

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

(Volume 1 : examen des articles)

(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 ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, 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 Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 35* Crédits du budget général 9
- *ARTICLE 36* Crédits des budgets annexes 10
- *ARTICLE 37* Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers 11

II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

- *ARTICLE 38* Autorisations de découvert 12

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

- *ARTICLE 39* Plafond des autorisations d'emplois 13
- *ARTICLE 40* Plafond des emplois des opérateurs de l'Etat 14

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2008 SUR 2009

- *ARTICLE 41* Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement 15

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES I. – MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

- *ARTICLE 42 A (nouveau)* Actualisation du taux d'inflation pris en compte en 2009 pour les revalorisations annuelles effectuées par référence au rapport économique, social et financier 16
- *ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 42* Imputation des moins-values issues des cessions de valeurs mobilières réalisées en 2008 sur le revenu global 22
- *ARTICLE 42* Aménagements du régime fiscal applicable aux immeubles bâtis situés dans certaines zones protégées (dispositif « Malraux ») 26

• <i>ARTICLE 42 bis (nouveau)</i> Aménagements du régime fiscal applicable aux monuments historiques	38
• <i>ARTICLE 43</i> Plafonnement des réductions d'impôt obtenues au titre des investissements réalisés outre-mer	45
• <i>ARTICLE 43 bis (nouveau)</i> Aménagement du régime fiscal applicable aux souscriptions au capital de sociétés de financement de la pêche artisanale	58
• <i>ARTICLE 43 ter (nouveau)</i> Renforcement de l'avantage fiscal attaché au compte épargne codéveloppement	61
• <i>ARTICLE 44</i> Réforme du régime de la location meublée	65
• <i>ARTICLE 44 bis (nouveau)</i> Plafonnement global de certains avantages propres à l'impôt sur le revenu	72
• <i>ARTICLE 44 ter (nouveau)</i> Demi-part des personnes vivant seules ayant élevé un enfant	84
• <i>ARTICLE 44 quater (nouveau)</i> Prorogation de deux ans du régime fiscal des résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale	89
• <i>ARTICLE 44 quinquies (nouveau)</i> Allongement de la durée d'étalement de la réduction d'impôt pour acquisition de résidences de tourisme.....	93
• <i>ARTICLE 44 sexies (nouveau)</i> Assouplissement de l'avantage fiscal pour réhabilitation ou gros travaux dans certaines résidences de tourisme.....	95
• <i>ARTICLE 44 septies (nouveau)</i> Prorogation du régime transitoire de déduction des cotisations facultatives versées aux contrats d'assurance de groupe de retraite et de prévoyance par les « non salariés non agricoles » (contrats « Madelin »).....	97
• <i>ARTICLE 44 octies (nouveau)</i> Prorogation du régime transitoire de déduction des cotisations facultatives versées aux contrats d'assurance de groupe de retraite par les exploitants agricoles	100
• <i>ARTICLE 44 nonies (nouveau)</i> Majoration du plafond pour les primo-bénéficiaires de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi d'un salarié à domicile.....	103
• <i>ARTICLE 45</i> Instauration d'un prêt à taux zéro destiné au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.....	108
• <i>ARTICLE 46</i> Prise en compte des caractéristiques thermiques et de la performance énergétique des logements neufs pour l'application du prêt à taux zéro en faveur de l'accession à la propriété	117
• <i>ARTICLE 46 bis (nouveau)</i> Rapport sur le crédit d'impôt recherche	125
• <i>ARTICLE 47</i> Prise en compte des caractéristiques thermiques et de la performance énergétique des logements neufs pour l'application du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt versés au titre de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale.....	126
• <i>ARTICLE 48</i> Mise en place d'une « éco-conditionnalité » pour le bénéfice des dispositifs fiscaux en faveur des investissements locatifs	131
• <i>ARTICLE 48 bis (nouveau)</i> Eligibilité des dons aux groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune.....	134
• <i>ARTICLE 49</i> Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties des logements économes en énergie.....	137
• <i>ARTICLE 50</i> Aménagement du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie et du développement durable	141
• <i>ARTICLE 51</i> Mesures d'incitation à la réalisation d'investissements en faveur de la restructuration foncière forestière	150
• <i>ARTICLE 52</i> Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terrains agricoles exploités selon le mode de production biologique.....	160

• <i>ARTICLE 52 bis (nouveau)</i> Modification des règles du prélèvement effectué au profit du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)	168
• <i>ARTICLE 52 ter (nouveau)</i> Actualisation des valeurs locatives	175
• <i>ARTICLE 52 quater (nouveau)</i> Extension des exonérations de la taxe locale d'équipement dans les zones d'aménagement concerté	180
• <i>ARTICLE 52 quinquies (nouveau)</i> Montant maximal de la taxe spéciale d'équipement perçue par l'établissement public foncier de Normandie	186
• <i>ARTICLE 53</i> Doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique	194
• <i>ARTICLE 54</i> Aménagement du régime de la redevance pour pollutions diffuses et de l'affectation de son produit	198
• <i>ARTICLE 54 bis (nouveau)</i> Prorogation de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle sur sept bassins d'emploi	205
• <i>ARTICLE 55</i> Affectations de droits sur les tabacs	208
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 55</i> Rapport sur la réforme de la maîtrise d'ouvrage culturelle	217
• <i>ARTICLE 55 bis (nouveau)</i> Report de l'assujettissement des catalogues de vente par correspondance à la contribution environnementale sur les imprimés	220
• <i>ARTICLE 55 ter (nouveau)</i> Exonération de taxe sur les salaires des centres techniques industriels (CTI)	227
• <i>ARTICLE 55 quater (nouveau)</i> Réduction du délai de reprise en faveur des adhérents à un organisme de gestion agréé	231
• <i>ARTICLE 55 quinquies (nouveau)</i> Présentation de scénarii économiques alternatifs, en annexe aux projets de lois de finances	235

II. AUTRES MESURES

Action extérieure de l'Etat	240
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 56</i> Mise en place d'un double plafonnement de la prise en charge des frais de scolarité	240
Administration générale et territoriale de l'Etat	240
• <i>ARTICLE 56</i> Création d'un droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la carte nationale d'identité (CNI)	240
• <i>ARTICLE 57</i> Création d'un droit de timbre perçu par l'Etat lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule	240
• <i>ARTICLE 58</i> Création d'une dotation pour les titres sécurisés	240
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	241
• <i>ARTICLE 59 A (nouveau)</i> Rapport au Parlement sur l'impact de la réorganisation de l'Office national des forêts	241
• <i>ARTICLE 59 B (nouveau)</i> Rapport au Parlement sur l'impact de la réorganisation de l'Office national des forêts outre-mer	241
• <i>ARTICLE 59 C (nouveau)</i> Rapport au Parlement sur l'organisation des centres régionaux de la propriété forestière	241
• <i>ARTICLE 59 D (nouveau)</i> Rapport au Parlement sur l'évolution de la fiscalité agricole et des activités en lien avec l'agriculture	241
• <i>ARTICLE 59</i> Fixation du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture	241
• <i>ARTICLE 59 bis (nouveau)</i> Réforme du service public de l'équarrissage	241

• <i>ARTICLE 59 ter (nouveau)</i> Statut de certaines activités du centre national et des centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière à l'égard de la répression des pratiques anticoncurrentielles.....	241
• <i>ARTICLE 59 quater (nouveau)</i> Adaptation du régime de la taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois.....	242
Aide publique au développement.....	242
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 59 quinquies (nouveau)</i> Affectation au budget de l'Etat de la totalité du résultat bénéficiaire de l'AFD.....	242
• <i>ARTICLE 59 quinquies (nouveau)</i> Remise au Parlement d'un rapport sur les institutions de Bretton Woods.....	242
• <i>ARTICLE 59 sexies (nouveau)</i> Extension des missions du FONJEP pour le compte des collectivités publiques.....	242
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.....	243
• <i>ARTICLE 59 septies (nouveau)</i> Revalorisation de la retraite du combattant.....	243
Culture.....	243
• <i>ARTICLE 59 octies (nouveau)</i> Réduction du délai maximal de paiement entre les entreprises pour les opérations liées au marché du livre.....	243
• <i>ARTICLE 59 nonies (nouveau)</i> Détermination de l'impact du droit de suite sur le budget de l'Etat.....	243
Défense.....	243
• <i>ARTICLE 59 decies (nouveau)</i> Versement d'un pécule modulable d'incitation à une seconde carrière.....	243
• <i>ARTICLE 59 undecies (nouveau)</i> Instauration d'une indemnité de départ volontaire pour les ouvriers d'Etat.....	244
• <i>ARTICLE 59 duodecies (nouveau)</i> Rapport sur le régime de retraite des marins-pompiers de Marseille et des sapeurs-pompiers de Paris.....	244
Ecologie, développement et aménagement durables.....	244
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 60</i> Octroi d'une subvention d'équilibre à l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF).....	244
• <i>ARTICLE 60</i> Instauration d'une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures.....	244
• <i>ARTICLE 61</i> Augmentation du taux de prélèvement pour l'alimentation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).....	244
Immigration, asile et intégration.....	245
• <i>ARTICLE 62</i> Ressources propres du futur opérateur en charge de la politique d'immigration et d'intégration.....	245
• <i>ARTICLE 63</i> Révision des catégories de bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente (ATA).....	245
Outre-mer.....	245
• <i>ARTICLE 64</i> Dotation exceptionnelle liée à la réforme de l'état-civil dans les communes de Mayotte et dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte.....	245
• <i>ARTICLE 65</i> Réforme des exonérations de cotisations patronales en faveur de l'outre-mer.....	245

Recherche et enseignement supérieur	246
• <i>ARTICLE 66</i> Prorogation des dispositions relatives aux pôles de compétitivité.....	246
• <i>ARTICLE 66 bis (nouveau)</i> Rapport sur l'impact financier de la mise en œuvre de mesures permettant la délivrance de conventions de stages par les établissements d'enseignement supérieur ou les établissements scolaires.....	246
• <i>ARTICLE 66 ter (nouveau)</i> Rapport au Parlement sur l'évolution du financement par le budget de l'enseignement supérieur et sur la place des docteurs dans l'économie française.....	246
Relations avec les collectivités territoriales.....	246
• <i>ARTICLE 67</i> Modification, en faveur de la péréquation, des règles d'évolution de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	246
• <i>ARTICLE 68</i> Révision du droit à compensation des régions au titre de la compétence « Services régionaux de voyageurs » (SRV).....	246
• <i>ARTICLE 69</i> Effets de la diminution de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) en 2009 au profit des communes les plus défavorisées.....	247
• <i>ARTICLE 70</i> Réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).....	247
• <i>ARTICLE 71</i> Dotation d'aménagement urbain destinée à financer les projets d'aménagement et de développement des communes prioritaires éligibles à la DSU	247
• <i>ARTICLE 72</i> Création d'un fonds destiné aux communes qui perdent des ressources du fait de la restructuration des armées	247
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 72</i> Prise en compte, dans la répartition 2009, dans le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), des expérimentations du revenu de solidarité active (RSA)	247
Santé.....	248
• <i>ARTICLE 73</i> Mode de calcul et de recouvrement de certaines taxes affectées à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).....	248
Solidarité, insertion et égalité des chances.....	248
• <i>ARTICLE 74</i> Renforcement de la convergence tarifaire et de la rationalisation des coûts dans les établissements médico-sociaux financés par l'Etat	248
• <i>ARTICLE 75</i> Mesures de réforme de l'allocation de parent isolé (API)	248
• <i>ARTICLE 76</i> Mesures en faveur de l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et réforme des modalités de revalorisation de l'allocation.....	248
• <i>ARTICLE 76 bis (nouveau)</i> Création d'un document de politique transversale relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes	248
Sport, jeunesse et vie associative	249
• <i>ARTICLE 77</i> Droits et obligations du Centre national pour le développement du sport (CNDS)	249
• <i>ARTICLE 78</i> Aménagement du droit à l'image collective (DIC).....	249
• <i>ARTICLE 78 bis (nouveau)</i> Transmission annuelle du « jaune » budgétaire relatif aux associations	249
Travail et emploi	249
• <i>ARTICLE 79</i> Mesures en faveur de la formation et de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.....	249

• ARTICLE 80 Suppression de la prise en charge par l'Etat de l'allocation de fin de formation (AFF)	249
• ARTICLE 81 Réduction du taux de l'abattement de cotisations patronales de sécurité sociale applicable aux particuliers employeurs	249
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 81 Remise au Parlement d'un rapport du gouvernement évaluant l'efficacité sur l'emploi des exonérations générales et ciblées de charges sociales	250
Ville et logement	250
• ARTICLE 82 Modification du régime des exonérations de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines (ZFU)	250
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 82 Calcul du montant des aides personnelles au logement	250
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 82 Inscription dans le compte général de l'Etat de la provision pour risque contentieux lié au droit au logement opposable	250
• ARTICLE 83 (nouveau) Demande de rapport au Parlement sur le financement du programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) par le 1 % Logement	250
Contrôle et exploitation aériens	251
• ARTICLE 84 (nouveau) Perspectives d'évolution statutaire de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)	251
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	251
• ARTICLE 85 (nouveau) Mises à disposition d'immeubles de l'Etat à UBIFrance	251
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 85 Affectation au désendettement d'une fraction minimum du produit des cessions immobilières de l'Etat	251
Avances à l'audiovisuel	251
• ARTICLE 86 (nouveau) Prorogation en 2009 d'exonérations de redevance audiovisuelle	251
• ARTICLE 87 (nouveau) Dépôt de rapports sur une extension de l'assiette de la redevance	252
• ARTICLE 88 (nouveau) Evolution des frais d'assiette et de recouvrement	252
EXAMEN EN COMMISSION	253

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER} : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009. – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 35

Crédits du budget général

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition par mission détaillée à l'état B annexé à la présente loi.

Le projet de loi déposé par le gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 381.388.487.182 euros en autorisations d'engagement et 368.407.404.206 euros en crédits de paiement.

Ces sommes ont été **modifiées par l'Assemblée nationale**, établissant les ouvertures de crédits à hauteur de 381.663.941.282 euros en autorisations d'engagement et 368.682.458.576 euros en crédits de paiement.

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

ARTICLE 36

Crédits des budgets annexes

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition par budget annexe détaillée à l'état C annexé à la présente loi.

Il prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 2.125.607.192 euros en autorisations d'engagement et 2.099.478.147 euros en crédits de paiement.

Ces sommes ont été **modifiées par l'Assemblée nationale**, établissant les ouvertures de crédits à hauteur de 2.129.035.333 euros en autorisations d'engagement et 2.102.906.288 euros en crédits de paiement.

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

ARTICLE 37

Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le présent projet de loi de finances, selon la répartition par compte détaillée à l'état D.

Le projet de loi déposé par le gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 157.328.305.226 euros en autorisations d'engagement et 156.952.305.226 euros en crédits de paiement.

Ces sommes ont été **modifiées par l'Assemblée nationale**, établissant les ouvertures de crédits à hauteur de 157.328.305.266 euros en autorisations d'engagement et 156.952.305.226 euros en crédits de paiement.

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

II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

ARTICLE 38

Autorisations de découvert

Commentaire : le présent article retrace les autorisations de découvert au titre des comptes de commerce.

Le I du présent article fixe les autorisations de découvert accordées aux ministres, pour 2009, au titre des comptes de commerce, à la somme de 18.063.609.800 euros, conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé à la présente loi.

Le II du présent article fixe les autorisations de découvert accordées au ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour 2009, au titre des comptes d'opérations monétaires, à la somme de 400.000.000 euros, conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé à la présente loi.

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

TITRE II : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 39

Plafond des autorisations d'emplois

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois pour 2009.

Le plafond d'emplois pour 2009, modifié par l'Assemblée nationale, se présente de la façon suivante :

I. - Budget général	2.110.710
Affaires étrangères et européennes	15.866
Agriculture et pêche	34.780
Budget, comptes publics et fonction publique	148.194
Culture et communication	11.652
Défense	318.455
Ecologie, énergie, développement et aménagement durables	69.169
Economie, industrie et emploi	15.702
Education nationale	977.863
Enseignement supérieur et recherche	115.509
Immigration, intégration, identité nationale et codéveloppement	613
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	286.841
Justice	72.749
Logement et ville	3.505
Santé, jeunesse, sports et vie associative	6.814
Services du Premier ministre	7.878
Travail, relations sociales, famille et solidarité	25.120
II. - Budgets annexes	12.707
Contrôle et exploitation aériens	11.734
Publications officielles et information administrative	973
Total	2.123.417

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

ARTICLE 40

Plafond des emplois des opérateurs de l'Etat

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat pour 2009.

Le présent article est issu de l'article 64 de la loi de finances pour 2008 adopté à l'initiative de notre collègue Michel Charasse.

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs couvre l'ensemble des emplois rémunérés par ceux-ci à l'exception des emplois répondant cumulativement aux deux conditions suivantes :

- un contrat de travail limité dans le temps ;
- un financement intégral par des ressources propres résultant en particulier de conventions entre le financeurs et l'opérateur.

Le plafond d'emplois pour 2009, modifié par l'Assemblée nationale, s'établit à 266.059 emplois temps plein (ETP). Le plafond d'emploi n'est pas exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT) faute d'un outil de décompte adapté. Il est en baisse de 1.108 ETP (- 0,51 %) par rapport à 2008. Il se présente de la façon suivante :

Action extérieure de l'Etat	16.082
Administration générale et territoriale de l'Etat	36.590
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	16.952
Aide publique au développement	299
Anciens combattants, mémoires et liens avec la Nation	1.113
Culture	17.874
Défense	4.754
Direction de l'action du gouvernement	527
Ecologie, développement et aménagement durables	14.102
Economie	3.605
Enseignement scolaire	5.037
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1.482
Immigration, asile et intégration	1.302
Justice	1.124
Outre-mer	126
Recherche et enseignement supérieur	143.127
Régimes sociaux et de retraite	459
Santé	2.995
Sécurité	145
Sécurité civile	122
Solidarité, insertion et égalité des chances	357
Sport, jeunesse et vie associative	833
Travail et emploi	41.974
Ville et logement	563
Contrôle et exploitation aériens (budget annexe)	524
Total	266.059

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

TITRE III : REPORTS DE CRÉDITS DE 2008 SUR 2009

ARTICLE 41

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Commentaire : le présent article vise à majorer les plafonds de reports de certains crédits de paiement de l'exercice 2008 sur celui de 2009.

L'article 15 de la LOLF, s'il prévoit que les crédits inscrits sur les autres titres que le titre des dépenses de personnel (titre 2) peuvent être reportés dans la **limite globale de 3 %** de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés, **autorise une majoration de ce plafond par une disposition de loi de finances.**

Tel est l'objet du présent article.

Il fixe une liste de programmes qui pourront bénéficier de reports supérieurs au plafond de 3 %, dans la limite du montant des dotations ouvertes sur ces mêmes programmes par la loi de finances initiale pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007. Après modification intervenue à l'Assemblée nationale, on compte **sept programmes** pouvant bénéficier de reports supérieurs au plafond.

Programmes dont les reports de 2008 vers 2009 peuvent excéder le plafond de 3 %

Intitulé du programme	Intitulé de la mission de rattachement
Equipement des forces	Défense
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Interventions territoriales de l'Etat	Politique des territoires
Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales
Gendarmerie nationale	Sécurité
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Travail et emploi

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

TITRE IV : DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE 42 A (nouveau)

Actualisation du taux d'inflation pris en compte en 2009 pour les revalorisations annuelles effectuées par référence au rapport économique, social et financier

Commentaire : le présent article propose de prévoir que pour les dispositifs dont la revalorisation annuelle fait référence à la prévision d'inflation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier (RESF), le taux de revalorisation est fixé à 1,5 % en 2009 (conformément à la nouvelle prévision d'inflation du gouvernement, contre 2 % pour sa prévision initiale, figurant dans le RESF).

I. LE DROIT EXISTANT

Divers textes législatifs ou réglementaires prévoient l'indexation de certaines valeurs sur la prévision d'inflation associée au projet de loi de finances de l'année.

A. DISPOSITIFS DEVANT ÊTRE INDEXÉS SUR L'INFLATION PAR DES TEXTES NON LÉGISLATIFS

Dans certains cas, cette indexation doit être effectuée, chaque année, de manière **infra-législative**.

Les principales dispositions concernent la **sécurité sociale**¹ :

¹ Dans le cas des prestations sociales, on peut également mentionner, entre autres : l'indexation des taux de la taxe spéciale sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, qui finance le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (article 1609 viciés du code général des impôts) ; la revalorisation de l'indemnité forfaitaire versée à l'assurance maladie par le tiers responsable d'un accident du travail (articles L. 376-1 et L. 454-1 du code de la sécurité sociale) ; la revalorisation de l'allocation temporaire d'attente attribuée à certains ressortissants étrangers (article L. 5423-12 du code du travail) ; la revalorisation de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles) ; l'indexation de l'allocation de reconnaissance versée en faveur des personnes visées par l'article 2 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie (décret n° 2003-167 du 28 février 2003 pris pour l'application de l'article 67 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002).

- revalorisation des **pensions de retraite**¹ (article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite et article L.161-23-1 du code de la sécurité sociale²) ;

- revalorisation des **prestations familiales** (article L. 551-1 du code de la sécurité sociale)³ ;

- revalorisation de l'allocation personnalisée d'autonomie (article L. 232-3 du code de l'action sociale et des familles) et de la participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles).

Certains tarifs fiscaux ou quasi-fiscaux sont également indexés sur l'inflation :

- majoration facultative de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur (article 321 H de l'annexe 3 du code général des impôts) ;

- prélèvement de 1,78 % effectué chaque année sur les sommes mises sur les jeux exploités par La Française des jeux, affecté à l'établissement public chargé du développement du sport (article 53 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) ;

- indexation du montant des redevances cynégétiques (article L. 423-21-1 du code de l'environnement).

Dans le domaine des **finances locales**, l'évolution de la dotation par habitant de la catégorie des communautés d'agglomération ne peut être inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances (article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales).

¹ Dans le cas des retraites, on peut également mentionner l'indexation du versement pour la retraite au titre de certaines périodes d'études supérieures et d'activité (article D. 351-12 du code de la sécurité sociale).

² Les articles L. 16 et L. 161-23-1 précités disposent que « l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac, telle que mentionnée dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année suivante, est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à un ajustement destiné à assurer, pour ladite année suivante, une revalorisation conforme à ce constat ».

³ L'article L. 551-1 précité dispose que « si l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé à un ajustement destiné à assurer, pour l'année civile suivante, une évolution des bases mensuelles conforme à l'évolution des prix à la consommation hors tabac ».

B. DISPOSITIFS DEVANT ÊTRE INDEXÉS SUR L'INFLATION PAR LES TEXTES LÉGISLATIFS

Dans d'autres cas, la loi prévoit, de manière forcément indicative, que le dispositif est indexé sur la prévision d'inflation **par la loi elle-même**.

1. Indexation effectuée par la loi de finances initiale

Fréquemment, l'indexation doit être effectuée par la **loi de finances initiale**.

Tel est en particulier le cas des principales **dotations de l'Etat aux collectivités territoriales** :

- l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que la DGF évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours ;

- de même, l'article 36 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 prévoit que les dotations comprises dans l'« enveloppe normée » sont indexées sur la prévision d'inflation hors tabac de l'année de versement associé au projet de loi de finances de cette même année.

Dans le cas de l'impôt sur le revenu, l'indexation des tranches de revenus se fait en revanche sur la prévision d'inflation de l'année en cours (2008 dans le cas du présent projet de loi de finances, soit 2,9 %).

2. Indexation effectuée par d'autres textes législatifs

Les lois de programmation voient, en outre, souvent leurs montants indexés sur l'inflation prévisionnelle. Ainsi, le projet de loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 fixe des montants définis en euros de 2008.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, prévoit que *« pour les dispositifs dont la revalorisation annuelle fait référence à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année, le taux de revalorisation est fixé à 1,5 % en 2009 »*.

Il s'agit de tirer les conséquences du fait que la prévision d'inflation hors tabac du gouvernement pour 2009 a été ramenée de 2 % à 1,5 %.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est un simple article de coordination avec la nouvelle prévision d'inflation du gouvernement pour 2009, de 1,5 % (contre 2 % au moment du dépôt du présent projet de loi de finances).

Cette prévision d'inflation est proche de celle du consensus des conjoncturistes, de 1,7 %¹.

A. UN IMPACT SUR LES PENSIONS DE RETRAITE ET LES PRESTATIONS FAMILIALES

Le principal impact juridique du présent article est de prévoir que les pensions de retraite et les prestations familiales seront indexées, régularisation de 2008 comprise, à un taux de 2,8 %, au lieu de 3,3 %, comme l'indique le tableau ci-après.

La revalorisation des pensions de retraites

(en %)

	2005	2006	2007	2008	2009 (prévision initiale)	2009 (indexation résultant du présent article)
Prévision d'inflation hors tabac pour l'année n figurant dans le RESF associé au PLF pour l'année n (A)	1,8	1,8	1,8	1,6	2	1,5
Régularisation de l'année n-1 : Prévision d'inflation hors tabac pour n-1 figurant dans le RESF associé au PLF pour n-1	1,5	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6
Prévision d'inflation hors tabac pour n-1 figurant dans le RESF associé au PLF pour n	1,7	1,8	1,8	1,3	2,9	2,9
Ecart (B)	0,2	0	0	-0,5	1,3	1,3
Indexation (A+B)	2	1,8	1,8	1,1	3,3	2,8

Source : rapports économiques, sociaux et financiers ; calculs de votre commission des finances

¹ Consensus Forecasts, novembre 2008.

En pratique, la révision à la baisse des prévisions de pensions de retraites et de prestations familiales est de l'ordre non de 0,5 % de leur montant de 2008, mais de seulement 0,3 % de ce montant. Le montant cumulé des dépenses des régimes obligatoires de base de retraite et de la branche famille devant être de l'ordre de 240 milliards d'euros en 2008, cela correspond à **une réduction de dépenses de l'ordre de 0,6 milliard d'euros**, conformément au tableau ci-après.

L'impact du présent article sur les administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros et en %)

	En milliards d'euros				En %		
	2008 (PLFSS 2009)	2009		Ecart	Augmentation initiale	Augmentation rectifiée	Ecart
		Texte initial du PLFSS 2009	PLFSS 2009 tel qu'amendé au Sénat par le gouvernement				
Objectifs de dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès*							
Régimes obligatoires de base	179,4	185,6	185,6	0	3,5	3,5	0,0
Régime général	155	160,7	160,6	-0,1	3,7	3,6	-0,1
Objectifs de dépenses de la branche vieillesse							
Régimes obligatoires de base	181,2	190,3	189,7	-0,6	5,0	4,7	-0,3
Régime général	95,6	100,3	100	-0,3	4,9	4,6	-0,3
Objectifs de dépenses de la branche famille							
Régimes obligatoires de base	56,9	59,3	59,2	-0,1	4,2	4,0	-0,2
Régime général	56,4	58,9	58,7	-0,2	4,4	4,1	-0,4
Fonds de solidarité vieillesse							
Prévisions des charges du Fonds de solidarité vieillesse**	14,5	14,9	15	0,1	2,8	3,4	0,7
Total	431,9	450,1	449,5	-0,6	4,2	4,1	-0,1

* Seules les rentes invalidité sont indexées.

** Y compris révision des hypothèses de croissance (impact sur le chômage).

Sources : amendements du gouvernement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 adoptés par le Sénat, calculs de votre commission des finances

***B. L'ABSENCE D'IMPACT SUR L'INDEXATION DES DOTATIONS DE L'ETAT
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Comme M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, l'a indiqué lors de la discussion du présent article par l'Assemblée nationale, celui-ci **n'a pas d'impact sur le maintien à 2 % de l'indexation des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales**. Cette indexation est en effet fixée directement par la loi, et non par référence au rapport économique, social et financier.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 42

Imputation des moins-values issues des cessions de valeurs mobilières réalisées en 2008 sur le revenu global

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de permettre aux particuliers ayant réalisé des moins-values sur des cessions de valeurs mobilières d'un montant inférieur à 25.000 euros entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} décembre 2008 de les imputer sur leur revenu global dans la limite de 10.700 euros.

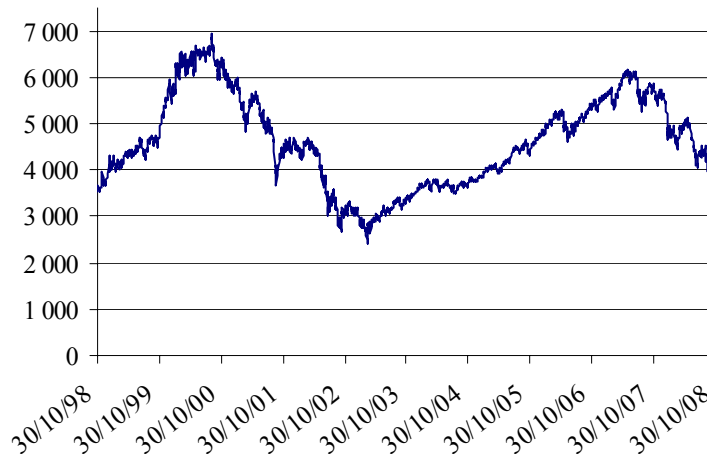
I. UN CONTEXTE DE PERTES EXCEPTIONNELLEMENTS ÉLEVÉES POUR LES ÉPARGNANTS AYANT INVESTI DANS DES VALEURS MOBILIÈRES

Le plan d'épargne en actions (PEA) et l'épargne salariale se sont répandus au cours des dix dernières années : en 1996, environ 5 % des ménages déclaraient posséder un PEA (respectivement 14 % pour l'épargne salariale). Ils étaient 16 % (respectivement 18 % pour l'épargne salariale) en 2004. En revanche, la détention des valeurs mobilières dans leur ensemble (principalement les valeurs détenues dans un PEA ainsi que les actions et organismes de placement collectif en valeurs mobilières détenus hors PEA) reste stable, de l'ordre de 25 %.

Ces indications soulignent la difficulté de développer une épargne financière des ménages investie en actions dans notre pays, qui s'explique en partie par l'impact qu'ont les variations de cours sur les arbitrages de patrimoine. Ainsi, entre 1997 et 2003, années de référence des deux dernières enquêtes « Patrimoine » menées par l'INSEE, les ménages ont vu leur patrimoine brut s'accroître, mais davantage en raison de la montée des prix de l'immobilier que de la progression des cours des actifs financiers, ou des flux d'acquisition d'actions. Alors que leur patrimoine privé (hors patrimoine professionnel) était composé à 58 % de biens immobiliers en 1997, cette proportion s'élevait à 66 % en 2003. La bourse commençant, en effet, à peine à enregistrer une reprise après trois années de fort repli, le patrimoine des ménages investi en actions cotées s'était globalement réduit (4,2 % en 2003, contre 4,9 % en 1997), tout en fluctuant au gré des évolutions boursières avec un point haut en 1999-2000 (6,5 %) avant l'éclatement de la bulle internet, et un point bas en 2002 (3,7 %).

Sur dix ans, le CAC 40 apparaît en nette moins-value. **Pour le seul exercice 2008, la baisse des cours est très importante, de l'ordre de 40 %.**

**Evolution du CAC 40 sur 10 ans
(30 octobre 1998- 31 octobre 2008)**



Source : Euronext

Or **les ménages français détiennent indirectement une part importante des entreprises**. La crise financière actuelle complique donc le recours des entreprises aux ressources financières. Elle engendre une grave crise de confiance des actionnaires individuels qu'il convient de lever au plus vite sous peine que les entreprises ne puissent plus être financées par les petits épargnants.

Les pouvoirs publics ne peuvent se désintéresser du sort des actionnaires individuels qui se trouvent confrontés à des pertes en capital considérables, et subissent des effets de richesse négatifs. Ils ne peuvent laisser faire sans réagir une évolution qui peut conduire à évincer réellement les actionnaires individuels du marché, au profit de professionnels dont les comportements sont beaucoup plus opportunistes et donc erratiques.

Il est impératif de restaurer la confiance pour au moins deux raisons :

- les entreprises ont aujourd'hui besoin des capitaux des actionnaires individuels, et ces derniers sont un facteur important de stabilité de marché ;
- le développement des produits de capitalisation, dans le cadre de la réforme des retraites, ne doit pas être fragilisé dans la crise actuelle ;

L'Etat doit donc aujourd'hui émettre des signaux clairs qui permettront aux épargnants de se ressaisir en 2009, et de rompre avec l'inquiétude actuelle. Ceci passe, pour votre commission des finances, par une « fiscalité de l'épargne de crise », susceptible de conforter l'actionnaire individuel contraint d'acter ses moins-values, afin de l'aider à réinvestir, le moment venu, sur les marchés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel propose de compléter le dispositif actuel de traitement fiscal des moins-values pour prendre la mesure des pertes qui ont pu être constatées au cours de l'année 2008.

Adopté à l'initiative de votre rapporteur général, l'article 4 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 a modifié l'article 150-O D du code général des impôts **en rallongeant la durée, durant laquelle l'imputation des moins-values sur les plus-values est possible, de cinq à dix années.** Ce dispositif est important, mais suppose que, dans l'avenir, les épargnants réalisent des cessions d'un montant annuel supérieur à 25.000 euros pour que leurs plus-values éventuelles soient taxables, et que les moins-values puissent donc être imputées.

Il est donc opportun de **compléter l'imputation en avant des moins-values par un mécanisme d'imputation sur le revenu global en ce qui concerne les petits épargnants**, considérés comme ceux ayant réalisé en 2008 des cessions inférieures à 25.000 euros.

Le présent article additionnel tend donc à prendre en compte la situation créée par la variation des cours constatés sur les marchés de valeurs mobilières en 2008. Certains petits épargnants ont été contraints de vendre leurs titres et de supporter des moins values parfois considérables.

Pour faire face à cette situation exceptionnelle, il propose que les petits épargnants, qui auraient réalisé des cessions de valeurs mobilières pour un montant inférieur à 25.000 euros (seuil de taxation des plus-values habituellement), puissent imputer leurs pertes sur leur revenu global dans la limite de 10.700 euros, qui est celle désormais prévue pour la majorité des déficits catégoriels imputables sur le revenu global.

L'excédent du déficit serait imputable « en avant » sur les plus-values des 10 années suivantes, comme cela est déjà le cas dans le droit commun depuis l'initiative précitée prise par votre commission des finances dans la loi de finances précitée pour 2003.

Les pertes prises en considération seraient celles entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} décembre 2008, afin d'empêcher tout effet d'aubaine conduisant des contribuables à réaliser leurs moins-values.

Naturellement, le déficit ainsi créé ne pourrait minorer le revenu pris en compte au titre du bouclier fiscal.

Cette disposition visent à prendre en compte les pertes parfois considérables qu'ont dû parfois subir des ménages ayant dû céder, sous la contrainte, des valeurs mobilières pourra être complété, le moment venu, à l'initiative de votre commission des finances, d'un mécanisme spécifique visant à inciter les ménages à revenir en bourse.

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

ARTICLE 42

Aménagements du régime fiscal applicable aux immeubles bâtis situés dans certaines zones protégées (dispositif « Malraux »)

Commentaire : le présent article plafonne à 140.000 euros le montant des déductions qui peuvent être imputées sur le revenu global, en tant que déficit foncier résultant du dispositif dit « Malraux ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DISPOSITIF TRÈS AVANTAGEUX

Certaines **opérations de restauration immobilières** donnent droit à **l'imputation du déficit foncier, sans limitation, sur le revenu global**. Limité aux **travaux de restauration complète des immeubles dans certaines zones protégées**, ce dispositif, dit de la loi « **Malraux** »¹, est soumis à certaines conditions :

- l'immeuble doit être **affecté à l'habitation** ;
- l'opération de rénovation doit être effectuée à **l'initiative du propriétaire de l'immeuble ou d'une collectivité publique** ;
- l'opération doit avoir lieu dans un **secteur sauvegardé** (au sens des articles L. 313-1 à L. 313-3 du code de l'urbanisme) ou, sous réserve que les travaux soient déclarés **d'utilité publique**, dans une **zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)** (articles L. 642-1 à L.642-4 du code du patrimoine) ;
- les travaux engagés doivent aboutir à la **restauration complète** d'un immeuble bâti ;
- le propriétaire doit prendre l'engagement de **louer** le logement nu à usage de résidence principale du locataire pendant une **durée de six ans** ;
- la **location** doit prendre effet **dans les douze mois** qui suivent la date **d'achèvement** des travaux de restauration (article 156 du code général des impôts) ;
- si l'immeuble concerné appartient à une société non soumise à l'impôt sur les sociétés, les associés doivent prendre l'engagement de conserver leurs titres pendant six ans.

¹ *Loi n° 69-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière. Le dispositif dérogatoire applicable aux revenus et charges de certains immeubles réhabilités est prévu par la loi de finances pour 1977. Elle interdisait l'imputation d'un déficit foncier sur le revenu global, à l'exception des déficits supportés dans le cadre des opérations groupées de restauration immobilière.*

Au sein des dépenses résultant des opérations de restauration immobilière, certaines ouvrent droit à déduction dans le cadre du dispositif Malraux :

- d'une part l'ensemble des **dépenses déductibles**, selon les règles du droit commun fixées à l'article 31 du code général des impôts ;

- et, d'autre part, **certaines dépenses spécifiques limitativement énumérées par le paragraphe b ter** du même article et qui comprennent les frais **d'adhésion aux associations foncières urbaines de restauration**, les travaux de **démolition imposés** par l'autorité qui délivre le permis de construire, les travaux de **reconstitution de toiture ou de murs extérieurs**, les travaux de **transformation en logements** et les travaux de **réaffectation à l'habitation**.

De plus, ces charges déductibles (y compris celles résultant du droit commun), à l'exclusion des intérêts d'emprunt, peuvent constituer un **déficit foncier** qui est **imputable** sur le **revenu global sans limitation** de montant. Rappelons que la règle de droit commun limite l'imputation des déficits fonciers au revenu global à **10.700 euros** par an.

B. SANS DISCTINCTION ENTRE LES DIFFÉRENTES ZONES DE PROTECTION

Il convient de noter que les immeubles concernés par le présent dispositif peuvent être situés indifféremment en secteur sauvegardé ou en zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), alors que ces zonages répondent à des prescriptions différentes.

Rappelons que le **secteur sauvegardé**, lorsqu'il est créé se traduit par la prescription d'un **plan de sauvegarde et de mise en valeur** (PSMV). Il s'agit d'un document d'urbanisme, correspondant à une « opération d'aménagement » qui se substitue, le cas échéant, au plan local d'urbanisme (PLU). Le PSMV a pour but **la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non**. De ce fait, il comporte un règlement normalisé et un document graphique normalisé exhaustif pour chaque immeuble.

Il porte sur les **travaux intérieurs et extérieurs** des constructions et sur la possibilité d'aménager ou non des espaces publics, il peut prévoir l'utilisation de **matériaux** et de **techniques particulières**. Des **déconstructions** ou des **modifications** des constructions peuvent être prévues. Toute modification des immeubles donne lieu à déclaration ou autorisation d'urbanisme, liées à l'**accord** de l'architecte des bâtiments de France.

La ZPPAUP est pour sa part créée en application du code du patrimoine au titre de **servitude d'utilité publique** qui est **annexée au PLU**. Applicable **autour des monuments historiques** et dans les **quartiers, sites et espaces** à protéger ou à mettre en valeur pour des **motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel**, la ZPPAUP comprend des prescriptions particulières

non normalisées en matière d'architecture et de paysages, et un document graphique non normalisé et non exhaustif de l'immeuble concerné.

La ZPPAUP porte des prescriptions sur les **travaux extérieurs** et sur l'aménagement ou non d'espace public, elle peut aussi prévoir l'utilisation de **matériaux particuliers**. En revanche, les **démolitions** ou les aménagements de constructions ne sont **pas possibles**. Les travaux de construction, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles sont subordonnés à **autorisation spéciale**, et liés à **l'avis conforme** de l'architecte des bâtiments de France.

C. LE MONTANT DE LA DÉPENSE FISCALE

Il convient de rappeler que le dispositif « Malraux » est un régime « **transitoire** », qui ne s'applique que **pendant des travaux**, et non sur les dépenses d'acquisition d'un logement, comme pour d'autres dispositifs fiscaux tels que le régime « Borloo » ou le régime « Robien ». De plus, pendant les travaux concernés, les immeubles ne peuvent être loués et ne **produisent donc pas de revenus**. La **dépense fiscale** vient compléter temporairement, lorsque ce n'est suppléer la dépense budgétaire, que le ministère de la culture et de la communication ne peut mettre en œuvre pour restaurer des immeubles et des quartiers présentant un intérêt certain du point de vue du patrimoine.

Selon le tome 2 du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2009, **3.700 contribuables** bénéficient des dispositions fiscales ci-dessus présentées, **pour une dépense fiscale totale estimée à 45 millions d'euros**.

Toutefois, la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale a jugé « *plus vraisemblable l'estimation du coût du dispositif retenue par une étude du ministère de la culture et de la communication, soit 100 à 130 millions d'euros* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le *b ter* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts (**I.** du présent article), crée un article 31 *quater* nouveau au sein du même code (**II.**), modifie le 3° du I de l'article 156 du même code (**III.**), le 3 du II de l'article 239 *nonies* du même code (**IV.**), le 1° du IV de l'article 1417 du même code (**V.**), l'article 1727 du même code (**VI.**). Enfin, il précise que la réforme proposée s'applique aux dépenses portant sur des immeubles pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration de travaux a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2009 (**VIII.**) et qu'un décret précise, en tant que de besoins, les modalités d'application du présent article (**VII.**).

A. L'ASSOUPLISSEMENT DU RÉGIME FISCAL DÉROGATOIRE

1. Elargir les dépenses déductibles

Le principe est posé selon lequel est déductible la **totalité** des dépenses au titre des immeubles situés dans les secteurs sauvegardés ou dans les ZPPAUP à la condition qu'elles soient supportées à l'occasion ou dans la perspective d'une **restauration complète**.

La **condition d'initiative est supprimée**, ce qui correspond à la réalité, puisque le propriétaire n'était pratiquement jamais en mesure de remplir cette condition. Les restaurations sont en général décidées à l'échelle d'un quartier ou d'un groupe d'immeubles par les autorités publiques (ou para-publiques : société d'économie mixte, organismes d'HLM, association agréée sans but lucratif, etc.)

Le présent article prévoit une simplification du dispositif fiscal, les **critères relatifs à la nature des travaux étant supprimés. Toutes les dépenses sont désormais déductibles** si elles remplissent de façon cumulative les **trois conditions suivantes** :

- les travaux doivent être déclarés **d'utilité publique** (cf. ci-dessous) ;
- les travaux sont **imposés ou autorisés** en application des **dispositions législatives et réglementaires** applicables dans les **secteurs sauvegardés et les ZPPAUP** ;
- enfin, les travaux sont **encadrés** dans le **temps**, soit entre la date de délivrance du permis de construire¹ et le 31 décembre de la 2^{ème} année suivant cette date, soit **au plus trois ans au total**.

De plus, des **charges foncières déductibles selon le droit commun du code général des impôts² pourraient être déductibles dans des conditions spécifiques**, dans le cadre du dispositif « Malraux ». La déductibilité de ces charges est acquise, mais elle serait **soumise au plafonnement de leur montant et permettrait ainsi une imputation du déficit en résultant sur le revenu global** (dans des conditions dérogatoires au droit commun, telles que prévu par le régime « Malraux »).

Cette autorisation expresse à la déductibilité, selon ces règles spécifiques, pourrait **résoudre un problème d'insécurité juridique** important relatif aux **dépenses d'amélioration**, dont la qualification est l'objet d'un réel débat entre propriétaires privés et administration fiscale.

¹ Ou l'expiration du délai d'opposition à la déclaration préalable.

² Il s'agit des dépenses prévues par différents alinéas de l'article 31 du code général des impôts, qui concernent : les dépenses de réparation et d'entretien, les primes d'assurance, les dépenses d'amélioration afférentes à des locaux d'habitation (hors construction, reconstruction ou agrandissement), les dépenses d'amélioration afférente aux locaux professionnels et commerciaux (protection contre l'amiante, accueil des personnes handicapées, hors construction, reconstruction et agrandissement), les impositions autres que celles incombant à l'occupant et perçues au profit des collectivités territoriales, et les frais de gestion.

2. Etendre l'avantage fiscal aux locations à usage professionnel

Les locaux éligibles au dispositif « Malraux », à condition que les loyers qu'ils rapportent soient **imposés dans la catégorie des revenus fonciers**, sont toujours les locaux d'habitation, les locaux réaffectés à l'habitation, ou des locaux convertis en habitation, auxquels s'ajoutent **les locaux à usage professionnel**.

Cette extension du champ d'application du dispositif fiscal doit **favoriser la réhabilitation complète d'immeubles, de centres-villes notamment, qui comprennent des locaux au rez-de-chaussée affectés à un usage commercial**. Actuellement, l'exclusion de ces locaux du dispositif fiscal empêche la rénovation de certains immeubles qui répondraient par ailleurs tout à fait à l'esprit de la loi « Malraux ».

Il est précisé, afin d'éviter toute dérive, que les dispositions fiscales ne pourront pas être utilisées pour **transformer des locaux à usages d'habitation en locaux professionnels**. Il s'agit de permettre le maintien de commerces de proximité dans des immeubles remarquables et non la multiplication d'agences bancaires ou autres.

B. LES CONTREPARTIES DE L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME « MALRAUX »

1. La fixation d'une limite d'imputation

En contrepartie des assouplissements apportés au régime « Malraux », le présent article prévoit de **fixer une limite d'imputation sur les autres revenus des charges supportées à l'occasion de la restauration complète de l'immeuble situé dans un secteur protégé**. Le plafonnement vise à **éviter le cumul de plusieurs opérations ayant pour résultat l'affranchissement d'un contribuable de toute imposition à l'impôt sur le revenu**.

Le plafonnement est différent selon que l'immeuble concerné est situé en secteur sauvegardé ou en ZPPAUP :

- soit **140.000 euros par an** de charges déductibles au titre d'une opération de restauration menée dans un **secteur sauvegardé**¹ ;

- et **100.000 euros par an** de charges déductibles au titre d'une opération de restauration menée dans une **ZPPAUP**, à concurrence de **75 % sont des dépenses éligibles**. Le montant maximal des dépenses éligibles sera donc de **133.333,33 euros par an** pour une opération « Malraux » menée dans

¹ Notons qu'il faut ajouter les charges déductibles en application du droit commun (article 31 du code général des impôts) qui ne sont pas reprises par le nouvel article 31 quater du même code. Elles resteront déductibles sans plafonnement de leur montant. D'une manière générale, il reviendra au propriétaire de choisir entre le régime de droit commun et le régime « Malraux », en fonction de son intérêt, pour certaines charges déductibles, comme vu ci-dessus.

une ZPPAUP. Ce montant est finalement très proche de celui applicable dans un secteur sauvegardé.

Cette distinction traduit la différence des contraintes supportées par les propriétaires selon que les immeubles qui leur appartiennent sont situés en secteur sauvegardé ou en ZPPAUP (cf. ci-dessus).

La fraction des dépenses supérieure au plafond précédemment défini ne peut pas être imputée, ni reportée. Et il est prévu que le montant total de la déduction opérée au titre des opérations de restaurations, en secteur sauvegardé, ou en ZPPAUP, **ne peut excéder globalement 140.000 euros par contribuable et par an**. Cette disposition vise :

- à limiter à 140.000 euros le montant des opérations menées par un même contribuable au sein d'un même ou de plusieurs secteurs sauvegardés;

- à limiter à 140.000 euros le montant des opérations menées par un même contribuable dans une ZPPAUP (soit 100.000 euros au titre d'une ZPPAUP, et un solde de 40.000 euros qui peut être affecté indifféremment à une opération en ZPPAUP ou en secteur sauvegardé).

Notons enfin que les modalités d'imputation du déficit foncier sur le revenu global sont modifiées par le présent article. Il en résulte que les charges déductibles en application du droit commun qui ne sont pas plafonnées comprennent les intérêts d'emprunt (reportables sur les revenus fonciers dans dix années suivantes), le montant des dépenses pour le compte d'un locataire non remboursées après son départ et les provisions pour dépenses de copropriété. Ces deux derniers types de charges peuvent donner lieu à déficit foncier imputable dans les limites du droit commun, soit 10.700 euros par an. Ainsi, le déficit maximal imputable sur le revenu global au titre d'une opération « Malraux » s'établit à **150.700 euros par an**.

Le fait que le présent article plafonne les dépenses déductibles et non le déficit foncier se traduit en fait par la possibilité de plafonner l'avantage fiscal, en l'absence même de constitution d'un déficit foncier, ce qui permet de limiter l'avantage fiscal y compris pour les contribuables qui, par des opérations « Malraux » « effacent » leur revenu global.

2. L'allongement de la durée de l'engagement de location

Le propriétaire bénéficiant du dispositif « Malraux » devait jusqu'à présent louer pendant 6 ans le logement restauré. Désormais, il devra s'engager à **louer pendant 9 ans**, que le propriétaire soit une personne privée ou une société composée d'associés¹. La location devra être **nue** (pour les locaux d'habitation) et affectée à la **résidence principale du locataire**. Il s'agit d'un alignement sur le **droit commun des régimes fonciers spéciaux**.

¹ La société s'engage alors à conserver les parts de ses associés pendant 9 ans.

Est exclue la location à un **membre du foyer fiscal, à un ascendant ou à un descendant**, là encore, le dispositif « Malraux » rejoint le droit commun des régimes fonciers spéciaux.

Une **durée maximale de 4 ans** est fixée entre la prise d'effet de la location et l'année au titre de laquelle la première déduction est opérée. Aujourd'hui, il est prévu que la location prenne effet dans les 12 mois suivants l'achèvement des travaux, mais il peut exister des cas dans lesquels les travaux ne sont jamais achevés, et l'administration fiscale considère qu'un certain nombre d'abus au régime fiscal pouvait ainsi exister.

3. La généralisation de l'exigence de déclaration d'utilité publique

Désormais la restauration qui permettra à un propriétaire de bénéficier du dispositif « Malraux » devra être **déclarée d'utilité publique**. Ce n'était pour l'instant le cas que pour certains types de travaux, et c'est **cet assouplissement de la condition d'utilité publique permet l'élargissement des travaux éligibles**.

4. Autres dispositions

Il est prévu, dans le cas où les conditions de location d'un immeuble ayant donné lieu à l'application du régime « Malraux » ne respectent pas les dispositions prévues par le présent article, de **majorer le revenu foncier de l'année du montant des charges réputées indûment imputées**.

L'article 31 *quater* nouveau du code général des impôts **interdit le cumul** du bénéfice du dispositif « Malraux » avec :

- les **réductions d'impôts suivantes** (prévues par les articles 199 *decies* E à 199 *decies* G, 199 *decies* I et 199 *undecies* A du code général des impôts) : pour investissement dans l'immobilier de loisir, pour investissement dans un logement faisant partie d'une résidence hôtelière à vocation sociale, pour investissement immobilier outre-mer ;

- les **déductions de charges foncières de droit commun** lorsque le contribuable a demandé leur déduction dans le cadre du dispositif « Malraux ».

Ce nouvel article du code général des impôts prévoit que ses dispositions ne s'appliquent pas en cas de **démembrement des immeubles**. Une exception est prévue, en cas de décès d'un conjoint lorsque le couple est soumis à imposition commune. Dans ce cas, le conjoint survivant attributaire du bien ou titulaire de son usufruit peut demander la reprise à son profit, dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités pour la période restant à courir à la date du décès.

Enfin, le présent article **neutralise l'imputation d'un déficit foncier au titre d'opérations « Malraux » dans le calcul du revenu fiscal de référence**. Ce revenu fiscal de référence permet de calculer les droits des

contribuables à certains avantages fiscaux et sociaux (tels que les plafonnements d'impôts locaux, les dispositifs de dégrèvement, etc.). En revanche, rien n'est prévu lorsque l'application du dispositif « Malraux » conduit simplement à « l'effacement du revenu net foncier ».

III LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au terme d'une longue discussion en séance publique, de l'adoption de six sous-amendements, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances, et avec **l'avis favorable du gouvernement**, un amendement modifiant totalement le dispositif proposé par le présent article.

Il est proposé de **transformer l'avantage fiscal du régime « Malraux » en réduction d'impôt, assise sur le montant des dépenses déductibles, retenue dans la limite annuelle de 100.000 euros, et dont le taux serait de 25 % en ZPPAUP et de 35 % en secteur sauvegardé.**

Ainsi le **I.** et le **II.** du présent article, issus de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, prévoient :

- **l'extinction du régime « Malraux » tel qu'il existe;**

- et que les articles fixant actuellement ce régime (soit le *b ter* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts et les deux premiers alinéas du 3° du I de l'article 156 du même code) ne sont pas applicables aux dépenses portant sur des immeubles pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration de travaux a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2009.

A compter de cette date entrerait en vigueur les dispositions d'un nouvel article du code général des impôts, l'article 199 *quatervicies* créant une nouvelle **réduction d'impôt (III.** du présent article tel que rédigé par l'Assemblée nationale).

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT

Les dispositions de la réduction d'impôt sont similaires à ce que prévoyait le présent article dans son économie générale, exception faite de la transformation en réduction d'impôt sur le revenu.

Selon ce dispositif, les **bénéficiaires** de la réduction d'impôt sont les **contribuables domiciliés en France**. Les dépenses éligibles sont, en cas de **restauration, complète** et déclarée **d'utilité publique**, d'un immeuble bâti situé en ZPPAUP ou en secteur sauvegardé :

- destinées aux locaux d'habitation, aux locaux réaffectés à cet usage ou n'ayant jamais servi à cet usage et dont le produit de location est imposé

dans la catégorie des revenus fonciers. L'**extension aux locaux commerciaux** est donc maintenue ;

- les dépenses de réparation et d'entretien supportées par le propriétaire, les primes d'assurance, les dépenses d'amélioration (hors construction, reconstruction ou agrandissement) pour les locaux d'habitation ou à usage professionnel ou commercial (dans ces derniers cas, les dépenses relatives à la lutte contre les effets de l'amiante, et à l'amélioration de l'accueil des personnes handicapées sont ajoutées), les impositions perçues au profit des collectivités territoriales, autres que celles incombant à l'occupant, et les frais de gestion ;

- les frais d'adhésion à des associations foncières urbaines de restauration, les dépenses de travaux imposés ou autorisés en application des dispositions réglementaires et législatives des zones protégées précédemment citées, supportées entre la date de délivrance du permis de construire¹ et jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivante. **La durée de réalisation des dépenses est ainsi rallongée d'une année par rapport au dispositif initial, afin de compenser le niveau relativement bas du plafonnement de la réduction d'impôt.** Il est prévu le cas échéant de prolonger ce délai en cas de découvertes fortuites prévues par le code du patrimoine ou par l'effet de la force majeure ;

- les fractions des provisions versées par le propriétaire pour des dépenses de travaux de la **copropriété** ;

- les travaux devant être réalisés et effectivement payés par l'acquéreur dans le cas d'un **contrat de vente d'immeuble à rénover** prévu par l'article L. 262-1 du code de la construction et de l'habitation.

La réduction d'impôt n'est pas applicable en cas de démembrement du droit de propriété.

B. LE MONTANT DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT

La réduction d'impôt est égale à 25 % du montant des dépenses éligibles, ci-dessus énumérées, dans la limite annuelle de 100.000 euros.

Ce taux est majoré de 10 points, pour atteindre **35 %** du montant des dépenses éligibles pour les immeubles situés dans un secteur sauvegardé. **La hiérarchisation des avantages fiscaux selon que les travaux concernent des immeubles situés en secteur sauvegardé ou en ZPPAUP est ainsi maintenue**, comme dans le dispositif initialement proposé par le gouvernement.

Il est précisé que lorsque le bien est détenu en indivision, chaque indivisaire bénéficie de la réduction d'impôt dans la limite de la quote-part du plafond applicable correspondant à ses droits dans l'indivision.

¹ Ou l'expiration de la date du délai d'opposition à la déclaration préalable.

C. LES CONDITIONS D'ENGAGEMENT DE LOCATION ET D'EXCLUSION D'AUTRES DISPOSITIFS FISCAUX

Comme le prévoyait le dispositif initialement proposé par le gouvernement, le propriétaire s'engage à **louer** le bien au titre duquel il a bénéficié de la réduction d'impôt **pendant 9 ans**¹. La location doit **prendre effet dans les 12 mois** suivants l'achèvement des travaux.

La location à un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant est **exclue**, y compris lorsque le logement est la propriété d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés²

Est **interdit le cumul** de la réduction d'impôt avec :

- les **réductions d'impôts suivantes** (prévues par les articles 199 *decies* E à 199 *decies* G, 199 *decies* I et 199 *undecies* A du code général des impôts) : pour investissement dans l'immobilier de loisir, pour investissement dans un logement faisant partie d'une résidence hôtelière à vocation sociale, pour investissement immobilier outre-mer ;

- les **déductions de charges foncières de droit commun** lorsque le contribuable a demandé leur déduction dans le cadre du nouveau dispositif « Malraux ».

Une **reprise** de la réduction d'impôt obtenue est prévue **au titre de l'année** au cours de laquelle intervient une **rupture de l'engagement de location** ou de **conservation** des parts de société possédant le bien loué, et en cas de **démembrement** (exception faite du cas du décès d'un conjoint d'un couple soumis à imposition commune et sous condition de reprise des engagements courants à la date du décès par le conjoint survivant).

Enfin, il est précisé qu'un **décret d'application** précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article, qui s'applique aux dépenses portant sur des immeubles pour lesquels une demande de permis de construire ou de déclaration de travaux aura été déposée **à compter du 1^{er} janvier 2009**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances estime qu'un **certain équilibre** a été trouvé lors des débats à l'Assemblée nationale, dans le cadre d'une **réflexion globale sur les avantages fiscaux dérogatoires**.

Rappelons que les dispositions de l'article, dans la rédaction proposée par le gouvernement, conduisaient à économiser **3 millions d'euros en 2010**. Selon les estimations des services du ministère de l'économie, des finances et

¹ En nue location, s'il s'agit d'un local d'habitation.

² Interdiction est faite de louer à un des associés, un membre de son foyer fiscal, un ascendant ou un descendant. De plus, les associés s'engagent à conserver leurs parts jusqu'au terme de l'engagement de location.

de l'emploi, le dispositif adopté à l'Assemblée nationale permettrait d'économiser **7 millions d'euros supplémentaires**. Le calibrage de régime fiscal est donc quasiment identique, comme le montre l'exemple d'application des règles proposées, dans l'encadré suivant.

**Un exemple d'application des règles proposées par le gouvernement
et de celles proposées par l'Assemblée nationale pour le régime « Malraux »**

Soit un contribuable propriétaire d'un appartement compris dans un immeuble faisant l'objet d'une restauration complète et sis dans une ZPPAUP.

La dernière année au cours de laquelle il supporte des dépenses de travaux de restauration, le logement est loué pendant quelques mois et le contribuable en retire **10.000 euros de loyers**. Le contribuable a, par ailleurs, au titre d'autres immeubles, **un revenu net foncier de 10.000 euros**.

Au titre de la même année, le contribuable supporte :

- **120.000 euros de dépenses de travaux déclarés d'utilité publique ;**
- **35.000 euros d'intérêts d'emprunt.**

Les **intérêts d'emprunt** sont pris en compte pour l'intégralité de leur montant. Ils viennent « effacer » les loyers de l'immeuble Malraux (10.000 euros) et le revenu foncier net tiré d'autres immeubles (10.000 euros). Le solde en résultant, soit **15.000 euros**, n'est pas imputable sur le revenu global. Il est, en revanche, **reportable** sur les revenus fonciers des dix années suivantes.

Pour « le reste » :

Dans le projet initial du gouvernement:

La première catégorie de dépenses est prise en compte dans la limite d'un plafond qui n'est pas dépassé (charges déductibles pour 75 % de leur montant, soit 90.000 euros pour un plafond de 100.000 euros).

Le contribuable peut donc **déduire 90.000 euros**.

Pour un contribuable dont le taux marginal d'imposition est de 30%, **l'économie d'impôt serait de 27.000 euros**.

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale:

La première catégorie de dépenses fait cette fois l'objet d'une réduction d'impôt de 25%. Elles sont prises en compte dans la limite d'un plafond qui est dépassé. Le montant total de ces charges est, en effet, de 120.000 euros. Elles ouvrent droit à la réduction d'impôt dans la limite annuelle de 100.000 euros.

Le contribuable peut donc bénéficier d'une **réduction d'impôt de 25.000 euros, la fraction excédentaire des dépenses supportées est perdue et ne peut être reportée**.

Source : services du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Votre rapporteur général se demande par ailleurs s'il ne conviendrait pas de limiter à 20 ans, comme il l'avait proposé dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances pour 2006, la durée des avantages « Malraux » qui s'appliquent à 95 secteurs sauvegardés dans 90 villes d'une part, et à près d'un millier de ZPPAUP.

Le dispositif fiscal « Malraux » consiste à accompagner des opérations de rénovation immobilières réalisées dans des conditions qui préservent la qualité architecturale et esthétique de zones urbaines dégradées. Ces opérations sont chères pour les propriétaires et les collectivités, elles ne pourraient trouver leur équilibre sans une aide de la collectivité.

Sa justification est limitée géographiquement puisqu'elle s'applique dans les secteurs sauvegardés au nombre de 95 dans 90 villes, d'une part, et dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, d'autre part, dont près d'un millier auraient été créées ou seraient en cours de création.

Mais cet avantage fiscal, bien que lié à des opérations de rénovation qui, par nature, ont vocation à se terminer un jour, n'est pas limité dans le temps.

La pérennisation des avantages fiscaux « Malraux » dans les mêmes secteurs, dont certains ont été créés il y a près de quarante ans, a aujourd'hui un effet contraire à celui qui était recherché par ses initiateurs de 1962 qui entendaient protéger le « patrimoine urbain », c'est-à-dire des îlots entiers, dans les secteurs historiques des villes.

En effet, elle aboutit à concentrer des incitations fiscales fortes dans des secteurs où elles sont, en quelque sorte, mises en réserve, alors que des quartiers anciens dans d'autres centres-villes continuent de se dégrader.

Un meilleur « roulement » des incitations fiscales entre les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP, une accélération des procédures de réhabilitation pourraient sans doute être obtenus en créant un état de nécessité, lié à la disparition de ces incitations, à l'issue d'un délai déterminé. Le dispositif « Malraux » trouverait alors une **nouvelle vocation**, consistant, au-delà de considérations esthétiques et patrimoniales, à **favoriser l'éradication de l'habitat indigne et la mixité sociale dans les centres-villes anciens.**

Votre rapporteur général vous proposera donc l'adoption d'un amendement ayant pour objet d'éviter de pérenniser inutilement le dispositif des avantages Malraux dans les mêmes secteurs sauvegardés et ZPPAUP et, en contrepartie, de favoriser l'accélération des travaux de réhabilitation et une meilleure répartition des aides fiscales sur les territoires qui en ont le plus besoin, notamment les centres-villes dégradés.

Il prévoit ainsi que les avantages fiscaux disparaissent au bout de vingt ans, ce qui correspond raisonnablement à la durée d'une opération de rénovation immobilière. Ce délai serait comptabilisé à compter de la date de l'acte administratif créant le secteur sauvegardé ou la ZPPAUP.

Pour les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP qui auraient été créés, soit il y a plus de vingt ans, soit durant l'année 1988, **un dispositif de sortie « en douceur » est prévu par la prolongation des avantages fiscaux pendant une durée limitée fixée à quatre ans.**

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

ARTICLE 42 bis (nouveau)

Aménagements du régime fiscal applicable aux monuments historiques

Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, tend à plafonner l'avantage fiscal dont bénéficient les monuments historiques non ouverts au public à 200.000 euros par an d'une part, et à subordonner l'avantage fiscal relatif aux monuments historiques à un engagement de conservation de 15 ans et à l'absence de mise en copropriété non agréée, d'autre part.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME FISCAL EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES D'IMMEUBLES HISTORIQUES

Les propriétaires d'immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques bénéficient d'un régime fiscal spécifique, qui se révèle intéressant dès lors qu'ils entreprennent des **travaux de rénovation**. C'est une façon pour l'Etat de participer « indirectement » à la sauvegarde du patrimoine national.

Pour être considéré comme immeuble historique, le bien doit être répertorié en tant que tel. Trois options sont possibles. L'immeuble est soit :

- **classé monument historique**, cette décision de classement est du ressort du ministère de la culture et du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables :

- **inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques** (ISMH). Cette seconde procédure, plus légère, est souvent mise en œuvre lorsque l'immeuble ou la partie d'immeuble concernée ne justifie pas le classement mais présente un **intérêt historique ou artistique** qui rend légitime une action en faveur de leur préservation. La procédure d'instruction du dossier et la décision d'inscription est déconcentrée au niveau du **préfet de région** depuis 1984 ;

- **élément du patrimoine national** en raison du caractère historique ou artistique, se traduisant par un agrément ministériel du ministre chargé du budget, ou encore en raison du **label délivré par la Fondation du patrimoine**.

Le classement ou l'inscription emporte plusieurs conséquences : une fois inscrit ou classé, **le bien immobilier, ne peut plus être démoli, déplacé ou transformé, en tout ou en partie sans l'accord préalable du ministère**

de la culture et de la communication. De même, les travaux de rénovation sont soumis à l'autorisation de l'administration.

Le régime fiscal se traduit essentiellement par la possibilité d'imputer les déficits fonciers sur les revenus globaux. Trois cas de figures sont possibles. Le tableau ci-dessous récapitule les différentes hypothèses.

Imputation des déficits fonciers concernant des immeubles historiques

Le bien ne produit aucune recette	Le bien n'est pas occupé et produit des recettes	Le bien est occupé et produit des recettes
<p>Qu'il soit ou non ouvert à la visite, occupé ou non par son propriétaire, s'il ne génère aucune recette, les charges foncières qui le concernent sont déductibles du revenu global :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les cotisations de strict entretien versées à l'administration des Affaires culturelles ; - la totalité des dépenses de travaux de réparation ou d'entretien effectuées par le propriétaire ou à sa charge ; - la totalité de toutes les autres charges foncières retenues dans le régime de droit commun et susceptibles d'être déductibles du revenu global. Cette prise en charge varie selon que le bien est ouvert ou non à la visite. <p>La déduction est ainsi égale à 100 % si l'immeuble est ouvert à la visite au moins cinquante jours par an dont vingt-cinq (dimanches et jours fériés inclus) au cours des mois d'avril à septembre inclus ou quarante pendant les mois de juillet à septembre; 50 % dans le cas contraire.</p>	<p>La totalité des charges foncières peut s'imputer sur les revenus fonciers et, au-delà, sans limitation, sur le revenu global, si le bien est loué.</p> <p>Si l'immeuble n'est pas loué et dégage des recettes accessoires - telles que les visites payantes -, ces recettes sont soumises au régime de droit commun après :</p> <ul style="list-style-type: none"> - déduction des charges notamment de rémunération du personnel chargé de recevoir les droits d'entrée et de guider les visiteurs et la déduction forfaitaire ; - abattement forfaitaire en fonction de l'existence ou non d'un jardin ou d'un parc. 	<p>Les charges foncières qui se rapportent à la partie de l'immeuble dont le propriétaire se réserve la jouissance sont imputables en totalité sur le revenu global.</p> <p>Quant aux autres charges, liées notamment au droit de visite ou à l'occupation partielle, elles sont prises en compte pour la détermination du revenu net foncier. En cas de déficit, celui-ci vient s'imputer sans limitation sur le revenu foncier.</p> <p>Si le bien est ouvert à la visite, il est admis que la fraction correspondant à l'ouverture est égale à 75 % du total des charges, les 25 % restants revenant au propriétaire qui les déduit directement de son revenu global.</p>

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Nos collègues députés ont adopté, à l'initiative de leur commission des finances, de profonds aménagements au régime fiscal applicable aux monuments historiques. Le présent article modifie en conséquence l'article 156 du code général des impôts (**I**) et crée un article 156 *bis* nouveau (**II**) au même code.

A. LA MISE SOUS CONDITION DE L'IMPUTABILITÉ SANS PLAFOND DES DÉFICITS AU REVENU GLOBAL POUR LES MONUMENTS OUVERTS AU PUBLIC

Le présent dispositif prévoit que les déficits qui peuvent être imputés sur le revenu global ne sont **pas plafonnés** pour les propriétaires d'immeubles **ouverts au public**, classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire, ou ayant fait l'objet d'un agrément ministériel ni aux propriétaires d'immeubles ayant reçu un label délivré par la Fondation du patrimoine¹ (1° du **I** du présent article).

Le présent article prévoit une **exception** au dispositif qu'il met en place. Ainsi un monument classé monument historique, inscrit à l'inventaire supplémentaire ou ayant fait l'objet d'un agrément ministériel peut-il être considéré, **à titre dérogatoire, comme ouvert au public**, lorsque l'accès des visiteurs est interrompu, pendant une **période inférieure à trois ans à raison de la réalisation de travaux**².

Toutefois, pour bénéficier du dispositif fiscal, les propriétaires doivent respecter **l'article 156 bis nouveau** du code général des impôts (créé par le **II**. du présent article) qui prévoit deux conditions :

- l'engagement du propriétaire de conserver la pleine propriété des immeubles concernés pendant une période d'au moins quinze années à compter de leur acquisition ;

- et l'interdiction pour l'immeuble concerné d'avoir fait l'objet d'une division.

L'article 156 *bis* nouveau serait **applicable à compter de l'imposition des revenus de 2009**³.

¹ Dans les conditions prévues par l'article L. 143-2 du code du patrimoine, et à la condition que ce label a été accordé sur avis favorable du service départemental de l'architecture et du patrimoine.

² III de l'article 156 bis nouveau du code général des impôts. Les immeubles ayant reçu le label de la Fondation du patrimoine ne sont pas visés car ils ne sont pas concernés par les mesures de plafonnement.

³ IV de l'article 156 bis nouveau du code général des impôts.

1. La conservation pendant 15 ans du monument

L'article 156 *bis* nouveau du code général des impôts prévoit que l'imputation sans plafonnement des déficits fonciers issus des travaux réalisés sur les monuments historiques est **subordonné à la condition de conserver pendant 15 ans la pleine propriété de l'immeuble concerné**¹. Ces dispositions s'appliquent également aux immeubles détenus en pleine propriété par des **sociétés civiles** constituées uniquement entre personnes parentes en ligne directe ou entre frères et sœurs, leurs conjoints et, le cas échéant, les enfants de ces différentes personnes².

Si l'**engagement** de conservation n'est **pas respecté**, le revenu global ou le revenu foncier est **majoré du tiers du montant des charges indûment imputées pendant trois années successives**³. **Trois exceptions** sont toutefois prévues à l'application de cette majoration :

- en cas de **licenciement, d'invalidité** ou de **décès** du contribuable ou de l'un des époux soumis à une imposition commune ;

- en cas de **donation** de l'immeuble ou de part de l'immeuble, si les donataires **reprennent l'engagement de conservation pour la durée restant à courir au moment de la donation** ;

- en cas de **démembrement** de la propriété d'un immeuble ou parts, si le titulaire de leur usufruit **reprend l'engagement de conservation pour la durée restant à courir à la date du démembrement**.

2. L'interdiction de mettre le monument en copropriété

L'imputation sans plafonnement des déficits fonciers issus des travaux réalisés sur les monuments historiques est subordonnée, par l'article 156 *bis* nouveau du code général des impôts, à la condition que les immeubles classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire, ayant fait l'objet d'un agrément par le ministère chargé du budget en raison de leur caractère historique ou artistique particulier, ou ayant reçu le label de la Fondation du patrimoine n'aient **pas fait l'objet d'une division**⁴.

Une **exception** est toutefois prévue : lorsque la division fait l'objet d'un **agrément délivré par les ministres chargés du budget et de la culture**.

¹ *I de l'article 156 bis nouveau du code général des impôts.*

² *Par référence à l'article 795 A du code général des impôts.*

³ *Soit l'année au cours de laquelle le manquement survient, et les deux années suivantes.*

⁴ *II de l'article 156 bis nouveau du code général des impôts.*

B. LE PLAFONNEMENT À 200.000 EUROS POUR LES MONUMENTS NON OUVERTS AU PUBLIC

A l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et **contre l'avis du gouvernement**, le présent dispositif prévoit de **plafonner à 200.000 euros** les déficits imputables aux revenus fonciers, afférents à des immeubles classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire, ou ayant fait l'objet d'un agrément ministériel qui ne sont pas ouverts au public et dont les propriétaires respectent les dispositions, précitées, de l'article 156 *bis* du code général des impôts. Il modifie en conséquence le septième alinéa du 3° du I de l'article 156 du code général des impôts (2° du I du présent article). Ne sont **pas mentionnés les immeubles ayant reçu le label de la Fondation du patrimoine** puisqu'ils sont soumis à un régime particulier. La majeure partie des éléments ayant reçu le label doit être visible depuis la voie publique, en revanche, aucune obligation de visite n'est prévue.

En conséquence, le présent article modifie la liste **des charges imputables en déduction du revenu global** lorsqu'elles n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories. Elles sont **limitées à 200.000 euros par an** pour les **immeubles** qui ne sont **pas ouverts au public** et qui sont des immeubles **classés monuments historiques**, inscrits à **l'inventaire supplémentaire**, ou ayant fait l'objet d'un **agrément** par le ministre chargé du budget en raison de leur caractère historique ou artistique particulier. Pour **les immeubles ayant reçu un label de la Fondation du patrimoine, les charges afférentes ne sont pas limitées** (3° du I du présent article).

Notons que si les propriétaires d'immeubles classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire, ayant fait l'objet d'un agrément ministériel ou ayant reçu le label de la Fondation du patrimoine ne respectaient pas les conditions de conservation pendant 15 ans de l'immeuble et l'interdiction de mise en copropriété hors conditions particulières, ils perdraient le bénéfice de l'application du régime fiscal relatif aux monuments historiques, que ces derniers soient ouverts au public ou non.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le gouvernement a remis, en application de l'article 68 de la loi de finances pour 2008, un rapport au Parlement évaluant « *l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant* ». Aux termes des travaux qui ont été menés, la position du gouvernement **consistait à ne pas plafonner le régime fiscal** « monuments historiques », et c'est en ce sens

qu'il a déposé un **sous-amendement** à l'amendement adopté par nos collègues députés visant à **supprimer les mesures de plafonnement prévues**¹.

Cette disposition paraissait sage pour les raisons suivantes :

- **l'investissement lié aux « monuments historiques » n'est pas, contrairement à d'autres investissements engagés dans le cadre de dispositifs fiscaux avantageux, réalisé dans un but lucratif.** Bien souvent, il est même « subi » au nom de la conservation d'un héritage familial, et de certaines valeurs ;

- la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques a posé un principe lourd de conséquences : les monuments historiques présentent un **intérêt général**, et les textes ultérieurs sont venus préciser que les propriétaires sont **responsables** des monuments qu'ils possèdent. De **nombreuses sujétions** pèsent sur eux. Lorsque le propriétaire exerce sa pleine responsabilité d'entretien de son immeuble, il doit obtenir un accord particulier des services de l'Etat, **plus encadré que les autres autorisations d'urbanisme**². De plus, en cas de défaillance du propriétaire, l'Etat peut exécuter **des travaux d'office** après mise en demeure infructueuse, et en **demande le remboursement au propriétaire**. Il peut **exproprier** le bien si celui-ci ne peut rembourser.

Par ailleurs, il semble très étonnant de ne **pas traiter de la même façon tous les immeubles répertoriés en raison de leur valeur architecturale et culturelle**. Ainsi, le présent article prévoit de **ne pas plafonner les déficits imputables aux revenus globaux lorsque sont concernés des immeubles ayant un label de la Fondation du patrimoine, même lorsqu'ils ne sont pas ouverts au public**. Cette différence de traitement ne paraît ni justifiée, ni acceptable.

Dans ces conditions, votre commission vous proposera de supprimer le plafonnement de ce régime fiscal.

En effet, le régime des monuments historiques ne constitue **pas un instrument de réduction de l'impôt** utilisé dans le cadre d'une optimisation patrimoniale, comme le notaient d'ailleurs nos collègues députés dans leur rapport d'information sur les niches fiscales³. Ils précisaient, ce qui correspond à une conviction profonde de votre rapporteur général : « *ce*

¹ Le sous-amendement a été repoussé par trois voix par scrutin public.

² En effet, le permis de construire ne peut être obtenu sans autorisation de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) pour un monument classé ou accord préalable pour un monument inscrit. Ces autorisations ou accords préalables peuvent être assortis de prescriptions techniques précises et de demande de réalisation d'études historiques et ou techniques particulières. La commission nationale des monuments historiques examine les travaux les plus importants. Enfin, les travaux sur un monument classé doivent être réalisés sous la maîtrise d'œuvre d'un architecte en chef des monuments.

³ Rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale, n° 946, (XIII^e législature), présenté par nos collègues Didier Migaud, président, Gilles Carrez, rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno.

dispositif est très clairement l'un de ceux dans lesquels la dépense fiscale vient directement se substituer à une dépense budgétaire. »

Rappelons que le **rapport sur l'état du parc monumental français**, prévu à l'initiative de votre rapporteur général par l'article 90 de la loi de finances pour 2007¹, remis au Parlement le 21 janvier 2008 précisait que : « *pour assurer une conservation satisfaisante du patrimoine identifié comme menacé, un investissement global de **2 milliards d'euros** sur les 5 ans à venir serait nécessaire* », soit **400 millions d'euros** par an. Ce sont donc **près de 117 millions d'euros** qui manquent dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, comme le notait notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture ». Dans ce contexte économique **contraint**, il ne paraît **pas souhaitable de réduire l'effort d'investissement des propriétaires privés en faveur des monuments historiques dont ils assument la charge, que ceux-ci soient ou non ouverts au public.**

De plus, comme le remarquent les représentants des propriétaires des monuments concernés, tels que l'association « Demeure historique », il semble que **la somme des prélèvements fiscaux et sociaux** (contribution et cotisations sociales des salariés) **versés au titre des monuments historiques excède celle de la dépense fiscale** (évaluée à **30 millions d'euros**, soit **10 millions d'euros** au titre des charges directement **déduites du revenu global** et **20 millions d'euros** au titre des règles spécifiques **d'imputation sur le revenu global des déficits fonciers**). Cette analyse n'a été remise en question ni dans le cadre du rapport d'information précité de nos collègues députés, ni par les services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Par ailleurs, votre rapporteur général se **félicite** des mesures, auxquelles sont favorables les associations des propriétaires des monuments historiques privés, qui visent à « normaliser » le dispositif fiscal relatif aux monuments historiques en imposant la **conservation pendant 15 ans** des immeubles concernés et en **interdisant**, sauf conditions particulières et encadrées, la **transformation en copropriété de ces bâtiments**. Il vous propose donc de **maintenir ces dispositions au sein du présent article.**

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

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

ARTICLE 43

Plafonnement des réductions d'impôt obtenues au titre des investissements réalisés outre-mer

Commentaire : le présent article propose de plafonner le montant des réductions d'impôt sur le revenu pouvant être obtenues au titre des investissements réalisés en outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

Deux dispositifs de réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés outre-mer ont été prévus par la loi de programme pour l'outre-mer, dite « loi Girardin », du 21 juillet 2003¹ : d'une part, la défiscalisation des **investissements productifs** et, d'autre part, la défiscalisation des **investissements dans le secteur du logement et au capital de certaines sociétés**.

A. LA DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS

1. Le mécanisme de la défiscalisation des investissements productifs

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts prévoit un dispositif de **défiscalisation des investissements productifs neufs** réalisés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, dans le cadre d'une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu. Les foyers fiscaux pouvant bénéficier de cette défiscalisation sont ceux domiciliés en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts.

Le champ des entreprises concernées est vaste puisqu'il s'étend à l'ensemble des secteurs économiques, à l'exception de ceux expressément exclus. Les secteurs exclus sont le commerce, la restauration (à l'exception des restaurants de tourisme classés), les cafés, débits de tabac et de boissons, le conseil, la recherche et développement, l'éducation, la santé et l'action sociale, la banque, finance et assurance, les activités immobilières, de navigation de croisière, les services fournis aux entreprises (à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et des centres d'appels), les activités de loisirs, associatives et postales.

¹ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

Ce mécanisme de défiscalisation permet au contribuable de **réduire le montant de son impôt sur le revenu d'un montant égal à 50 % de celui de l'investissement** réalisé. Ce taux est majoré dans certains cas particuliers. Il est porté à :

- 60 % pour les investissements réalisés en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Wallis-et-Futuna ;

- 60 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie ;

- 70 % dans les départements d'outre-mer (DOM) pour les investissements réalisés dans le secteur de la navigation de plaisance.

Enfin, ces taux sont majorés de 10 points pour les investissements réalisés dans le secteur des énergies renouvelables.

En pratique, le montage financier consiste, la plupart du temps, pour le contribuable, à participer à une société en nom collectif (SNC), qui achète le bien en recourant pour partie à un emprunt bancaire. La SNC loue par la suite le bien à l'entreprise exploitante en outre-mer, qui lui verse des loyers, permettant le remboursement de l'emprunt bancaire. Dans ce cas, le mécanisme de défiscalisation impose à la fois que le bien soit conservé par l'entreprise pendant une durée de 5 ans et que les associés des sociétés propriétaires des biens conservent leurs parts dans ces sociétés pour une durée équivalente.

Au terme de cette période de 5 ans :

- soit le cumul des loyers versés par l'entreprise excède le prix de l'investissement et celui-ci est rétrocédé à l'entreprise exploitante pour un euro symbolique ;

- soit l'entreprise acquitte à la société la valeur de l'investissement non encore couverte par les loyers versés.

2. La rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal

Par rapport aux autres mécanismes de défiscalisation, celui des investissements productifs en outre-mer présente une spécificité. En effet, afin de garantir que le mécanisme profite aux entreprises d'outre-mer, **un dispositif de rétrocession est institué** par l'article 199 *undecies* B précité. Il est applicable aux montages financiers, évoqués ci-avant, où l'exploitant loue le bien à une société regroupant les investisseurs. Dans ce cas, **la loi impose que 60 % du montant de la réduction d'impôt soit rétrocédé à l'entreprise exploitante, sous forme de diminution du loyer et, le cas échéant, du prix de cession du bien à l'exploitant**. Ce taux est réduit à 50 % pour les

investissements dont le montant par programme et par exercice est inférieur à 300.000 euros par exploitant.

Ainsi, pour le contribuable, un investissement de 100 produit une économie d'impôt sur le revenu de 50. A cette économie, il convient de retrancher le montant de l'avantage rétrocédé à l'exploitant, soit, en général, 60 %, donc 30. Enfin, le contribuable doit s'acquitter des frais de montage de l'opération perçus par les cabinets en défiscalisation, qui s'élèvent, en général, à environ 4 % du montant de l'investissement. Il en résulte, **pour un investissement de 100, que le gain net du contribuable est de 16.**

Pour sa part, l'exploitant ne bénéficie que du montant de la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal procuré aux contribuables finançant l'investissement, au terme de la location-vente à loyer bonifié. Ainsi, **le mécanisme de la défiscalisation est comparable, pour l'exploitant, à une subvention de l'ordre de 30 % du montant de l'investissement.**

3. Un mécanisme d'imputation de la réduction d'impôt avantageux

Une autre spécificité de ce dispositif de défiscalisation est qu'il procure une **réduction d'impôt imputable sans limitation de montant sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année de réalisation** de l'investissement.

Par ailleurs, l'article 199 *undecies* B précité dispose que si le montant de la réduction d'impôt excède l'impôt dû par les contribuables, l'excédent constitue une **créance sur l'Etat, reportable sur les montants d'impôt sur le revenu des 5 années suivantes.**

Enfin, sous certaines conditions, une partie de cette créance peut être, à terme, remboursée au contribuable. Ainsi :

- à l'expiration des 5 années d'imputation sur l'impôt sur le revenu dû, la fraction non utilisée de la réduction d'impôt est remboursée au contribuable **dans la limite d'un montant d'investissement de 1,525 million d'euros** ;

- sur demande du contribuable qui participe personnellement, directement et de manière continue à l'exploitation de l'entreprise dont l'investissement a ouvert droit à déduction, la fraction non utilisée de la réduction d'impôt peut être remboursée, dès la troisième année, dans la limite de 40 % du crédit d'impôt et d'un montant d'investissement de 1,525 million d'euros.

D'après les chiffres figurant dans le rapport remis par le gouvernement au Parlement en avril 2008 sur les niches fiscales non

plafonnées¹, ce dispositif concernait 9.870 foyers fiscaux en 2006, pour un montant de dépense fiscale évalué à 550 millions d'euros.

B. LA DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT ET AU CAPITAL DE CERTAINES SOCIÉTÉS

La défiscalisation en matière d'investissements dans le secteur du logement et au capital de certaines sociétés, prévue par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, s'applique dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, jusqu'au 31 décembre 2017.

1. La défiscalisation dans le secteur du logement

La défiscalisation dans le secteur du logement permet au contribuable de **réduire le montant de son impôt sur le revenu d'un pourcentage du montant de l'investissement** qu'il réalise, égal à :

- **25 % de l'investissement en cas d'acquisition ou de construction d'un logement affecté, pendant une durée de 5 ans, à l'habitation principale du contribuable.** La réduction d'impôts est étalée sur 10 ans, le contribuable bénéficiant chaque année d'une réduction égale à 10 % du montant total de l'avantage fiscal ;

- **25 % de l'investissement en cas de travaux de réhabilitation sur des logements achevés depuis plus de 40 ans,** lorsque le propriétaire prend l'engagement d'affecter pour 5 ans le logement à son habitation principale ou de louer pour 5 ans ce logement à des personnes non membres de son foyer fiscal. La réduction d'impôts est étalée sur 5 ans, le contribuable bénéficiant chaque année d'une réduction égale à 20 % du montant total de l'avantage fiscal ;

- **40 % de l'investissement en cas d'acquisition ou de construction d'un logement,** si le propriétaire prend l'engagement de le louer pendant une durée minimale de 5 ans à une personne non membre de son foyer fiscal. Ce taux s'applique aussi aux prix de souscription de parts ou actions de sociétés dont l'objet réel est exclusivement la construction de logements neufs affectés à location dans les mêmes conditions. La réduction d'impôts est étalée sur 5 ans, le contribuable bénéficiant chaque année d'une réduction égale à 20 % du montant total de l'avantage fiscal.

¹ *Rapport évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.*

Ce taux de 40 % est **porté à 50 %** à condition que le loyer et les ressources du locataire n'excèdent pas des plafonds fixés par décret et que la location dure au minimum 6 ans. Cette disposition spécifique vise à rendre plus favorable les investissements **dans le secteur du logement locatif intermédiaire**, dont les loyers sont réglementés, que dans le secteur du logement locatif libre, qui n'est soumis à aucun plafond de revenu et de loyer pour le locataire.

Ces taux sont par ailleurs majorés de 10 points lorsque le logement est situé dans une zone urbaine sensible des DOM ou de Mayotte. Ils sont majorés de 4 points lorsqu'ils concernent des équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable.

Enfin, pour le calcul de la réduction d'impôt, les sommes versées ne sont prises en compte que dans la **limite de 2.058 euros hors taxe par mètre carré de surface habitable**, cet indice évoluant en fonction du coût de la construction.

2. La défiscalisation des investissements au capital de certaines sociétés

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit par ailleurs une **réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % des souscriptions en numéraire au capital de certaines sociétés**, sous réserve de conservation pendant une durée minimale de 5 ans de ces parts. Les sociétés visées sont :

- les sociétés de développement régional ;
- les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés et effectuant des investissements productifs neufs dans les secteurs éligibles pour l'application de la défiscalisation en matière d'investissements productifs prévus à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts ;
- les sociétés spécialisées dans le financement d'entreprises exerçant exclusivement leur activité outre-mer ;
- les sociétés en difficulté au sens de l'article 44 *septies* du code général des impôts et exerçant exclusivement leur activité dans les secteurs éligibles pour l'application de la défiscalisation en matière d'investissements productifs prévus à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts ;
- les sociétés qui réalisent des investissements nécessaires à l'exploitation d'un service public industriel et commercial en outre-mer.

D'après le rapport précité remis par le gouvernement au Parlement en avril 2008, **le dispositif global de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts concernait 29.000 foyers fiscaux en 2006, pour une dépense fiscale de 220 millions d'euros.**

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LA PLAFONNEMENT DES RÉDUCTIONS D'IMPÔTS

Le I du présent article prévoit un **plafonnement global du montant des réductions d'impôt sur le revenu pouvant être obtenues, au titre d'une même année, pour un foyer fiscal, du fait des dispositifs de défiscalisation** prévus par les articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* B du code général des impôts, y compris la créance de l'Etat née lorsque le montant de la réduction d'impôt au titre de la défiscalisation des investissements productifs excède le montant d'impôt sur le revenu dû par le contribuable.

Ainsi, il est inséré un article 199 *undecies* D au code général des impôts, qui prévoit un plafond correspondant à :

- **15 % du revenu imposable du foyer ;**
- **ou, si elle est supérieure, à la somme de 40.000 euros.**

Par conséquent, tout foyer fiscal dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 266.667 euros d'impôt sur le revenu pourrait bénéficier d'une réduction d'impôt de 40.000 euros par an au titre de la défiscalisation en outre-mer. A partir d'un revenu fiscal de référence de 266.667 euros, le taux de 15 % du revenu fiscal s'appliquera. A titre d'exemple, un foyer fiscal payant 1 million d'euros d'impôt sur le revenu pourrait bénéficier d'une réduction d'impôt de 150.000 euros.

Le plafonnement prévu par le projet de loi de finances s'applique au montant des réductions d'impôts **avant rétrocession, moins favorable au contribuable** que le plafonnement après rétrocession, **puisque celui-ci devra retrancher au montant de sa réduction d'impôt la part de l'avantage fiscal rétrocédée à l'entreprise exploitante**. Ainsi, le plafond de 40.000 euros ne correspondrait, après rétrocession de 60 % de cet avantage fiscal, qu'à un gain net pour le contribuable de 16.000 euros.

B. LA SUPPRESSION DU REMBOURSEMENT DE LA CRÉANCE FISCALE

Le II du présent article prévoit, par ailleurs, de **supprimer la possibilité pour le contribuable de se voir rembourser le montant des réductions d'impôt qu'il n'aurait pu imputer sur ses versements d'impôt** sur le revenu. Les dispositions visées sont à la fois le remboursement à l'issue de la période de 5 années et le remboursement anticipé, après 3 années, lorsque le contribuable participe directement à la gestion de l'entreprise ayant effectué l'investissement.

Cette disposition doit être lue comme une **limitation supplémentaire du montant de la réduction d'impôt**. En effet, d'une part, le I du présent article implique que le montant global de la réduction d'impôt est plafonné. Ce plafonnement, en réduisant le montant de la réduction d'impôt, aurait déjà

pour conséquence de réduire le reliquat éventuel de cette réduction d'impôt après imputation sur les versements d'impôt sur le revenu.

En plus de cette limitation, le II du présent article vient **supprimer la possibilité de se faire rembourser le reliquat éventuel de réduction d'impôt**. Il en résulte qu'un contribuable ne pourra obtenir le bénéfice d'une réduction d'impôt que dans la limite des montants cumulés d'impôt sur le revenu qu'il acquittera durant les cinq années suivantes. L'éventuel reliquat de réduction d'impôt sera perdu.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA MODIFICATION DU PLAFONNEMENT POUR QU'IL S'APPLIQUE APRÈS RÉTROCESSION

L'Assemblée nationale a adopté un amendement au présent article, présenté par sa commission des finances. Cet amendement a pour but que **le plafond de 40.000 euros ne s'applique qu'après prise en compte de la rétrocession** d'une partie de l'avantage fiscal à l'entreprise exploitante. Cet aménagement vise à ne pas traiter le dispositif de défiscalisation outre-mer de manière discriminatoire par rapport aux autres dispositifs qui, eux, ne contiennent aucun dispositif de rétrocession.

Ainsi, après l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, l'article 199 *undecies* D prévoit, à travers un dispositif particulièrement complexe, deux cas distincts, en fonction du taux de rétrocession minimal imposé par la loi :

- **si la loi impose un taux de rétrocession minimal de 60 %**, le montant global de la réduction d'impôt, obtenue au titre de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, sera **imputable annuellement dans la limite d'un plafond fixé à 100.000 euros**, ce qui correspond à un plafond de 40.000 euros après rétrocession ;

- **si la loi impose un taux de rétrocession minimal de 50 %**, le montant global de la réduction d'impôt, obtenue au titre de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, sera **imputable annuellement dans la limite d'un plafond fixé à 80.000 euros**, ce qui correspond à un plafond de 40.000 euros après rétrocession.

Par ailleurs, si le contribuable le souhaite, il pourra opter pour un plafond de **15 %**, **qui continuera à s'appliquer avant rétrocession**, afin de ne pas élever de manière trop importante le niveau de réduction d'impôt pouvant être obtenu pour les contribuables aux revenus les plus élevés. Ce taux de 15 % avant rétrocession **correspond à un taux de 6 % du revenu fiscal de référence après rétrocession** dans le cas général d'un pourcentage de rétrocession de 60 %.

B. L'ARTICULATION AVEC LE PLAFONNEMENT GLOBAL DE CERTAINS AVANTAGES FISCAUX AU TITRE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

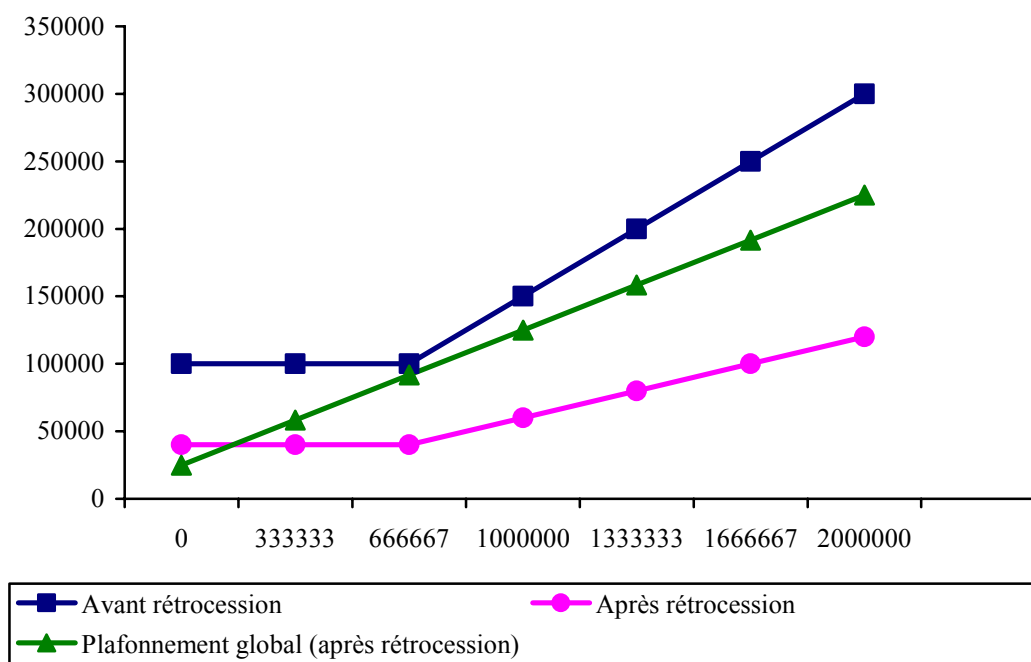
L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un article 44 *bis* nouveau, qui prévoit le **plafonnement global de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu**. Le plafond applicable s'élève à **25.000 euros plus 10 % du revenu fiscal de référence du contribuable**.

Les avantages résultant des **deux dispositifs de défiscalisation spécifiques à l'outre-mer sont inclus dans le périmètre de ce plafonnement global**. Par ailleurs, en ce qui concerne la défiscalisation résultant de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, le dispositif prévoit que le plafonnement de la réduction d'impôt s'entend **après rétrocession**.

Le graphique ci-dessous présente l'articulation entre le plafonnement global, qui s'entend après rétrocession, et les plafonnements spécifiques à la défiscalisation des investissements en outre-mer, avant et après rétrocession.

Montants de la réduction d'impôt dans le cas d'une rétrocession de 60 %

(en euros)



Source : commission des finances

Il apparaît donc que **jusqu'à un revenu fiscal de référence de 150.000 euros, le plafonnement global sera plus restrictif que le plafonnement spécifique à l'outre-mer**. Sous ce plafond de 150.000 euros, un contribuable qui n'utiliserait que le dispositif de réduction d'impôt au titre des investissements productifs en outre-mer verrait donc sa réduction d'impôt

plafonnée, de fait, à 25.000 euros plus 10 % de son revenu après rétrocession, et non à 40.000 euros après rétrocession, comme le prévoit le présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN PLAFONNEMENT SOUHAITABLE AU REGARD DE L'ÉQUITÉ FISCALE

1. La défiscalisation en outre-mer est le dispositif qui permet aux contribuables de réduire le plus fortement leur impôt sur le revenu

D'après les chiffres fournis dans le rapport précité d'avril 2008 remis par le gouvernement au Parlement, les montants moyens des réductions d'impôt au titre des deux dispositifs en cause sont :

- de 55.724 euros pour le dispositif de défiscalisation des investissements productifs ;

- de 7.586 euros pour le dispositif de défiscalisation en matière de logement.

Au regard de ces montants, il apparaît que **les revenus concernés sont relativement élevés.**

Le rapport précité indique par ailleurs que « *pour les 100 foyers fiscaux qui ont bénéficié des avantages fiscaux les plus importants sur leurs revenus en 2005, l'effet de la réduction d'impôt pour investissements productifs (art. 199 undecies B) est le plus important* ». L'absence de plafonnement de ce dispositif est en effet, pour les contribuables souhaitant réduire le montant de leur impôt sur le revenu, particulièrement attractif, par rapport aux autres possibilités de réduction d'impôt, le plus souvent déjà plafonnées¹. Ainsi, en termes de montants, **la réduction d'impôt pour les investissements productifs en outre-mer est également le dispositif qui permet aux contribuables de réduire le plus fortement leur impôt sur le revenu.**

2. Le plafonnement est fixé à un niveau relativement élevé

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, le plafonnement proposé par le présent article, **dans sa rédaction initiale**, devrait concerner, au total, **3.100 foyers fiscaux** sur un total de 38.870 foyers bénéficiant de l'un des deux dispositifs de défiscalisation en outre-mer, soit

¹ Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi avait identifié, dans son rapport précité d'avril 2008, outre les dispositifs de défiscalisation en outre-mer, deux dispositifs non plafonnés : celui en faveur de la restauration du patrimoine et des monuments historiques et celui des loueurs en meublé professionnels.

moins de 8 % des bénéficiaires, correspondant aux revenus les plus élevés. En termes de montants, l'effet sur l'impôt des contribuables concernés était un accroissement global des recettes de **168 millions d'euros**, correspondant à 21,8 % du total des montants des réductions d'impôt accordées en 2006 au titre de ces dispositifs. La comparaison entre le taux de contribuables concernés et le montant des réductions d'impôt indique clairement que l'utilisation des dispositifs de défiscalisation est très concentrée au niveau des plus hauts revenus.

Après l'assouplissement opéré à l'Assemblée nationale, **le dispositif de plafonnement ne touche plus que 1.576 foyers fiscaux, soit 4 % des bénéficiaires du dispositif, pour un montant global de réduction d'impôt de 135 millions d'euros, soit 17,5 % du montant total des réductions d'impôts au titre de la défiscalisation en outre-mer.**

Le plafonnement préserve donc largement le dispositif de défiscalisation des investissements réalisés en outre-mer.

3. Le flux des investissements en outre-mer devrait être préservé

D'un point de vue économique, **ce dispositif ne devrait pas porter atteinte aux entreprises ultramarines.** En effet, le plafonnement de la défiscalisation devrait se traduire, pour les entreprises effectuant des investissements lourds, par **la recherche d'un plus grand nombre de « petits » investisseurs.** L'objectif affiché par le gouvernement n'est d'ailleurs pas de réduire le montant global des investissements en outre-mer mais de permettre à un plus grand nombre de contribuables de participer à ces opérations de financement.

Par ailleurs, **la fixation d'un plafond en pourcentage du revenu, et non d'un plafond en valeur absolue, devrait permettre de conserver l'attractivité du dispositif pour les plus hauts revenus.** Un contribuable dont les revenus s'élèvent à 10 millions d'euros annuels pourrait ainsi obtenir une réduction d'impôt à hauteur de 1,5 million d'euros et un gain financier net de 600.000 euros, après rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal. Le plafonnement de la défiscalisation en outre-mer sera ainsi **le seul dispositif à se fonder sur un pourcentage du revenu du contribuable.**

Toutefois, du fait de l'augmentation du nombre d'investisseurs, **une partie croissante des opérations de défiscalisation pourrait nécessiter le recours au dispositif de l'appel public à l'épargne,** qui devient obligatoire à partir de plus de 100 investisseurs. De ce fait, votre rapporteur général vous proposera d'élargir aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés le champ des sociétés pouvant prendre en charge le montage financier des opérations de défiscalisation des investissements productifs, afin de faciliter le recours à la procédure d'appel public à l'épargne.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur général **approuve le dispositif de plafonnement institué par le présent article, qui**

permet de concilier la nécessité d'une plus grande équité fiscale et les besoins en financement des entreprises d'outre-mer.

4. La suppression de la possibilité de remboursement de la réduction d'impôt

Le II du présent article propose, par ailleurs, de supprimer la possibilité de remboursement du reliquat de réduction d'impôt sur le revenu, non imputé sur les versements d'impôt sur le revenu.

Si **cette mesure est globalement souhaitable** afin de viser un objectif de plus grande équité fiscale entre l'ensemble des contribuables, il semble toutefois qu'**elle pourrait être excessivement préjudiciable pour les entrepreneurs individuels qui investissent eux-mêmes dans leur propre entreprise en outre-mer**. L'objectif du dispositif étant de limiter les défiscalisations des contribuables recherchant uniquement un avantage fiscal et non de porter préjudice aux entreprises ultramarines, votre rapporteur général vous proposera un amendement prévoyant que les entrepreneurs investissant dans leur propre entreprise en outre-mer conserveront le bénéfice de ce remboursement, dans une limite de 100.000 euros.

B. CERTAINS AMÉNAGEMENTS RESTENT NÉCESSAIRES

Votre rapporteur général propose **un amendement qui vise trois objectifs distincts**, afin d'améliorer certains points du dispositif proposé.

1. Un aménagement rédactionnel

L'amendement proposé apporte une **précision rédactionnelle** au présent article, en modifiant la référence à une « créance » par celle à un « report » d'imposition, qui vise à **clarifier le fait que le bouclier fiscal s'appliquera après imputation de ces réductions d'impôts**, ce qui est de nature à en renforcer l'équité, le dispositif actuel restant, pour les contribuables, ambigu sur ce point.

2. Le cas particulier des entrepreneurs investisseurs

L'amendement proposé par votre rapporteur général **prévoit par ailleurs un dispositif spécifique** de réduction d'impôt pour les **entrepreneurs qui investissent eux-mêmes** dans une entreprise, **à l'exploitation de laquelle ils participent de manière personnelle, directe et continue** :

- d'une part, en **augmentant le plafond de la réduction d'impôt de 40.000 euros à 100.000 euros pour ces entrepreneurs qui investissent dans leur propre entreprise**. Cette mesure correspond à un engagement pris par le gouvernement à l'Assemblée nationale. Le dispositif actuel aurait, en effet,

pour effet pervers de rendre plus favorables les investissements croisés entre entrepreneurs ultramarins – ils bénéficieraient alors à la fois de la réduction d'impôt et de la rétrocession – que les investissements directs des entrepreneurs ultramarins dans leur propre entreprise, qui n'ouvrent pas droit à la rétrocession ;

- d'autre part, **il rétablit la possibilité pour ces mêmes entrepreneurs**, lorsqu'ils investissent dans leur propre entreprise, de **solliciter le remboursement** de la réduction d'impôt qu'ils n'ont pu imputer sur leurs revenus, dans une limite de 100.000 euros.

Le périmètre de cette mesure est **limité aux entrepreneurs ayant réalisé l'investissement** et qui, dans le cadre de l'activité ayant ouvert droit à réduction, **participent à l'exploitation** au sens des dispositions du 1° *bis* du I de l'article 156, c'est-à-dire **de manière personnelle, directe et continue**. Cela garantit que la mesure ne sera pas détournée de son objectif par des investisseurs qui ne sont pas directement exploitants des entreprises bénéficiaires de l'investissement.

3. La facilitation du recours à l'appel public à l'épargne

Enfin, l'amendement proposé vise à **faciliter le recours à une procédure d'appel public à l'épargne** pour les opérations d'investissements qui regroupent plus de 100 investisseurs.

En effet, en plafonnant la réduction d'impôt résultant des investissements en outre-mer, certaines opérations risquent de nécessiter davantage d'investisseurs. Pour garantir que les appels publics à l'épargne soient possibles, **l'amendement vise à permettre que l'opération d'investissement se fasse par l'intermédiaire de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés**, qui peuvent faire appel public à l'épargne. Le dispositif actuel implique le recours à des sociétés en nom collectif, qui ne peuvent faire appel public à l'épargne.

Cette possibilité serait soumise à plusieurs conditions :

- l'obtention d'un agrément du ministre chargé du budget ;
- la rétrocession de 60 % de la réduction d'impôt à l'entrepreneur recevant l'investissement, comme c'est le cas pour les montages financiers actuels ;
- le fait pour la société d'avoir pour objet exclusif l'acquisition d'investissements productifs en vue de la location au profit d'une entreprise située en outre-mer.

Enfin, **l'avantage fiscal procuré serait exclusif des autres avantages auxquels une société soumise à l'impôt sur les sociétés et ses actionnaires peuvent prétendre** : réduction d'impôt au titre des investissements en outre-mer en matière de logement (article 199 *undecies* A),

réduction d'impôt sur le revenu pour les souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de PME (article 199 *terdecies-0 A*, dispositif dit « Madelin »), imputation sur l'impôt de solidarité sur la fortune des versements effectués au titre de souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés (article 885-0 *V bis*), réduction d'assiette de l'impôt sur les sociétés pour les exploitations situées dans les départements d'outre-mer et éligibles à la défiscalisation (article 217 *bis*) et réduction d'impôt pour les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés au titre des investissements réalisés en outre-mer (article 217 *undecies*). Sont également exclus les dispositifs d'imputation des moins-values sur les plus-values de même nature réalisées au cours de la même année ou des dix années suivantes (11 de l'article 150-0 *D*) ainsi que l'abattement de 40 % sur les dividendes versés, censé éviter les doubles impositions, ces sociétés n'ayant pas pour fonction de verser des dividendes (2° du 3 de l'article 158).

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

ARTICLE 43 bis (nouveau)

Aménagement du régime fiscal applicable aux souscriptions au capital de sociétés de financement de la pêche artisanale

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a pour objet de transformer la déduction plafonnée du revenu net global en réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 40% des montants souscrits au capital des sociétés de financement de la pêche artisanale (SOFIPÊCHE).

I. L'AVANTAGE FISCAL ATTACHÉ AU FINANCEMENT DE LA PÊCHE ARTISANALE

A. LE DISPOSITIF EXISTANT

L'article 163 *duovicies* du code général des impôts prévoit que sont déductibles du revenu net global, les souscriptions en numéraire effectuées par des personnes physiques, ayant leur domicile fiscal en France, au capital de sociétés agréées, soumises à l'impôt sur les sociétés, et pour activité le financement de la pêche artisanale.

Les titres souscrits doivent être conservés pendant 5 ans et la déduction ne peut excéder 25 % du revenu net global dans la limite des plafonds annuels suivants :

- 19.000 euros pour les contribuables célibataires veufs ou divorcés ;
- et 38.000 euros pour les contribuables mariés ou liés par un Pacs.

Pendant cette période, le bénéficiaire de la déduction ne peut détenir plus de 25 % du capital de la SOFIPÊCHE et en cas de cession de tout ou partie des titres souscrits avant l'opération du délai de 5 ans, le montant des sommes déduites est ajouté au revenu net global de l'année de cession.

B. L'APPLICATION DU DISPOSITIF

Alors que le régime fiscal a été créé en 1977, le recensement rendu public dans le fascicule d'évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2009 ne fait apparaître que 21 bénéficiaires pour un montant de dépenses fiscales « é » en 2007 et non précisé pour 2008 et 2009, qui serait de l'ordre de 500.000 euros. De fait, l'autorité des marchés

financiers (AMF) n'a délivré en 2007 qu'un seul visa SOFIPÊCHE pour une autorisation de souscription de l'ordre de 2,1 millions d'euros¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, avec l'avis favorable du gouvernement propose, dans le cadre de la transformation de l'ensemble du dispositif d'assiettes, de convertir la déduction d'impôt sur le revenu.

Le I du présent article met fin au régime de la déduction fiscale le 31 décembre 2008.

Le II prévoit que le taux de la réduction serait fixé à 40 % du montant des sommes effectivement versées à compter du 1^{er} janvier 2009, selon les mêmes modalités de plafonnement, soit 25 % du revenu net global dans les limites précédemment citées de 19.000 euros pour les personnes seules et 38.000 euros pour les couples soumis à l'imposition commune.

Le III instaure une dérogation à l'obligation d'investissement pendant 5 ans pour les cas de licenciement, d'invalidité ou de décès du contribuable ou de l'un des époux soumis à une imposition commune.

Cette transformation en réduction d'impôt a été effectuée suivant le même principe pour la souscription de parts de SOFICA dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2006. Le soutien aux sociétés de financement des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles s'avère nettement plus dynamique. Ainsi, plus de 6.000 foyers bénéficient de 30 millions d'euros d'avantage fiscal.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général s'interroge sur l'opportunité d'accroître une dépense fiscale dans le secteur en pleine mutation de la pêche artisanale. Le nombre des bénéficiaires représente **une niche particulièrement confidentielle**.

Toutefois, il convient de préciser que le dispositif proposé s'intégrerait dans le plafonnement global institué par l'article 44 *bis* du présent projet de loi de finances.

Conformément au principe posé par l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques, en cours d'adoption par le Parlement, votre rapporteur général entend mettre en pratique **le principe de limitation dans le temps de toute nouvelle niche**.

¹ Source : site de l'AMF, visa n° 07-740 du 11 décembre 2007. Aucun visa n'a été délivré en 2006, contre 2 en 2005 et 8 en 2004.

C'est pourquoi, il vous propose un **amendement tendant à limiter à trois ans le bénéfice de cet avantage fiscal**. A l'issue de cette période, le gouvernement devra remettre une évaluation du coût et de l'efficacité du dispositif.

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

ARTICLE 43 ter (nouveau)

**Renforcement de l'avantage fiscal attaché au compte épargne
codéveloppement**

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a pour objet de renforcer l'avantage fiscal attaché au compte épargne codéveloppement, par l'établissement d'une réduction d'impôt à hauteur de 40 % au lieu d'une déductibilité plafonnée des sommes versées.

I. LE COMPTE ÉPARGNE CODÉVELOPPEMENT

A. LE RÉGIME FINANCIER ET FISCAL

Le compte épargne codéveloppement (CEC) est un **outil d'incitation au développement solidaire**, mis en place par l'article premier de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (complétée par un décret du 19 février 2007) et régi par l'article L. 221-33 du code monétaire et financier. Il peut être proposé par tout établissement de crédit et par tout établissement autorisé à recevoir des dépôts, qui s'engage par convention avec l'Etat à respecter les règles fixées pour le fonctionnement de l'épargne codéveloppement.

Il est destiné à recevoir l'épargne de ressortissants en situation régulière, venant de certains pays en développement figurant sur une liste fixée par arrêté interministériel (soit 54 pays actuellement), et titulaires d'une carte de séjour permettant l'exercice d'une activité professionnelle. Cette épargne est dédiée au **financement d'investissements¹ concourant au développement économique** des pays bénéficiaires. La durée du placement doit être comprise entre un et six ans, et les versements entre 50 et 50.000 euros.

Il est prévu qu'un **comité** examine périodiquement la cohérence des projets financés par le CEC avec les différentes actions de financement du développement et formule des recommandations aux ministres concernés.

¹ Aux termes du III de l'article L. 221-33 du code monétaire et financier, ces investissements sont :

- la création, la reprise ou la prise de participation dans les entreprises locales ;
- l'abondement de fonds destinés à des activités de microfinance ;
- l'acquisition d'immobilier d'entreprise, d'immobilier commercial ou de logements locatifs ;
- le rachat de fonds de commerce ;
- le versement à des fonds d'investissement dédiés au développement ou des sociétés financières spécialisées dans le financement à long terme.

Sur le plan fiscal, l'article 163 *quinquies* du code général des impôts dispose que les sommes versées annuellement sur un CEC peuvent ouvrir droit, sur option de son titulaire, à une déduction du revenu net global de son foyer, **dans la double limite annuelle de 25 % de celui-ci et de 20.000 euros par personne**. La déduction est donc acquise lors de l'abondement du compte et non lors de la réalisation ultérieure des investissements.

En cas de non-respect de l'objet du CEC, le retrait de tout ou partie des sommes versées sur un tel compte et ayant donné lieu à déduction est conditionné au paiement préalable d'un prélèvement au taux de 40 % sur ces sommes, qui entend donc **dissuader une utilisation du compte non-conforme à son objet**.

B. UNE LENTE MISE EN ŒUVRE

Le CEC a été complété par un **livret d'épargne pour le codéveloppement** (LEC), introduit par l'article 52 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile¹. Aux termes de l'article L. 221-34 du code monétaire et financier, le livret est « *destiné à recevoir l'épargne d'étrangers majeurs ayant la nationalité d'un pays en voie de développement [...], titulaires d'un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à un an et fiscalement domiciliés en France, aux fins de financer des opérations d'investissement dans les pays signataires d'un accord avec la France prévoyant la distribution du livret d'épargne pour le codéveloppement* ».

A l'issue d'une phase d'épargne au cours de laquelle les sommes placées sont **bloquées pour une durée d'au moins trois ans**, le titulaire du livret bénéficie d'une prime d'épargne plafonnée et fonction de son effort d'épargne, lorsqu'il contracte un prêt pour investir dans le développement solidaire. Les investissements ouvrant droit à la prime sont définis dans les accords signés entre les pays en développement et la France.

Ces deux instruments financiers sont présentés comme des leviers essentiels de promotion du développement solidaire, **le LEC étant plutôt dédié à des bénéficiaires modestes** désireux de participer au développement de leur pays. Ils contribuent également à capter et à orienter une partie des transferts d'épargne des migrants, qui représentent des montants très substantiels² et transitent majoritairement par des circuits d'utilisation certes aisée mais dont le coût peut être élevé, et qui ne présentent pas toujours toutes les garanties au regard de la lutte contre le blanchiment ou de la sécurité lors de la réception des fonds.

¹ Et complétée par le décret n° 2008-613 du 27 juin 2008 relatif au livret d'épargne pour le codéveloppement.

² Les transferts au départ de la France ont été évalués par la Commission européenne à 4,5 milliards d'euros par an (majoritairement au profit des trois pays du Maghreb), et à **8 milliards d'euros, si l'on inclut les transferts informels**, dans le rapport remis en septembre 2008 par M. Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique.

Le démarrage effectif de ces deux véhicules de placement est toutefois lent et les dépenses fiscales associées sont nulles. Une première convention de CEC a été signée le 11 septembre 2007 avec le groupe des Caisses d'épargne, puis début 2008 avec une banque tunisienne, l'objectif étant d'assurer la distribution du compte d'ici la fin de l'année 2008. En outre, des négociations sont en cours pour étendre le dispositif à d'autres établissements bancaires. D'après la DGTPE, ce type de compte pourrait concerner potentiellement 1,4 million de personnes.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du gouvernement, propose de **renforcer l'avantage fiscal du CEC** – soit la déductibilité plafonnée du revenu net des sommes versées sur le compte – en le convertissant en une **réduction d'impôt**.

Le **I** du présent article limite le bénéfice de l'avantage actuel aux sommes versées **avant le 1^{er} janvier 2009** sur un compte épargne codéveloppement.

Le **II** introduit un nouvel article 199 *duovicies* dans le code général des impôts, qui prolonge et amplifie l'avantage fiscal. Il prévoit ainsi que les contribuables domiciliés en France (au sens de l'article 4B du code général des impôts, selon la référence habituelle) peuvent bénéficier d'une **réduction d'impôt sur le revenu de 40 %** du montant des sommes effectivement versées sur un CEC à compter du 1^{er} janvier 2009. Cette réduction demeure toutefois soumise à un **double plafond** identique à l'actuel, soit 20.000 euros et 25 % du revenu net global.

Cet avantage procède d'un alignement sur celui ouvert pour la souscription de parts de SOFICA, tel qu'il a été modifié par la loi de finances rectificative pour 2006.

Le retrait de tout ou partie des sommes versées sur un tel compte et ayant donné lieu à la réduction d'impôt est subordonné au respect de l'objet du compte, soit le financement d'un investissement tel que défini au III de l'article L. 221-33 du code monétaire et financier, évoqué *supra*.

En cas de non-respect de cet objet, le retrait des sommes ne peut avoir lieu qu'après paiement d'un **prélèvement au taux de 40 %, majoré des intérêts mensuels de retard** au taux de 0,40 % par mois. Ces intérêts courent sur la période écoulée entre le 31 décembre de l'année d'imputation de la réduction d'impôt et la date de retrait des sommes.

Les modalités d'application de cet article sont fixées par décret.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général s'interroge sur l'opportunité et la portée de ces dispositions. Dans l'esprit de notre collègue député Gilles Carrez, il s'agit manifestement de relancer un dispositif qui ne fonctionne pas. Néanmoins la réduction d'impôt ainsi octroyée représente un avantage très substantiel qui contrevient à la volonté de votre commission de ne pas « creuser » davantage des niches fiscales surabondantes.

Il importe d'ailleurs de relever que ce dispositif serait **soumis au plafond global des niches fiscales** prévu par le nouvel article 44 *bis* du présent projet de loi, dès lors qu'il ne figure pas dans la liste des exceptions prévue par le texte proposé pour le *c*) du 2 du nouvel article 200-0 A du code général des impôts.

Si les intentions de l'Assemblée nationale étaient maintenues, la réduction d'impôt **viendrait s'ajouter à l'avantage fiscal attaché au nouveau dispositif des sociétés de financement du développement (SOFIDEV)** introduit en première partie du présent projet de loi de finances (article 2 *ter*), soit une réduction d'impôt sur le revenu de 25 %¹ au titre des souscriptions en numéraire au capital de ces sociétés.

A l'initiative de votre commission et au moins à titre conservatoire, le Sénat a néanmoins supprimé le régime des SOFIDEV afin de disposer d'une meilleure visibilité sur les projets, sociétés et investisseurs auxquels il est susceptible de s'appliquer.

Enfin, la « léthargie » actuelle du CEC est également liée à la **lenteur des négociations avec les banques susceptibles de le distribuer**, puisque seules deux conventions ont jusqu'à présent été signées. La Banque postale figure vraisemblablement parmi les établissements privilégiés pour proposer ce type de produit, mais n'a pas encore signé de convention.

Conformément à sa doctrine et de façon cohérente avec l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques tel qu'amendé par le Sénat, votre commission vous propose un **amendement tendant à limiter à trois ans le bénéfice de ce nouvel avantage fiscal**, période à l'issue de laquelle le dispositif devra faire l'objet d'un bilan coût/avantages.

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

¹ Plafonnée à 9.000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés, et à 18.000 euros pour les contribuables mariés ou liés par un pacte civil de solidarité, soumis à imposition commune.

ARTICLE 44

Réforme du régime de la location meublée

Commentaire : le présent article tend à réformer le régime de la location meublée professionnelle (LMP) afin d'en réserver le bénéfice aux personnes inscrites au registre du commerce et des sociétés en tant que loueurs professionnels et tirant de leur activité de location une part significative de leurs revenus.

I. UN RÉGIME FISCAL AVANTAGEUX

Le régime fiscal des revenus tirés de la location meublée est favorable à un double titre :

- les revenus sont considérés non comme des revenus fonciers mais comme des **bénéfices industriels et commerciaux (BIC)**, et soumis en conséquence à un régime plus favorable au contribuable.

En premier lieu, il permet, à la condition de percevoir des recettes brutes inférieures à 76.300 euros par an, de bénéficier du **régime des micro-entreprises qui ouvre droit à un abattement de 71 %**. Par comparaison, on rappellera que le régime micro applicable aux revenus fonciers ne prévoit qu'un abattement de 30 % et qu'il n'est, en outre, applicable, qu'aux foyers dont les recettes locatives annuelles brutes sont inférieures à 15.000 euros.

En second lieu, il **permet d'amortir** l'immeuble et le mobilier loués. Cet amortissement n'est admis en déduction du revenu imposable que dans la limite du montant du loyer acquis et ne peut, par lui-même, créer de déficit. Il permet, en revanche, d'effacer des revenus imposables. En outre, les amortissements qui ne peuvent être comptabilisés en l'absence de résultat positif peuvent être **différés sans limitation de durée**, faculté qui est au cœur de nombreux montages d'investissements pour la location en meublé.

En troisième lieu, il peut permettre d'ouvrir droit au régime des plus-values professionnelles et notamment à **l'exonération complète de plus-values** dès lors que l'activité est exercée depuis au moins 5 ans et que les recettes brutes annuelles n'excèdent pas 250.000 euros hors taxes en moyenne au cours des deux derniers exercices.

Enfin, en quatrième lieu, **l'imputation des déficits** est reportable sans limitation de montant sur le revenu global dans la mesure où l'activité est exercée **à titre professionnel**.

- le **caractère professionnel de l'activité** est apprécié de manière dérogatoire à la règle générale applicable en matière de BIC.

Le bénéfice du statut de LMP est en effet accordé, aux termes de l'article 151 *septies*, dernier alinéa du code général des impôts, sous réserve d'une seule condition « quantitative » de revenus perçus.

La qualité de loueur professionnel est ainsi reconnue aux personnes qui sont inscrites en cette qualité au registre du commerce et des sociétés¹, et qui réalisent plus de 23.000 euros de recettes annuelles **ou** retirent de l'activité de loueur 50 % au moins de leur revenu.

Le seuil de 23.000 euros qui s'apprécie en retenant le total des recettes réalisées par les membres d'un même foyer fiscal, n'a pas été révisé depuis le début des années 1980.

L'exercice à titre professionnel de l'activité de location meublée résulte ainsi de la réunion d'un **critère quantitatif** et d'un **critère formel**, étant précisé que l'inscription au registre du commerce et des sociétés n'est pas toujours opposée en pratique par l'administration.

La définition des loueurs en meublé professionnels est donc en marge de la définition générale des activités professionnelles telle qu'elle a été posée par l'article 156, I-1° *bis* du CGI, inséré par la loi de finances pour 1996². Cette règle concerne les foyers fiscaux dont aucun membre ne s'implique professionnellement dans la poursuite de l'activité qui est à l'origine des déficits. Elle prévoit que les déficits provenant d'une activité industrielle, commerciale ou artisanale, exercée à titre non professionnel, ne sont imputables que sur les bénéfices de même nature retirés au cours de l'année ou des six années suivantes. Elle a eu pour objectif principal de mettre un terme à l'imputation sur le revenu global de déficits qui, sous couvert d'une activité relevant des BIC structurellement déficitaire, proviennent en fait de la réalisation de simples placements dans lesquels l'acquéreur n'assume pas les risques inhérents à l'exploitation³.

Le régime LMP, depuis le début des années 2000, a bénéficié d'un **fort attrait des investisseurs**, en particulier dans deux secteurs qui se sont ajoutés aux résidences de tourisme : celui des résidences pour étudiants et celui des résidences para-hôtelières destinées aux personnes âgées

¹ L'administration n'oppose pas la condition d'inscription au registre du commerce, exigée pour obtenir la qualité de loueur professionnel, si celle-ci a été refusée par le greffe du tribunal de commerce.

² Article 72 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995.

³ Les procédés dits de défiscalisation les plus couramment utilisés consistaient à acquérir, au travers d'une EURL, ou d'une SARL de famille ayant opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes :

- soit une partie des biens nécessaires à l'activité (chambres d'hôtels, lots de copropriété de résidence médicalisée...), ces derniers étant alors apportés en jouissance à une société en participation ;
- soit des parts de la société de personnes propriétaire de ces biens (en général, une SNC).

dépendantes (Ehpad). En effet, le statut de LMP permet également à l'investisseur de récupérer la TVA sur les services associés si l'investissement est réalisé par l'intermédiaire de sociétés civiles ou commerciales. Sur ces deux secteurs, le taux de rentabilité des investissements, hors avantage fiscal, se situe entre 4,5 et 8 %.

Le coût fiscal du régime LMP n'est pas identifié dans les documents budgétaires (fascicule des « Voies et moyens »).

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Dans le cadre du plafonnement des avantages fiscaux qui permettent aux contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant, le présent article propose une réforme du régime de la location meublée professionnelle.

La réforme proposée comporte **trois mesures principales** :

– elle **limite les avantages fiscaux** pouvant être retirés de l'imposition des revenus de la location meublée comme bénéfices industriels et commerciaux au titre, d'une part, du régime des micro-entreprises et, d'autre part, du régime des plus-values professionnelles.

Le paragraphe I du présent article soumet ainsi les revenus tirés de la location meublée au régime des micro-entreprises applicable aux autres prestations de service alors qu'ils relèvent actuellement du régime des micro-entreprises applicable aux activités de vente de biens.

En conséquence, le plafond de chiffre d'affaires annuel hors taxes conditionnant le bénéfice du régime micro serait ramené de 76.300 euros à 27.000 euros tandis que le taux de l'abattement serait ramené de 71 % à 50 %.

Le paragraphe I 1° du présent article modifie le régime de l'exonération des plus-values de cession et propose d'aligner les loueurs en meublés sur les prestataires de service. En conséquence, le bénéfice de l'exonération des plus-values sera désormais réservé aux loueurs en meublés dont la moyenne des recettes est inférieure à 90.000 euros contre un plafond antérieur de 250.000 euros.

– elle modifie les **conditions dans lesquelles la qualité de loueur meublé professionnel pourra être acquise** en réservant son bénéfice aux personnes inscrites au registre du commerce et des sociétés en tant que loueurs professionnels et tirant de leur activité de location une part significative de leurs revenus, en valeur absolue (23.000 euros) **et** en valeur relative (50 %). Ces deux dernières conditions deviennent ainsi **cumulatives** (paragraphe II, 2° du présent article) ;

– elle autorise, aussi, **l'imputation sur le revenu global** d'un déficit résultant de l'activité de **location meublée non professionnelle** dans la limite annuelle d'un **montant maximal de 10.700 euros**, la fraction dépassant cette limite pouvant être reportée sur les revenus futurs de la location meublée non professionnelle dans un délai maximal de dix ans.

On observera que **cette disposition contribue à conserver un caractère très avantageux au régime de la location meublée non professionnelle**, notamment par rapport à l'investissement locatif, puisqu'elle accorde le même droit d'imputation sur le revenu global – jusqu'à 10.700 euros de déficit – mais également celui d'amortir la totalité du bien et d'imputer la totalité des intérêts, et cela sans plafonnement des loyers ni des ressources du locataire.

Le présent article prévoit enfin des **dispositions transitoires** permettant une prise en compte progressive de la condition relative à la part des recettes de la location meublée dans les revenus d'activité du foyer pour les loyers tirés de locations commencées avant le 1^{er} janvier 2009.

Il apporte également plusieurs **précisions** utiles reprenant les positions de la jurisprudence, concernant :

- l'appréciation au niveau du foyer fiscal des recettes annuelles tirées de la location meublée et de l'inscription au registre du commerce et des sociétés ;

- la date à laquelle la location est réputée commencer, soit la date d'acquisition d'un logement ou de l'achèvement d'un logement acquis avant celle-ci (dans l'hypothèse d'un achat dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements au présent article.

Elle a tout d'abord, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, retenu un **calcul plus simple pour l'appréciation du critère de professionnalité lié au seuil des revenus professionnels ou de remplacement**.

Le nouveau calcul ne prend pas en compte le résultat imposable de la location meublée dans les revenus auxquels sont comparées les recettes de cette activité pour l'appréciation du critère de professionnalité.

Par coordination, il est proposé que ces recettes égalent la somme des autres revenus professionnels ou de remplacement pris en compte et non plus

la moitié de cette somme y compris le résultat imposable de la location meublée.

Ainsi, un contribuable ayant 100.000 euros de salaire et autres revenus professionnels¹ serait considéré comme loueur meublé professionnel s'il réalise plus de 100.000 euros de recettes de location meublée.

Critères de professionnalité		
Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale
Les loueurs professionnels s'entendent des personnes inscrites en cette qualité au registre du commerce et des sociétés	Un membre du foyer fiscal au moins est inscrit au registre du commerce et des sociétés en qualité de loueur professionnel	Un membre du foyer fiscal au moins est inscrit au registre du commerce et des sociétés en qualité de loueur professionnel
... qui réalisent plus de 23.000 euros de recettes annuelles ou retirent de cette activité au moins 50 % de leur revenu.	Les recettes annuelles retirées de cette activité par l'ensemble des membres du foyer fiscal excèdent 23.000 euros	Les recettes annuelles retirées de cette activité par l'ensemble des membres du foyer fiscal excèdent 23.000 euros
	Ces recettes excèdent la moitié des revenus du foyer fiscal soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires au sens de l'article 79(1) , bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles, bénéfices non commerciaux, revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62.	Ces recettes excèdent les revenus du foyer fiscal soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires au sens de l'article 79, des bénéfices industriels et commerciaux autres que ceux tirés de l'activité de location meublée , des bénéfices agricoles, des bénéfices non commerciaux et des revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62.

Source : commission des finances

L'Assemblée nationale a également, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, complété le présent article par un **dispositif particulier d'incitation fiscale** pour les investissements dans les **établissements pour personnes âgées, les résidences avec services pour étudiants et les résidences de tourisme classées**.

¹ Seraient exclus les indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères qui, aux termes de l'article 79 du CGI, concourent également à la formation du revenu global servant de base à l'impôt sur le revenu.

Ce dispositif propose, pour les seuls logements inclus dans ces résidences, de créer une **réduction d'impôt** spécifique se substituant aux possibilités d'imputation d'un déficit sur le revenu global.

La réduction d'impôt serait assise sur le prix des logements. Son **taux serait fixé à 5 %**, ce qui correspond à l'avantage en impôt obtenu par un contribuable imposé au taux marginal au titre de l'imputation, en première année, d'un déficit de l'ordre de 15 % du prix de revient du logement.

Son **montant serait plafonné à 25.000 euros**, niveau d'avantage en impôt maximal actuellement prévu dans le cadre de la réduction d'impôt dite « Demessine » en faveur de l'investissement dans des résidences de tourisme classée en ZRR.

L'avantage serait subordonné à un engagement de location de neuf ans à l'exploitant de la résidence.

Le prix de revient du logement, dont les loyers seraient ensuite imposés dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux sous le régime des loueurs meublés non professionnels, ferait ensuite l'objet d'un abattement de 15 % pour le calcul de l'amortissement, la réduction d'impôt ayant produit, dès la première année, un avantage fiscal correspondant à l'imputation sur le revenu global d'une charge équivalente.

Elle a, enfin, adopté un amendement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En premier lieu, votre rapporteur général tient à souligner que **la réforme du champ du régime de la micro-entreprise** proposée par le I du présent article **ne concerne ni les chambres d'hôtes ni les gîtes ruraux**.

Ce point a été affirmé de façon très claire par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi lors du débat sur le présent article en séance publique à l'Assemblée nationale¹. De plus, les propos de la ministre rejoignent une position administrative constante, qui apparaît notamment dans la réponse adressée par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à la question écrite n° 29.472 (XII^e législature) de notre collègue député Jean-Luc Reitzer².

¹ *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du lundi 17 novembre 2008.*

² *Réponse du ministre à la question écrite de notre collègue député Jean-Luc Reitzer : « Les revenus tirés de prestations de nature hôtelière ou parahôtelière n'entrent pas dans le champ d'application de la contribution sur les revenus locatifs. Sont considérées comme des prestations de nature hôtelière ou parahôtelière les conventions d'hébergement qui, en raison des services fournis ou proposés, dépassent la simple jouissance du bien. Au cas particulier, les exploitants de chambres d'hôtes, parties à la charte des gîtes de France, fournissent en principe, en sus de l'hébergement, au moins trois des prestations exigées par l'article 261-D-4^o-b du code général des impôts (le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et*

Il ne s'agit donc pas de modifier substantiellement le dispositif proposé, en supprimant la réforme du champ du régime de la micro-entreprise pour les loueurs de logements meublés, **afin de répondre à un problème qui ne se pose pas.**

S'agissant de la **nouvelle incitation fiscale** proposée par l'Assemblée nationale, votre rapporteur général observe qu'elle viendra « **compenser** » la **perte subie par les investisseurs qui exercent, par ailleurs, une autre activité professionnelle et ne seront donc, en principe, plus susceptibles d'être considérés comme loueurs en meublés professionnels (LMP).**

La limitation du nouvel avantage fiscal aux investissements dans certains **types de résidences** doit permettre de préserver le financement de la construction de logements dont la réalisation présente un **intérêt général certain.**

Il devrait toutefois être **soumis au dispositif de plafonnement global des niches fiscales**, tel qu'il est prévu par l'article 44 *bis* inséré par l'Assemblée nationale dans le présent projet de loi de finances.

Votre rapporteur général observe, enfin, que la réforme du régime de la location meublée, dont il approuve l'orientation en vue d'une professionnalisation réelle, risque cependant de poser quelques difficultés pour des **programmes de construction déjà engagés.**

L'équilibre financier d'un certain nombre d'opérations en cours, notamment en ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) qui ne sont pas encore livrées, pourrait en effet être menacé, le présent article prévoyant simplement une application à compter de l'imposition des revenus de 2009.

Votre commission vous propose donc un **amendement visant à exclure de l'application immédiate de la réforme les opérations qui auraient fait l'objet d'un début de commercialisation.**

Pour ne pas pénaliser les programmes en cours, il est proposé de leur appliquer les mêmes dispositions transitoires que celles applicables aux locations ayant effectivement débuté avant le 1^{er} janvier 2009.

En outre, dans le souci de faciliter la transition entre l'ancien et le nouveau régime, il est proposé d'augmenter le coefficient multiplicateur de recettes et d'allonger la période transitoire, en permettant ainsi de conserver plus facilement le statut de loueur en meublé professionnel.

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

la réception même non personnalisée de la clientèle) rendues dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements d'hébergement à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle. Ils exercent dans ce cas une activité parahôtelière n'entrant pas dans le champ d'application de la contribution sur les revenus locatifs ».

ARTICLE 44 bis (nouveau)

Plafonnement global de certains avantages propres à l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article, adopté à l'Assemblée nationale, vise à plafonner la somme de certains avantages fiscaux propres à l'impôt sur le revenu à un montant de 25.000 euros et 10 % du revenu de base servant au calcul de l'impôt.

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2006 portant notamment réforme du barème de l'impôt sur le revenu, votre rapporteur général indiquait que celle-ci était « *indissociable de celle des niches fiscales, qui sont précisément à l'origine de l'opacité et donc de l'inefficacité de notre système fiscal* »¹.

Le dispositif aujourd'hui introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Michel Bouvard, Yves Censi, Jérôme Chartier, Louis Giscard d'Estaing, Frédéric Lefebvre et Charles de Courson, avec l'avis favorable du gouvernement, résulte donc d'un long cheminement en faveur de l'encadrement des avantages fiscaux et de l'équité du mode de calcul de l'impôt sur le revenu.

I. LE CHEMINEMENT VERS LE PLAFONNEMENT DES « NICHES FISCALES »

A. LA TENTATIVE DE PLAFONNEMENT EN LOI DE FINANCES POUR 2006 DÉCLARÉE INCONSTITUTIONNELLE

A l'initiative du gouvernement, l'article 78 de la loi de finances pour 2006 prévoyait un plafonnement d'une liste d'avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu.

Cet article disposait que le montant des avantages fiscaux soumis au plafonnement ne pouvait procurer une réduction du montant de l'impôt dû supérieure à 8.000 euros ou 13.000 euros pour les foyers dont l'un des membres au moins est titulaire de la carte d'invalidité (ce montant pouvait être majoré de 1.000 euros par enfant à charge ou par personne âgée de plus de 65 ans, membre du foyer).

¹ *Rapport n° 99 (2005-2006) - tome III - volume 1.*

Dans sa décision n° 2005-530 du 19 décembre 2005, le Conseil constitutionnel a censuré les modalités du plafonnement retenues par le législateur et non le dispositif dans son principe. Cet article a été déclaré contraire à la Constitution **en raison de :**

- la « *complexité excessive* » du mécanisme adopté. Sa mise en œuvre aurait, en effet, supposé que les contribuables concernés aient pu opérer, avec « *un degré de prévisibilité raisonnable* », les arbitrages nécessaires et le calcul du montant de l'impôt dû, ce qui n'était pas possible en l'espèce. Le Conseil constitutionnel a critiqué la complexité du dispositif qualifié « *d'inintelligible* », « *d'incompréhensible* », à tel point qu'elle remettait en cause la garantie des droits, prévue à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme ;

- **l'absence de motifs d'intérêt général suffisants** pour justifier une telle complexité, notamment au regard de la portée résiduelle du dispositif et de son faible rendement budgétaire.

Cette décision a ainsi inscrit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel un principe d'adéquation entre la complexité de la norme fiscale, son incidence budgétaire, la capacité du contribuable de l'anticiper¹ et la force du motif d'intérêt général qu'elle est réputée porter.

Votre rapporteur général avait alors indiqué que, si le dispositif proposé traduisait une recherche d'équité méritoire, il aboutissait inévitablement à des complexités et à des insatisfactions.

Déjà, pour 2007, le gain fiscal résultant du plafonnement proposé était évalué par l'administration fiscale à seulement 50 millions d'euros, un montant sans commune mesure avec le montant des avantages fiscaux en jeu.

B. LA RECHERCHE INFRUCTUEUSE D'UNE IMPOSITION MINIMALE

En 2007, à l'initiative de notre collègue député Pierre Méhaignerie, l'article 15 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, prévoyait la présentation au Parlement d'un rapport sur les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques.

Il s'agissait d'étudier différentes options permettant de créer une imposition minimale qui concernerait les français aux revenus les plus élevés, considérant que la multiplication des avantages fiscaux, la possibilité de les cumuler et l'augmentation progressive des taux et des plafonds de ces avantages sont autant de facteurs qui peuvent faire obstacle à la progressivité de l'impôt sur le revenu.

¹ En particulier dans le cadre de ses décisions d'investissement.

Dans les conclusions de son **rapport remis le 15 octobre 2007 au Parlement, le gouvernement n'a pas retenu de dispositif d'imposition minimal**, considérant que les exemples américains et canadiens d'application de ce système n'étaient pas transposables en France. Par ailleurs, les quatre options étudiées tendant à l'imposition minimale forfaitaire sur les recettes brutes, l'imposition minimale proportionnelle au revenu, le plancher d'imposition inspiré du plafonnement des impositions directes, ou l'imposition minimale proportionnelle à une cotisation de référence ont été écartées par le gouvernement au motif que :

- les mécanismes les plus simples comme l'imposition minimale forfaitaire sur les recettes brutes ne permettent pas d'atteindre la cible désignée dans la mesure où son caractère forfaitaire peut conduire à frapper des populations de contribuables n'ayant bénéficié d'aucun avantage fiscal ;

- les mécanismes plus complexes ne sont pas sans risque juridique au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

En conclusion, le gouvernement considérait que la CSG apparaissait dans ce contexte clairement comme « constituant déjà un socle d'imposition minimale ».

C. LE PLAFONNEMENT DES DISPOSITIFS SANS LIMITATION DE MONTANT

Adopté par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du gouvernement, à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Didier Migaud, président de la commission des finances, **l'article 68 de la loi de finances pour 2008** prévoyait la présentation devant les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant le 15 février 2008, d'un **rapport « évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant »**.

Le gouvernement n'a retenu dans le périmètre d'évaluation que les dispositifs déplafonnés concernant l'IR qui sont « perçus comme étant ceux qui procurent les avantages fiscaux les plus importants ».

Le rapport propose la réforme et le **plafonnement des cinq mesures suivantes** :

- la réduction d'impôt sur le revenu à raison des **investissements locatifs réalisés outre-mer** (article 199 *undecies* A) qui concernait 29.000 ménages en 2006 pour une dépense fiscale de 220 millions d'euros ;

- la réduction d'impôt sur le revenu à raison des **investissements productifs réalisés outre-mer** qui concernait 9.870 foyers fiscaux en 2006 pour une dépense fiscale de 550 millions d'euros ;

- le **dispositif de la loi « Malraux »** (articles 31-I-1° *b ter* et 156 I 3° du CGI), portant déductibilité des dépenses spécifiques et imputation sur le

revenu global du déficit foncier au titre des immeubles situés en secteur sauvegardé, qui concernait 3.540 foyers fiscaux et 6.160 locaux en 2006 pour une dépense fiscale évaluée à 55 millions d'euros ;

- le régime des **monuments historiques** (articles 156-I-3 et 156-II-1 du CGI), dont l'avantage fiscal réside dans la déduction, sans limitation, des charges spécifiques ou des déficits fonciers sur le revenu global, qui concernerait 2.600 contribuables pour une dépense fiscale évaluée à 30 millions d'euros ;

- le régime des **loueurs en meublé professionnels**, qui permet l'imputation du déficit issu de l'activité sur le revenu global sans limitation de montant, pour lequel 32 % des loueurs qui déclarent un déficit annulent totalement leur impôt. En revanche, « le coût pour l'Etat n'est pas aisé à estimer » car il met en jeu plusieurs impôts distincts et le gain fiscal pour le contribuable s'étale sur toute la période de son investissement. Toutefois, il est indiqué que 3.657 contribuables sur les 7.663 loueurs professionnels auraient bénéficié en 2005 d'une dépense fiscale estimée à 18 millions d'euros.

Si l'objet de ce rapport portait sur la faisabilité du plafonnement de ces niches dans le but d'améliorer la progressivité de l'impôt et l'équité fiscale, il ne présentait pas de gain budgétaire significatif dans la mesure où, hormis la possible suppression du régime des loueurs de meublé professionnels, la pertinence de ces dispositifs n'était pas remise en cause. La portée de ce rapport s'en trouvait singulièrement réduite.

D. VERS LA SYSTÉMATISATION DE L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

Dans la suite des initiatives parlementaires tendant à amorcer un processus d'évaluation systématique des régimes fiscaux dérogatoires, le rapport rappelle que les décisions du **comité de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007** visaient une meilleure gestion des dépenses fiscales, prévoyant notamment :

- la réalisation systématique d'une étude d'impact préalable à toute nouvelle création, comptant une comparaison de l'intérêt de l'outil fiscal par rapport à l'outil budgétaire ;

- un principe de limitation dans le temps des dépenses fiscales, leur renouvellement étant conditionné par une étude d'impact ;

- l'exposé chaque année en annexe du projet de loi de finances de l'évolution de la liste des dépenses.

Enfin, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur général avait proposé de s'atteler à la **régulation du flux des nouvelles niches fiscales et la réduction du stock existant**. A cet effet, il avait déposé un amendement visant à limiter la durée de près de 120 niches fiscales.

Au total, le coût global des mesures concernées par l'amendement s'élevait à près de 12,1 milliards d'euros au titre de l'impôt sur le revenu. Cette démarche d'instauration de « niches à durée déterminée » (NDD) s'apparentait à celle poursuivie par l'Assemblée nationale, mais en créant une **obligation d'évaluation**, sous peine de non reconduction des régimes fiscaux dérogatoires, et à terme plus à même de dégager des postes d'économies budgétaires.

E. L'ENCADREMENT ET LA LIMITATION DANS LE TEMPS DES DISPOSITIFS FISCAUX DÉROGATOIRES

Enfin, lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques, en cours d'adoption par le Parlement, votre rapporteur général a mis l'accent sur la nécessité de respecter un certain nombre de règles de bonnes pratiques en matière d'allègements fiscaux et sociaux.

Tels qu'amendés par le Sénat, les articles 9 et 10 du projet de loi précité tendent respectivement à encadrer les mesures nouvelles en fonction de l'évolution des recettes et à prévoir une obligation de compensation des créations ou extensions de « niches » fiscales ou sociales par la suppression ou la réduction d'autres « niches » pour soumettre le stock des niches existantes à la norme « zéro volume » et pour poser le principe de la durée limitée de toute nouvelle niche.

Sauf mention contraire, toute disposition dérogatoire ne serait applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Michel Bouvard, Yves Censi, Jérôme Chartier, Louis Giscard d'Estaing, Frédéric Lefebvre et Charles de Courson, avec l'avis favorable du gouvernement, résulte ainsi d'un long cheminement.

Il instaure un plafonnement global sur certains dispositifs fiscaux dérogatoires. Il définit les taux et les modalités de calcul. Il définit ensuite une assiette et les dépenses fiscales dérogatoires qui sont incluses dans le plafond.

Pour éviter que le cumul des avantages fiscaux ne réduise la progressivité de l'impôt, il propose, en complément du plafonnement individuel de chaque avantage fiscal, de plafonner la somme de l'ensemble des mesures catégorielles dont peut bénéficier un même foyer fiscal.

A. LE TAUX DU PLAFONNEMENT GLOBAL

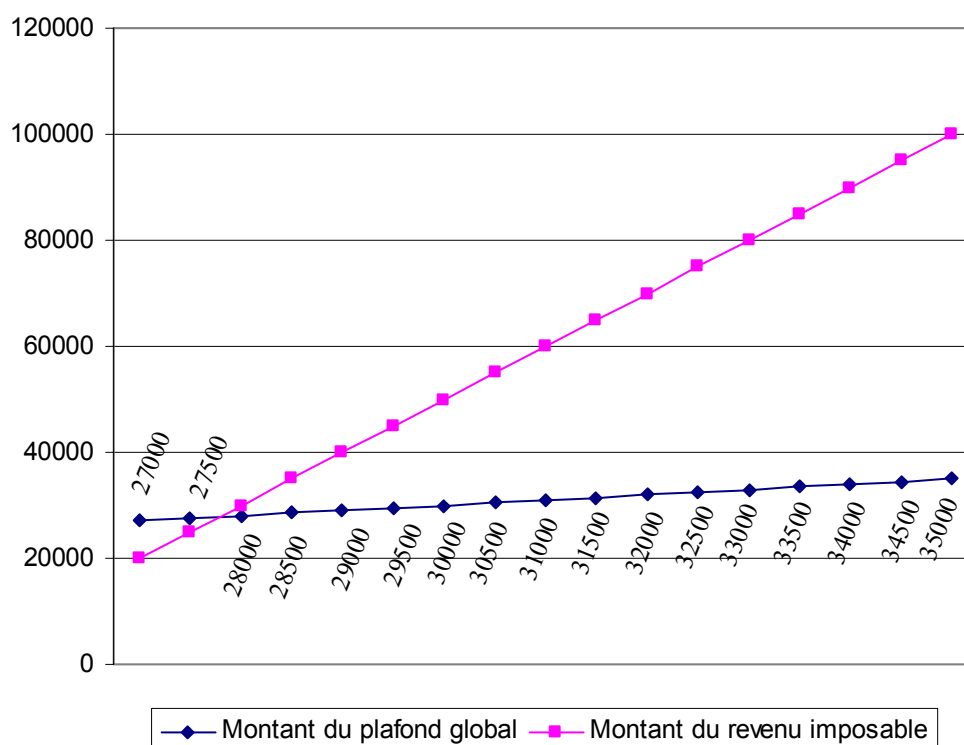
Le 1 de l'article 200-0 A du code général des impôts proposé par le I de cet article prévoit que les avantages fiscaux retenus pour l'application du **plafonnement global ne peuvent procurer une réduction du montant de l'impôt dû supérieur à la somme d'un montant de 25.000 euros et d'un montant égal à 10 % du revenu imposable** servant de base au calcul suivant le barème de l'impôt sur le revenu.

Le montant du plafond global ici introduit représente plus du quadruple du plafond proposé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006 (8.000 euros). De plus, celui-ci emprunte, à partir d'un montant forfaitaire « plancher » de 25.000 euros, une progression linéaire indexée sur 10 % du revenu imposable.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, le plafond global demeure supérieur au revenu imposable dans les premières tranches de l'impôt sur le revenu.

Evolution du montant du plafond global en fonction de revenus imposables de 20.000 à 100.000 euros

(en euros)



Source : commission des finances

Pour un revenu de 100.000 euros, le plafond global, d'un montant de 35.000 euros, demeure supérieur au montant de l'impôt dû¹ :

- 27.937 euros pour un célibataire (1 part) ;
- 17.157 euros pour un couple marié avec un enfant (2,5 parts).

Le plafonnement global ne produit donc son effet et **n'impacte donc le produit des avantages fiscaux qu'à partir de tranches élevées de revenus.**

Ainsi, dans les deux cas précités, **le point de convergence entre le plafond global et l'impôt dû se situe à :**

- **124.000 euros de revenu imposable pour un célibataire**, soit un impôt dû et un plafond global de 37.500 euros ;

- **170.000 euros de revenu imposable pour un couple marié avec un enfant**, soit un impôt dû et un plafond global de 42.000 euros.

Le nombre de foyers fiscaux dont le revenu est supérieur à 150.000 euros est estimé à 140.000. Ce nombre est bien inférieur au nombre total de foyers fiscaux qui annulent leur impôt du fait de l'utilisation de réductions ou de crédits d'impôts.

Hors prime pour l'emploi, 1.006.061 foyers fiscaux ont annulé leur impôt au titre des revenus de 2006, parmi lesquels 5.791 le revenu était supérieur à 100.000 euros.

Le taux du plafonnement global ainsi proposé présente donc deux caractéristiques :

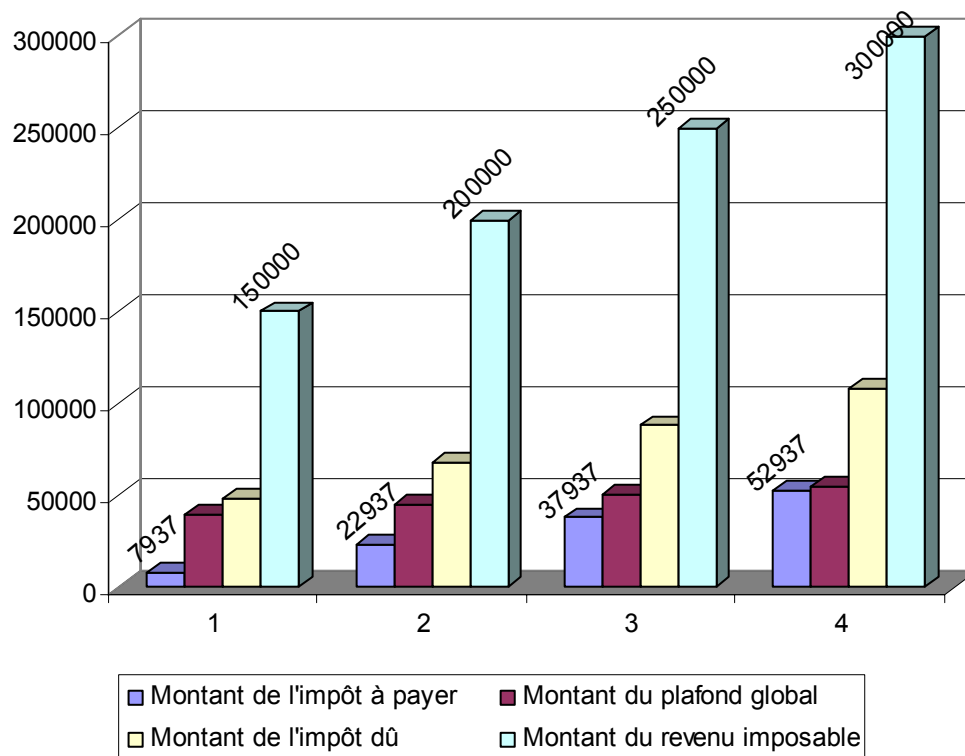
- un **calcul aisé de la somme des avantages fiscaux plafonnés**;
- un **effet ciblé sur les plus haut revenus** qui conforte la progressivité de l'impôt.

L'exemple d'un célibataire à haut revenu illustre la forte progression de l'impôt restant à payé, déduction faite du plafond global.

¹ Suivant le barème de l'impôt sur les revenus de 2008.

Illustration de l'effet du plafonnement global sur l'impôt restant à payer pour un célibataire (1 part)

(en euros)



Source : commission des finances

B. L'ASSIETTE ET LES DISPOSITIFS FISCAUX DÉROGATOIRES QUI ENTRENT DANS LE CALCUL DU PLAFONNEMENT GLOBAL

1. Les avantages fiscaux retenus pour l'application du plafonnement global

Le dispositif proposé distingue :

- les **mesures à caractère économique afférentes à un investissement du contribuable** ou celles qui sont la contrepartie d'une prestation; celles-ci sont prises en compte dans le champ d'application du **plafonnement global** ;

- de l'ensemble des « situations subies » par le contribuable (dépendance, handicap, pension alimentaire, quotient familial), ou sans contrepartie (mécénat, dons), ces dernières étant exclues du champ d'application du plafonnement global.

Ainsi, le 2 de l'article 200-0 A proposé par le I de cet article, énumère les **avantages fiscaux retenus pour l'application du plafond** :

- l'amortissement prévu dans le **régime « Robien »** au titre d'un investissement direct ou de la souscription de parts de SCPI, ainsi que l'amortissement légal complémentaire du **régime « Borloo »**;

- l'avantage en impôt résultant de l'imputation des charges et de la fraction supérieure à 10.700 euros des déficits afférents à des monuments classés **monuments historiques** qui ne sont pas ouverts au public ;

- **toutes les réductions et tous les crédits d'impôt sur le revenu, à l'exception de ceux figurant dans une liste limitative¹ au c du I de l'article 200-0 A** ;

- les créations de réductions d'impôt qui se substituent au **régime « Malraux »**, au **régime des loueurs en meublés non professionnels, des souscriptions au capital des Sofipêche et à la déductibilité des versements aux comptes Epargne-codéveloppement** ;

- l'imputation de la créance au titre des investissements productifs neufs outre-mer donnant lieu à rétrocession² dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale ;

- la réduction d'impôt acquise au titre des investissements productifs outre-mer mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location ainsi que les créances pouvant en résulter sont retenues pour l'application du plafonnement global pour 40 % de leur montant.

Les modalités d'application de cet article sont fixées par décret.

2. Les modalités d'application du dispositif

Le II complète l'article 170 du code général des impôts et prévoit que pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, toute personne imposable devra fournir à l'administration une déclaration détaillée comportant outre les mentions habituelles concernant les revenus, bénéfices et charges de famille, les « *autres éléments nécessaires au calcul de l'impôt sur le revenu dont notamment ceux qui servent à la détermination du plafonnement des avantages fiscaux prévu à l'article 200-0 A* ».

Le III dispose que le plafonnement global est applicable à compter de l'imposition sur les revenus de 2009.

¹ Cf. encadré infra.

² Le vingt-et-unième alinéa de l'article 199 undecies B du code général des impôts prévoit que dans le cadre des investissements productifs neufs outre-mer, si la réduction d'impôt excède l'impôt dû par le contribuable, l'excédent constitue une créance sur l'Etat d'égale montant qui peut être utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu au titre des cinq années suivantes. La fraction non utilisée est remboursée dans la limite de 1.525.000 euros à l'expiration de cette période.

Toutefois, il ne sera tenu compte que des avantages fiscaux accordés au titre des dépenses payées, des investissements réalisés ou des aides accordées à compter du 1^{er} janvier 2009.

3. Les dispositifs fiscaux dérogatoires qui n'entrent pas dans l'application du plafonnement global

En principe, tous les réductions et les crédits d'impôt sur le revenu entrent dans le champ d'application du plafonnement global à l'**exception des « situations subies »** par le contribuable ou sans contrepartie.

C'est pourquoi, le c du I de l'article 200-0 A institue une liste limitative des mesures qui ne sont pas comptabilisées dans la somme des avantages fiscaux globalement plafonnés.

Celles-ci continuent ainsi à produire un gain fiscal limité par leur seul plafond spécifique¹.

Liste des réductions et crédits d'impôt qui n'entrent pas dans l'application du plafonnement global

- les crédits d'impôt neutralisant la double imposition au titre des impôts retenus à la source à l'étranger (art. 199 *ter* et crédits d'impôt prévus par des conventions internationales) ;
- les crédits d'impôt communs à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, comme le crédit d'impôt pour dépenses de recherche (articles 199 *ter* B à 199 *quater* A figurant au 1° du II de la section V du chapitre I du titre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts) ;
- la réduction d'impôt accordée aux adhérents de centres de gestion ou d'associations agréés (art. 199 *quater* B) ;
- la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales (art. 199 *quater* C) ;
- la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité d'enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures (art. 199 *quater* F) ;
- la réduction d'impôt accordée au titre de certaines primes d'assurance (art. 199 *septies*) ;
- la réduction d'impôt au titre d'emprunts souscrits pour la reprise d'une entreprise (art. 199 *terdecies-0* B) ;
- la réduction d'impôt au titre des dépenses afférentes à la dépendance (art. 199 *quindecies*) ;
- la réduction d'impôt au titre des prestations compensatoires réglées en capital (art. 199 *octodecies*) ;
- la réduction d'impôt au titre des intérêts du différé de paiement accordé lors de la transmission d'une exploitation agricole (art. 199 *vicies* A) ;

¹ Par exemple : 2.227 euros pour chaque demi-part additionnelle du quotient familial, ou la réduction d'impôt de 66 % des dons dans la limite de 20 % du revenu imposable.

- la réduction d’impôt au titre des dons (art. 200 et 200 *bis*) ;
- le crédit d’impôt pour l’acquisition de certains équipements de l’habitation principale (art. 200 *quater* A) ;
- la prime pour l’emploi (art. 200 *sexies*) ;
- la réduction d’impôt au titre de l’aide apportée à certains créateurs d’entreprise (art. 200 *octies*) ;
- la réduction d’impôt au titre des cotisations versées aux associations syndicales chargées du défrichement forestier (art. 200 *decies* A) ;
- le crédit d’impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé de certains exploitants agricoles (art. 200 *undecies*) ;
- les réductions d’impôt pour le mécénat des entreprises (art. 238) et pour l’acquisition de certains biens culturels (art. 238 *bis-0* AB) ;
- les réductions d’impôt liées à l’application du quotient familial (2 de l’article 197), à la réfaction d’impôt dans les DOM (3 de l’article 197) et à la décote (4 de l’article 197).

A contrario, les autres réductions et crédits d’impôt non énumérés ci-dessus sont donc pris en compte dans l’application du plafonnement global.

4. L’articulation du plafonnement global avec les plafonnements spécifiques

Plusieurs dispositifs dérogatoires inclus dans le champ d’application du plafonnement global présentent des plafonds spécifiques plus élevés que le plafond global de base.

Ainsi qu’il a été établi lors de l’examen de l’article 43 du présent projet de loi, tout foyer fiscal dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 266.667 euros d’impôt sur le revenu pourrait bénéficier d’une réduction d’impôt de 40.000 euros par an au titre de la **défiscalisation en outre-mer**. A partir d’un revenu fiscal de référence de 266.667 euros, le taux de 15 % du revenu fiscal s’appliquerait.

Il apparaît donc que jusqu’à un revenu fiscal de référence de 150.000 euros, le plafonnement global sera plus restrictif que le plafonnement spécifique à l’outre-mer. Sous ce plafond de 150.000 euros, un contribuable qui n’utiliserait que le dispositif de réduction d’impôt au titre des investissements productifs en outre-mer verrait donc sa réduction d’impôt plafonnée, de fait, à 25.000 euros plus 10 % de son revenu, soit un montant inférieur à 40.000 euros, qui viendrait « écrêter » le plafonnement spécifique.

De même, s’agissant du dispositif « Malraux » tel qu’il résulte des modifications apportées par l’Assemblée nationale, la transformation de l’avantage fiscal en réduction d’impôt, assise sur le montant des dépenses déductibles, retenue dans la limite annuelle de 100.000 euros, et dont le taux serait de 25 % en ZPPAUP et de 35 % en secteur sauvegardé conduirait à un gain fiscal maximum de 25.000 ou 35.000 euros. Or un contribuable qui aurait

la capacité d'investir une telle somme, bénéficierait un plafond global supérieur à ces montants.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il ressort de l'analyse du dispositif proposé que les objectifs recherchés en matière d'équité fiscale – faire en sorte que les plus hauts revenus ne puissent totalement échapper à l'impôt – et de progressivité de la mesure – le montant de l'impôt à payer suivant une courbe ascendante plus rapide que celui des revenus – semblent pour l'essentiel conservés.

Il n'existe pas de seuil parfait. Et de fait, le plafonnement global proposé par nos collègues députés ne produit ses effets qu'à partir de niveaux de revenus élevés. Néanmoins, le mode de calcul proposé présente l'avantage de la simplicité et de la prévisibilité du montant estimé de la somme des avantages fiscaux cumulables.

En cela, cet article se distingue du dispositif censuré par le Conseil constitutionnel.

Au bénéfice de ces observations, votre rapporteur général est favorable à l'instauration d'un plafonnement global des « niches fiscales » ainsi qu'à la distinction opérée entre les mesures résultant de « situations subies » - propres au calcul de l'impôt – qui n'entrent pas dans le champ du plafond, et celles qui résultent d'un intérêt économique ou d'une prestation.

Toutefois, l'article 200-0 A du code général des impôts vise l'avantage en impôt résultant de l'imputation des charges et de la fraction supérieure à 10.700 euros des déficits afférents à des monuments classés monuments historiques qui ne sont pas ouverts au public. Or, ainsi qu'il en a été débattu lors de l'examen de l'article 42 *bis* du présent projet de loi, votre commission des finances n'a pas souhaité instaurer de plafond spécifique à ce dispositif.

En conséquence et **par coordination, votre rapporteur général propose d'exclure du champ d'application du présent article le régime fiscal afférent aux monuments historiques.**

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

ARTICLE 44 ter (nouveau)

Demi-part des personnes vivant seules ayant élevé un enfant

Commentaire : le présent article, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, mais avec une demande de retrait du gouvernement, vise à supprimer progressivement la demi-part supplémentaire de quotient familial attribuée aux personnes vivant seules et mais qui n'ont pas élevé seule pendant 5 ans un enfant.

I. APPRÉCIATION DU DROIT EXISTANT

Le calcul différencié du quotient familial selon le statut du foyer fiscal sans personne à charge donne lieu à **un régime plus avantageux pour les personnes seules ou séparées que pour les personnes mariées qui ont élevé un enfant.**

A. LES CÉLIBATAIRES, DIVORCÉS OU VEUFS SANS PERSONNE À CHARGE

Les contribuables célibataires, divorcés ou veufs sans personne à charge n'ont, en principe, droit qu'à une part. Toutefois, conformément au 1 de l'article 195 du code général des impôts, ils bénéficient d'une demi-part supplémentaire lorsqu'ils vivent seuls et sont placés dans l'une des situations suivantes :

- ils ont un ou plusieurs enfants majeurs ou faisant l'objet d'une imposition distincte ou qui sont morts, à condition que l'un d'eux au moins ait atteint l'âge de 16 ans ou soit décédé par suite de faits de guerre ;

- ils ont adopté un enfant et celui-ci a été à la charge de l'adoptant depuis l'âge de 10 ans, et celui-ci n'est pas décédé avant d'avoir atteint l'âge de 16 ans.

B. LES CONTRIBUABLES MARIÉS OU LIÉS PAR UN PACS SANS PERSONNE À CHARGE

En revanche, l'article 194 du code précité prévoit que les **contribuables mariés ou liés par un Pacs sans enfant à charge** bénéficient de deux parts de quotient familial. **Aucune demi-part supplémentaire** n'est attribuée dans les situations qui ouvrent ce droit pour les personnes seules.

Il est donc permis de s'interroger sur le bien-fondé de l'avantage consenti aux personnes seules qui n'ont plus effectivement de personne à charge.

De plus, cet avantage fiscal est appliqué à plus de 4,3 millions de ménages en 2007 et son coût global est estimé à 1,7 milliard d'euros pour 2009, soit un gain moyen de 395 euros par foyer.

Le véritable problème posé par cet avantage fiscal est qu'**il ne correspond à aucune charge spécifique sur le revenu.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, mais avec une demande de retrait du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article visant :

- à limiter le bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls pouvant apporter la preuve qu'ils ont supporté seuls pendant 5 ans la charge des enfants ;

- et par ailleurs, de plafonner à 855 euros l'avantage fiscal à partir de 2009 puis à le réduire par tiers chaque année, 570 euros en 2010, 285 euros en 2011, et à le supprimer à compter de l'imposition des revenus de 2012, pour les contribuables seuls qui n'ont pas élevé seuls ces enfants pendant 5 ans.

Le dispositif proposé a pour objet de mettre fin à une « anomalie fiscale ». Ainsi que la déclaré notre collègue député Nicolas Perruchot lors des débats, *« le dispositif actuel aboutit à une grande incohérence de notre système fiscal qui récompense toute forme de rupture – séparation, divorce, rupture de PACS – et sanctionne toute forme d'union – mariage, remariage ou PACS. Or le système fiscal doit être neutre au regard de la situation maritale de chacun »*.

Cet article met progressivement fin à ce déséquilibre défavorable aux personnes mariées. Ainsi, pour les contribuables bénéficiant actuellement de cette demi-part et qui n'ont pas élevé leurs enfants seuls, l'avantage accordé serait plafonné à 855 euros, nonobstant l'âge des enfants dès 2009, puis réduit par tiers chaque année. L'avantage cesserait donc d'être applicable à compter de l'imposition des revenus de 2012. Il existe donc une certaine progressivité qui nous paraît utile dans le processus d'extinction du dispositif.

Enfin, il est également proposé d'aligner le plafond de l'avantage fiscal maximal pouvant résulter de l'attribution d'une demi-part supplémentaire au titre d'un enfant ayant quitté le foyer fiscal à 855 euros, quel que soit l'âge de l'enfant, alors que ce plafond est actuellement de

2.227 euros tant que le plus jeune des enfants ayant quitté le foyer fiscal a moins de vingt-cinq ans.

Le **gouvernement ne s'est pas montré défavorable par principe** au dispositif proposé. Toutefois il a demandé le retrait de l'amendement au bénéfice de l'examen d'une nouvelle rédaction à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2008, notant que **la condition de charge pendant 5 ans de l'entretien d'un enfant posait le problème de la preuve** à fournir à l'administration fiscale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Plus largement, les modalités de calcul du quotient familial présentent de nombreuses singularités dès lors que sont confrontées les nombreuses dispositions particulières commandant l'attribution d'une demi-part supplémentaire.

A. LA DEMI-PART SUPPLÉMENTAIRE, UN PROBLÈME D'ÉQUITÉ FISCALE QUI PERDURE

Votre rapporteur général avait soulevé, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2004, le problème posé par le calcul du quotient familial pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs ayant élevé des enfants.

Soulignons d'emblée que, si l'on mentionne le cas des « veuves » pour des raisons historiques à propos de cette initiative, la portée de l'article 195 du code général des impôts est plus large et concerne notamment toutes les personnes juridiquement isolées ayant eu des enfants, même lorsque ces enfants (de plus de 26 ans) ne sont plus à charge.

Historiquement, l'objet de la mesure était surtout d'aider les veuves, à un moment, la Libération, où les retraites étaient faibles, voire inexistantes dans la mesure où, alors, les femmes bien souvent n'avaient pas de droits propres parce qu'elles avaient élevé des enfants.

La demi-part venait dans cette perspective non compenser des charges familiales effectivement supportées par le contribuable mais tenir compte d'un fait sociologique, l'existence d'un nombre important de femmes sans profession, parce qu'elles avaient été mères de famille, et qui pouvaient se retrouver sans moyens d'existence par suite du décès de leur mari ou d'un divorce. Bref, il ne s'agit pas de compenser une charge présente mais de compenser, dans une logique d'indemnisation, un manque à gagner passé lié à une activité utile à la société, même si elle n'est pas rémunérée : l'éducation des enfants.

Or l'article 195 du code précité s'applique, aujourd'hui, dans un contexte très différent caractérisé, à la fois, par la généralisation du travail des femmes, par la multiplication des divorces – près d'un couple sur deux en

région parisienne – et par une tendance à la recomposition de fait ou de droit des familles à des âges où chacun des membres du couple peut avoir des enfants d'une première union. Dès lors que l'un de ces enfants a plus de 26 ans, la personne veuve ou divorcée bénéficie d'une demi-part supplémentaire, qui constitue un avantage non négligeable.

Par ailleurs, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007, votre rapporteur général avait proposé, sur une initiative du Médiateur de la République, de supprimer la discrimination dans l'imposition des veufs selon l'origine de l'enfant à charge.

Il s'agissait de mettre fin à un calcul qui conduisait, pour une veuve ou un veuf ayant un enfant à charge, à bénéficier :

- de deux parts et demie si l'enfant était issu du mariage avec le conjoint défunt ;

- de deux parts seulement si l'enfant n'était pas issu de ce mariage.

Le gouvernement avait également sollicité le retrait de l'amendement de votre commission au bénéfice d'une réflexion à mener sur l'harmonisation des multiples différenciations du calcul du quotient familial.

B. UNE RÉFLEXION À CONCRÉTISER SUR LE PLAN JURIDIQUE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale contribue ainsi très utilement à relancer la réflexion sur la réforme d'un avantage fiscal qui présente aujourd'hui un caractère discriminatoire.

Toutefois, il convient de souligner que la condition tenant à la charge exclusive de l'enfant pendant 5 ans est difficilement appréciable pour l'administration fiscale. Le gouvernement, comme les auteurs des dispositifs, reconnaissent qu'une certaine insécurité juridique entoure la manifestation d'une telle preuve.

C'est pourquoi, tout en saluant l'initiative de nos collègues députés, votre rapporteur général souhaite qu'un débat s'instaure sur l'opportunité de l'ensemble des régimes d'imposition des personnes célibataires, divorcées ou veuves, avec ou sans enfant à charge.

Selon lui, même justifiée sur le plan des principes, car il faut effectivement réduire toutes ces niches fiscales qui ont proliféré au cours du temps, la mesure votée par l'Assemblée nationale paraît modérée car elle prévoit une extinction progressive de l'avantage pour les personnes qui n'auraient pas élevé seule leurs enfants, mais ne s'inscrit pas dans un allègement d'ensemble du barème.

En posant la condition de charge exclusive pendant 5 ans de l'entretien de l'enfant, il met un terme à un vrai problème qui est celui du détournement de la mesure par des personnes qui ne vivent en fait pas seules mais qui ne se remarient pas uniquement pour ne pas perdre l'avantage fiscal.

Néanmoins, le problème relatif à la manifestation de la preuve de la condition d'entretien exclusif de l'enfant pendant 5 ans risque de rendre inapplicable, donc inopérant le dispositif proposé. En effet, ces situations peuvent trouver leur origine dans des faits remontant à plusieurs dizaines d'années. Or le délai de réponse de l'administration fiscale est limité à 3 ans en matière d'impôt sur le revenu, les services ne seraient donc pas en mesure d'instruire les demandes.

Par ailleurs, en restreignant l'octroi de cette demi-part uniquement aux parents ayant élevé seuls leurs enfants pendant une durée d'au moins cinq ans, ce dispositif pourrait être considéré par le Conseil constitutionnel comme créant une rupture d'égalité devant l'impôt et serait source d'insécurité juridique.

Il est donc proposé de **supprimer de manière progressive, sur dix ans, l'octroi de cette demi-part**. Ainsi, les personnes ayant bénéficié du dispositif pour l'imposition de leurs revenus 2008 continueraient à bénéficier de cet avantage, de manière dégressive pour l'imposition des revenus de 2009 à 2018, dans les conditions prévues actuellement pour les personnes dont les enfants sont âgés de plus de vingt-cinq ans.

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

ARTICLE 44 quater (nouveau)

Prorogation de deux ans du régime fiscal des résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale

Commentaire : le présent article tend à proroger de deux ans la réduction d'impôt pour acquisition ou réhabilitation de résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale ou les zones rurales éligibles aux fonds structurels européens.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les articles 119 *decies* E et 199 *decies* F du code général des impôts prévoient des réductions 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 ou qui réalisent des travaux dans ce logement.

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.

Il s'applique aux logements faisant partie de résidences de tourisme implantées dans certaines zones à condition que ces logements soient loués pendant neuf ans à l'exploitant de la résidence. Initialement, ce dispositif s'appliquait aux résidences de tourisme situées dans les **zones de revitalisation rurales** (ZRR). L'application en a été étendue aux investissements dans les **zones rurales éligibles aux fonds structurels européens**¹ et dans les **zones de tourisme classée située sur le périmètre d'une agglomération nouvelle**.

S'agissant de la nature des investissements éligibles, sont concernées tout d'abord les **acquisitions à titre onéreux** réalisées entre le 1^{er} janvier 1999 et le 31 décembre 2010 de **logements neufs ou en état futur d'achèvement** (article 199 *decies* E).

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.

¹ Zones inscrites sur la liste des zones concernées par l'objectif n° 2, prévue à l'article 4 du règlement européen du 21 juin 1999, à l'exclusion des communes situées dans des agglomérations de plus de 5.000 habitants.

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.

Un **dispositif similaire** est prévu par l'article 199 *decies* F pour les **travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration** sur des logements faisant partie d'une résidence de tourisme classée ou destinés à la location en qualité de meublés de tourisme ou faisant partie d'un village résidentiel de tourisme classé inclus dans le périmètre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL)¹.

Dans ce cas, le taux de la réduction s'élève à 20 % du montant des travaux dans la limite du plafond applicable pour les logements destinés à la location en la qualité de meublé de tourisme. Il est de 40 % pour les logements faisant partie d'un village résidentiel de tourisme situé dans une ORIL.

Ces dispositifs doivent être **soumis au plafond global des niches fiscales** prévu par le nouvel article 44 *bis* du présent projet de loi, dès lors qu'ils ne figurent pas dans la liste des exceptions prévue par le texte proposé pour le *c* du 2 du nouvel article 200-0 A du code général des impôts.

¹ Les ORIL sont définies à l'article L. 318-5 du code de l'urbanisme.

**Les réductions d'impôt sur le revenu au titre
des investissements dans le secteur du tourisme**

Article CGI	Type de dépenses entraînant la réduction d'impôt	Taux de la réduction d'impôt	Plafond de la réduction d'impôt	Condition géographique
199 <i>decies</i> E	Acquisition de résidences de tourisme neuves (ou en état futur d'achèvement)	25 %	50.000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée (100.000 euros pour un couple marié)	ZRR ou zone rurale éligible aux fonds structurels européens ou zone de tourisme classée située sur le périmètre d'une agglomération nouvelle
199 <i>decies</i> EA	Acquisition de résidences de tourisme achevées avant le 1 ^{er} janvier 1989 et qui fait l'objet de travaux de réhabilitation (la réduction est calculée sur le prix de revient majoré du coût des travaux de réhabilitation)	20 %	50.000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée (100.000 euros pour un couple marié)	Zones visées à l'article 199 <i>decies</i> E ou stations classées en application de l'article L.131-11 du code de tourisme ou communes touristiques dont la liste est fixée par décret
199 <i>decies</i> F	Travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration d'une résidence de tourisme	20 % ou 40 % (pour les ORIL)	50.000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée (100.000 euros pour un couple marié)	ZRR ou zone rurale éligible aux fonds structurels européens ou village résidentiel de tourisme classé inclus dans le périmètre d'une ORIL
199 <i>decies</i> G	Extension du bénéfice des dispositions des articles 199 <i>decies</i> E et 199 <i>decies</i> EA aux sociétés non soumises à l'IS (sous conditions)	Idem articles 199 <i>decies</i> E et 199 <i>decies</i> EA	50.000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée (100.000 euros pour un couple marié)	Idem articles 199 <i>decies</i> E et 199 <i>decies</i> EA

Source : commission des finances d'après le code général des impôts

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel a été adopté à l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard, Louis Giscard d'Estaing et Pascal Terrasse, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement.

Il a pour objet **de prolonger de deux ans, du 31 décembre 2010 au 31 décembre 2012, l'échéance des dispositifs** décrits *supra*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve la prorogation proposée par le présent article.

En effet, même si un bilan complet du dispositif (dit « Demessine ») n'a pas encore été effectué, **les éléments déjà connus tendent à montrer un certain succès en matière de développement de l'économie du tourisme dans les zones moins visitées de notre territoire.**

En effet, comme l'a rappelé notre collègue député Michel Bouvard, en 2008, le parc des résidences de tourisme comprenait 1.550 établissements et 533.450 lits, dont 16 % ouverts en ZRR. Entre 1999 et 2007, 250 résidences de tourisme (soit 85.000 lits) ont ainsi été ouverts en zone de moyenne montagne et de tourisme vert.

Or, le tourisme est une activité importante pour la France, représentant 6,4 % du PIB, et non délocalisable. De surcroît, le dispositif Demessine a eu un impact positif en termes d'aménagement du territoire dans certaines zones rurales peu dynamiques.

La date de fin de la prorogation proposée par le présent article apparaît également pertinente, une revue globale de l'efficacité des mesures incitatives concernant le secteur du tourisme devant être conduite d'ici à 2011. Le moment venu, le législateur disposera donc d'un bilan exhaustif avant de se prononcer à nouveau sur la prolongation ou l'évolution de l'ensemble de ces dispositifs.

D'après les éléments transmis à votre rapporteur général, le **coût global de ces dispositifs de réduction d'impôt** sur le revenu au titre des investissements dans le secteur du tourisme est estimé à **45 millions d'euros en 2009** contre 40 millions d'euros en 2007.

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

ARTICLE 44 quinquies (nouveau)

Allongement de la durée d'étalement de la réduction d'impôt pour acquisition de résidences de tourisme

Commentaire : le présent article tend à allonger de cinq à six ans la durée d'étalement de la réduction d'impôt pour l'acquisition ou la réhabilitation de résidences de tourisme.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'ÉTALEMENT DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR ACQUISITION DE RÉSIDENCE DE TOURISME NEUVES DANS CERTAINES ZONES RURALES

Le présent article additionnel a été adopté à l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard, Louis Giscard d'Estaing et Pascal Terrasse, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement.

Son **I** s'inscrit dans la même logique que l'article 44 *quater*, précédemment commenté.

Il vise à **allonger de cinq à six ans la durée d'étalement de la réduction d'impôt pour l'acquisition de résidences de tourisme** définie à l'article 199 *decies* E du code général des impôts. Le bénéfice de ce régime est conditionné à la localisation desdites résidences, qui doivent se situer :

- soit dans une zone de revitalisation rurale ;
- soit dans une zone rurale éligible aux fonds structurels européens.

B. L'APPLICATION DE CE DISPOSITIF À L'ACQUISITION DE RÉSIDENCES ANCIENNES À RÉHABILITER EN ZONE TOURISTIQUE

Le **II** du présent article propose **d'appliquer la même possibilité d'allongement à l'acquisition de résidences de tourisme achevées avant le 1^{er} janvier 1989¹ et qui font l'objet de travaux de réhabilitation**. Aux termes de l'article 199 *decies* EA du code général des impôts, l'acquéreur pourra bénéficier de la même réduction d'impôt sur le revenu que dans le cadre de l'article 199 *decies* E précité². Toutefois, **la condition de localisation de la résidence de tourisme est plus souple** puisque, outre les zones rurales

¹ L'article 44 *sexies* du présent projet de loi, qui sera étudié infra, propose d'assouplir cette condition, en visant désormais les résidences achevées depuis plus de 15 ans.

² Soit 50.000 euros pour une personne célibataire ou 100.000 euros pour un couple marié, sur la base du prix de revient du logement majoré des travaux de réhabilitation définis par décret.

visées à l'article 199 *decies* E, cet article s'applique « *aux logements situés dans les stations classées en application du premier alinéa de l'article L. 133-11 du code du tourisme et dans les communes touristiques dont la liste est fixée par décret* ».

Cette ultime condition permet **d'inclure dans le dispositif** « *les communes ou fractions de communes, qui offrent un ensemble de curiosités naturelles, pittoresques, historiques ou artistiques, ou présentent un intérêt particulier en raison de leur situation géographique ou hydrominéralogique, de leur climat ou de leur altitude, tels que ressources thermales, balnéaires, maritimes, sportives ou uvales* », c'est-à-dire **les principaux lieux du tourisme national**.

C. DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR

Le **III** du présent article propose de faire entrer en application le **I**, c'est-à-dire les seules dispositions relatives à l'acquisition de résidences de tourisme neuves dans certaines zones rurales, sur les revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2009.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'est pas opposé au dispositif proposé par le présent article, pour les raisons exposées dans le commentaire de l'article 44 *quater* relatives à la contribution du secteur du tourisme à l'économie nationale et au succès des dispositifs incitatifs, au vu des éléments actuellement disponibles.

Toutefois, il estime **qu'une évaluation particulière mériterait d'être menée quant à l'efficacité réelle des incitations à investir** dans des résidences anciennes, à réhabiliter, **dans des zones déjà très touristiques**, comme le permet l'article 199 *decies* EA du code général des impôts. Comme l'a remarqué notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, lors du débat en séance publique, le 18 novembre 2008, s'agissant des réhabilitations, le « dispositif Demessine » peut s'appliquer même à Deauville, à Biarritz ou à Saint-Tropez. Il s'agirait de mesurer s'il n'y a pas là un « effet d'aubaine » dont profiteraient certains investisseurs qui auraient, de toute façon, créé de l'activité.

D'autre part, il s'étonne que seul le **I** du présent article entre en vigueur sur les revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2009. Il propose de viser également son **II**, ce qui justifie, d'ailleurs, l'insertion de cet article dans la seconde partie du présent projet de loi de finances.

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

ARTICLE 44 sexies (nouveau)

Assouplissement de l'avantage fiscal pour réhabilitation ou gros travaux dans certaines résidences de tourisme

Commentaire : le présent article tend à substituer un critère glissant à l'actuel critère de date au regard de la réduction d'impôt sur le revenu pour la réhabilitation de résidences de tourisme.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard, Louis Giscard d'Estaing et Pascal Terrasse, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement.

Il vise :

- d'une part, **la réduction d'impôt pour acquisition de logements qui font l'objet de travaux de réhabilitation**, définie à l'article 199 *decies* EA du code général des impôts et décrit dans le commentaire de l'article 44 *quinquies* du présent projet de loi de finances ;

- d'autre part, **la réduction d'impôt pour réalisation de travaux de reconstruction, d'agrandissement, de grosses réparations ou d'amélioration sur les résidences de tourisme** situées dans certaines zones rurales ou dans le périmètre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL), selon les dispositions de l'article 199 *decies* F du code général des impôts, comme décrit dans le commentaire de l'article 44 *quater* du présent projet de loi de finances.

Ces deux dispositifs ne concernent, dans le droit en vigueur, que les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1989. **Le présent article tend à substituer à ce critère « fixe » un critère « glissant » visant les logements achevés depuis plus de 15 ans.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'est pas opposé à l'adoption du présent article. En effet, l'introduction d'un critère glissant plutôt que le maintien d'une date fixe pour viser l'achèvement des logements utilisés en tant que résidences de tourisme est cohérent avec la pérennisation des dispositifs définis aux articles 199 *decies* EA et 199 *decies* F du code général des impôts.

En outre, **le présent article devrait avoir pour effet de favoriser les investissements de remise à niveau du parc d'hébergement touristique, souvent critiqué pour sa vétusté.**

Il réitère toutefois les remarques qu'il a formulées dans le cadre du commentaire de l'article 44 *quinquies* du présent projet de loi sur la possibilité d'un effet d'aubaine de la réduction d'impôt pour réhabilitation (article 199 *decies* EA du code général des impôts), ce mécanisme s'appliquant également dans des zones déjà très touristiques.

De plus, le dispositif proposé étant susceptible d'élargir assez sensiblement le périmètre d'application de deux mesures d'incitation fiscale, **votre rapporteur général souhaiterait que le gouvernement apporte lors de la séance publique des éléments sur son coût estimé.**

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

ARTICLE 44 septies (nouveau)

Prorogation du régime transitoire de déduction des cotisations facultatives versées aux contrats d'assurance de groupe de retraite et de prévoyance par les « non salariés non agricoles » (contrats « Madelin »)

Commentaire : le présent article vise à proroger, de deux années, la possibilité d'utiliser les anciens plafonds de déduction de cotisations qui sont versées aux contrats d'assurance de groupe de retraite, de prévoyance et de perte d'emploi (contrats dits « Madelin ») par les non salariés non agricoles.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DE NOUVEAUX PLAFONDS DE DÉDUCTION POUR LES CONTRATS « MADELIN » DES TRAVAILLEURS NON SALARIÉS DEPUIS LA LOI « FILLON » ET LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004

La loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 ainsi que la loi de finances pour 2004¹ ont **modifié les modalités de déduction des cotisations** afin d'harmoniser le régime des salariés et des travailleurs non salariés non agricoles.

De nouveaux plafonds ont ainsi été fixés pour la déduction des cotisations facultatives d'assurance vieillesse, de prévoyance et de perte emploi, versées par des travailleurs non salariés non agricoles (travailleurs indépendants) dans le cadre des contrats dits « Madelin »². Il s'agit de **contrats d'assurance de groupe pour l'assurance vieillesse, la prévoyance et la perte d'emploi subie**.

Avant l'entrée en vigueur des nouveaux plafonds, la déduction de ces cotisations obéissait à un **régime forfaitaire indépendant du niveau du bénéfice imposable**. En effet, la déduction des cotisations obligatoires comme complémentaires étaient plafonnées à 19 % de huit fois le plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

Depuis la loi « Fillon », de nouvelles limites de déduction des cotisations versées au titre des contrats « Madelin » ont été instituées en fonction du bénéfice imposable :

¹ Article 111 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et article 82 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Contrats d'assurance de groupe de retraite, de prévoyance et de perte d'emploi subie visés à l'article 154 bis du CGI, issus de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

- **Pour l'assurance vieillesse, le plafond le plus élevé entre :**
 - d'une part, **10 % de la fraction du bénéfice imposable** dans la limite de huit fois le montant du plafond de la sécurité sociale avec 15 % supplémentaires sur la fraction de ce bénéfice comprise entre une fois et huit fois le montant annuel précité,
 - et d'autre part, **10 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale.**

- **Pour la prévoyance, une limite égale à 7 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale et de 3,75 % du bénéfice imposable**, sans excéder au total 3 % de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale.

- **Pour la perte d'emploi subie, le plafond le plus élevé entre :**
 - d'une part, **1,875 % du bénéfice imposable** retenu dans la limite de huit fois le montant annuel du plafond de la sécurité sociale,
 - et d'autre part, **2,5 %** du plafond annuel de la sécurité sociale.

B. UNE PÉRIODE TRANSITOIRE À L'INITIATIVE DES LA COMMISSION DES FINANCES LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004

Toutefois, les plafonds de déductions en vigueur avant les modifications apportées par la réforme des retraites continuent de s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2008, s'ils sont plus favorables pour les travailleurs non salariés non agricoles, ayant souscrit **avant le 25 septembre 2003** un tel contrat d'assurance groupe de retraite, de prévoyance et de perte d'emploi subie.

Cette période transitoire a été votée sur l'initiative de votre rapporteur général dans un amendement au projet de loi de finances pour 2004. Il avait pour objet de ne pas défavoriser certains épargnants dans leurs prévisions d'épargne. Il avait été identifié que certains travailleurs non salariés non agricoles dont les revenus étaient inférieurs à 50.000 euros étaient gravement affectés par une réduction de leur retraite et de leur protection sociale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE PROROGATION DE DEUX ANNÉES

Issu d'un amendement de notre collègue député Michel Hunault, voté avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, l'objet du nouvel article 44 *septies* est de proroger le régime transitoire de deux années supplémentaires de 2008 à 2010. Une telle prorogation doit permettre aux travailleurs non salariés non agricoles, autrement dit les commerçants et artisans et membres des professions libérales qui ont souscrit des contrats « Madelin » avant le 25 septembre 2003, de ne pas être défavorisés par la mise en œuvre des nouveaux plafonds dans leur effort d'épargne, destiné à augmenter leur retraite et à améliorer leur protection sociale.

Il convient de relever que la **rédaction initiale de cet amendement tendait à proroger la période transitoire de cinq années** et non de deux. A la demande du gouvernement et de la commission des finances, l'amendement a été rectifié afin de limiter cette prorogation à deux années.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à la possibilité pour les travailleurs non salariés non agricoles de continuer à déduire à titre transitoire pendant les deux prochaines années les cotisations facultatives au titre des contrats « Madelin », conclus avant le 25 septembre 2003, sur la base des anciens plafonds fiscaux en vigueur avant la loi « Fillon ».

Ce nouvel article est conforme la position de votre commission des finances, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 qui a introduit le régime transitoire.

Cette disposition permet non seulement d'offrir un complément de ressources en termes de protection sociale et de retraite pour ces travailleurs, mais elle a également des effets macro-économiques positifs. Elle permet le développement d'une épargne à long terme en complément de régimes par répartition. Elle draine une épargne nécessaire au bon fonctionnement des rouages de l'économie.

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

ARTICLE 44 *octies (nouveau)*

Prorogation du régime transitoire de déduction des cotisations facultatives versées aux contrats d'assurance de groupe de retraite par les exploitants agricoles

Commentaire : le présent article vise à proroger, de deux années, la possibilité d'utiliser les anciens plafonds de déduction de cotisations qui sont versées aux contrats d'assurance de groupe de retraite par les exploitants agricoles.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DE NOUVEAUX PLAFONDS DE DÉDUCTION POUR LES CONTRATS D'ASSURANCE DE GROUPE DES EXPLOITANTS AGRICOLES DEPUIS LA LOI « FILLON » ET LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004

Ainsi que précédemment examiné à l'article 44 *septies (nouveau)*, la loi Fillon réformant les retraites ainsi que la loi de finances pour 2004¹ ont notamment **modifié les modalités de déduction des cotisations des contrats d'assurance de groupe**².

De nouveaux plafonds ont ainsi été fixés pour la déduction des cotisations facultatives d'assurance vieillesse des contrats d'assurance de groupe pour les exploitants agricoles.

Le nouveau plafond est fonction du revenu imposable. Il s'agit du plafond le plus élevé entre :

- d'une part, **10 % de la fraction du revenu professionnel imposable** dans la limite de huit fois le montant du plafond de la sécurité sociale avec 15 % supplémentaires sur la fraction de ce revenu comprise entre une fois et huit fois le montant annuel précité, et
- d'autre part, **10 % du plafond annuel de la sécurité sociale.**

¹ Article 111 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et article 82 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Contrats d'assurance de groupe de retraite, de prévoyance et de perte d'emploi subie visés à l'article 154 bis 0 A du CGI, issus de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

B. UNE PÉRIODE TRANSITOIRE À L'INITIATIVE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004

A l'instar du régime des travailleurs indépendants ayant souscrit un contrat « Madelin », **un régime transitoire a été introduit dans le projet de loi de finances pour 2004 suite à un amendement de votre commission des finances.**

Ainsi, les plafonds de déductions en vigueur avant les modifications apportées par la réforme des retraites continuent de s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2008, s'ils sont plus favorables pour les exploitants agricoles ayant souscrit, avant le 25 septembre 2003, un tel contrat d'assurance groupe de retraite.

Cette période transitoire répond au même objet que celui de l'article 44 septies (nouveau) visant les travailleurs indépendants : la prise en compte de la situation de certains épargnants défavorisés par l'application des plafonds de déduction modifiés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE PROROGATION DE DEUX ANNÉES

Issu d'un amendement de notre collègue député Michel Hunault, voté avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, l'objet du présent article est de proroger le régime transitoire de deux ans supplémentaires de 2008 à 2010. Une telle prorogation doit permettre aux exploitants agricoles qui ont souscrit des contrats d'assurance de groupe de retraite, avant le 25 septembre 2003, de ne pas être défavorisés dans leur effort d'épargne.

Il convient de relever que la **rédaction initiale de cet amendement tendait également à proroger la période transitoire de cinq années** et non de deux. A la demande du Gouvernement et de la commission des finances, l'amendement a été rectifié afin de limiter cette prorogation à deux années.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à la possibilité pour les exploitants agricoles de continuer à déduire à titre transitoire pendant les deux prochaines années les cotisations facultatives au titre des contrats d'assurance de groupe de retraite, conclus avant le 25 septembre 2003, sur la base des anciens plafonds fiscaux en vigueur avant la loi « Fillon ».

Ce nouvel article est conforme la position de votre commission des finances, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 qui a introduit le régime transitoire.

Ses effets micro et macro économiques sont positifs.

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

ARTICLE 44 nonies (nouveau)

Majoration du plafond pour les primo-bénéficiaires de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi d'un salarié à domicile

Commentaire : le présent article, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, vise à majorer, pendant un an, le plafond de 12.000 euros à 15.000 euros de la réduction d'impôt sur le revenu uniquement pour les contribuables qui ont recours pour la première fois à ce dispositif fiscal, ainsi que le prévoit le sous-amendement de notre collègue député Jérôme Chartier, avec l'avis favorable du gouvernement.

I. UN AVANTAGE FISCAL EN FAVEUR DES SERVICES À DOMICILE

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 199 *sexdecies* du code général des impôts prévoit que les contribuables qui utilisent, à titre privé, dans leur résidence principale ou secondaire située en France, les services d'employés déclarés, bénéficient d'un **avantage fiscal égal à 50 % du montant des dépenses supportées**, dans les limites suivantes :

- **12.000 euros, soit un avantage maximal de 6.000 euros dans le cas général ;**
- **15.000 euros au plus, compte tenu des majorations de 1.500 euros par enfant à charge et par membre du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans.**

A compter de l'imposition sur les revenus de 2007, cet avantage fiscal prend deux formes :

- **une réduction d'impôt** pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois ;
- **un crédit d'impôt** pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois.

La réduction d'impôt de 50 % accordée au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile, à une association agréée ou à un organisme habilité ou conventionné ayant le même objet a été créé par la loi n° 91-1323 de finances rectificative pour 1991. A l'origine, le plafond était fixé à 25.000 francs, soit 3.811 euros.

La limite supérieure de cet avantage fiscal a ensuite augmenté et varié suivant les orientations politiques des gouvernements, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

Evolution du plafond de la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile depuis 1991

Années d'imposition	Plafond de base	Plafond en cas de majoration pour enfants ou personnes âgées de plus de 65 ans
à partir de 2007	12.000 euros	15.000 euros
à partir de 2003	10.000 euros	13.000 euros
à partir de 2002	7.400 euros	13.000 euros
à partir de 1998	45.000 francs soit 6.860 euros	90.000 francs soit 13.720 euros
à partir de 1995	90.000 francs soit 13.720 euros	-
à partir de 1991	25.000 francs soit 3.811 euros	-

B. DES DÉPENSES FISCALES COÛTEUSES POUR SOUTENIR LA DYNAMIQUE DU SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE

L'avantage fiscal accordé au titre de l'emploi par les particuliers d'un salarié à domicile concerne en 2007 plus de 2,9 millions de ménages¹ pour des dépenses fiscales évaluées à 2,7 milliards d'euros pour 2009, réduction et crédit d'impôt cumulés.

Ce dispositif est aujourd'hui une des composantes du plan de développement des services à la personne mis en place par la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 qui prévoit également :

- un allègement de cotisations patronales de sécurité sociale de 15 points au bénéfice des particuliers employeurs éligibles à la réduction d'impôt ;

- un crédit d'impôt spécifique de 25 % pour les entreprises qui participent au financement du chèque emploi service universel.

¹ *Evaluation des voies et moyens, tome 2, annexée au projet de loi de finances pour 2009.*

Au total, le coût pour l'Etat des dispositifs d'incitation au développement des services à la personne est évalué à **4,6 milliards d'euros en 2007**.

Selon la direction de l'animation de la recherche et des études statistiques, 128.000 emplois ont été créés en 2007, soit 46.000 équivalents temps plein. Près de 1,9 million de salariés sont employés dans le secteur des services à la personne, dont plus de 85 % sont employés par des particuliers employeurs. Entre 2005 et 2007, près d'un emploi sur six a été créé dans ce secteur.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, rapporteur spécial, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement de notre collègue député Jérôme Chartier, l'Assemblée nationale a adopté un article visant à élever de 12.000 euros à 15.000 euros le plafond de l'avantage fiscal pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Parallèlement, le plafond de 15.000 euros pris en compte pour la majoration au titre d'enfants à charge ou de membres du foyer fiscal âgés de plus de 65 ans, est élevé à 18.000 euros.

Cette incitation fiscale est limitée à la première année d'embauche et n'est accordée, conformément au sous-amendement précité, **qu'aux contribuables qui bénéficient du dispositif pour la première fois**.

Le présent article accorde ainsi **un avantage fiscal supplémentaire uniquement pour les primo-bénéficiaires de la réduction d'impôt**.

Il s'agit ainsi de proposer un avantage fiscal étroitement lié à une première embauche pour dynamiser le secteur de l'emploi en période de crise.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'EXTENSION D'UNE « NICHE » FISCALE ...

Ainsi que l'a exprimé votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques, votre rapporteur général rappelle la nécessité de respecter des règles de bonnes pratiques en matière d'allègements fiscaux tendant à encadrer et limiter dans le temps toute création ou extension de « niches » fiscales.

Nonobstant la crise économique et les fortes tensions qu'elle cause sur l'emploi, votre rapporteur général incline, par principe, à porter un avis défavorable au dispositif proposé.

De plus, le dispositif proposé par l'Assemblée nationale est représentatif d'une « niche dans une niche » qui n'a pas de réelle portée pratique clairement chiffrée.

B. ... QUI N'A PAS DE RÉELLE PORTÉE PRATIQUE

Le présent article porte l'avantage maximal de base de 6.000 euros à 7.500 euros par foyer fiscal et constitue donc l'**extension d'un avantage fiscal existant pour un nombre de bénéficiaires très délimité**.

En effet, les 2,9 millions de ménages qui bénéficient déjà de la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile ne sont pas concernés par ce « coup de pouce ».

Les futures bénéficiaires seront, par exemple, des « impatriés » ou des couples accueillant leur premier enfant, voire des sorties de travail « dissimulé » à domicile.

Dans tout les cas, **l'élévation du plafond de 12.000 euros à 15.000 euros ne profiterait qu'à des niveaux de revenus élevés**.

Ainsi pour un couple avec un enfant, soit une majoration supplémentaire du plafond de 1.500 euros, soit 13.500 euros selon le droit en vigueur et 16.500 euros selon le droit proposé, le niveau de revenu des bénéficiaires du nouvel avantage fiscal, qui sont donc redevables d'une imposition supérieure au plafond, passerait de 90.000 euros à près de 100.000 euros.

Dans cette catégorie de contribuables, au nombre de 390.000, **un avantage comparatif de 1.500 euros ne représenterait qu'un gain de pouvoir d'achat au plus égale à 1,5 %** de leurs revenus, sur lequel le paiement de charges sociales pour un personnel déclaré viendrait en déduction. Il convient ainsi de **relativiser l'effet incitatif à l'entrée dans ce dispositif**.

Enfin, l'estimation du coût de cette majoration très ciblée du plafond de la réduction d'impôt est évaluée par le gouvernement à 15 ou 20 millions d'euros, soit l'équivalent de 10.000 primo-bénéficiaires potentiels.

Le problème que soulève cet article est **l'affichage d'une augmentation d'un plafond, donc d'une dépense fiscale, en faveur d'une catégorie très délimitée de bénéficiaires, dont les revenus sont supérieurs à 100.000 euros**.

Votre rapporteur général note, par ailleurs, que la suppression par l'Assemblée nationale de l'article 81 du présent projet de loi de finances pour 2009, rattaché à la mission « Travail et emploi » maintient le dispositif actuel d'exonération de cotisations patronales de 15 points.

C'est pourquoi, en cette période de crise économique, votre rapporteur général est sensible à l'effet potentiellement bénéfique de ce dispositif sur l'emploi.

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

ARTICLE 45

Instauration d'un prêt à taux zéro destiné au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens

Commentaire : le présent article tend à créer un prêt à taux zéro destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance thermique des logements anciens à usage de résidence principale.

I. LE PRÊT À TAUX ZÉRO PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de créer, sur le modèle du prêt à taux zéro existant pour l'acquisition de la résidence principale¹, un prêt à taux zéro destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance thermique des logements anciens à usage de résidence principale.

Selon les termes de l'exposé des motifs, « *cette mesure est destinée à favoriser le développement d'opérations de travaux lourds qui permettront de faire sensiblement diminuer la consommation énergétique aux fins de chauffage des logements anciens les moins performants en levant l'obstacle à leur réalisation que peut constituer le coût de tels travaux* ».

Son application est limitée dans la durée jusqu'au 31 décembre 2013.

A. UNE AIDE AU FINANCEMENT D'UN « BOUQUET » DE TRAVAUX

Le texte proposé pour le nouvel article 244 *quater* U du code général des impôts (paragraphe I du présent article), définit les conditions d'attribution, les bénéficiaires et le montant de ce nouveau prêt à taux zéro.

Il précise tout d'abord que ce prêt serait accordé pour la **réalisation d'ensembles de travaux cohérents qui devront répondre à une combinaison d'au moins deux des catégories suivantes** :

- travaux d'isolation thermique performants des toitures ;
- travaux d'isolation thermique performants des murs donnant sur l'extérieur ;
- travaux d'isolation thermique performants des parois vitrées donnant sur l'extérieur ;
- travaux d'installation, de régulation ou de remplacement de systèmes de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire performants ;

¹ Voir, sur le régime du PTZ accession à la propriété, le commentaire de l'article 46 du présent projet de loi de finances.

– travaux d'installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable ;

– travaux d'installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable.

Le présent article renvoie à un décret le soin de fixer « *les modalités de détermination des travaux* » de l'une et l'autre possibilité.

Le prêt à taux zéro serait **également accordé dès lors que les travaux concernés amènent le logement à un niveau de performance énergétique minimal**. Toutefois, il serait alors limité aux travaux concernant des logements anciens non soumis à la réglementation thermique de 1988 car les logements construits depuis cette date respectent déjà des conditions d'isolation des bâtiments et de rendement des installations de chauffage.

Les **bénéficiaires de ce nouveau prêt sont définis beaucoup plus largement que ceux de l'actuel PTZ accession à la propriété**.

En effet, **l'avance n'est pas réservée aux logements utilisés comme résidence principale par leur propriétaire** mais à tout logement qui pourrait être utilisé (ou destiné à l'être) comme résidence principale par toute autre personne que le bénéficiaire.

En outre, **les personnes physiques ne seraient pas seules concernées** et le dispositif vise plusieurs catégories de bénéficiaires :

– les personnes physiques propriétaires de leur habitation principale à raison de travaux qu'elles y réalisent ;

– les personnes physiques propriétaires d'un logement loué à une personne qui en fait sa résidence principale ou qu'elles s'engagent à donner en location à une personne qui en fera cet usage, à raison des travaux qu'elles y réalisent ;

– les sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés dont au moins un des associés est une personne physique lorsqu'elles mettent l'immeuble faisant l'objet de travaux gratuitement à la disposition de l'un de leur associé personne physique, qu'elles le donnent en location ou s'y engagent. Il s'agit d'inclure dans le champ de l'avantage les couples non mariés qui acquièrent un bien en constituant une société civile immobilière (SCI) pour en faire leur résidence principale ;

– les personnes physiques membres de syndicats de copropriétaires à raison du prorata des travaux qui leur revient entrepris « sur les parties et équipements communs ou sur les parties privatives à usage commun » de la copropriété dans laquelle elles possèdent leur habitation principale ;

– les personnes physiques membres d'un syndicat de co-propriétaires dans les mêmes conditions lorsque les logements qu'elles possèdent sont donnés en location ou qu'elles s'engagent à donner en location à une personne qui en fait sa résidence principale ;

– les sociétés civiles membres d'un syndicat de copropriétaires, dans les mêmes conditions, lorsqu'elles y possèdent un logement mis gratuitement à la disposition de l'un de leurs associés personnes physiques ou qu'elles donnent en location ou s'y engagent.

Enfin, **aucune condition de ressources** n'est imposée pour bénéficier de ce prêt à taux zéro.

Il pourrait résulter de cette éligibilité très large au titre des bénéficiaires, un coût fiscal difficilement maîtrisable. Cependant la rédaction proposée du nouvel article 244 quater U fixe une **double limite au montant de l'avance remboursable sans intérêt ouvrant droit au crédit d'impôt** :

– **300 euros par mètre carré** de superficie, s'entendant au sens de l'article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, c'est-à-dire la surface dite « Carrez »¹,

– et **30.000 euros par logement**, ce second plafond s'appliquant donc aux logements d'une surface au moins égale à 100 mètres carrés (que la limite de 300 euros par mètre carré soit atteinte ou non).

Par ailleurs, dans sa rédaction initiale, le présent article excluait la possibilité de cumuler le bénéfice de ce crédit d'impôt et le bénéfice du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie et du développement durable de l'article 200 *quater* du code général des impôts.

Il demeurerait toutefois possible de bénéficier pour une même opération des deux dispositifs si le bouquet éligible à l'éco-PTZ n'englobait pas la totalité des équipements installés.

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT AU BÉNÉFICE DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS DISTRIBUTEURS

Le texte proposé pour le nouvel article 199 *ter* S du code général des impôts (paragraphe II du présent article) prévoit un financement public du dispositif analogue à celui du prêt à taux zéro destiné à financer l'acquisition de la résidence principale des primo-accédants.

Le principe est que ce sont les établissements financiers distributeurs de tels prêts qui bénéficient d'un crédit d'impôt destiné à compenser leur manque à gagner.

La définition des établissements de crédit concernés est identique à celle qui est applicable dans le cas du PTZ. Il s'agit des personnes morales effectuant à titre habituel des opérations de banque et pouvant effectuer des opérations connexes à ces activités, passibles de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu (ou d'un impôt équivalent), ayant leur siège dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'Espace

¹ On observera cependant que la loi Carrez n'est pas applicable aux maisons individuelles.

économique européen si cet Etat a signé avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale. Ces établissements devront signer une convention-type avec l'Etat et la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SFGAS).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté de nombreux amendements sur le présent article.

Elle a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement un amendement de notre collègue député Daniel Garrigue visant à ajouter à la liste des travaux pouvant être pris en compte au titre du prêt à taux zéro **les travaux de ventilation** reposant notamment sur la technique du puits canadien¹.

Elle a adopté un amendement de notre collègue Marc Le Fur visant à ajouter à la liste des travaux pouvant être pris en compte au titre du prêt à taux zéro, les travaux de réhabilitation de **systemes d'assainissement non collectif**, par des dispositifs ne consommant pas d'énergie. Cet amendement a été adopté contre l'avis de la commission des finances et du gouvernement qui ont souligné que ces travaux relevaient du dispositif de l'article 200 *quater* du code général des impôts et ne visaient pas à améliorer les performances énergétiques des logements.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements du gouvernement visant à **autoriser**, contrairement à la version initiale du présent article, le **cumul du nouveau prêt à taux zéro avec le crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie** et du développement durable de l'article 200 *quater* du code général des impôts. Ces amendements suppriment la disposition prévue initialement par le présent article selon laquelle « *la fraction des dépenses de travaux financée par une avance remboursable sans intérêt dans les conditions prévues à l'article 244 quater U ne peut pas ouvrir droit aux dispositions du présent article* ». Ils précisent au contraire que « *le montant de l'avance remboursable est réduit du montant du crédit d'impôt prévu à l'article 200 quater auquel les travaux financés par cette avance ouvrent droit* ».

La ministre de l'économie de l'industrie et de l'emploi a exposé devant l'Assemblée nationale les deux motifs de ces amendements.

¹ *Le puits canadien consiste à faire passer l'air de renouvellement (avant qu'il ne pénètre dans l'habitation) par des tuyaux enterrés dans le sol à une profondeur d'au moins un mètre cinquante.*

Ils visent, d'une part, à éliminer le contrôle par l'administration fiscale des listes des bénéficiaires des éco-prêts (fournies par les établissements de crédit) pour rechercher la part des travaux non financée par l'éco-prêt.

Ils ont surtout pour objectif de *« permettre une meilleure mise en œuvre de l'articulation entre l'éco-prêt à taux zéro et le crédit d'impôt « développement durable » bien plus lisible pour le bénéficiaire et qui évite des jeux complexes d'optimisation entre les dispositifs »*.

Selon la ministre, *« si un ménage réalise un bouquet de travaux comportant la pose de fenêtres triple vitrage et choisit de le financer au moyen d'un éco-prêt à taux zéro, il perdra le bénéfice du crédit d'impôt de 25 % auquel ces équipements ouvrent droit. Les dispositions actuelles imposent donc aux ménages de comparer les avantages et les inconvénients respectifs de chacun des deux régimes. Or cette comparaison n'est pas facile, notamment parce qu'elle implique d'évaluer, d'une part, l'avantage résultant d'un prêt à taux zéro d'une durée de dix ans ayant pour objet le financement des frais de main-d'œuvre et, d'autre part, l'avantage résultant du versement par le Trésor l'année suivante d'un crédit d'impôt limité à une fraction du montant des seuls équipements.*

C'est la raison pour laquelle le gouvernement vous propose de permettre le financement au moyen de l'éco-prêt à taux zéro de la part des investissements restant à la charge des ménages après le crédit d'impôt. Ainsi, le crédit d'impôt s'appliquera sur la part des dépenses éligibles à ce crédit, la part restante et tous autres travaux étant éligibles à l'éco-prêt à taux zéro.»

Toutefois, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, **le bénéfice de ce cumul a été limité aux personnes disposant de revenus modestes et moyens**, c'est-à-dire aux personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds de ressources du PTZ accession.

L'Assemblée nationale a également adopté, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement visant à préciser qu'il ne peut être accordé qu'**une seule avance remboursable par logement**.

Elle a adopté ensuite un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, **modulant la durée maximale des éco-prêts à taux zéro institués en fonction des ressources des emprunteurs**. Cet amendement prévoit de renforcer l'avantage que constitue un taux zéro sur des prêts de rénovation pour les personnes répondant aux conditions de ressources fixées pour le PTZ : pour les bouquets de travaux les plus coûteux, il autorise une durée de prêt allant jusqu'à 15 ans pour le calcul du crédit d'impôt.

A l'inverse, pour les personnes disposant de ressources supérieures aux plafonds fixés pour le bénéfice du PTZ, qui doivent être maintenues dans le dispositif pour en garantir l'efficacité, il réduit la durée maximale de l'éco-PTZ de 10 à 8 ans, en considération du fait que ces personnes peuvent assumer une fraction du coût des travaux avant que les économies sur factures aient totalement amorti ce coût.

Elle a adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et avec l'avis favorable du gouvernement un amendement ayant pour objet d'étendre l'obligation actuelle de **déclaration à l'administration fiscale** des émissions de NPTZ à celles d'éco-prêt bénéficiant du nouveau crédit d'impôt afin de pouvoir contrôler le non-cumul effectif des deux dispositifs.

Enfin, dans les mêmes conditions, elle a adopté cinq amendements rédactionnels ou de rectification de références.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte de la volonté du gouvernement de favoriser, par de nouvelles incitations fiscales, l'amélioration des performances thermiques et énergétiques du parc immobilier ancien. Elle note que la création de ce nouvel avantage vient compenser la disparition annoncée du « Pass-Travaux », formule d'aide à la rénovation des logements anciens qui était proposée par le 1 % Logement sous la forme d'un prêt aidé attribué sans condition de ressources.

La réorientation des fonds du 1 % Logement vers le financement du programme de rénovation urbaine et de l'Agence de l'amélioration de l'habitat (ANAH) en lieu et place des crédits budgétaires est, en effet, prévue par le projet de loi de mobilisation pour le logement actuellement en cours de discussion devant le Parlement. Elle a pour conséquence la suppression du « Pass-travaux » auquel le 1 % Logement consacrait annuellement environ 900 millions d'euros sur ses recettes de collecte et de retours de prêts.

Votre commission considère également que la formule, désormais éprouvée, du prêt à taux zéro est particulièrement bien adaptée à l'objectif poursuivi, en raison de sa simplicité pour l'emprunteur. Elle présente aussi l'avantage de lisser – sur la durée du prêt - le coût de la dépense fiscale.

Le crédit d'impôt est en effet imputé à hauteur d'un cinquième de son montant sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle l'établissement de crédit a versé des avances remboursables et par fractions égales sur l'impôt sur le revenu dû au titre des quatre années suivantes.

Cette caractéristique est d'autant plus importante que le coût fiscal du nouveau prêt sera très élevé.

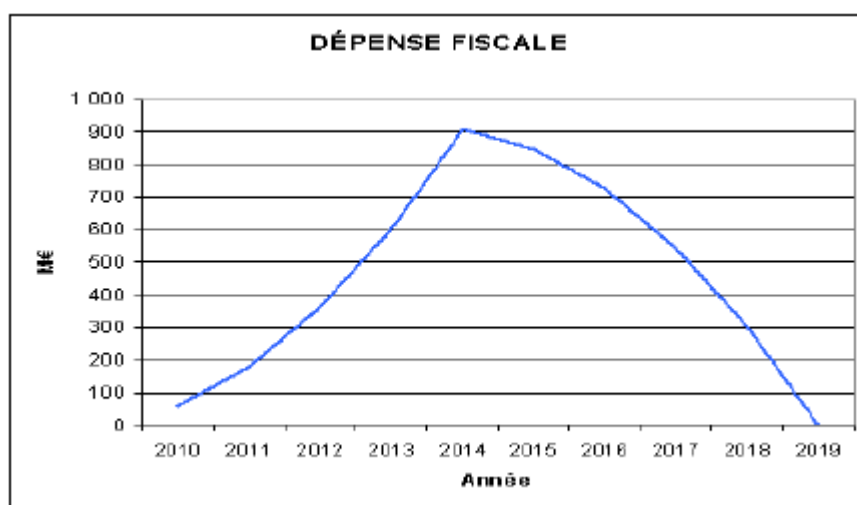
Le dispositif étant limité dans le temps aux avances émises au plus tard le 31 décembre 2013, la mesure fiscale s'éteindra donc en 2018.

Selon les estimations réalisées par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, sur la base de l'objectif de 400.000 logements rénovés en 2014 et en prenant l'hypothèse d'un prêt moyen de 20.000 euros remboursable sur dix ans, le coût du crédit d'impôt s'élèverait à 1,244 milliard d'euros pour l'année de pic, c'est-à-dire 2014, correspondant à une **dépense fiscale de 908 millions d'euros**.

Dépense fiscale liée à l'Eco-PTZ

(en millions d'euros)

Crédit d'impôts		Années								
Génération	Logements	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2009	80 000	61	61	61	61	61	–	–	–	–
2010	160 000	–	121	121	121	121	121	–	–	–
2011	240 000	–	–	182	182	182	182	182	–	–
2012	320 000	–	–	–	242	242	242	242	242	–
2013	400 000	–	–	–	–	303	303	303	303	303
Total		61	182	363	605	908	848	727	545	303



Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

L'interrogation principale concernant le présent article porte sur la **possibilité de cumul qui a été ouverte, à l'initiative du gouvernement, entre l'Eco-PTZ et le crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie** et du développement durable de l'article 200 quater du code général des impôts¹.

¹ Cet article est lui-même modifié par l'article 50 du présent projet de loi de finances.

Cette possibilité de cumul a été **doublément contestée** à l'Assemblée nationale par le rapporteur général, notre collègue député Gilles Carrez.

Il a été souligné en premier lieu que cette modification revenait sur le **principe général de non-cumul de deux avantages fiscaux simultanés** pour une même assiette d'équipements. Ce cumul est obtenu en intégrant à l'Eco-PTZ les équipements qui font l'objet du crédit d'impôt, même si l'on ne prend en compte que la part de l'investissement une fois déduite le crédit d'impôt.

La seconde critique a porté sur le « *caractère excessif, en opportunité et en coût* », de l'effet du cumul de deux avantages qui bénéficiera en priorité « *aux personnes disposant de revenus confortables et en mesure d'avancer les sommes leur permettant de bénéficier du crédit d'impôt* » de l'article 200 quater.

Cette appréciation a conduit l'Assemblée nationale à réserver le cumul aux personnes disposant de revenus modestes et moyens.

Un même souci de « ciblage social » a motivé la **modulation de la durée maximale de l'Eco-PTZ** portée à quinze ans pour les ménages modestes et réduite à huit ans pour les ménages les plus aisés. Le coût pour l'Etat étant en corrélation avec la durée des prêts (plus le prêt est long, plus la part des intérêts pris en charge par l'Etat est importante), le coût fiscal est ainsi ciblé sur les ménages les plus modestes.

Toutefois, votre rapporteur général note que pour l'application de cette modulation¹, le texte adopté par l'Assemblée nationale fait référence expressément aux plafonds de revenus applicables dans le cadre du PTZ-acquisition. Or ces plafonds varient selon la zone géographique dans laquelle le logement est situé et selon le nombre de personnes destinées à occuper le logement.

Sur de nombreux aspects, **le dispositif prévu par le présent article est particulièrement complexe**. Il fait intervenir des critères liés aux revenus des emprunteurs (personnes physiques ou morales) et à leur situation fiscale, mais également à la nature et à l'importance des travaux qu'ils envisagent de réaliser ainsi qu'à la combinaison de ces travaux entre eux et à des objectifs de performance énergétiques.

Il est **fort improbable dans ces conditions, que les réseaux d'agences des établissements bancaires, chargés de la diffusion de ce produit, soient en mesure d'expliquer aux emprunteurs le mécanisme de l'Eco-PTZ** comme la combinaison des différents avantages fiscaux, et de les conseiller sur le meilleur choix.

¹ Comme pour l'application du cumul des avantages fiscaux.

Dans ces conditions, il ne paraît pas raisonnable de prévoir l'ouverture de la distribution des Eco-PTZ le « *premier jour du premier mois suivant la publication du décret en conseil d'Etat* » qui en fixera les modalités de calcul et les conditions d'attribution.

En outre, **ce dispositif fait référence à des normes et à des procédures qui ne sont pas connues** puisqu'elles résulteront des décrets d'applications du « Grenelle 2 », texte qui n'a pas encore été adopté au conseil des ministres et qui doit mettre en œuvre le « Grenelle 1 », projet de loi adopté par l'Assemblée nationale mais qui n'a pas encore été examiné par le Sénat. En tout état de cause, l'Eco-PTZ ne sera donc pas distribuable par les réseaux bancaires avant au moins le début de l'année 2010.

Pour ces deux motifs, la commission des finances a adopté cet **amendement de suppression du présent article.**

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

ARTICLE 46

Prise en compte des caractéristiques thermiques et de la performance énergétique des logements neufs pour l'application du prêt à taux zéro en faveur de l'accession à la propriété

Commentaire : le présent article tend à soumettre l'attribution d'un prêt à taux zéro pour l'acquisition d'un logement neuf à des conditions de respect de normes environnementales et à majorer ce prêt pour les logements neufs dont les performances énergétiques sont supérieures à celles qu'impose la législation en vigueur.

I. LE RÉGIME ACTUEL DU PRÊT À TAUX ZÉRO

A. LE PRINCIPAL INSTRUMENT DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

Depuis 1995, le prêt taux zéro (PTZ) est le principal instrument de la politique d'accession sociale à la propriété. Initialement destiné à relancer la construction de logements neufs dans un marché déprimé, il ne pouvait être attribué pour l'acquisition d'un logement existant qu'à la condition que des travaux représentant plus de 50 % du prix de ce logement y soient réalisés.

A la fin de l'année 2004, afin d'aider les ménages à revenus modestes à réaliser leur projet d'accession à la propriété dans le neuf comme dans l'ancien, le PTZ a été étendu à l'acquisition de logements anciens sans conditions de travaux. En outre, les montants maximum du PTZ ont été augmentés, pour la première fois depuis 1995, de 12 % en moyenne, la progression des montants de prêt avec la taille du ménage a été améliorée, et les plafonds d'éligibilité relevés en faveur des familles de 3 % en moyenne.

La loi de finances rectificative pour 2006 a relevé le montant plafond des ressources des ménages pour l'obtention du PTZ en le portant au montant maximal de 64.875 euros annuels en revenu fiscal de référence dans la zone A où les prix de l'immobilier sont les plus élevés.

Enfin, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement¹ a prévu que le PTZ peut être majoré d'un montant pouvant atteindre 15.000 euros lorsque l'opération d'accession sociale bénéficie d'une aide d'une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités du lieu d'implantation du logement. Cette amélioration concerne les ménages qui

¹ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (article 30).

disposent de ressources inférieures ou égales aux plafonds d'accès au logement locatif social PLUS et qui acquièrent un logement neuf.

Concernant la durée maximale du prêt, elle est variable selon le niveau de ressources de l'emprunteur et s'étage entre 72 mois et 264 mois.

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT ATTRIBUÉ PAR LE CANAL DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

L'actuel prêt à taux zéro (PTZ), créé en 1995 sous la forme de subventions budgétaires, prend depuis 2004 la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés au bénéfice des établissements de crédit (article 244 quater J du code général des impôts). Ces derniers peuvent ainsi bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des avances remboursables sans intérêt qu'ils émettent en faveur de personnes physiques, soumises à condition de ressources, pour l'acquisition ou la construction d'une résidence principale en accession à la première propriété.

Le montant du crédit d'impôt est égal à la somme actualisée des écarts entre les mensualités dues au titre de l'avance remboursable sans intérêt et les mensualités d'un prêt consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de PTZ.

Le PTZ est distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention avec l'Etat.

Par convention, l'Etat a donné mandat à la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), déjà chargée depuis 1993 de la gestion de la garantie des prêts PAS, de recueillir les déclarations de PTZ effectuées par les banques. Cette dernière détermine les éléments de calcul du montant du crédit d'impôt afférent aux prêts accordés par l'établissement de crédit puis lui adresse le résultat de ce calcul au moyen d'une attestation lui permettant de remplir une déclaration fiscale spéciale. Elle assure également le suivi des crédits d'impôt sur les sociétés octroyés aux banques.

B. UN SUCCÈS CONFIRMÉ

Le nombre d'émissions de prêts à taux zéro a atteint, en 2007, 245.000 prêts, soit une progression de 3 % par rapport à 2006.

Cette progression, obtenue notamment par l'entrée en vigueur de la majoration du PTZ en cas d'aide d'une collectivité territoriale, s'inscrit en retrait par rapport à celle, constatée les années précédentes, qui était tirée par la montée en puissance du nouveau PTZ et le très fort dynamisme du marché immobilier.

En 2008, le nombre de PTZ devrait connaître une forte diminution et s'établir à 140.700 prêts émis, selon le rapport évaluant l'efficacité des

dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, annexé au projet de loi de finances pour 2009.

Cette chute brutale, illustrant la dureté de la crise immobilière, est la conséquence de la crise financière et de la désolvabilisation des ménages.

Le coût de la dépense fiscale associée s'établit à 300 millions d'euros pour 2007 et à 500 millions d'euros en 2008¹. Il est estimé à 700 millions d'euros en 2009.

Opérations de prêts à taux zéro

<i>Année</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PTZ émis	111.000	102.000	101.116	100.377	76.870	200.897	237.106	245.238
<i>dont PTZ avec PAS</i>	<i>71.732</i>	<i>64.889</i>	<i>59.997</i>	<i>59.364</i>	<i>41.905</i>	<i>36.895</i>	<i>34.435</i>	<i>29.355</i>
PTZ mis en force	112.169	101.893	102.124	94.189	83.408	148.902	227.419	242.720

Source : SGFGAS

La mise en place du prêt à 0 % comprend plusieurs étapes : l'émission d'offre de prêt par la banque, l'acceptation de l'offre par le client et la mise en force qui correspond au déblocage des crédits de paiement quand plus de 50 % du capital est prêté. Les délais existants entre ces étapes font qu'un prêt émis une année donnée peut être mis en force au cours d'une année ultérieure, ce qui explique le décalage entre les effectifs du tableau ci-dessus pour chaque année civile.

Le montant prêté atteint 3,7 milliards d'euros, pour un montant total d'opérations concernées de 33,5 milliards d'euros. Le **montant moyen de l'opération financée** a progressé de 4,3 % en 2007, contre 8,4 % entre 2005 et 2006, et atteint **147.000 euros**. La **quotité du PTZ** est, en 2007, de **13,3 % (soit 19.551 euros) dans le neuf** et **11,1 % (soit 16.331 euros) dans l'ancien**.

La **réforme intervenue en 2005** avec l'élargissement du prêt à taux zéro aux **acquisitions dans l'ancien** (avec ou sans travaux de rénovation) a donné un nouvel élan à ce dispositif et a modifié les caractéristiques de la demande.

En premier lieu, elle a profondément **modifié la localisation des opérations**, puisque peu de logements neufs sont construits dans les zones urbaines denses ou dans les centres-villes. La part des PTZ dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants et agglomérations où le marché immobilier est le plus tendu est ainsi passée de 26 % en 2004 à 52 % en 2007.

Elle a aussi permis de **mettre un terme à la diminution lente mais progressive des ménages les plus modestes qui bénéficiaient du dispositif**, les acquisitions dans le neuf étant essentiellement le fait des bénéficiaires aux revenus plus élevés. La part des bénéficiaires aux revenus inférieurs ou égaux à 2 SMIC est ainsi passée de 27,9% en 2004 à 34,8% en 2007.

¹ La dépense de l'année n ne correspond pas aux prêts émis cette même année, la dépense étant décalée d'un an par rapport au versement du prêt et étalée sur cinq ans.

Au total, **la part des acquisitions dans l'ancien est aujourd'hui prédominante** et ne cesse de progresser depuis 2005.

Toutefois, malgré une baisse de la part de l'individuel neuf (- 2,6 % par rapport à 2006), ce type de logement demeure le plus fréquent avec 27 % de l'ensemble des opérations.

Evolution des types d'opérations financées avec un PTZ

	2004		2005		2006		2007		04/05	05/06	06/07
Individuel Neuf	62 626	81,5%	66 877	33,3%	70 384	29,7%	66 408	27,1%	6,8%	5,2%	-5,6%
Collectif Neuf	6 570	8,5%	7 870	3,9%	10 669	4,5%	12 136	4,9%	19,8%	35,6%	13,8%
Individuel Acquisition amélioration	7 196	9,4%	28 318	14,1%	31 458	13,3%	33 996	13,9%	293,5%	11,1%	8,1%
Collectif Acquisition amélioration	478	0,6%	7 644	3,8%	9 709	4,1%	11 030	4,5%	1499,2%	27,0%	13,6%
Individuel Acquisition seule			49 752	24,8%	60 414	25,5%	63 720	26,0%		21,4%	5,5%
Collectif Acquisition seule			40 436	20,1%	54 472	23,0%	57 948	23,6%		34,7%	6,4%
Neuf	69 196	90,0%	74 747	37,2%	81 053	34,2%	78 544	32,0%	8,0%	8,4%	-3,1%
Acquisition amélioration dont :	7 674	10,0%	35 962	17,9%	41 167	17,4%	45 026	18,4%	368,6%	14,5%	9,4%
- quotité travaux <35%			30 522	15,2%	36 826	15,5%	41 088	16,8%	NS	2,2%	11,6%
- quotité travaux >=35%	7 674	10,0%	5 440	2,7%	4 341	1,8%	3 938	1,6%	-29,1%	-20,2%	-9,3%
Acquisition seule			90 188	44,9%	114 886	48,5%	121 668	49,6%		27,4%	5,9%
Individuel	69 822	90,8%	144 947	72,1%	162 256	68,4%	164 124	66,9%	107,6%	11,9%	1,2%
Collectif	7 048	9,2%	55 950	27,9%	74 850	31,6%	81 114	33,1%	693,8%	33,8%	8,4%
Ensemble	76 870	100,0%	200 897	100,0%	237 106	100,0%	245 238	100,0%	161,3%	18,0%	3,4%

Source : SGFGAS

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article apporte **deux modifications** au dispositif actuel du prêt à taux zéro, en ce qui **concerne exclusivement les logements neufs**.

Il prévoit d'une part (paragraphe I) de réserver le bénéfice de ce dispositif aux acquisitions ou aux constructions pour lesquelles le bénéficiaire justifie du **respect des normes en vigueur** relatives aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique imposées aux logements par la législation.

Ces normes sont définies comme celles de l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation qui résultent de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Il s'agit actuellement de la norme dite RT 2005.

Les modalités de justification du respect de cette condition sont renvoyées à un décret d'application.

Le présent article prévoit aussi (paragraphe II) de **majorer le montant du prêt** à taux zéro à hauteur de 20.000 euros au maximum **pour les acquisitions de logements neufs présentant une performance énergétique globale élevée**, c'est-à-dire les logements répondant au moins à la norme BBC (bâtiment basse consommation) puis, lorsque cette norme deviendra obligatoire, aux seuls logements dits à énergie positive.

Les critères de la majoration et son échelonnement en fonction de critères qui pourraient porter sur la taille du ménage, la localisation du logement ou les revenus du ménage, ne font l'objet d'aucune précision et seraient encore au stade de la réflexion.

L'objectif poursuivi, selon l'exposé des motifs, est « *d'inciter les ménages à se porter acquéreur de logements très en avance sur la réglementation thermique en leur accordant un avantage supplémentaire destiné à compenser une fraction des surcoûts liés au respect de ces normes* ».

Cette disposition fait ainsi référence à **l'évolution de la réglementation thermique prévue par l'article 4 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**, tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Cet article prévoit :

– qu'à compter de la fin 2012 (ou fin 2010 pour les bâtiments publics et le secteur tertiaire), les demandes de permis de construire déposées devront respecter la norme « bâtiment basse consommation » (« BBC »), fixée dans la rédaction proposée à 50 KWH/m²/an d'énergie primaire ;

– puis que la norme « bâtiment à énergie positive » ou « BEPOS » (le bâtiment produit plus d'énergie qu'il n'en consomme) sera applicable aux constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2020.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Article 4

« La réglementation thermique applicable aux constructions neuves sera renforcée afin de réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre. Elle s'attachera à susciter une évolution technologique et industrielle significative dans le domaine de la conception et de l'isolation des bâtiments et pour chacune des filières énergétiques, dans le cadre d'un bouquet énergétique équilibré, faiblement émetteur de gaz à effet de serre et contribuant à l'indépendance énergétique nationale.

« L'Etat se fixe comme objectifs que :

« a) Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2012 et, par anticipation à compter de la fin 2010, s'il s'agit de bâtiments publics et de bâtiments affectés au secteur tertiaire, présentent une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kilowattheures par mètre carré et par an en moyenne ; pour les énergies qui présentent un bilan avantageux en termes d'émissions de gaz à effet de serre, ce seuil sera modulé afin d'encourager la diminution des émissions de gaz à effet de serre générées par l'énergie utilisée, conformément au premier alinéa ; ce seuil pourra également être modulé en fonction de la localisation, des caractéristiques et de l'usage des bâtiments ; chaque filière énergétique devra, en tout état de cause, réduire très fortement les exigences de consommation d'énergie définies par les réglementations auxquelles elle est assujettie à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Afin de garantir la qualité de conception énergétique du bâti, la réglementation thermique fixera en outre un seuil ambitieux de besoin maximal en énergie de chauffage des bâtiments ; ce seuil pourra être modulé en fonction de la localisation, des caractéristiques et de l'usage des bâtiments ;

« b) Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2020 présentent, sauf exception, une consommation d'énergie primaire inférieure à la quantité d'énergie renouvelable produite dans ces constructions et notamment le bois-énergie ;

« c) Les logements neufs construits dans le cadre du programme national de rénovation urbaine prévu par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine respectent par anticipation les exigences prévues au a.

« Les normes susmentionnées seront adaptées à l'utilisation du bois comme matériau, en veillant à ce que soit privilégiée l'utilisation de bois certifié et d'une façon plus générale, des bio-matériaux sans conséquence négative pour la santé des habitants et des artisans.

« Pour atteindre ces objectifs, les acquéreurs de logements dont la performance énergétique excèdera les seuils fixés par la réglementation applicable pourront bénéficier d'un avantage supplémentaire au titre de l'aide à l'accession à la propriété et du prêt à taux zéro. »

Source : Assemblée nationale - texte transmis au Sénat

L'objectif de la mesure proposée par le présent article est donc de favoriser l'application de la norme BBC avant qu'elle ne devienne obligatoire, puis de la norme BEPOS dès 2013.

Son coût est estimé à 400.000 euros en 2010 mais à 32 millions d'euros en 2013 et 2014.

Des dispositifs équivalents sont proposés pour favoriser le verdissement anticipé du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt (article 47), de l'avantage « Robien » à l'investissement locatif (article 48), et de l'exonération facultative de TFPB par les collectivités territoriales (article 49).

Enfin, le présent article prévoit une **application de ces dispositions** respectivement, aux PTZ attribués pour des logements qui ont fait l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de l'entrée en vigueur du décret précisant les modalités de justification, et au plus tard le 1^{er} janvier 2010, et aux PTZ attribués à compter du premier jour du premier mois suivant la publication du décret fixant les modalités de la majoration de 20.000 euros, et au plus tard le 1^{er} janvier 2010.

On notera que **les dates d'application retenues sont postérieures à celle de l'expiration du dispositif du PTZ dont le code général des impôts prévoit qu'il prendra fin au 31 décembre 2009.**

Par ailleurs, il paraît assez peu réaliste de prévoir une distribution par le réseau bancaire des « PTZ majorés », dans un délai aussi court à compter de la publication du décret d'application de cette majoration, compte tenu de la nécessité pour les agences bancaires de disposer d'informations fiables sur ce nouveau produit qu'elles seront amenées à présenter à leurs clients.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sur cet article, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, **cinq amendements rédactionnels** de précision ainsi qu'un amendement visant à prévoir explicitement l'application aux **logements acquis en l'état futur d'achèvement** de la majoration du nouveau prêt à taux zéro instituée pour les logements présentant une performance énergétique globale élevée.

Les conditions dans lesquelles le présent article a été examiné en séance publique et le caractère très laconique des débats retranscrits au Journal officiel ne mettent pas en évidence les **interrogations et les réserves importantes** qu'il avait suscitées et qui figurent dans le rapport écrit de la commission des finances de l'Assemblée nationale :

« Votre Rapporteur général souhaite attirer l'attention sur l'exercice difficile qui lui est soumis. Les commentaires de ces articles portent sur des dispositions fiscales prises par répercussion de textes qui sont actuellement au stade de projet de loi (Grenelle 1) ou d'avant-projet de loi (Grenelle 2). La seule définition de la norme BBC, dont il est rappelons-le proposé par l'incitation fiscale d'anticiper la mise en œuvre, donne lieu à de nombreux débats compte tenu des implications en matière de choix de filière énergétique.

En réalité, d'après les informations transmises au Rapporteur général, ce n'est pas à la réglementation d'application de la norme BBC en cours de discussion mais à l'actuel label Haute performance énergétique niveau BBC mis en place par un arrêté du 8 mai 2007 qu'il sera renvoyé. Cela permettra une mise en œuvre rapide des majorations. En revanche, il faut être conscient que la réglementation BBC finale pourra présenter des divergences plus ou moins marginales avec celle du label actuel. N'eut-il pas mieux valu attendre quelque peu ? Cette remarque vaut particulièrement pour la majoration proposée pour le nouveau prêt à taux zéro puisque le dispositif dans sa version actuelle arrive à échéance au 31 décembre 2009 et qu'il pourrait être refondu ou du moins aménagé à l'occasion de sa reconduction.

Quant au principe de réserver le bénéfice d'une dépense fiscale à l'acquisition de logements conformes à la réglementation thermique en vigueur, aujourd'hui RT2005, demain norme BBC et après-demain norme BEPOS, il est intellectuellement séduisant et présente une logique indéniable. L'avantage n'est cependant pas accordé au constructeur soumis à ces normes mais à l'acquéreur. Celui-ci pourrait devoir faire face, soit à la non application d'un avantage qu'il avait anticipé lors de sa décision d'investissement, soit même, s'agissant du NPTZ et de la déduction des intérêts d'emprunt, à une remise en cause d'un avantage obtenu en cas de non

respect de la loi par le constructeur. Cette possibilité doit impérativement demeurer théorique ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Subordonner le bénéfice du PTZ au respect des normes thermiques en vigueur pour les logements neufs ou acquis en VEFA constitue assurément une disposition très forte, favorable au respect strict de ces normes dont s'écartent -semble-il- certains constructeurs.

Le dispositif proposé aboutit cependant à appliquer la sanction de ce non respect non pas sur le constructeur ou le promoteur, mais sur l'accédant à la propriété qui n'aura pas été nécessairement en mesure de contrôler ou de faire appliquer ces exigences techniques.

De plus, le retrait du bénéfice du PTZ qui est souvent déterminant pour l'obtention de prêts bancaires en l'absence d'autre apport personnel, peut aboutir à détruire l'équilibre financier d'une opération d'accession à la propriété. Il existe donc un risque que le ménage reste lié par ses obligations contractuelles vis-à-vis du vendeur ou du constructeur, sans être dans la capacité financière d'y faire face.

S'agissant, par ailleurs, de la majoration du nouveau prêt à taux zéro instituée pour les logements présentant une performance énergétique globale supérieure à la norme résultant de la législation en vigueur, votre commission des finances constate que **le Sénat n'a pas encore délibéré sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1)** ni *a fortiori* sur le « Grenelle 2 » de mise en application de ces dispositions.

Or la mesure proposée par le présent article constitue une conséquence fiscale des engagements figurant dans le projet de loi « Grenelle 1 » et elle subordonnée, pour sa mise en œuvre, à l'intervention de plusieurs décrets qui sont susceptibles d'être pris en application de dispositions toujours en discussion devant le Parlement.

Enfin, il n'est pas possible de porter une appréciation certaine sur l'effet qu'auraient les mesures proposées sur la solvabilité des acquéreurs dans le contexte d'un marché déprimé. Dans la conjoncture actuelle, le dispositif proposé pourrait s'avérer trop « procyclique ».

Pour ces motifs, votre commission vous propose un amendement de suppression du présent article.

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

ARTICLE 46 bis (nouveau)

Rapport sur le crédit d'impôt recherche

Commentaire : le présent article tend à ce qu'un rapport d'évaluation du gouvernement sur le crédit d'impôt recherche (CIR) soit transmis au Parlement avant le 30 novembre 2009.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean-Yves Le Déaut, avec les avis favorables de la commission et du gouvernement, **tend à ce qu'un rapport d'évaluation du gouvernement sur le crédit d'impôt recherche (CIR) soit transmis au Parlement avant le 30 novembre 2009.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général que le présent article rejoint des préoccupations déjà exprimées par le passé, l'article 91 de la loi de finances rectificative pour 2006 (adopté à l'initiative de votre commission des finances) prévoyant déjà la remise d'un tel document et un rapport ayant déjà été transmis au Parlement sur ce sujet en septembre 2008.

Cependant, il est vrai que **l'entrée en vigueur de la très importante réforme du CIR** définie à l'article 69 de la loi de finances pour 2008, **dont les effets budgétaires**, probablement notables, **n'apparaîtront qu'à compter de 2009, rend nécessaire une nouvelle évaluation approfondie des effets du crédit d'impôt.**

Votre rapporteur général approuve donc le présent article, d'autant que la date de remise de ce rapport a été opportunément décalée par l'Assemblée nationale au 30 novembre 2009 (au lieu du 30 juin 2009, initialement prévu), ce qui rend plus réaliste la réalisation d'un tel travail à partir de données réellement constatées.

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

ARTICLE 47

Prise en compte des caractéristiques thermiques et de la performance énergétique des logements neufs pour l'application du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt versés au titre de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale

Commentaire : le présent article tend à réserver, pour les logements neufs, le bénéfice du crédit d'impôt sur les intérêts des emprunts aux logements respectant les normes thermiques en vigueur. Il prévoit également une majoration du crédit d'impôt pour les logements dépassant les normes thermiques futures.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition de la résidence principale est issu de la loi n° 2007-1223 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007 dite **loi TEPA**.

Codifié à l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts, le crédit d'impôt s'applique aux emprunts contractés auprès d'établissements financiers pour **l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à l'habitation principale du contribuable**.

Il est applicable aux opérations pour lesquelles l'acte authentique d'acquisition a été signé à **compter du 6 mai 2007** et aux constructions pour lesquelles une déclaration d'ouverture de chantier a été effectuée à compter de cette date.

Ce crédit d'impôt est limité aux **cinq premières annuités** de remboursement de l'emprunt et plafonné.

Plafonnement du crédit d'impôt TEPA

(en euros)

	Personne célibataire, veuve ou divorcée	Personne handicapée célibataire, veuve ou divorcée	Couple	Couple dont l'un des membres est handicapé	Couple avec une personne à charge	Couple avec deux personnes à charge
Plafond des intérêts	3.750	7.500	7.500	15.000	8.000	8.500
Taux du crédit d'impôt	20 %					
Plafond du crédit d'impôt	750	1.500	1.500	3.000	1.600	1.700

Source : Assemblée nationale

Par ailleurs, l'article 13 de la loi de finances pour 2008 a précisé que le taux du crédit d'impôt « est porté à 40 % pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement ». **Les montants ci-dessus sont donc doublés pour la première année d'application du crédit d'impôt.**

Ce crédit d'impôt est en outre cumulable avec le prêt à taux zéro et l'ensemble des prêts bonifiés – mais exclusif de la réduction d'impôt de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts relatif aux investissements outre-mer.

Le décret n° 2008-360 du 16 avril 2008 a fixé les conditions d'application de ce crédit d'impôt, en particulier les documents et attestations que le contribuable bénéficiaire doit tenir à la disposition de l'administration fiscale.

Le coût de ce crédit d'impôt s'est élevé en 2008 à 230 millions d'euros. Il atteindra **1,17 milliard d'euros en 2009** et 3,7 milliards d'euros en « régime de croisière »¹.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose **deux modifications** du dispositif actuel qui tendent au « verdissement » de cette incitation à l'acquisition de la résidence principale :

- d'une part, **le bénéfice de ce dispositif serait réservé aux acquisitions ou aux constructions de logements neufs** pour lesquelles le bénéficiaire justifie du **respect des normes en vigueur** relatives aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique imposées aux

¹ Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, annexe au projet de loi de finances pour 2009.

logements par la législation. Le présent article propose de compléter en ce sens l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts pour préciser que « *le logement acquis neuf, en l'état futur d'achèvement ou que le contribuable fait construire doit présenter des caractéristiques thermiques et une performance énergétique conformes aux prescriptions de l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation et que le contribuable justifie du respect de cette dernière condition selon des modalités définies par décret* ». Ces dispositions seraient applicables aux logements qui ont fait l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de l'entrée en vigueur du décret mentionné et au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2010 ;

- d'autre part, afin d'inciter les ménages à se porter acquéreur de logements « très en avance » sur la réglementation thermique, un **avantage supplémentaire leur serait accordé en cas d'acquisition d'un logement neuf présentant une performance énergétique globale élevée**, c'est-à-dire d'un logement répondant au moins à la norme BBC (bâtiment basse consommation) puis, lorsque cette norme deviendra obligatoire, d'un logement présentant une consommation d'énergie primaire inférieure à la quantité d'énergie qu'ils produisent à partir de sources renouvelables (bâtiment à énergie positive).

L'avantage supplémentaire prendrait la forme d'un **allongement de la période d'application du crédit d'impôt** (prise en compte des sept premières annuités et non plus des cinq premières) et d'une **majoration de l'avantage fiscal puisque le taux du crédit d'impôt serait fixé à 40 % pendant toute cette période**.

Cet avantage serait applicable aux logements acquis à compter du 1^{er} janvier 2009.

Les règles applicables en cas d'acquisition de logements anciens demeureraient inchangées.

Comme pour les mesures de « verdissement » du prêt à taux zéro prévues à l'article 46 du présent projet de loi, ce dispositif est subordonné à l'entrée en vigueur des projets de loi « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 » actuellement en cours de discussion devant le Parlement.

L'exposé des motifs du présent article est explicite sur ce point et précise : « *En pratique, l'application effective de la première mesure serait différée dans l'attente de la publication d'un décret d'application. Ce dernier ne serait pas publié avant l'entrée en vigueur de l'obligation, prévue par la loi d'application du Grenelle de l'environnement, pour le maître d'ouvrage de fournir à l'issue de l'achèvement des travaux à l'autorité qui a délivré le permis de construire un document, établi par un tiers indépendant et attestant que le maître d'ouvrage a pris en compte la réglementation thermique* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sans modification cet article dans des conditions qui n'ont pas donné lieu à un débat.

Il convient donc de se référer au rapport écrit de la commission des finances pour prendre connaissance des observations formulées par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les travaux du « Grenelle de l'environnement » ont mis en évidence que le secteur du bâtiment consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre. L'amélioration des performances thermiques des bâtiments est donc un élément déterminant de la politique de réduction des déperditions énergétiques et du développement durable.

Votre commission des finances est favorable, dans son principe, à une réorientation des mesures fiscales existantes dans ce secteur afin de favoriser la mise aux normes des bâtiments existants ou la construction de bâtiments à haute performance énergétique.

A cet égard, la **rédaction actuelle de l'article 200 quaterdecies du code général des impôts relatif à l'éligibilité au crédit d'impôt** des logements neufs, acquis en VEFA (vente en état futur d'achèvement ou « achat sur plan ») ou que le contribuable fait construire, est certainement **insuffisamment précise**. Elle se limite, comme pour les logements anciens, à indiquer, s'agissant des caractéristiques du logement, que celui-ci « *doit, au jour de l'affectation à usage d'habitation principale du bénéficiaire du crédit d'impôt, satisfaire aux normes minimales de surface et d'habitabilité mentionnées à l'article 244 J* » du même code.

La première modification proposée par le présent article, prévoyant que les **logements neufs**, acquis en VEFA ou que le contribuable fait construire, doivent **satisfaire aux normes thermiques en vigueur** et que le contribuable devra justifier du respect de cette condition, est donc une **mesure utile et dont l'opportunité n'est pas contestable**.

S'agissant de la seconde modification visant à **majorer le crédit d'impôt** dans le cas où la performance énergétique globale du logement est supérieure à la réglementation en vigueur, votre rapporteur général observe tout d'abord qu'elle représente un **avantage très substantiel pour l'acquéreur**. Le montant du crédit d'impôt est en effet plus que doublé du fait de l'allongement à sept ans de la durée du crédit d'impôt et du doublement de son taux. Compte tenu de l'offre encore limitée de

logements basse consommation ou à énergie positive, **le coût global de la dépense fiscale restera toutefois limité**. Selon les estimations fournies à votre rapporteur général, il sera nul en 2010, de 2 millions d'euros en 2011 et de 20 millions d'euros en 2012.

Enfin, comme pour l'article 46, **la majoration proposée reste subordonnée à l'adoption de textes législatifs dont le Sénat n'a pas encore commencé l'examen**.

Mais si l'application concrète du présent article peut être renvoyée à l'adoption de dispositions législatives et réglementaires à intervenir sur ses aspects techniques, votre rapporteur général se satisfait que les aspects fiscaux de la réforme du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt soit traités dans le cadre de la loi de finances.

Il estime toutefois **nécessaire de coordonner la date d'entrée en vigueur des deux mesures proposées** pour les logements neufs par le présent article, la limitation du bénéfice du crédit d'impôt sur les intérêts des emprunts aux logements qui respectent les normes thermiques en vigueur d'une part, et la majoration de ce crédit d'impôt pour les logements qui dépassent les normes thermiques, d'autre part.

Votre commission vous propose, en ce sens, un amendement prévoyant que ces deux mesures deviennent applicables à compter de la publication des décrets d'application du projet de loi « Grenelle 2 ».

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

ARTICLE 48

Mise en place d'une « éco-conditionnalité » pour le bénéfice des dispositifs fiscaux en faveur des investissements locatifs

Commentaire : le présent article tend à subordonner le bénéfice des avantages « Robien » et « Borloo » au respect de normes thermiques et de performance énergétique.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le dispositif « Robien » d'incitation à l'investissement locatif est régi par le h du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts.

Il permet à certains propriétaires de bénéficier d'une déduction au titre de l'amortissement pour des investissements réalisés à titre onéreux en vue de l'acquisition :

- de logements neufs ;
- de logements en l'état futur d'achèvement ;
- de logements qui ont fait l'objet de la part du vendeur de travaux de transformation ou de réhabilitation ;
- de locaux inachevés ;
- des logements que le contribuable fait construire ;
- de locaux affectés à un usage autre que l'habitation en vue de leur transformation en logements ;
- de logements ne satisfaisant pas aux caractéristiques de décence en vue de leur réhabilitation.

La déduction au titre de l'amortissement est subordonnée à un engagement de location nue, de manière effective et continue, à usage de résidence principale du locataire pendant une durée de neuf ans, sous des plafonds de loyers et de ressources du locataire.

Le « Robien » a été complété par la loi portant engagement national pour le logement par un dispositif « Borloo-neuf » qui impose certaines conditions supplémentaires (en termes de plafonnement de loyer notamment) en échange de deux avantages fiscaux supplémentaires, une déduction spécifique fixée à 30 % du montant des revenus bruts et la possibilité de bénéficier d'un complément de déduction des revenus fonciers au titre de l'amortissement.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de réserver l'application des dispositifs fiscaux en faveur des investissements locatifs « Robien » et « Borloo » aux seuls logements pour lesquels le contribuable justifie du respect des normes en vigueur relatives aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique imposées aux logements par la législation.

L'exposé des motifs du présent article précise toutefois que ce dispositif ne sera opérationnel qu'après la publication des textes d'application des projets de loi « Grenelle » en cours d'examen par le Parlement : *« L'application effective de cette mesure serait différée dans l'attente de la publication d'un décret d'application. Ce dernier ne serait pas publié avant l'entrée en vigueur de l'obligation, prévue par la loi d'application du Grenelle de l'environnement, pour le maître d'ouvrage de fournir à l'issue de l'achèvement des travaux à l'autorité qui a délivré le permis de construire un document, établi par un tiers indépendant et attestant que le maître d'ouvrage a pris en compte la réglementation thermique. En d'autres termes, ce document servirait non seulement à satisfaire la nouvelle obligation introduite par la loi d'application du Grenelle mais aussi à bénéficier de l'avantage fiscal. ».*

Ce dispositif a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général observe que **le présent article propose l'adoption d'une disposition dont l'applicabilité résultera de textes de loi dont le Sénat n'a pas encore été saisi**. Il fait ainsi référence aux textes d'application du projet de loi « Grenelle 2 », qui doit faire suite au projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dit « Grenelle 1 » et qui n'a pas encore été adopté par le conseil des ministres.

Par ailleurs, dans le cadre du projet de loi de mobilisation pour le logement, également en cours de discussion par le Parlement, une importante réforme des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif (Robien et Borloo) est proposée, en vue de recentrer ces incitations sur les zones du territoire où le marché immobilier est le plus tendu.

Ce dispositif, déjà voté par le Sénat en première lecture, doit aboutir avant la fin de l'année 2008.

Votre commission des finances est particulièrement soucieuse d'une **bonne coordination les évolutions de la règle fiscale**. Elle estime toutefois que cette coordination n'est pas incompatible avec le fait que la règle fiscale fixe des orientations et subordonne son application à la mise en œuvre de mesures législatives et réglementaires à venir.

En outre, la mesure proposée va dans le bon sens puisqu'elle vise à **encadrer et à limiter le régime existant**, comme le fait également la réforme intégrée dans le projet de loi de mobilisation pour le logement.

Enfin, elle pourrait inciter les investisseurs à précipiter les opérations en cours de montage et exercer, de ce fait, un **effet conjoncturel favorable**.

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

ARTICLE 48 bis (nouveau)

Eligibilité des dons aux groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune

Commentaire : le présent article a pour objet d'ouvrir le dispositif de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune pour don aux employeurs pour l'insertion et la qualification.

I. LE DISPOSITIF DE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LA FORTUNE POUR DONS

L'article 885-0 V *bis* A du code général des impôts, introduit par 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 et modifié par l'article 141 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, prévoit une réduction d'impôt de solidarité sur la fortune, dans la limite de 50.000 euros, à hauteur de 75 % des dons en numéraire et des dons en pleine propriété de titres de sociétés admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger effectués au profit :

1° Des établissements de recherche ou d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif ;

2° Des fondations reconnues d'utilité publique répondant aux conditions fixées au a du 1 de l'article 2001 ;

3° Des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion mentionnées aux articles L. 5132-5 et L. 5132-6 du code du travail ;

4° Des associations intermédiaires mentionnées à l'article L. 5132-7 du code du travail ;

5° Des ateliers et chantiers d'insertion mentionnés à l'article L. 5132-15 du code du travail ;

6° Des entreprises adaptées mentionnées à l'article L. 5213-13 du code du travail ;

¹ Elles doivent ainsi être des oeuvres ou des organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'oeuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

7° De l'Agence nationale de la recherche ;

8° Des fondations universitaires et des fondations partenariales mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation lorsqu'elles répondent aux conditions fixées au b du 1 de l'article 200 du présent code¹.

La période de prise en compte des dons est celle comprise entre la date limite de dépôt de la déclaration de l'année précédant celle de l'imposition et la date limite de dépôt de la déclaration de l'année d'imposition.

Le montant cumulé de l'imputation sur l'impôt de solidarité sur la fortune de des dons précités, et des souscriptions au capital des PME prévues à l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts ne peut excéder la limite de 50.000 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Paul Jeanneteau avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement. Il vise à compléter la liste des organismes pour l'insertion par l'activité économique éligibles au dispositif de réduction d'ISF au titre des dons, en y intégrant les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification.

Sont concernés les groupes d'employeurs régis par les articles L. 1253-1 et suivants du code du travail qui bénéficient d'un label GEIQ (Groupement d'employeur pour l'insertion et la qualification) et organisent des parcours d'insertion et de qualification dans les conditions mentionnées à l'article L. 6325-17 du code du travail. Il s'agit des actions réalisées **au profit soit de jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans révolus sortis du système scolaire sans qualification ou rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, soit de demandeurs d'emploi âgés de quarante-cinq ans et plus.**

Concrètement, ces groupements d'employeurs visent à permettre une qualification reconnue et une expérience professionnelle validée par des périodes en entreprise. Ils ont recours dans cette perspective à des contrats aidés en alternance, qu'il s'agisse des contrats d'accompagnement dans l'emploi pour le secteur non marchand et le contrat initiative emploi pour le secteur marchand.

Le label « GIEQ », qui vise notamment à exclure toute velléité de recherche de main d'œuvre au moindre coût, est délivré par le comité national

¹ *Mêmes conditions que pour le 1°.*

de coordination et d'évaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification sur la base d'un cahier des charges agréé par le ministre chargé de l'emploi, conformément à l'instruction du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle n° 2008-14 du 20 août 2008. La procédure de labellisation est ouverte après avis de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les dispositions du présent article s'appliqueront aux dons effectués à compter du 1er janvier 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances ne peut qu'être favorable à la prise en compte d'organismes que le législateur avait entendu favoriser dans le cadre de loi en faveur du travail et du pouvoir d'achat, en ciblant les dons vers certains secteurs : universités, recherche et insertion économique.

Pour autant, la rédaction actuelle de l'article 885-0 V *bis* A du code général des impôts présente l'inconvénient d'être différente de celle des articles qui prévoient une réduction d'impôt au titre des dons aux organismes d'intérêt général en ce qui concerne l'impôt sur le revenu (article 200 du code général des impôts) et en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés (article 238 *bis* du code général des impôts). **L'harmonisation des trois dispositifs apparaît inéluctable.**

Dans cette attente, votre rapporteur spécial vous proposera en loi de finances rectificative pour 2008 un amendement visant à prendre en compte les dons aux fonds de dotation aux universités créés par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

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

ARTICLE 49

Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties des logements économes en énergie

Commentaire : le présent article tend à étendre le dispositif d'exonération facultative de TFPB des logements économes en énergie, d'une part aux travaux éligibles au crédit d'impôt régi par l'article 200 quater du code général des impôts et, d'autre part, aux logements les plus récents.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le code général des impôts **prévoit trois mesures d'allègement de la taxe foncière sur les propriétés bâties** en faveur des logements et des travaux économes en énergie :

- une **exonération totale** de taxe foncière sur les propriétés bâties de 15 ans pour les **logements sociaux** construits pour au moins 50 % au moyen d'un prêt locatif à usage social (PLUS), locatif aidé à l'intégration (PLA-I) ou locatif social (PLS). Cette exonération est portée à 20 ans lorsque les logements concernés satisfont à des critères de qualité environnementale, parmi lesquels la performance énergétique, ou encore l'utilisation d'énergies renouvelables (article 1384 A). Cette exonération est **compensée aux collectivités territoriales. Toutefois, l'article 15 du présent projet de loi de finances a intégré la compensation dans l'enveloppe fermée des concours de l'Etat** ;

- un **dégrèvement** égal à 25 % des dépenses éligibles pour les travaux d'économie d'énergie réalisés par des organismes HLM et sociétés d'économies mixtes dans les logements sociaux (article 1391 E) ;

- une **exonération facultative et non compensée** de taxe foncière au profit des propriétaires engageant d'importants travaux en faveur des économies d'énergie du code général des impôts (article 1383-0 B) Cette exonération a été instituée par l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006).

A ce titre, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent exonérer, totalement ou partiellement et chacun pour la part qui les concerne, les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1989 pour lesquels leur propriétaire a engagé un montant minimum de dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie, effectuées à compter du 1^{er} janvier 2007 et ouvrant droit au crédit d'impôt sur le revenu prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts. Le plancher de dépenses ouvrant droit à l'exonération a été fixé à 10.000 euros sur une année ou 15.000 euros sur trois ans.

L'exonération est applicable pour une durée de cinq ans à compter de l'année suivant celle du paiement du montant total des dépenses d'équipement mentionnées ci-dessus, et peut être de 50 % ou de 100 % de la cotisation de TFPB due à la collectivité ayant délibéré. Elle ne peut pas être renouvelée au cours des dix années suivant celle de l'expiration d'une période d'exonération.

Ce dispositif permet aux collectivités d'aller « au-delà » des avantages fiscaux de droit commun.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a un **double objectif** :

- **étendre le bénéfice de l'exonération** de la taxe foncière sur les propriétés bâties des constructions économes en énergie achevées avant le 1^{er} janvier 1989 à concurrence de 50 % ou 100 % sur délibération des collectivités territoriales, **aux constructions achevées entre le 1^{er} janvier 1989 et le 31 décembre 2008** (article 1383-0 B du code général des impôts) ;

- **permettre aux collectivités territoriales** et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre **d'exonérer pour cinq ans de la taxe foncière** sur les propriétés bâties, à concurrence de 50 % ou de 100 % les constructions de logements neufs achevées à compter du 1^{er} janvier 2009 qui présentent une performance énergétique globale élevée, c'est-à-dire **les logements répondant au moins à la norme BBC** (bâtiment basse consommation) **tant que cette norme ne sera pas obligatoire**, puis les logements dont la consommation d'énergie primaire est inférieure à la quantité d'énergie qu'ils produisent à partir de sources renouvelables (bâtiments dits à énergie positive) (article 1383-0 B *bis* du CGI).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, le gouvernement s'en remettant à la sagesse, un amendement **supprimant l'extension du bénéfice de l'exonération de la TFPB aux constructions récentes achevées entre le 1^{er} janvier 1989 et le 31 décembre 2008.**

Cette suppression s'est appuyée sur trois motivations :

- le **cumul contestable d'avantages fiscaux** sur un même objectif d'intérêt général, le nouveau dispositif s'appliquant aux équipements et logements déjà couverts par le crédit d'impôt pour les travaux en faveur des

économies d'énergie dans le logement visé à l'article 200 *quater* du code général des impôts¹ ;

- l'**inadéquation des conditions liées au montant des dépenses engagées** (investissement supérieur à 10.000 euros en un an, hors frais d'installation) qui aboutit à cibler l'avantage fiscal sur des produits extrêmement coûteux et ne pouvant pas être installés dans les immeubles collectifs d'habitation ;

- le **caractère inopportun de l'intégration des logements construits entre 1989 et 2008**, qui ne se justifie pas du fait de l'intervention de normes thermiques à compter de 1989.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté sans modification la disposition permettant aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'exonérer pour cinq ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties les constructions de logements neufs qui présentent une performance énergétique globale élevée.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2006, votre commission des finances avait appuyé la création de l'exonération facultative de TFPB pour les **seuls logements antérieurs à 1989**, en rappelant qu'à compter de cette date, des normes thermiques plus contraignantes qu'auparavant en matière d'isolation et de production de chaleur avaient été imposées.

En vertu du même argument, elle estime **difficilement justifiable et inappropriée l'extension de ce dispositif « aux logements achevés entre le 1^{er} janvier 1989 et le 31 décembre 2008 »**.

Elle s'interroge par ailleurs sur la logique de cette proposition qui limite une telle exonération aux logements achevés au 31 décembre 2008. Dans la mesure où le gouvernement propose aux collectivités territoriales de soutenir fiscalement le remplacement des équipements de logements récents, une telle exonération ne devrait pas être limitée dans le temps et s'appliquer également aux logements qui seront construits à l'avenir.

Elle adhère également aux observations de la commission des finances de l'Assemblée nationale s'agissant de la **non pertinence du cumul d'avantages fiscaux sur les mêmes équipements** qui est source de complexité et aboutit souvent à une concentration excessive des aides fiscales favorisant des comportements opportunistes et mal ciblés.

¹ Ce crédit d'impôt fait lui-même l'objet d'une refonte à l'article 50 du présent projet de loi de finances.

Votre commission est donc **favorable à la confirmation du vote de l'Assemblée nationale supprimant l'extension aux immeubles récents.**

S'agissant de la **seconde mesure proposée par le présent article**, soit la faculté ouverte aux collectivités territoriales par les alinéas 5 à 10 du présent article d'exonérer de TFPB, durant cinq ans, les logements achevés à compter du 1^{er} janvier 2009 *« dont le niveau élevé de performance énergétique globale, déterminé dans des conditions fixées par décret, est supérieur à celui qu'impose la législation en vigueur »*, votre commission renouvelle les observations qu'elle a présentées sur les articles 46, 47 et 48 du présent projet de loi de finances :

- rompant avec la logique antérieure qui vise à accorder des avantages fiscaux pour inciter les particuliers à investir en vue de mettre en conformité leurs logements et leurs équipements avec les normes existantes, le dispositif proposé les invite à **aller au-delà des normes en vigueur**, au profit d'une consommation énergétique plus faible qui demain devra constituer la règle ;

- **le Sénat n'a pas encore délibéré sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1)** qui prévoit l'évolution de la réglementation thermique, afin de passer à moyen terme à la règle bâtiments basse consommation (BBC) puis à long terme à la règle « bâtiments à énergie positive » (BEPOS).

Enfin, votre commission ne peut que regretter la nouvelle **complexité induite par ce nouveau dispositif qui interfère avec d'autres mesures d'exonération existantes**, concernant notamment l'exonération de droit commun des constructions neuves durant les deux années suivant celle de l'achèvement, prévue par l'article 1383 du code général des impôts, et les exonérations temporaires de longue durée applicables aux logements sociaux neufs (articles 1384 à 1384 D du CGI).

Toutefois, considérant que l'**exonération** concernée est **librement décidée** par les conseils municipaux et qu'elle **n'est pas compensée** par l'Etat, votre rapporteur général ne voit pas d'objection de principe à retenir une proposition qui ne remet pas en cause la doctrine de votre commission des finances en la matière.

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

ARTICLE 50

Aménagement du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie et du développement durable

Commentaire : le présent article proroge jusqu'au 31 décembre 2012 l'application du crédit d'impôt prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts et en actualise le champ des dépenses éligibles et les taux.

I. RÉFORMER UN CRÉDIT D'IMPÔT EFFICACE, MAIS COÛTEUX

A. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable résulte de l'article 5 de la loi de finances pour 2000 et est codifié à l'article 200 *quater* du code général des impôts. Le régime actuellement applicable résulte de plusieurs aménagements¹ qui ont conduit à en élargir la portée et à renforcer les effets, au détriment toutefois de la lisibilité du dispositif.

1. Le régime actuel du crédit d'impôt « 200 *quater* »

a) Les dépenses éligibles

Le crédit d'impôt s'applique aux dépenses intéressant l'**habitation principale** et située en France du contribuable, réalisées entre le 1^{er} janvier 2005 et le **31 décembre 2009**. Il concerne :

1) les dépenses, afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans, au titre de l'acquisition de **chaudières à basse température**, de **chaudières à condensation**, de matériaux **d'isolation thermique** et d'appareils de **régulation de chauffage** ;

2) le coût des équipements de **production** d'énergie utilisant une source d'énergie **renouvelable**² ou des **pompes à chaleur** dont la finalité essentielle est la production de chaleur, payés entre le 1^{er} janvier **2005** et le 31 décembre 2009 dans le cadre de travaux réalisés dans un logement achevé, intégrés à un logement acquis neuf entre les mêmes dates ou intégrés à un

¹ Ces aménagements ont été le fait de la loi de finances pour 2005 (article 90), de la loi de finances pour 2006 (article 83) et de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (article 49).

² Equipements de chauffage, de fourniture d'électricité ou d'eau chaude sanitaire à partir de l'énergie solaire, éolienne, hydraulique ou de biomasse par exemple.

logement acquis en l'état futur d'achèvement ou que le contribuable fait construire, achevé entre ces dates ;

3) le coût des équipements de **raccordement à un réseau de chaleur**, alimenté majoritairement par des énergies **renouvelables** ou par une installation de **cogénération**. Ces équipements doivent avoir été payés entre le 1^{er} janvier **2006** et le 31 décembre 2009 dans le cadre de travaux réalisés dans un logement achevé, ou intégrés à un logement acquis neuf entre ces dates, ou encore intégrés à un logement acquis en l'état futur d'achèvement ou que le contribuable fait construire, achevé entre ces dates ;

4) le coût des équipements de **récupération et de traitement des eaux pluviales**. Ces équipements doivent avoir été payés entre le 1^{er} janvier **2007** et le 31 décembre 2009 dans le cadre de travaux réalisés dans un logement achevé, ou intégrés à un logement acquis neuf entre ces dates, ou intégrés à un logement acquis en l'état futur d'achèvement ou que le contribuable fait construire, achevé entre ces dates.

Les équipements, matériaux et appareils qui ouvrent droit au crédit d'impôt, ainsi que les caractéristiques techniques et les critères de performances minimales requis sont fixés par l'article 18 *bis* de l'annexe IV du code général des impôts et, s'agissant des matériels de récupération et de traitement des eaux pluviales, par un arrêté du 21 août 2008.

b) Les taux et plafonds applicables

Les **taux** applicables oscillent entre 15 et 50 % du montant des dépenses engagées, conformément au tableau qui suit :

Nature des dépenses	Taux applicable
Chaudières à basse température	15 %
Chaudières à condensation, matériaux d'isolation thermique et appareils de régulation de chauffage	25 %
Chaudières à condensation, matériaux d'isolation thermique et appareils de régulation de chauffage lorsque les dépenses concernent un logement achevé avant le 1^{er} janvier 1977⁶⁷ et sont réalisées au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de son acquisition à titre onéreux ou gratuit	40 %
Equipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou pompes à chaleur dont la finalité essentielle est la production de chaleur	50 %
Equipements de raccordement à un réseau de chaleur alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération	25 %
Equipements de récupération et de traitement des eaux pluviales	25 %

⁶⁷ Date de l'entrée en vigueur de normes plus rigoureuses en matière d'isolation thermique des nouveaux bâtiments.

Pour une **même résidence**, le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt ne peut excéder, pour la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2009, la somme de **8.000 euros** pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de **16.000 euros** pour un couple marié soumis à imposition commune. Cette somme est **majorée de 400 euros⁶⁸ par personne à charge**.

c) Règles d'imputation, justificatifs à produire et sanctions

Le crédit d'impôt s'applique pour le calcul de l'impôt dû au titre de **l'année du paiement de la dépense** par le contribuable ou au titre de l'année **d'achèvement** du logement ou de son **acquisition** si elle est postérieure. Il est imputé sur l'impôt sur le revenu après imputation des **réductions** d'impôt mentionnées aux articles 199 *quater* B à 200 *bis*⁶⁹, des **crédits d'impôt** et des **prélèvements ou retenues non libératoires**. S'il excède l'impôt dû, l'excédent est **restitué**.

Les équipements, matériaux et appareils éligibles s'entendent de ceux figurant sur la **facture** d'une entreprise ou des équipements figurant sur une **attestation fournie par le vendeur ou le constructeur** du logement. Le crédit d'impôt est accordé sur présentation des factures ou attestations, qui doivent indiquer les mentions obligatoires aux termes de l'article 242 *nonies* A de l'annexe II du code général des impôts, l'adresse de réalisation des travaux et leur nature et le montant et les caractéristiques et critères de performances des équipements, matériaux et appareils.

Lorsque le bénéficiaire du crédit d'impôt n'est **pas en mesure de produire une facture ou une attestation**, il fait l'objet, au titre de l'année d'imputation et dans la limite du crédit d'impôt obtenu, d'une **reprise** égale à 15 %, 25 %, 40 % ou 50 % de la dépense non justifiée, selon le taux du crédit d'impôt qui s'est appliqué. La même reprise est pratiquée lorsque le bénéficiaire est **remboursé dans un délai de cinq ans de tout ou partie du montant des dépenses qui ont ouvert droit à cet avantage**, sauf lorsque le remboursement fait suite à un **sinistre** survenu après que les dépenses ont été payées.

⁶⁸ Cette somme est divisée par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents.

⁶⁹ Soit les réductions d'impôts accordées aux adhérents de centres de gestion ou d'associations agréés, au titre des cotisations versées aux organisations syndicales, au titre des frais de scolarité des enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures, au titre de certaines primes d'assurances, au titre des investissements immobiliers locatifs réalisés dans des résidences de tourisme classées dans les zones de revitalisation rurales, au titre des investissements forestiers, au titre de certains investissements réalisés outre-mer, au titre des souscriptions en numéraire au capital des sociétés non cotées ainsi qu'au titre des souscriptions de parts de fonds communs de placement dans l'innovation, au titre du rachat d'une entreprise par ses salariés, au titre de l'hébergement en établissement de long séjour ou en section de cure médicale, au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile, à une association agréée ou à un organisme habilité ou conventionné ayant le même objet, en matière de divorce, au titre des prestations compensatoires en capital versées sous forme de sommes d'argent, et au titre des dons faits par les particuliers.

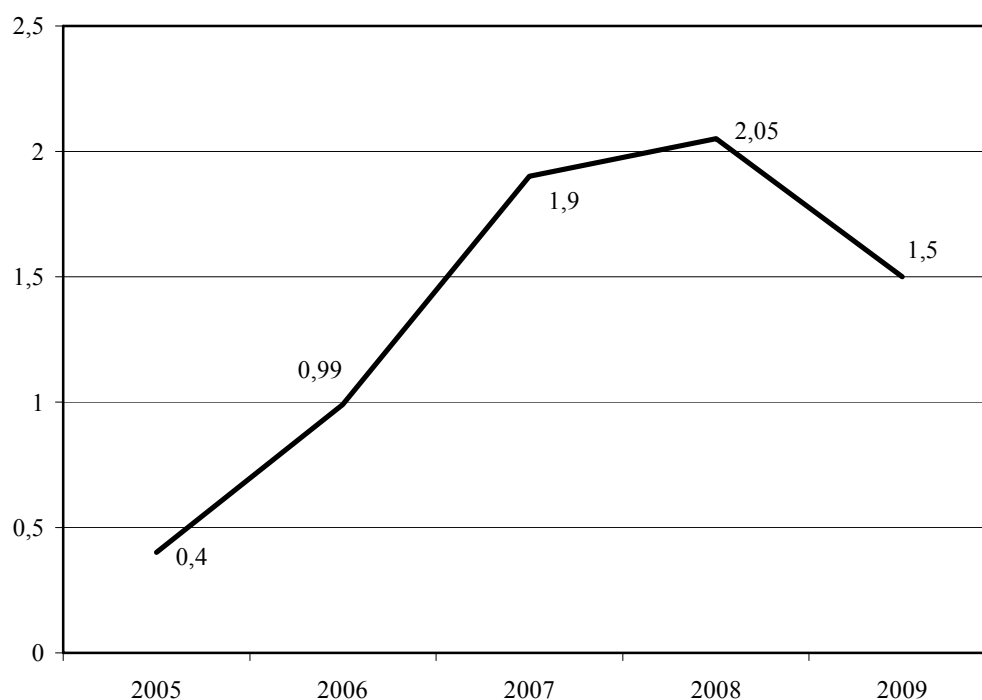
2. Une des plus importantes « niches fiscales » au titre de l'impôt sur le revenu

a) Un coût exponentiel

Selon le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2009, le crédit d'impôt « 200 quater » était, en 2008, la **quatrième plus importante dépense fiscale** au titre de l'impôt sur le revenu⁷⁰, avec un coût estimé à **2,050 milliards d'euros**. Cette dépense aurait atteint 2,4 milliards d'euros si un **arrêté du 13 novembre 2007** n'avait pas « durci » les conditions techniques d'éligibilité de certains matériels et équipements. Un second arrêté du 3 octobre 2008 a à nouveau modifié ces critères et, consécutivement à ces aménagements, la dépense fiscale pour 2009 est estimée à **1,5 milliard d'euros**.

Evolution de la dépense fiscale associée au crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2009

⁷⁰ Derrière la prime pour l'emploi (4,4 milliards d'euros), l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites (2,49 milliards d'euros) et l'exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie (2,6 milliards d'euros).

b) L'évaluation du dispositif

Deux **études** de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ont été réalisées sur le crédit d'impôt « 200 quater ».

Selon l'étude de la DGTPE, qui compare le coût budgétaire de chaque mesure au coût unitaire de la tonne de CO₂ évitée, il apparaît que **les mesures les plus coûteuses ne sont pas nécessairement les plus efficaces en termes environnementaux** :

1) l'isolation des **parois opaques**, en dépit d'un excellent rendement CO₂, est peu incitée et ne représente que 5 % de la dépense fiscale de 2005 à 2007. Ce phénomène s'explique par l'importance des coûts de main-d'œuvre associés à ces travaux d'isolation, qui ne sont actuellement pas éligibles au crédit d'impôt, mais le deviendraient si le présent article est adopté ;

2) à l'inverse, l'isolation des **parois vitrées** représente un coût budgétaire très élevé pour un bilan CO₂ médiocre, doublé de puissants effets d'aubaine. Le crédit d'impôt couvre ainsi 80 % du marché de la fenêtre industrielle. L'arrêté précité du 13 novembre 2007 a toutefois relevé les critères d'éligibilité de ces matériels au crédit d'impôt.

L'étude de l'ADEME évalue le **coût net du crédit d'impôt à 500 millions d'euros en 2006** (soit 1 milliard d'euros de dépense fiscale moins 500 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires générées par l'activité économique ainsi encouragée). Le nombre d'emplois créés est estimé à 14.000 (soit un coût annuel par emploi créé de près de 36.000 euros⁷¹).

B. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS

Les aménagements proposés entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2009 et concernent à la fois la durée d'application, le champ des opérations et équipements éligibles, et le taux du crédit d'impôt. Ces aménagements sont présentés, dans les développements qui suivent, en fonction de leur **impact sur la dépense fiscale**.

1. Les aménagements ayant pour effet d'accroître la dépense fiscale

a) La prorogation du crédit d'impôt jusqu'en 2012

Actuellement limité aux dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2009, le crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable voit son application prolongée, aux termes du présent article, jusqu'au **31 décembre 2012**.

⁷¹ Pour mémoire, on rappelle que le coût moyen d'un emploi peu qualifié créé ou maintenu par des mesures d'exonérations de cotisations patronales est estimé à 20.000 euros par an.

Les dépenses éligibles seront désormais celles qui ont été effectuées « au titre d'une période de cinq années consécutives comprises entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2012 » et le plafond des dépenses éligibles sera calculé sur la même période de cinq années consécutives. Cette rédaction vise à empêcher certains contribuables ayant déjà **saturé le crédit d'impôt** d'en bénéficier à nouveau au titre de leur résidence principale.

b) L'élargissement aux logements loués

Le bénéfice du crédit d'impôt est actuellement limité au **propriétaire occupant, faisant construire ou à l'acquéreur en VEFA**. Le dispositif proposé élargit ce bénéfice :

1) aux **locataires** ou **occupants à titre gratuit** d'une résidence affectée à l'habitation principale ;

2) aux **propriétaires** de logements achevés depuis plus de deux ans qui s'engagent à **louer ces logements** nus et à usage d'habitation principale pendant une durée minimale de **5 ans** et à des personnes autres que leur conjoint ou un membre de leur foyer fiscal.

S'agissant de l'élargissement aux propriétaires **bailleurs**, le bénéfice du crédit d'impôt est donc restreint aux logements anciens (dont il s'agit d'encourager la rénovation thermique), et loués nus⁷² pendant au moins cinq ans, soit la période de calcul du plafond des dépenses.

En conséquence de cet élargissement, le présent article prévoit :

1) que le montant total des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt pour les contribuables bailleurs ne pourra excéder **8.000 euros**⁷³ pour la période courant entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2012, pour **chaque** logement donné en location **et dans la limite de trois** ;

2) que les logements **non loués** dans les douze mois suivant la réalisation des dépenses feront l'objet d'une **reprise** au titre de l'année au cours de laquelle l'engagement de location n'est pas respecté ;

3) que les dépenses au titre desquelles le propriétaire bailleur aura bénéficié du crédit d'impôt « 200 quater » ne seront **pas déductibles du revenu foncier** en application du régime de déduction des dépenses d'amélioration afférentes aux locaux d'habitation prévu l'article 31 du code général des impôts.

Le coût de cet élargissement est estimé à **135 millions d'euros** en 2010 et l'économie réalisée en application du **non-cumul** du crédit d'impôt avec le régime de déduction des dépenses d'amélioration afférentes aux locaux d'habitation prévu l'article 31 du CGI est évaluée à **50 millions d'euros**.

⁷² La location meublée bénéficiant déjà d'avantages fiscaux.

⁷³ Et ce, quelle que soit la composition du foyer fiscal.

c) Les nouvelles opérations éligibles

En application du présent article, seraient désormais éligibles au crédit d'impôt les dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans et payées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2012 au titre :

1) de la **pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques** (planchers, murs, toitures). L'extension aux frais de main-d'œuvre dans ce domaine est justifiée par le fait qu'ils représentent une **part très importante** des dépenses d'isolation et que ces opérations **améliorent significativement** la performance énergétique des logements. Le taux applicable est fixé à **25 %** des dépenses et porté à 40 % lorsque ces dépenses concernent un logement achevé avant le 1^{er} janvier 1977 et sont réalisées au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de son acquisition à titre onéreux ou gratuit ;

2) de la **réalisation de diagnostics de performance énergétique⁷⁴, en dehors des cas où ceux-ci sont obligatoires⁷⁵** (soit actuellement lors de la vente ou de la location d'un logement). Un seul DPE serait éligible par période de cinq ans et le taux de crédit d'impôt applicable serait de 50 %.

L'élargissement de l'assiette aux frais de main-d'œuvre pour la pose de matériaux d'isolation des parois opaques est chiffré à **250 millions d'euros** en 2010, et l'élargissement aux DPE à **3 millions d'euros**.

2. Les aménagements réduisant la dépense fiscale

a) Les équipements désormais exclus du champ du crédit d'impôt

La nouvelle rédaction de l'article 200 *quater* **exclut** du champ des équipements éligibles au crédit d'impôt :

1) les **chaudières à basse température**, qui constituent désormais l'entrée de gamme du marché et dont la performance énergétique n'est plus jugée suffisante pour bénéficier d'une incitation fiscale. Par ailleurs, ces équipements répondent déjà aux prescriptions minimales obligatoires dans les logements neufs pour l'application de la réglementation thermique 2005 en matière de chaudières à combustible fossile, ce qui constitue déjà un soutien à la filière ;

⁷⁴ Selon l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation, un diagnostic de performance énergétique est un document qui comprend la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ou de la partie de bâtiment et une classification en fonction de valeurs de référence afin que les consommateurs puissent comparer et évaluer sa performance énergétique. Il est accompagné de recommandations destinées à améliorer cette performance. Le coût moyen d'un DPE est de 150 à 200 euros.

⁷⁵ La facture délivrée par l'auteur du DPE devrait comporter la mention que le diagnostic a été réalisé en dehors des cas rendus obligatoires par la réglementation.

2) les **pompes à chaleur air-air**, facilement réversibles et utilisées pour la climatisation des logements, afin d'orienter la demande en faveur des appareils de chauffage les plus performants du marché.

L'économie prévue en 2010 est de **40 millions d'euros** pour l'exclusion des chaudières à basse température et de **160 millions d'euros** pour celle des pompes à chaleur air-air.

b) La réduction du taux applicable à certains équipements

Par ailleurs, le taux du crédit d'impôt applicable aux **pompes à chaleur** et aux chaudières et équipements de chauffage ou de production d'eau chaude indépendant fonctionnant au **bois** ou au moyen d'autres **biomasses** sera ramené de 50 à 40 % en 2009 et à 25 % à compter de 2010. Le taux sera égal à 40 % lorsque ces dépenses concerneront un logement achevé avant le 1^{er} janvier 1977 et seront réalisées au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de son acquisition à titre onéreux ou gratuit.

Ces réductions de taux sont justifiées, selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances, par la « *croissance très soutenue* » des ventes pour ces appareils, qui rend moins nécessaire un soutien public. L'économie résultant de ces réductions de taux est estimée à **220 millions d'euros** en 2010.

Le présent article prévoit enfin que l'arrêté fixant la liste des équipements éligibles sera désormais cosigné par les ministres chargés de l'énergie, de l'environnement, de la construction, du logement et du budget, ce qui est déjà le cas en pratique.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon le ministère chargé de l'économie, le résultat net, pour le budget de l'Etat, des différents aménagements prévus par le présent article représente une **économie de 82 millions d'euros en 2010** (*cf.* tableau).

**Impact sur les recettes fiscales de 2010
des aménagements prévus par le présent article**

(en millions d'euros)

Aménagements prévus	Impact sur les recettes fiscales en 2010
Elargissement de l'assiette aux logements donnés en location	- 135
Elargissement de l'assiette aux diagnostics de performance énergétique	- 3
Elargissement de l'assiette aux frais de pose des matériaux d'isolation des parois opaques	- 250
Exclusion des chaudières à basse température	+ 40
Exclusion des pompes à chaleur air-air	+ 160
Réductions de taux applicables à certains équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable et aux pompes à chaleur	+ 220
Non-déductibilité pour la détermination du revenu net foncier	+ 50
Total	+ 82

Cette économie est toutefois peu significative en regard du coût que représente la **prolongation** du dispositif jusqu'au 31 décembre 2012. Dans l'hypothèse d'une dépense fiscale stable à compter de 2009, cette prolongation occasionnerait, en 2011, en 2012 et en 2013, une dépense fiscale annuelle avoisinant **1,5 milliard d'euros**.

Il convient enfin de préciser que **ce crédit d'impôt serait compris dans le plafonnement commun de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu** instauré par l'article 44 *bis* du présent projet de loi de finances.

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

ARTICLE 51

Mesures d'incitation à la réalisation d'investissements en faveur de la restructuration foncière forestière

Commentaire : le présent article réforme et proroge jusqu'en 2013 le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier prévu à l'article 199 *decies* H du code général des impôts. Il assouplit les conditions d'accès à la réduction d'impôt pour les dépenses de travaux forestiers, inclut dans le champ des dépenses éligibles les rémunérations versées dans le cadre d'un contrat de gestion et augmente les plafonds de déduction applicables.

I. LUTTER CONTRE LE MORCELLEMENT ET ACCROÎTRE LA MOBILISATION DE LA RESSOURCE EN BOIS

A. LE DROIT EXISTANT

La réduction d'impôt accordée au titre des investissements forestiers, autrement appelée « dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier ou **DEFI Forêt** », a été créé dans le cadre de la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001. Il s'agissait, **afin de lutter contre le morcellement foncier de la forêt française**, d'encourager l'achat de terrains boisés ou à boiser afin de constituer des unités de gestion d'un seul tenant et d'au moins dix hectares.

A cet encouragement à l'**acquisition**, la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a ajouté un encouragement aux **travaux**, en rendant éligibles à la réduction d'impôt les travaux forestiers effectués dans de telles unités de gestion. La dernière modification du dispositif résulte de l'article 66 de la loi de finances pour 2008, qui a abaissé à **5 hectares** la surface minimale ouvrant droit à la réduction d'impôt au titre des dépenses d'acquisition.

1. Les dépenses éligibles

Le « DEFI Forêt » est actuellement régi par l'article 199 *decies* H du code général des impôts. Les réductions auxquelles il ouvre droit s'imputent sur l'**impôt sur le revenu** et sont ouvertes aux contribuables, domiciliés en France au sens de l'article 4 B du même code, qui réalisent des investissements forestiers **jusqu'au 31 décembre 2010**.

a) *Le « DEFI acquisition »*

La réduction d'impôt vise en premier lieu les **dépenses d'acquisition** dans le domaine forestier. La réduction s'applique donc d'abord au **prix d'acquisition de terrains en nature de bois et forêts ou de terrains nus à boiser**. Cette acquisition, qui ne doit pas excéder 25 hectares, doit permettre soit de **constituer** une unité de gestion d'au moins **5 hectares d'un seul tenant**⁷⁶, soit **d'agrandir** une unité de gestion pour porter sa superficie à plus de 5 hectares, soit de résorber une **enclave**.

Lorsque l'acquisition concerne des terrains **en nature de bois et forêts**, le contribuable doit prendre l'engagement :

1) de **conserver ces terrains pendant quinze ans** et d'appliquer, pendant la même durée, un **plan simple de gestion**⁷⁷ agréé par le centre régional de la propriété forestière⁷⁸ ;

2) d'appliquer à la forêt le **régime d'exploitation normale** prévu par le décret du 28 juin 1930 jusqu'à la date d'agrément du plan simple de gestion de cette forêt.

Lorsque l'acquisition concerne des terrains **nus**, le contribuable doit prendre l'engagement de les **reboiser dans un délai de trois ans** puis de les conserver pendant **quinze ans** et d'appliquer, pendant la même durée, un **plan simple de gestion** agréé.

La réduction prévue dans le cadre du « DEFI acquisition » concerne également, et sous les mêmes conditions :

1) les souscriptions ou acquisitions en numéraire de parts d'intérêt de **groupements forestiers** (le souscripteur ou l'acquéreur doit alors s'engager à conserver les parts jusqu'au 31 décembre de la **huitième année** suivant la date de la souscription) ;

2) les **souscriptions en numéraire au capital** initial ou aux augmentations de capital des **sociétés d'épargne forestière** définies par l'article L. 214-85 du code monétaire et financier et les **acquisitions en numéraire des parts** de ces sociétés, lorsque la société et le souscripteur ou l'acquéreur prennent les mêmes engagements de gestion.

⁷⁶ Dans les massifs de montagne définis à l'article 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, la condition est de constituer une unité de gestion d'au moins 5 hectares situés sur le territoire d'une même commune ou de communes limitrophes susceptible d'une gestion coordonnée.

⁷⁷ Le plan simple de gestion est un document qui fixe les règles de gestion d'une propriété boisée. Il comprend une analyse des peuplements dans leur contexte économique, environnemental et social, la définition des objectifs de gestion et un programme de coupes et travaux. Le plan de gestion précise également la stratégie cynégétique du propriétaire pour les grands animaux soumis au plan de chasse.

⁷⁸ Si, au moment de l'acquisition, aucun plan simple de gestion n'est agréé pour la forêt en cause, le contribuable est tenu d'en faire agréer un dans le délai de trois ans à compter de la date d'acquisition et de l'appliquer pendant quinze ans.

b) Le « DEFI travaux »

Le « DEFI travaux » s'applique :

1) aux **dépenses de travaux forestiers effectués dans une propriété**, lorsque celle-ci constitue une unité de gestion d'au moins **10 hectares d'un seul tenant**. Comme pour le « DEFI acquisition », le contribuable doit prendre l'engagement de conserver cette propriété jusqu'au 31 décembre de la **quinzième année** suivant celle des travaux et d'appliquer, pendant la même durée, un **plan simple de gestion** ou un règlement type de gestion agréé ou approuvé par le centre régional de la propriété forestière ;

2) aux dépenses de travaux forestiers payées par un **groupement forestier dont le contribuable est membre**, selon les mêmes conditions de superficie et d'engagements de gestion. L'associé doit prendre l'engagement de conserver les parts du groupement jusqu'au 31 décembre de la **huitième année** suivant celle des travaux et le groupement celui de **conserver, pendant quinze ans, les parcelles** qui ont fait l'objet des travaux ouvrant droit à réduction d'impôt.

2. Modalités de calcul de la réduction d'impôt

a) Base de calcul

La réduction d'impôt est calculée :

1) pour le « DEFI acquisition », sur la base du **prix d'acquisition des terrains**, sur la base du prix d'acquisition ou de souscription de **parts d'intérêt** de groupements forestiers, ou sur une fraction égale à **60 % du prix d'acquisition** ou de souscription au **capital** de sociétés d'épargne forestière ;

2) pour le « DEFI travaux », sur la base des **dépenses de travaux** payées par le propriétaire ou de la **fraction** des dépenses payées correspondant aux **droits que le contribuable détient** dans un groupement forestier.

b) Taux et plafonds

Le taux de la réduction d'impôt est de **25 %** des dépenses prises en compte. Celles-ci font l'objet d'un **plafond commun** aux « DEFI travaux et acquisition » : elles ne peuvent excéder **5.700 euros pour une personne seule** (célibataire, veuve ou divorcée) et **11.400 euros pour un couple** marié ou les partenaires liés par un pacte civil de solidarité, soumis à une imposition commune.

Ce plafond commun est assorti de **plafonds spécifiques au « DEFI travaux »**. Pour les dépenses de travaux effectués par le propriétaire, ces plafonds sont de **1.250 euros pour une personne seule** et **2.500 euros pour un couple** marié ou les partenaires liés par un pacte civil de solidarité, soumis à une imposition commune. Lorsque les dépenses de travaux sont payées par un **groupement** dont le contribuable est membre, **les plafonds spécifiques**

sont fractionnés à raison des droits que le contribuable détient dans le groupement.

Toutefois, lorsque la propriété fait l'objet d'un **sinistre** forestier, les plafonds spécifiques aux travaux ne sont pas applicables aux dépenses payées jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit celle au cours de laquelle le sinistre est intervenu.

c) Autres modalités d'application

La réduction d'impôt s'applique pour le calcul de l'impôt dû au titre de l'année d'acquisition des terrains, de l'année d'acquisition ou de souscription des parts et de l'année du paiement des dépenses de travaux.

Elle fait l'objet d'une **reprise** au titre de l'année où le contribuable, le groupement forestier ou la société d'épargne forestière **cesse de respecter l'un des engagements** définis plus haut, en cas de **dissolution** des groupements ou des sociétés concernés, ou lorsque ces dernières ne respectent pas les dispositions prévues par les articles L. 214-85 et L. 214-87 du code monétaire et financier⁷⁹, relatives aux sociétés d'épargne forestière (cf. encadré).

Code monétaire et financier

Article L. 214-85. – Les sociétés d'épargne forestière ont pour objet principal l'acquisition et la gestion d'un patrimoine forestier ; leur actif est constitué, d'une part, pour 60 % au moins de bois ou forêts, de parts d'intérêt de groupements forestiers ou de sociétés dont l'objet exclusif est la détention de bois et forêts et, d'autre part, de liquidités ou valeurs assimilées.

Les bois et forêts détenus par ces sociétés doivent être gérés conformément à un plan simple de gestion agréé.

Les parts des sociétés d'épargne forestière sont assimilées aux parts d'intérêt détenues dans un groupement forestier pour l'application de la loi fiscale, à l'exception de l'article 885 H du code général des impôts.

Article L. 214-87. – Les sociétés d'épargne forestière et leurs sociétés de gestion sont soumises aux mêmes règles que celles prévues pour les sociétés civiles de placement immobilier et leurs sociétés de gestion.

Toutefois :

- le délai mentionné à l'article L. 214-54 est porté à deux ans ;

⁷⁹ Toutefois, la réduction d'impôt n'est pas reprise : a) en cas de licenciement, d'invalidité correspondant au classement dans la deuxième ou la troisième des catégories prévues à l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale ou de décès du contribuable ou de l'un des époux soumis à une imposition commune ; b) lorsque le contribuable, après une durée minimale de détention de deux ans, apporte les terrains pour lesquels il a bénéficié de la réduction d'impôt à un groupement forestier ou à une société d'épargne forestière, à la condition qu'il s'engage à conserver les parts sociales reçues en contrepartie, pour la durée de détention restant à courir à la date de l'apport ; c) en cas de donation des terrains ou des parts ayant ouvert droit à la réduction d'impôt, à la condition que les donataires reprennent les engagements souscrits par le donateur pour la durée de détention restant à courir à la date de la donation.

- l'agrément de la société de gestion prévu à l'article L. 214-67 est soumis à l'avis préalable du Centre national professionnel de la propriété forestière ;

- par dérogation au premier alinéa de l'article L. 214-72, un décret en Conseil d'Etat fixe les échanges, aliénations ou constitutions de droits réels portant sur le patrimoine forestier des sociétés d'épargne forestière qui relèvent des opérations normales de gestion et ne sont pas soumises à l'autorisation de l'assemblée générale ordinaire des associés ;

- par dérogation au premier alinéa de l'article L. 214-80, une société d'épargne forestière peut également fusionner avec un groupement forestier gérant un patrimoine dont les forêts sont soumises à des plans simples de gestion agréés ; la fusion est alors soumise à l'agrément de l'Autorité des marchés financiers.

En outre, l'assemblée générale des associés approuve les plans simples de gestion des bois et forêts détenus par la société.

B. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS

Outre le fait qu'il proroge l'application du « DEFI Forêt » du 31 décembre 2010 au **31 décembre 2013** et qu'il vise désormais les « **opérations forestières** »⁸⁰, le présent article assouplit les conditions d'application du « DEFI travaux », crée une réduction d'impôt spécifique pour les dépenses de rémunérations servies dans le cadre d'un contrat de gestion et modifie le régime des plafonds de dépenses éligibles.

1. Les nouvelles conditions d'éligibilité du « DEFI travaux » et la création d'un « DEFI contrat »

a) Les nouvelles conditions d'éligibilité au « DEFI travaux »

Le présent article actualise les conditions d'éligibilité à la réduction d'impôt des dépenses de **travaux forestiers**, dont le bénéfice est étendu aux membres des **sociétés d'épargne forestière**, et non plus seulement des groupements forestiers.

Les principaux assouplissements concernent les **engagements de conservation** que doivent souscrire les propriétaires ou les membres de sociétés et groupements qui réalisent des travaux, pour bénéficier de la réduction d'impôt. Ainsi, l'engagement minimal de conservation de ses **terres** par le propriétaire ou de ses **parcelles** par la société d'épargne forestière ou le groupement forestier passe-t-il **de 15 à 8 ans**. De même, l'engagement minimal de conservation des **parts** d'un tel groupement ou d'une telle société passe de **8 à 4 ans**.

Les autres modifications apportées sont les suivantes :

1) la condition relative à l'existence d'un plan simple de gestion ou d'un règlement type de gestion est remplacée par une condition relative à

⁸⁰ Et non les seuls investissements, cette coordination étant rendue nécessaire par la création d'un « DEFI contrat », cf. *infra*.

l'existence de **garanties de gestion durable** au sens de l'article L. 8 du code forestier (cf. encadré) ;

2) une **nouvelle condition** d'éligibilité est instaurée, qui prévoit que les travaux de plantation devront être effectués avec des **graines et des plants** forestiers conformes aux prescriptions des arrêtés régionaux relatifs aux aides de l'État à l'investissement forestier.

**Les garanties de gestion durable définies
par l'article L. 8 du code forestier**

Art. L. 8. – I. – Sont considérées comme présentant des garanties de gestion durable :

1° Les forêts gérées conformément à un document d'aménagement établi dans les conditions prévues par les articles L. 133-1 et L. 143-1 ;

2° Les forêts gérées conformément à un plan simple de gestion agréé dans les conditions prévues par les articles L. 222-1 à L. 222-4.

II. – Sont également considérés comme présentant des garanties de gestion durable :

1° Les bois et forêts régis par le livre II, qui sont gérés conformément à un règlement type de gestion approuvé dans les conditions prévues par l'article L. 222-6 et dont le propriétaire est adhérent à un organisme agréé comme organisme de gestion et d'exploitation en commun des forêts ou recourt, par contrat d'une durée d'au moins dix ans, aux conseils en gestion d'un expert forestier agréé ou de l'Office national des forêts pour les forêts gérées par cet établissement en application de l'article L. 224-6 ;

2° Les bois et forêts relevant de l'article L. 111-1, bénéficiant des dispositions du dernier alinéa du I de l'article L. 6 et gérés par l'Office national des forêts conformément à un règlement type de gestion approuvé ;

3° Les bois et forêts des collectivités publiques ne relevant pas de l'article L. 111-1 et gérés par l'Office national des forêts conformément à un règlement type de gestion agréé, si le propriétaire s'est engagé par contrat avec l'Office national des forêts à appliquer à sa forêt les dispositions de ce règlement pour une durée d'au moins dix ans ;

4° Les bois et forêts inclus dans la zone centrale d'un parc national ou dans une réserve naturelle ou classés comme forêt de protection en application de l'article L. 411-1 ou gérés principalement en vue de la préservation d'espèces ou de milieux forestiers, s'ils font l'objet d'un document de gestion arrêté, agréé ou approuvé.

III. – Sont en outre présumés présenter des garanties de gestion durable les bois et forêts dont le propriétaire respecte, pendant une durée d'au moins dix ans, le code des bonnes pratiques sylvicoles localement applicable auquel il a adhéré.

IV. – Les parties de bois et de forêts situées dans un site Natura 2000 pour lequel un document d'objectifs a été approuvé par l'autorité administrative sont considérées comme présentant des garanties ou présomptions de gestion durable lorsqu'elles sont gérées conformément à un document de gestion arrêté, agréé ou approuvé et que leur propriétaire a conclu un contrat Natura 2000 ou adhéré à une charte Natura 2000 ou que ce document a été établi conformément aux dispositions de l'article L. 11.

V. - Les manquements aux garanties ou aux engagements prévus au présent article ainsi qu'à l'engagement de ne pas démembrer prévu à l'article L. 7 ne peuvent être retenus contre le propriétaire lorsque ces manquements résultent d'éléments qui ne sont pas de son fait.

2. La création du « DEFI contrat »

Le présent article crée une nouvelle catégorie de dépenses éligibles à la réduction d'impôt. Ces dépenses sont relatives à la **rémunération** versée par le contribuable, par un groupement forestier ou une société d'épargne forestière dont le contribuable est membre, pour la **réalisation d'un contrat conclu pour la gestion de bois et forêts**.

Ce « **DEFI contrat** » n'est applicable qu'aux bois et forêts d'une surface **inférieure à 25 hectares** et le contrat doit être conclu avec un **expert forestier** au sens de l'article L. 171-1 du code rural, avec une **coopérative forestière** ou une **organisation de producteurs** au sens de l'article L. 551-1 du même code ou avec **l'Office national des forêts** en application de l'article L. 224-6 du code forestier.

Par ailleurs, le contrat de gestion doit prévoir la **réalisation de programmes de travaux et de coupes** sur des terrains en nature de bois et forêts dans le respect de l'une des garanties de gestion durable prévues à l'article L. 8 du code forestier et **ces coupes doivent être cédées** :

- soit dans le cadre d'un **mandat de vente** avec un expert forestier ;
- soit en exécution d'un **contrat d'apport** conclu avec une coopérative ou une organisation de producteurs ;
- soit dans les conditions prescrites à l'article L. 224-6 du même code, qui permet à **l'ONF** de se charger, en tout ou en partie, de la conservation et de la régie des bois des particuliers sous des conditions fixées contractuellement.

Enfin, les coupes doivent être commercialisées à destination d'unités de transformation du bois ou de leurs filiales d'approvisionnement par voie de **contrats d'approvisionnement annuels reconductibles ou pluriannuels**.

2. Les dispositions communes

a) L'augmentation des plafonds et la « transparence » de l'appartenance à un groupement forestier

Le renforcement du « DEFI Forêt » ne passe pas par la modification du taux de réduction, qui demeure fixé à 25 %. Il révisé néanmoins significativement les **plafonds de dépenses éligibles** à la réduction d'impôt :

1) le **plafond commun** aux dépenses d'acquisition et de travaux, de 5.700 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et 11.400 euros pour un couple, est **supprimé** ;

2) le plafond des dépenses d'acquisition demeure fixé à 5.700 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et 11.400 euros pour un couple et **le plafond des dépenses de travaux est quintuplé** et passe de 1.250 à 6.250 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 2.500 à 12.500 euros pour un couple ;

3) lorsque les dépenses de **travaux excèdent** ces plafonds, la fraction excédentaire peut être retenue, pour le bénéfice de la réduction d'impôt, au titre des **quatre années suivant celle du paiement des travaux** et dans la même limite, ou au titre des **huit années** suivant celle du paiement des travaux en cas de **sinistre forestier** pour lequel les dispositions mentionnées au premier alinéa de l'article 1398 du CGI s'appliquent⁸¹ ;

4) le plafond des dépenses de **rémunération** dans le cadre d'un contrat de gestion est enfin fixé à 2.000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et à 4.000 euros pour un couple⁸².

Le dispositif proposé supprime enfin la règle selon laquelle le plafond de dépenses retenu en cas de **travaux effectués par un groupement forestier ou une société d'épargne forestière** est **fractionné à proportion des droits** que le contribuable détient dans ce groupement ou de cette société. Le même principe de « transparence » de l'appartenance à un groupement ou à une société s'applique pour le plafond applicable aux dépenses de **rémunération** dans le cadre d'un contrat de gestion.

b) Les autres adaptations

La rédaction actuelle de l'article 199 *decies* H du code général des impôts dispose que lorsque l'acquisition de terrains permet de constituer une **unité de gestion d'au moins 10 hectares situés dans un massif de montagne**, la réduction d'impôt est calculée **en ajoutant à cette base le prix des acquisitions de terrains réalisées les trois années précédentes** pour constituer cette unité. Cet assouplissement est conservé dans le dispositif proposé, et la condition de superficie est portée de **10 à 5 hectares**.

Plusieurs dispositions de coordination tirent enfin les conséquences de l'extension du bénéfice du « DEFI travaux » aux sociétés d'épargne forestière et de la création du « DEFI contrat ». Il est ainsi prévu :

1) que la réduction d'impôt au titre du « DEFI travaux » est calculée sur la base de la fraction des dépenses de travaux effectués par un groupement forestier **ou une société d'épargne forestière**, correspondant aux droits que le contribuable détient dans le groupement ou la société ;

2) que la réduction d'impôt au titre du « DEFI contrat » est calculée sur la base des dépenses de rémunération payées par le contribuable ou de la fraction de ces dépenses payées par le groupement forestier ou la société d'épargne forestière **correspondant aux droits que le contribuable détient dans ces derniers**.

⁸¹ L'article 1398 du CGI ouvre droit à un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties en cas de « pertes de récoltes sur pied par suite de grêle, gelée, inondation, incendie ou autres événements extraordinaires ».

⁸² Sous réserve que soient produites, avec la déclaration, la facture du contrat de gestion et l'attestation délivrée par l'opérateur certifiant que la cession et la commercialisation des coupes sont réalisées dans les conditions mentionnées plus haut.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a adopté à cet article qu'un amendement **réactionnel** de sa commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est la traduction des orientations prises en matière de politique forestière par le Grenelle de l'environnement et les Assises de la forêt, visant à **réduire le morcellement foncier** de la forêt française et à **accroître la mobilisation durable de la ressource en bois**. Il fait, en cela, « écho » à l'article 7 du présent projet de loi de finances, qui réactualise le dispositif de majoration du taux d'amortissement dégressif en faveur des industries de première transformation du bois.

Dans son périmètre actuel, le « DEFI Forêt » représente une dépense fiscale stable, de **4 millions d'euros par an**, et bénéficie à 3.540 entreprises et ménages. L'élargissement du dispositif proposé par le présent article devrait **accroître la dépense fiscale d'un million d'euros par an**⁸³. Il convient par ailleurs de préciser que **cette réduction d'impôt serait comprise dans le plafonnement commun de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu** instaurée par l'article 44 *bis* du présent projet de loi de finances.

Votre rapporteur général souscrit au dispositif proposé, et en particulier :

1) à **l'augmentation des plafonds** de dépenses pris en compte pour le calcul de la réduction d'impôt. En l'état actuel du dispositif, ces plafonds étaient en effet **trop faibles** par rapport au coût des investissements forestiers⁸⁴ ;

2) à la possibilité de **reporter sur les années suivantes les dépenses éligibles** à la réduction mais excédant les plafonds. Faute d'une telle possibilité sous l'empire du régime actuel, les propriétaires forestiers étaient en effet incités à **segmenter** leurs interventions afin de bénéficier de la réduction d'impôt tous les ans, ce qui renchérisait les coûts de gestion et d'exploitation et annulait le bénéfice de cette réduction ;

3) à ne **plus fractionner les plafonds** applicables aux « DEFI contrat » et « DEFI travaux » en fonction des parts détenues dans un groupement forestier. Alors que les groupements forestiers sont conçus pour lutter contre le morcellement foncier, le fractionnement des plafonds

⁸³ Evaluation fournie par le cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

⁸⁴ Le coût moyen des travaux de régénération est estimé à 5.000 euros par hectare et, dans les forêts peu productives, ces travaux sont souvent d'un coût supérieur aux recettes tirées des ventes de bois.

actuellement en vigueur incitait les exploitants à demeurer en **indivision** ou à **dissoudre** les groupements existants.

S'agissant enfin de l'accroissement de la mobilisation de la ressource en bois, la création du « DEFI contrat » est de nature à encourager les propriétaires forestiers à souscrire des contrats de gestion qui permettront d'identifier le potentiel de production des parcelles, de programmer les travaux et les récoltes, et d'assurer des débouchés à la production.

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

ARTICLE 52

Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terrains agricoles exploités selon le mode de production biologique

Commentaire : le présent article attribue aux communes et à leurs groupements la faculté d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), pour une durée de cinq ans, les terrains agricoles exploités selon le mode de production biologique. Cette exonération, librement décidée par les collectivités, ne serait pas compensée par l'État.

I. L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE AUJOURD'HUI

A. UN SECTEUR ENCORE EMBRYONNAIRE, DONT LE DÉVELOPPEMENT EST SOUTENU PAR LE « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »

1. Une mode de production encadré

L'agriculture biologique constitue en France **l'un des cinq signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine**, à côté des « appellations d'origine contrôlée » (AOC), des « indications géographiques protégées », des « spécialités traditionnelles garanties » et du « Label rouge ». Le label « Agriculture biologique » garantit, pour sa part, un **mode de production respectueux de l'environnement et des animaux**, traduit par l'abstention d'usage de produits chimiques de synthèse, le recyclage des matières organiques, la rotation des cultures, la lutte biologique et, en ce qui concerne l'élevage, un appel aux médecines douces et le respect du bien être des animaux.

Pour être commercialisé comme issu de l'agriculture biologique, **tout produit doit avoir été contrôlé et certifié** par un organisme de contrôle agréé. En outre, **les opérateurs** – agriculteurs, préparateurs, distributeurs ou importateurs – **doivent déclarer leur activité**. Les **contrôles annuels** portent sur l'ensemble du système de production : parcelles agricoles, lieux de stockage, transformation, comptabilité matière, conformité des recettes et produits correspondants, garanties données par les fournisseurs, étiquettes, etc. Au vu des résultats de ces contrôles, un **certificat** est délivré, par l'organisme certificateur, pour les produits jugés conformes à la réglementation en vigueur.

2. Une filière dynamique mais encore peu étendue

En 2007, 11.978 exploitations agricoles françaises étaient engagées dans l'agriculture biologique, soit **3 % de plus qu'en 2006**. Cependant, ces

exploitations ne représentaient que **557.133 hectares, soit seulement 2 % de la surface agricole utilisée nationale.**

Pourtant, en 2007, **le marché national des produits alimentaires issus de l'agriculture biologique a été estimé à 1,9 milliard d'euros** hors taxe, contre 1,7 milliard en 2006. Ce marché est en **augmentation constante**, avec une croissance moyenne annuelle de l'ordre de 10 % ces dix dernières années. Les produits « bio » sont essentiellement commercialisés dans trois circuits de distribution : magasins spécialisés, grandes et moyennes surfaces (GMS) et vente directe. Les marchés de l'agriculture biologique, en France, concernent principalement :

- 1° les **fruits et légumes** (représentant, en 2007, 264 millions d'euros de chiffres d'affaire et 16 % du marché « bio » national) ;

- 2° les **pains et farines** (190 millions d'euros de chiffre d'affaire et 12 % du marché national) ;

- 3° les **vins et autres alcools** (179 millions d'euros de chiffre d'affaire et 11 % du marché national).

De 2001 à 2007, une progression moyenne du nombre d'exploitations biologique a été enregistrée à hauteur de 2,2 % par an, dans un contexte où le nombre total d'exploitations agricoles était en baisse. Néanmoins, la surface agricole exploitée suivant le mode de production biologique (certifiée biologique ou en conversion) n'a augmenté que de 0,8 % en 2007 par rapport à 2006 et, plus généralement, **depuis 2003, les surfaces certifiées ont peu augmenté**, au contraire de la commercialisation de la production étiquetée « bio ». Ce décalage s'explique par la progression très sensible de la valorisation des produits issus de l'agriculture biologique.

3. Une agriculture encouragée par le « Grenelle de l'environnement »

Le développement de l'agriculture biologique représente l'un des enjeux du « Grenelle de l'environnement ». **En effet, au-delà du développement strictement économique des filières biologiques ou de la qualité des produits, cette agriculture constitue une garantie de développement durable des territoires. Les conclusions du « Grenelle » soulignent la nécessité, non seulement de soutenir la filière biologique, mais aussi d'augmenter la surface agricole consacrée à ce type d'exploitation soucieuse de l'environnement.**

Conformément à ces conclusions, l'article 28 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement⁸⁵ fixe l'objectif « de parvenir à une production agricole biologique suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des

⁸⁵ Texte adopté par l'Assemblée nationale et transmis au Sénat le 21 octobre 2008 (n° 42, 2008-2009).

consommateurs et aux objectifs de développement du recours aux produits biologiques dans la restauration collective publique ou à des produits saisonniers à faible impact environnemental, eu égard à leurs conditions de production et de distribution. Pour satisfaire cette attente, l'Etat favorisera la structuration de cette filière et la surface agricole utile en agriculture biologique devrait atteindre 6 % en 2012 et 20 % en 2020. »

B. DES SOUTIENS PUBLICS QUI, POUR LE MOMENT, SONT RESTÉS SANS EFFET SUR LE DÉVELOPPEMENT DES SURFACES EXPLOITÉES

L'agriculture biologique fait actuellement l'objet de **deux types de soutiens publics, mais**, pour des raisons différentes, **l'un comme l'autre sont restés, pour le moment, sans effet sur le développement des surfaces exploitées** selon ce mode de production.

1. Le soutien à la production ne permet pas ce développement

Le principal outil de soutien à la filière biologique consiste dans le **crédit d'impôt** prévu à l'article 244 *quater* L du code général des impôts (CGI). Cet avantage fiscal est octroyé aux entreprises agricoles qui réalisent au moins 40 % de leurs recettes sur des activités certifiées en agriculture biologique. Forfaitaire, il s'élève à **1.200 euros, majorés de 200 euros par hectare exploité en mode biologique, dans la limite de 4 hectares.**

Compte tenu de cette dernière limite, il s'agit là d'un **instrument de soutien économique à l'agriculture biologique, mais non d'une incitation à l'accroissement de la surface des parcelles exploitées en mode biologique.** L'augmentation du montant du plafond de ce crédit d'impôt, proposée par l'article 53 du présent projet de loi de finances, n'y change rien.

2. Le soutien à la conversion en place est encore trop récent

Les aides à la conversion à l'agriculture biologique, jusqu'en 2007, ont été fondées sur le conventionnement des exploitants, au moyen de « contrats territoriaux d'exploitation » jusqu'en 2002 puis de « contrats d'agriculture durable » à compter de 2003, mais aucun de ces deux instruments n'était spécifique à la filière biologique. Le programme de développement rural mis en place, **pour la période 2007–2013**, dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), a institué un nouveau dispositif d'aides à la conversion, consistant en **une aide annuelle, versée pendant cinq années d'engagement à la conversion.** Cette aide est **fonction du nombre d'hectares exploités en mode biologique et du type de culture** de chaque parcelle. Ainsi, le montant maximum par hectare est de 600 euros par an pour le maraîchage et l'aide annuelle est plafonnée à 7.600 euros par exploitation.

Bien qu'il tende à inciter au développement des surfaces exploitées en mode biologique, ce nouveau dispositif s'avère encore trop récent pour que son efficacité puisse être évaluée.

II. L'EXONÉRATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article **attribue aux communes et à leurs groupements la faculté d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), pour une durée de cinq ans, les terrains agricoles exploités selon le mode de production biologique**⁸⁶. A cet effet, le I insère dans le CGI un article 1395 G.

Il convient de rappeler que les terres agricoles⁸⁷, depuis 1993, se trouvent exonérées des parts départementales et régionales de la TFNB, en application des articles 1586 D et 1599 ter D du CGI. Par conséquent, la faculté d'exonérer les parcelles biologiques proposée par le présent article ne peut concerner que les communes et les EPCI à fiscalité additionnelle.

A. LES CONDITIONS D'APPLICATION DU DISPOSITIF

1. Les principes généraux

Pour instaurer l'exonération proposée, les communes et EPCI devraient délibérer avant le 1er octobre pour une entrée en vigueur l'année suivante. Le II du présent article, par coordination, prévoit l'applicabilité de cette disposition dans le cas d'une fusion d'EPCI.

Conformément au IV, l'exonération s'appliquerait, pour la première fois, pour les impositions établies à compter de 2010 (suivant les délibérations intervenues avant le 1er octobre 2009), pour les parcelles exploitées en mode biologique au 1er janvier 2009. Ensuite, suivant le I de l'article 1395 G proposé, l'exonération serait applicable à compter de l'année suivant celle de la première délivrance d'une attestation d'engagement d'exploitation biologique par l'organisme de certification agréé.

L'éligibilité à l'exonération serait limitée aux exploitants s'engageant pour la première fois dans l'agriculture biologique. Cette exonération cesserait de s'appliquer dès la première année où l'organisme certificateur constaterait que les parcelles ne sont plus exploitées en mode biologique et, en tout état de cause, à l'issue d'une période de cinq années.

⁸⁶ *Les parcelles éligibles à l'exonération proposée seraient celles exploitées « selon le mode de production biologique prévu au règlement (CEE) n° 834/2007 du conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91 ».*

⁸⁷ *Propriétés non bâties des première à sixième, huitième et neuvième catégories définies à l'article 18 de l'instruction du 31 décembre 1908.*

Pour l'application de ce dispositif, un régime déclaratif est institué par le III de l'article 1395 G proposé, à la charge du propriétaire des terres. Celui-ci devrait fournir chaque année, aux services fiscaux, la liste des parcelles concernées et le justificatif délivré par l'organisme de certification.

2. Une rétrocession intégrale de l'exonération au preneur des terres

Le III du présent article prévoit une rétrocession au preneur des terres, lorsque celles-ci sont données à bail, de l'exonération de TFNB proposée. L'article L. 415-3 du code rural est complété à cet effet.

On rappelle qu'en vertu du principe général fixé à l'article 1400 du CGI, les propriétés sont imposées au nom du propriétaire, de l'usufruitier, de l'emphytéote ou du preneur à bail à construction ou à réhabilitation. En ce qui concerne les fermages, l'article L. 415-3 du code rural précise que les dépenses afférentes aux voies communales et aux chemins ruraux sont supportées par le preneur, à la charge duquel est mis, au profit du bailleur, une fraction du montant global des taxes foncières afférentes aux biens pris à bail. Par symétrie, l'exonération de 20 % des parts communale et intercommunale de la TFNB (prévue par l'article 1394 B bis du CGI) est répercutée sur la quote-part ainsi acquittée par le preneur.

Le présent article prévoit un dispositif comparable de rétrocession, mais conduisant à répercuter l'intégralité de l'exonération proposée sur la cotisation de TFNB mise à charge du preneur. Il est notamment prévu que, si le montant de l'exonération excédait la part de la cotisation du preneur, celui-ci verrait son fermage réduit à due concurrence de la fraction excédentaire. Ce dispositif se justifie par le fait que le preneur, en assurant une exploitation en mode biologique, serait seul responsable de l'obtention de l'exonération.

B. LA COORDINATION AVEC LES EXONÉRATIONS EXISTANTES

Le II de l'article 1395 G proposé organise l'**articulation de cette nouvelle exonération avec les dispositifs d'exonération de TFNB en vigueur**, qu'il s'agisse d'exonérations de plein droit ou accordées à l'initiative des communes et EPCI.

1. Une coordination avec les exonérations de plein droit

a) La coordination avec les exonérations totales

En premier lieu, l'exonération prévue en faveur de l'agriculture biologique serait **inapplicable dans le cas où les propriétés en cause bénéficieraient de plein droit, à un autre titre, d'une exonération de TFNB totale, permanente ou d'une durée supérieure à cinq ans**. Dans un tel cas, en effet, il n'y aurait pas lieu de chercher à distinguer, au sein des

propriétés imposées, les parcelles exploitées en mode biologique. Cette situation concerne :

- les propriétés sises en Corse (article 1394 B du CGI) ;
- les terrains plantés en bois et ceux boisés en futaie ayant fait l'objet d'une régénération naturelle (1° et 1° bis de l'article 1395 du CGI) ;
- les terrains nouvellement plantés en arbres truffiers à compter de 2005 (II de l'article 1395 B du CGI) ;
- les prés et les landes en zones naturelles humides (II de l'article 1395 D du CGI) ;
- les propriétés situées en zone « Natura 2000 » (article 1395 E du CGI) ;
- les propriétés situées dans les départements d'outre-mer au sein d'un cœur de parc national (article 1395 F du CGI).

b) La coordination avec les exonérations partielles

En deuxième lieu, l'exonération proposée au bénéfice de l'agriculture biologique, **le cas échéant, porterait sur la part restant due par le contribuable après application d'une exonération de TFNB partielle, de plein droit, à un autre titre.** Cette hypothèse vise :

- l'exonération de 20 % des parts communale et intercommunale de TFNB sur les terres agricoles (article 1394 B *bis* du CGI) ;
- l'exonération de 25 % pour 15 ans des terrains boisés présentant un état de futaie irrégulière en équilibre de régénération (1° *ter* de l'article 1395 du CGI) ;
- l'exonération de 50 % pour 5 ans des prés et des landes en zones humides (I de l'article 1395 D du CGI).

2. Une coordination avec les exonérations facultatives

Enfin, le présent article organise la coexistence de l'exonération qu'il propose avec les deux autres dispositifs d'exonération facultative de TFNB existant.

D'une part, **l'exonération que les communes et EPCI peuvent accorder aux terrains plantés en oliviers** (article 1394 C du CGI), **étant totale et permanente, s'appliquerait par priorité** sur celle qui est proposée en faveur des terrains agricoles biologiques. Toutefois, si la délibération exonérant les plantations d'oliviers venait à être rapportée, l'exonération relative aux parcelles biologiques s'appliquerait, le cas échéant, pour le solde de la période des cinq ans restant à courir.

D'autre part, **l'exonération totale, pour 8 ans, que les communes et EPCI peuvent accorder aux terrains nouvellement plantés en noyers** (article 1395 A du CGI) **pourrait être cumulée** avec celle qui est proposée pour les exploitations biologiques.

III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de coordination interne** au présent article.

La modification, apportée au III de l'article 1395 G proposé pour le CGI, concerne le régime déclaratif mis en place pour l'application de l'exonération en faveur de l'agriculture biologique. Elle vise à prévoir le cas où les propriétés en cause seraient données à bail, en précisant que **la déclaration annuelle aux services fiscaux, le cas échéant, reviendrait au preneur des terres**, et non au propriétaire.

En effet, comme il a été exposé ci-dessus, c'est le preneur, non le propriétaire, qui serait bénéficiaire de l'exonération proposée. En outre, ce preneur serait plus apte que le propriétaire à fournir les justificatifs de l'exploitation en mode biologique.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE CONFORME AUX OBJECTIFS DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »

En habilitant les communes et leurs groupements à exonérer de TFNB, pour une durée de cinq ans, les terrains agricoles biologiques, **le présent article créé un outil incitatif au développement des surfaces ainsi exploitées**. Cette mesure **répond pleinement aux objectifs dégagés dans le cadre du « Grenelle de l'environnement »** et, notamment, aux dispositions précitées du projet de loi de programme relatif à sa mise en œuvre.

Il convient de souligner que **l'exonération proposée revêt un caractère ciblé, qui en fonde la légitimité**. D'une part, elle ne concernerait que **les parcelles exploitées en mode biologique**, et non l'ensemble des terres dont une fraction serait exploitée suivant ce mode de production. D'autre part, elle serait **limitée aux nouvelles parcelles biologiques**, exploitées comme telles à compter de 2009.

L'Assemblée nationale a utilement précisé ce dispositif, pour en permettre le meilleur fonctionnement.

B. UNE MESURE CONFORME À LA « DOCTRINE » DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances, en ce qui concerne les allègements d'impôts locaux, a défini une « doctrine », constante, à partir de laquelle elle apprécie l'opportunité des propositions sur lesquelles elle doit se prononcer. Les deux principes fondamentaux qu'elle retient en la matière sont les suivants⁸⁸ :

- d'une part, l'exigence **que la décision d'allègement** (qu'il s'agisse d'un dégrèvement, d'un abattement ou d'une exonération) **soit prise par les collectivités territoriales qui perçoivent les impôts correspondants**, afin que ces collectivités conservent la maîtrise de l'assiette de leur fiscalité ;

- d'autre part, l'exigence **que la gestion et le coût de cette mesure**, en termes de moindres recettes, **soient supportés par la collectivité même qui l'a adoptée**, afin de préserver la pleine responsabilité décisionnelle de cette collectivité. Votre commission des finances veille notamment à ce que ce coût ne soit pas mis à la charge de l'Etat.

Votre rapporteur général constate que **le présent article répond à cette double exigence**. En effet, l'exonération de TFNB proposée au bénéfice de l'agriculture biologique relève bien d'une faculté offerte aux communes et EPCI, et le coût d'une semblable décision, le cas échéant, devrait être supporté par les collectivités l'ayant prise.

Au demeurant, compte tenu de la faible part encore prise par l'agriculture biologique dans la surface agricole utilisée nationale (en 2007, 2 %), **cette mesure devrait ne représenter qu'une perte de recettes minimale pour les collectivités** qui décideraient de la mettre en œuvre.

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

⁸⁸ Ces principes ont été exposés, notamment, à l'occasion du rapport d'information n° 289 (2002-2003) de notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale.

ARTICLE 52 bis (nouveau)

Modification des règles du prélèvement effectué au profit du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)

Commentaire : le présent article a pour objet d'assujettir au second prélèvement du FSRIF les EPCI à TPU ayant des bases de taxe professionnelle supérieures à la moyenne nationale.

I. LE FONDS DE SOLIDARITÉ DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE

Le Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) est un mécanisme de péréquation financière propre à cette région qui a été créé par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 et modifié par la loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales⁸⁹ puis par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale⁹⁰ et par la loi de finances pour 2005 du 30 décembre 2004⁹¹.

Le FSRIF a pour objectif de « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. »

L'existence de ce fonds partage les communes d'Ile-de-France en communes contributives, communes bénéficiaires et communes non concernées.

Les communes contributives au titre du **premier prélèvement** (article L. 2531-13-I du CGCT) sont celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur de 25 % à la moyenne régionale. Sont exclues de ce prélèvement les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ou au FSRIF au titre de la même année. Le prélèvement ne

⁸⁹ Ont alors été modifiés d'une part, les modalités de détermination des communes contributives et, d'autre part, les mécanismes de répartition du fonds en lui transposant le dispositif existant pour la dotation de solidarité urbaine (DSU).

⁹⁰ Cette loi a créé le second prélèvement, lié aux bases de taxe professionnelle des communes et EPCI, composant les ressources du FSRIF, le premier prélèvement étant lié au potentiel fiscal (potentiel financier depuis 2005) des communes.

⁹¹ Cette loi a aménagé le mode de répartition et de contribution du FSRIF en introduisant le critère du potentiel financier. Elle a adapté le seuil de contribution au premier prélèvement. Elle a également aménagé le seuil de contribution au second prélèvement, afin de prendre en compte les effets de la suppression progressive, entre 1999 et 2003, de la « part salaires » des bases de la taxe professionnelle.

peut pas dépasser 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune contributive.

Un **second prélèvement** (article L.2531-13-II du CGCT) est opéré sur les communes dont les bases de taxe professionnelle par habitant excèdent 3 fois la moyenne nationale.

Les **communes bénéficiaires** du FSRIF, au nombre de **143⁹² en 2008**, sont :

- la première moitié (50 %) des communes de 10.000 habitants et plus de la région Ile-de-France, classées par ordre décroissant de la valeur de leur indice synthétique de ressources et de charges, soit 124 communes en 2008 ;

- les premiers 18 % des communes de 5 à 9.999 habitants de la région, classées de la même manière, soit 19 communes en 2008.

La définition de l'**indice synthétique de ressources et de charges** a été modifiée par la substitution du critère du potentiel financier à celui du potentiel fiscal en 2005 ; elle s'appuie sur quatre critères mis en œuvre sous forme de ratios pondérés :

- le rapport entre le potentiel financier moyen par habitant régional et celui de la commune. Il constitue 55 % de l'indice ;

- le rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion moyenne régionale, pour 15 % ;

- le rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement et de leurs ayants-droit dans le total des logements de la commune et la proportion moyenne régionale, pour 20 % ;

- le rapport entre le revenu moyen par habitant régional et le revenu par habitant de la commune, pour 10 %.

Les moyennes évoquées ci-dessus sont, respectivement, celles des communes de 10.000 habitants et plus ou celles des communes de 5 à 10.000 habitants de la région Ile-de-France.

La **masse à répartir** entre les communes éligibles est égale au montant de la masse à répartir diminuée du montant prélevé au titre de la **garantie des communes inéligibles**.

Cette garantie, introduite par la loi du 26 mars 1996, correspond à une garantie de sortie allouée aux communes rendues nouvellement inéligibles par le jeu du classement en fonction de leur indice synthétique. Son montant est égal à 50 % de l'attribution versée l'année n-1 au titre de l'éligibilité au FSRIF.

L'attribution des communes éligibles au fonds de solidarité est égale au produit de leur population DGF 2008 par la valeur de leur indice

⁹² Sur 244 communes de plus de 10.000 habitants et 110 communes de 5.000 à 10.000 habitants.

synthétique de ressources et de charges, de la valeur de point afférente à la strate démographique et par leur effort fiscal, pris dans la limite de 1,3.

La formule d'attribution est donc la suivante :

$\text{Dotation} = \text{pop DGF} \times \text{Indice} \times \text{EF dans la limite de } 1,3 \times \text{VP}$
--

Avec :

- Pop DGF = population au sens de la DGF de la commune ;
- Indice = indice synthétique tel que calculé précédemment ;
- EF = effort fiscal de la commune, plafonné à 1,3 (la fraction de l'effort fiscal excédant 1,3 n'est pas prise en compte) ;
- VP = « valeur de point » de cette dotation. Elle est égale en 2008 à 24,77 pour les communes de 10 000 habitants et plus, et à 21,64 pour les communes de 5.000 à 10.000 habitants.

A. LES MODALITÉS DE CALCUL DU SECOND PRÉLÈVEMENT

La loi du 12 juillet 1999⁹³ a institué un second prélèvement sur les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de la région Ile-de-France ayant opté pour l'instauration d'une taxe professionnelle de zone (II de l'article 1609 *quinquies* C du code général des impôts).

Ce prélèvement n'est pas applicable aux EPCI à taxe professionnelle unique visés à l'article 1609 *nonies* C du CGI.

1. Détermination des communes et EPCI contributeurs

Les communes contributrices au second prélèvement sont celles dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle par habitant (au sens de la population INSEE) excèdent 3 fois la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant (1.665 euros).

Les EPCI contributeurs sont ceux dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle par habitant excèdent 3,5 fois cette même moyenne. Il s'agit des bases nettes totales après exonérations mais avant écrêtement au profit du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

2. Détermination du montant de leur contribution

La contribution de la commune ou de l'EPCI est égale au produit du taux de taxe professionnelle en vigueur dans la commune en 2007 (ou du taux

⁹³ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

de zone pour les EPCI) par 75 % des bases excédant la valeur de référence, soit :

Communes

$$\text{Contribution} = \text{Pop INSEE 2008} \times (\text{bntp/hab} - 3 \times \text{BNTP/HAB}) \times 0,75 \times \text{taux de TP}$$

EPCI à TPZ

$$\text{Contribution} = \text{Pop INSEE 2008} \times (\text{bntp/hab} - 3,5 \times \text{BNTP/HAB}) \times 0,75 \times \text{taux de TP}$$

Avec :

- bntp/hab. : bases nettes de TP par habitant de la commune ou du groupement avant écrêtement au profit du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ;
- BNTP/hab. : moyenne nationale des bases nettes de TP par habitant, soit 1.665 euros.

B. LES MÉCANISMES DE PLAFONNEMENT ET D'ABATTEMENT APPLICABLES À CETTE CONTRIBUTION

La loi prévoit **deux plafonnements ne concernant que les communes** :

- la contribution, au titre du second prélèvement, des communes dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 90 % du revenu moyen par habitant de la région Ile-de-France ne peut excéder le montant du premier prélèvement. 22 communes sont concernées par ce premier plafonnement en 2008 et 10 deviennent de ce fait non contributrices ;

- la contribution des communes dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle par habitant sont inférieures à 3 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant de la région Ile-de-France (seuil modifié par la loi de finances pour 2005) ne peut excéder 1,1 fois le montant du premier prélèvement. Une commune est concernée par ce second plafond et devient de fait non contributrice au second prélèvement.

Dès lors, une commune non-contributrice au titre du premier prélèvement et qui bénéficierait de l'une de ces deux mesures, ne peut l'être au titre du second.

La loi prévoit également des **dispositions concernant à la fois les communes et les groupements** :

- lorsque la commune ou l'EPCI fait l'objet d'un prélèvement au profit du FDPTP en application des dispositions du I de l'article 1648 A du code général des impôts, sa contribution est minorée du montant versé l'année précédente au FDPTP (2007 pour le FSRIF 2008). 12 communes voient leur contribution minorée par cette disposition, qui se traduit pour 10 d'entre elles par l'annulation de leur contribution ;

- le montant de la contribution des communes et des établissements ainsi calculée et éventuellement plafonnée ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice (2006 pour le FSRIF 2008). 3 communes bénéficient de ce plafonnement en 2008.

Après application de ces mécanismes de plafonnement, douze communes sont effectivement contributrices et la masse prélevée au titre de ce second prélèvement s'élève à 25.257.096 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Yannick Paternotte avec l'avis favorable de la commission des finances et l'avis de sagesse du gouvernement.

Il tend à éviter la création d'EPCI à TPU dans le seul objectif d'échapper au second prélèvement servant à alimenter le FSRIF. Par parallélisme avec les règles applicables aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, qui ne différencient pas les EPCI à TPU des communes, il propose donc d'**assujettir au second prélèvement du FSRIF les EPCI à TPU ayant des bases de taxe professionnelle 2,5 fois supérieures à la moyenne nationale.**

Les modalités proposées pour le calcul du prélèvement, définies par le **paragraphe I** du présent article et largement inspirées des règles applicables aux EPCI à TPZ, sont les suivantes :

- le prélèvement est égal au produit du taux de taxe professionnelle par 75 % des bases dépassant le seuil ;

- en outre, **deux plafonnements** sont prévus, liés respectivement au **revenu moyen par habitant** et aux **bases de taxe professionnelle**. Pour les EPCI dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 90 % du revenu moyen par habitant des communes de la région, le prélèvement ne peut excéder la somme des prélèvements des communes membres au titre du premier prélèvement. Pour les EPCI dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle divisées par le nombre d'habitants sont inférieures à 2,5 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant de la région, le montant du prélèvement ne peut excéder 1,1 fois la somme des prélèvements des communes membres au titre du premier prélèvement ;

- enfin, comme pour les communes et EPCI à TPZ, le montant de la **contribution ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement** des communes membres et de celles de l'EPCI, constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Le **paragraphe II** du présent article précise la date à laquelle les communes adhérentes sont considérées comme membres d'un établissement

public de coopération intercommunale. Il fixe également les valeurs à prendre en compte, la première année d'application, pour définir les bases totales d'imposition de taxe professionnelle ainsi que le taux ou le revenu imposable.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale apporte une réponse équilibrée permettant de contrer un effet pervers des dispositions relatives au second prélèvement au profit du FSRIF qui a souvent été critiqué.

Comme le relevait justement notre collègue Philippe Dallier, dans le rapport sur le Grand Paris publié en avril 2008 au nom de l'observatoire de la décentralisation du Sénat⁹⁴, le mécanisme du second prélèvement du FSRIF comportait un défaut majeur : *« on constate depuis plusieurs années que les ressources du FSRIF diminuent au fur et à mesure que se développe l'intercommunalité à taxe professionnelle unique. En effet, il s'agit d'un autre effet pervers de l'intercommunalité en Ile-de-France : les communes membres d'un EPCI à TPU sont dispensées du second prélèvement du FSRIF. On sait donc qu'outre la certitude de capter davantage de DGF, la création d'un EPCI à TPU en Ile-de-France apporte l'avantage, non négligeable pour les communes contributives du FSRIF, de les libérer de la seconde part du versement. »*

L'application du second prélèvement à l'ensemble des EPCI à TPU devrait éviter effectivement des créations purement opportunistes. Dans le même temps, les conditions et les garanties de plafonnement prévues par le présent article ciblent suffisamment les contributeurs et ne constituent donc pas un obstacle au développement de l'intercommunalité en Ile-de-France.

Le dispositif voté par l'Assemblée nationale est aussi de nature à mettre un terme à la régression progressive des moyens du FSRIF et plus particulièrement des montants perçus au titre du second prélèvement. Il garantit ainsi le maintien des moyens de la solidarité et de la péréquation régionale.

A cet égard, il convient de souligner que le premier prélèvement qui se chiffrait, en 2007, à 154 millions d'euros⁹⁵, s'est réduit, en 2008, à 151 millions d'euros.

Dans le même temps, le produit du second prélèvement a chuté de 31 millions d'euros, prélevés sur 15 communes en 2007, à 25 millions d'euros en 2008.

Selon les estimations fournies à votre rapporteur général le présent article pourrait avoir pour conséquence une augmentation du second prélèvement de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros, après application

⁹⁴ Rapport d'information n° 262 (2007-2008).

⁹⁵ Acquittés par 68 communes dont la ville de Paris qui verse à elle seule 103 millions d'euros.

des différents plafonnements et il pourrait concerner 3 EPCI à TPU (Val de Seine, Val d'Europe et Seine-Essonne).

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

ARTICLE 52 ter (nouveau)

Actualisation des valeurs locatives

Commentaire : le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, au nom de la commission des finances, Marc Laffineur et Michel Bouvard. Il fixe les coefficients de revalorisation des valeurs locatives cadastrales, pour 2009, à hauteur de :

- 1,015 pour les propriétés non bâties, soit un niveau correspondant à l'inflation prévisionnelle retenue par le présent projet de loi de finances (1,5 %) ;

- 1,025 pour les propriétés bâties, soit un niveau correspondant à l'inflation prévisionnelle majorée de 1 %, afin de permettre un « rattrapage » des écarts constatés en 2008.

I. LA DÉTERMINATION DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES

La valeur locative cadastrale, qui sert de base aux impôts directs locaux, est calculée forfaitairement à **partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties**. Pour tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers, les articles 1516 et 1518 du code général des impôts (CGI) prévoient :

- chaque année, une revalorisation ;
- tous les trois ans, une actualisation ;
- tous les six ans, une révision générale.

Or **aucune révision générale effective des valeurs locatives n'est intervenue** depuis 1970 (la précédente révision générale, signe de l'extrême difficulté de l'exercice, remontait à 1943), et **leur dernière actualisation remonte à 1980**. Depuis 1981, **les valeurs sont seulement revalorisées, chaque année**, en loi de finances.

A. L'ABSENCE DE RÉVISION GÉNÉRALE

La dernière tentative de révision générale des valeurs locatives cadastrales a été engagée par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990. En application de ce texte, un travail d'ampleur a été mené, achevé en juin 1992 : l'évaluation des propriétés bâties a concerné quelque 35 millions de locaux.

Cependant, alors qu'il était prévu qu'une loi ultérieure, en vue d'une application au 1^{er} janvier 1993, fixerait les modalités d'incorporation dans les rôles des bases ainsi révisées, cette mise en application s'est trouvée repoussée. En particulier, l'article 68 de la loi du 4 février 1995 d'orientation

pour l'aménagement et le développement du territoire, qui prévoyait cette intégration « *au plus tard le 1^{er} janvier 1997* », est resté lettre morte.

En effet, il a été tenu compte que l'application de la révision, suivant les travaux de simulation réalisés, **conduirait à d'importants transferts de charges entre les collectivités territoriales et, au sein de chaque collectivité, entre les contribuables**. Pour ces derniers, les transferts seraient d'autant plus importants que les normes de confort et le marché immobilier se sont profondément transformés au cours des trente dernières années⁹⁶.

B. UNE ACTUALISATION AU 1^{ER} JANVIER 1978

La dernière actualisation des valeurs locatives cadastrales a été fixée à compter du 1^{er} janvier 1980, la date de référence retenue pour cette actualisation étant le 1^{er} janvier 1978.

De la sorte, depuis 1980, c'est la valeur locative actualisée au 1^{er} janvier 1978 qui est retenue pour les impositions directes locales.

C. UNE REVALORISATION FONDÉE SUR L'INFLATION DEPUIS 2005

Si, depuis 1981, les valeurs locatives cadastrales sont revalorisées chaque année en loi de finances, les critères utilisés à cette fin peuvent toutefois varier d'un exercice à l'autre.

Certes, l'article 1518 *bis* du CGI prévoit que « *les valeurs locatives foncières sont majorées par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances en tenant compte des variations des loyers* ». Néanmoins, cet article imposant seulement de « tenir compte » des variations des loyers, selon une interprétation constante de cette disposition, rien n'empêche de fixer des coefficients reposant sur d'autres critères. Ainsi, dans le cas des propriétés non bâties, il est arrivé que soit retenue la moyenne pondérée des indices départementaux de fermage.

Depuis 2005, la revalorisation annuelle correspond à l'inflation.

En pratique, sur la période 1980-2007, comme l'illustre le graphique ci-après, on observe que :

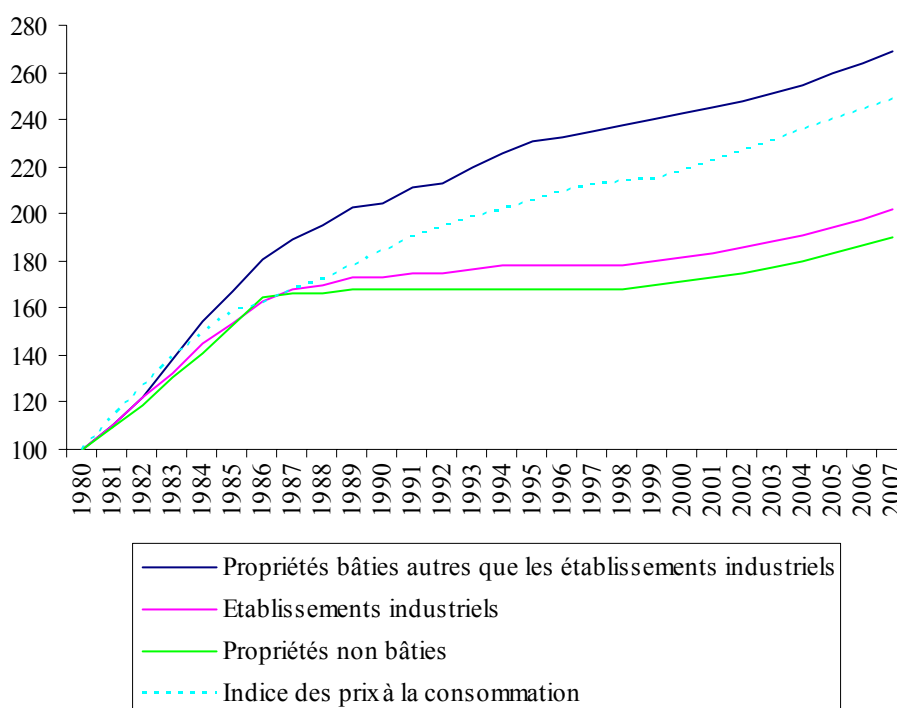
⁹⁶ *Le rapport sur les finances locales de la direction générale des collectivités locales, de la direction du budget et de la direction de la législation fiscale de mars 2002 indique : « en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'habitation, [les transferts résultant de l'absence de révision des bases] s'effectuent aux dépens des propriétaires et des occupants de logements construits après 1970, en général, et des logements sociaux en particulier. En effet, le gel de la situation des bases à 1970 combiné à un système de classification reposant sur la notion d'éléments de confort aboutit à ne pas prendre en compte le mouvement général d'amélioration intervenu depuis 1970 dans l'habitat ancien. En matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties, le système actuel conduit à sous taxer les terrains à usage non agricole (terrains à bâtir notamment) aux dépens des terres agricoles, notamment pour certaines cultures ».*

- les valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties autres que les établissements industriels ont augmenté plus rapidement que l'inflation dans la première moitié des années 1980, puis ont évolué à un rythme analogue ;

- les valeurs locatives cadastrales des établissements industriels et des propriétés non bâties ont stagné du milieu des années 1980 à la fin des années 1990, avant d'augmenter ensuite à un rythme légèrement inférieur à celui de l'inflation.

Revalorisation des valeurs locatives cadastrales et inflation

(1980=100)



Sources : Insee, direction générale des impôts

II. LA REVALORISATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

L'actualisation des valeurs locatives cadastrales est traditionnellement réalisée par voie d'amendement au projet de loi de finances initiale pour l'année n ou au projet de loi de finances rectificative de l'année $n - 1$. Le présent article ne déroge pas à cet usage : il a été **introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, au nom de la commission des finances, Marc Laffineur et Michel Bouvard, le gouvernement ayant sous-amendé leur proposition initiale**⁹⁷.

⁹⁷ Dans son état initial, l'amendement présenté par nos collègues députés précités proposait de fixer uniformément les coefficients de revalorisation des valeurs locatives cadastrales, pour les propriétés bâties comme non bâties, à hauteur de 1,025.

Il est ainsi proposé d'ajouter un alinéa *zc* à l'article 1518 *bis*, précité, du CGI, afin de **fixer les coefficients de revalorisation des valeurs locatives, pour l'année 2009**, à hauteur de :

- **1,015 pour les propriétés non bâties**, soit un niveau correspondant à l'**inflation prévisionnelle** retenue par le présent projet de loi de finances (1,5 %) ;

- **1,025 pour les propriétés bâties**, y compris les immeubles industriels évalués dans les conditions du droit commun⁹⁸, soit un niveau correspondant à l'**inflation prévisionnelle majorée de 1 %**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE REVALORISATION UTILE

Le présent article constitue un exercice « classique » des projets de loi de finances. Il convient d'approuver la **revalorisation des valeurs locatives** cadastrales qu'il propose, en particulier la « **survalorisation** », **par rapport à la prévision d'inflation retenue par le présent projet de loi de finances, des propriétés bâties**. Lors du débat à l'Assemblée nationale sur le présent article, il a en effet été considéré que la valeur des terres agricoles n'évoluait pas au même rythme que celle du foncier bâti.

Cette dernière mesure **doit permettre un « rattrapage » des écarts constatés en 2008**. On rappelle que la revalorisation fixée par la loi de finances initiale pour 2008 correspondait au niveau d'inflation prévu par le projet de ce texte, soit 1,6 %. Or l'inflation devrait en fait s'établir, sur l'année, à environ 2,9 %.

D'une manière plus générale, en **augmentant les bases d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières, le présent article devrait permettre aux collectivités territoriales de limiter l'augmentation de leurs taux d'imposition** en 2009, le niveau de leurs recettes de 2008 se trouvant globalement préservé. Il faut en effet rappeler que la hausse du produit de la fiscalité directe locale est le résultat d'un effet « taux », ceux que décident les collectivités, et d'un effet « bases », qui résulte notamment des revalorisations décidées chaque année en loi de finances.

⁹⁸ Conformément aux dispositions de l'article 1500 du CGI, les bâtiments et terrains industriels qui ne figurent pas à l'actif d'une entreprise industrielle ou commerciale soumise au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel sont évalués comme les autres propriétés bâties.

B. UNE RÉVISION EN ATTENTE

Cependant, votre rapporteur général observe que les revalorisations annuelles des valeurs locatives restent des ajustements de portée limitée. De fait, **aujourd'hui, l'évolution de ces valeurs ne prend pas pleinement en compte l'évolution réelle du marché des loyers** – évolution, de nature hétérogène, qu'elle est pourtant censée refléter. Lors de sa récente intervention au 91^e Congrès des maires et des présidents de communautés de France, le Premier ministre a rappelé sans détour cette situation, en déclarant : « *Les valeurs locatives sur lesquelles les taxes foncières sont assises sont inéquitables, tout le monde le sait. Elles sont éloignées des réalités locales* »⁹⁹.

Aussi, **la préservation de la légitimité de l'imposition locale implique, à moyen terme, une révision des valeurs locatives** qui lui servent de bases. La nécessité de cette réforme est reconnue depuis longtemps¹⁰⁰, la révision étant préconisée par de nombreux rapports¹⁰¹ et, notamment, par votre commission des finances¹⁰².

Des modalités concrètes de révision ont été proposées par le Président de la République, en 2007, à l'occasion du 90^e Congrès des maires et présidents de communautés de France : les opérations pourraient être laissées à l'initiative des communes, en accord avec les services fiscaux, la réactualisation des bases se faisant progressivement, **à l'occasion de chaque changement de propriétaire**¹⁰³. Cette révision « au fil de l'eau » requerrait sans doute au moins dix ou quinze ans pour aboutir, mais elle aurait par nature **l'avantage d'éviter les effets massifs et brutaux de transferts de charges**, notamment entre contribuables, qui ont jusqu'à présent conduit à reporter *sine die* la réforme.

La question est à présent à l'étude dans le cadre des travaux du comité pour la réforme des collectivités locales, mis en place en octobre 2008. L'un des thèmes de réflexion de cette instance, en effet, porte sur « *les mesures propres [...] à permettre une meilleure allocation [des] moyens financiers* » des collectivités territoriales¹⁰⁴.

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

⁹⁹ Discours du 25 novembre 2008. Source : services du Premier ministre.

¹⁰⁰ Lors de la discussion du projet de loi de finances initiales pour 2006, le gouvernement s'était engagé à mettre la question à l'étude (cf. la séance du Sénat du 29 décembre 2005).

¹⁰¹ En particulier, le rapport présenté en 2006 par M. Philippe Valletoux pour le Conseil économique et social.

¹⁰² Cf. en dernier lieu le rapport de votre rapporteur général sur le projet de loi de finances initiale pour 2008, n° 91 (2007-2008), tome III, p. 95-96.

¹⁰³ Discours du 20 novembre 2007. Source : Présidence de la République.

¹⁰⁴ Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.

ARTICLE 52 quater (nouveau)

Extension des exonérations de la taxe locale d'équipement dans les zones d'aménagement concerté

Commentaire : le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, et Marc Laffineur. Il donne aux communes la faculté d'étendre le champ des exonérations de taxe locale d'équipement (TLE) dans les zones d'aménagement concerté (ZAC), lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs.

I. LA TAXE LOCALE D'ÉQUIPEMENT

A. UNE TAXE PERÇUE PAR LES COMMUNES ET LES EPCI RÉALISANT DES ÉQUIPEMENTS D'INFRASTRUCTURES

1. Les fondements juridiques de la taxe

Le régime de la **taxe locale d'équipement (TLE)** est fixé par les articles 1585 A et suivant du code général des impôts (CGI). Cette taxe est en principe **perçue par les communes**. Elle s'applique :

- soit **de plein droit, dans les communes de plus de 10.000 habitants et dans celles de la région Ile-de-France** figurant sur une liste prévue par un décret du 5 octobre 1972. Les conseils municipaux peuvent toutefois renoncer, par délibération, à percevoir la taxe ; cette délibération est valable trois ans à compter de son entrée en vigueur ;

- soit **de manière facultative, dans les autres communes, à l'initiative de ces dernières**. Les délibérations par lesquelles le conseil municipal institue la taxe sont valables trois ans à compter de leur entrée en vigueur.

Les groupements de communes disposant de la compétence pour la réalisation d'équipements d'infrastructures peuvent également percevoir la TLE. Dans ce cas :

- soit le produit de la taxe constitue une recette de l'EPCI en vertu du statut de celui-ci ;

- soit la perception de la taxe par l'EPCI est subordonnée à l'accord de l'ensemble des conseils municipaux concernés. Cette décision est valable pour trois ans à compter de son entrée en vigueur. L'EPCI peut décider de reverser aux communes qu'il regroupe une partie du produit de la taxe.

2. L'assiette de la taxe

La TLE est établie sur **la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature**, certaines opérations étant cependant exclues de son champ d'application (*cf. infra*). **Les redevables sont les constructeurs.**

L'assiette de la taxe est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire. Cette valeur est **déterminée forfaitairement**, conformément au barème prévu par le CGI. Elle est **actualisée** au 1^{er} janvier de chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'INSEE.

3. Les taux et le recouvrement de la taxe

Le taux de la TLE est en principe fixé à **1 %** de la valeur de l'ensemble immobilier déterminé forfaitairement. Toutefois, **ce taux peut être porté jusqu'à 5 % par délibération du conseil municipal**. Il ne peut alors faire l'objet d'aucune modification avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de son entrée en vigueur. Cependant, les conseils municipaux peuvent voter de nouveaux taux, avant l'expiration de ce délai, si les éléments intervenant dans le calcul de la valeur des ensembles immobiliers viennent à être modifiés.

Pour une même catégorie, le taux de la TLE est uniforme sur l'ensemble du territoire communal.

La taxe locale d'équipement est liquidée par les directions départementales de l'équipement, qui ont donc la responsabilité du contentieux de l'assiette. Les bénéficiaires d'autorisations de construire acquittent la taxe auprès des perceptions dans le ressort desquelles l'immeuble doit être édifié.

Le **produit global** de la TLE, chaque année, est de l'ordre de **350 millions d'euros**.

B. LES EXONÉRATIONS DE LA TAXE

1. Les exonérations de plein droit

Plusieurs catégories d'opérations sont, de plein droit, **exclues du champ d'application de la TLE** :

1°- les **constructions destinées à être affectées à un service public ou d'utilité publique**, et dont la liste est fixée par l'article 317 *bis* de l'annexe II du CGI. Il s'agit notamment des constructions édifiées par l'Etat ou les collectivités territoriales et qui sont exemptées de la taxe foncière sur

les propriétés bâties ; de certaines constructions destinées à recevoir une affectation d'assistance, de bienfaisance, de santé, d'enseignement ou culturelle, scientifique ou sportive ; de constructions édifiées par les Etats étrangers ou les organisations intergouvernementales ;

2°- les constructions édifiées dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) au sens de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme¹⁰⁵, lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs. C'est l'objet du présent article. Les constructions bénéficiaires de cette exonération sont visées à l'article 317 *quater* de l'annexe II du CGI. Il s'agit :

- d'une part, des voies intérieures à la zone qui n'assurent pas la circulation de secteur à secteur ainsi que des réseaux non concédés qui leur sont rattachés ou, dans le cas des ZAC de rénovation urbaine, des voies d'accès aux immeubles inclus dans le périmètre de rénovation et des réseaux non concédés rattachés ;

- d'autre part, des aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des habitants ou usagers de chaque secteur ou, dans le cas des ZAC de rénovation urbaine, des aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des habitants des immeubles concernés ;

- enfin, des espaces verts, aires de jeux et promenades correspondant aux seuls besoins des habitants ou usagers de chaque secteur ;

3°- les constructions édifiées dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal, lorsque ce dernier a décidé de mettre à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés, conformément à l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme ;

4°- les aménagements prescrits par un plan de prévention des risques, y compris pour les risques technologiques, sur des biens construits ou aménagés, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme, avant l'approbation de ce plan et mis à la charge des propriétaires ou exploitants de ces biens ;

5°- les constructions ayant supporté une participation forfaitaire représentative de la TLE, acquittée par le lotisseur, la personne aménageant un terrain destiné à l'accueil d'habitations légères de loisir ou l'association foncière urbaine de remembrement.

¹⁰⁵ L'article 311-1 du code de l'urbanisme définit comme ZAC « les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ». Conformément au même article, le périmètre et le programme de la ZAC sont en principe approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI concerné. Toutefois, les ZAC réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires, ainsi que les ZAC situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national, relèvent de la décision du préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'EPCI compétent.

2. Les exonérations à l'initiative des communes

Outre les exemptions de plein droit précitées, **trois catégories d'opérations peuvent être exonérées de la TLE, en tout ou en partie, sur délibération du conseil municipal.** Dans de tels cas, la commune renonce à percevoir la taxe, **l'exonération n'étant pas compensée par l'Etat.**

En premier lieu, il s'agit des **locaux d'habitation édifiés**, pour leur compte ou à titre de prestataires de services, **par les sociétés d'économie mixte ou par les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation**, c'est-à-dire :

- les offices publics d'aménagement et de construction ;
- les offices publics d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes de crédit immobilier ;
- les fondations d'habitation à loyer modéré.

L'exonération peut ne porter que sur l'une ou plusieurs des catégories énumérées ci-dessus, mais elle doit alors s'appliquer à l'ensemble des organismes de la ou des catégories pour laquelle elle a été décidée¹⁰⁶.

En deuxième lieu, une commune peut exonérer de TLE les **constructions de garage à usage commercial.**

Il en va de même, en troisième lieu, pour les **reconstructions de bâtiments présentant un intérêt patrimonial pour la collectivité** et faisant l'objet d'une procédure d'autorisation spécifique, tels que les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive.

Enfin, le conseil municipal peut exonérer de TLE les **constructions édifiées par les propriétaires d'une habitation familiale reconstituant leurs biens expropriés**, sous réserve que l'immeuble corresponde aux normes des logements aidés par l'Etat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez**, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, **et Marc Laffineur**, avec un avis favorable du gouvernement. Il tend à **permettre aux communes qui le**

¹⁰⁶ Dans les départements d'outre-mer, le conseil municipal peut exonérer de la taxe, d'une part, les locaux à usage d'habitation principale et à caractère social, financés à l'aide de prêts aidés par l'Etat et édifiés par les organismes et sociétés d'économie mixte ; d'autre part, les logements à vocation très sociale.

souhaitent d'étendre le champ des exonérations de TLE dans les ZAC, lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs.

A cette fin, il est prévu que la liste des constructions en ZAC actuellement bénéficiaires d'une exonération de plein droit, telle qu'elle a été rappelée ci-dessus (article 317 *quater* de l'annexe II du CGI), puisse être complétée, pour chaque commune, par une **délibération du conseil municipal valable pour une durée minimum de trois ans.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE DESTINÉE À FAVORISER LA POLITIQUE D'URBANISME DES COMMUNES

Dans le cadre de leur politique d'urbanisme, les communes recourent fréquemment à la mise en place de ZAC. Lors de telles opérations, les constructeurs peuvent prendre à leur charge la réalisation des équipements publics, qui seront ensuite rétrocédés aux communes. Les habitants en supportent donc indirectement le coût, à travers le prix d'acquisition par leur commune. Cette situation justifie l'exonération de TLE prévue, de plein droit, par le CGI. En effet, **un assujettissement à la taxe se répercuterait sur le prix d'acquisition des équipements par la commune.**

Cependant, la liste des équipements en ZAC dont la prise en charge par les constructeurs ouvre droit à l'exonération s'avère, en l'état du droit, relativement limitée. En synthèse, que la ZAC soit ou non dédiée à une rénovation urbaine (*cf. supra*), il s'agit de la voirie, des places de stationnement et des espaces verts.

Le présent article vise donc légitimement à permettre aux conseils municipaux d'étendre le champ d'exonération de TLE dans les ZAC, lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs. **Cette mesure vise à favoriser la politique d'urbanisme des communes, en leur offrant, pour l'ensemble des catégories d'équipements publics construits en ZAC, au-delà de celles qui bénéficient déjà d'une exonération de plein droit, une incitation à la prise en charge par les constructeurs.** En effet, soit la commune renoncerait au produit de la TLE, afin que les constructeurs supportent les coûts de réalisation des équipements publics ; soit les constructeurs n'assureraient pas cette prise en charge, mais alors la commune conserverait le bénéfice de la TLE.

B. UNE MESURE CONFORME À LA « DOCTRINE » DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances, en ce qui concerne les allègements d'impôts locaux, a défini une « doctrine », constante, à partir de laquelle elle

apprécie l'opportunité des propositions sur lesquelles elle doit se prononcer, en particulier lorsque celles-ci procèdent de l'initiative parlementaire. Les deux principes fondamentaux qu'elle retient en la matière sont les suivants¹⁰⁷ :

- d'une part, l'exigence que la décision d'allègement (qu'il s'agisse d'un dégrèvement, d'un abattement ou d'une exonération) soit prise par les collectivités territoriales qui perçoivent les impôts correspondants, afin que ces collectivités conservent la maîtrise de l'assiette de leur fiscalité ;

- d'autre part, l'exigence que la gestion et le coût de cette mesure, en termes de moindres recettes, soient supportés par la collectivité même qui l'a adoptée, afin de préserver la pleine responsabilité décisionnelle de cette collectivité. Votre commission des finances veille notamment à ce que ce coût ne soit pas mis à la charge de l'Etat.

Votre rapporteur général constate que le présent article répond à cette double exigence. En effet, l'extension d'exonération de TLE proposée au bénéfice des constructions en ZAC relève bien d'une faculté offerte à la décision des conseils municipaux, et le coût d'une semblable décision, le cas échéant, devrait être supporté par les communes l'ayant prise.

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

¹⁰⁷ Ces principes ont été exposés, notamment, à l'occasion du rapport d'information n° 289 (2002-2003) de notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale.

ARTICLE 52 quinquies (nouveau)

Montant maximal de la taxe spéciale d'équipement perçue par l'établissement public foncier de Normandie

Commentaire : le présent article propose de porter de 6.860.000 euros à 13.000.000 euros le montant maximal de la taxe spéciale d'équipement perçue par l'établissement public foncier de Normandie.

I. LE CONTEXTE ET LE DROIT EXISTANT

A. LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET D'AMÉNAGEMENT ET LA TAXE SPÉCIALE D'ÉQUIPEMENT

1. Les établissements publics fonciers et d'aménagement

Le code de l'urbanisme distingue plusieurs catégories d'établissements publics fonciers ou d'aménagement.

La catégorie des « **établissements publics fonciers et d'aménagement** », qui sont des établissements publics **d'Etat**, dont relève l'établissement public foncier de Normandie, concerné par le présent article, est définie par les articles **L. 321-1** et suivants du code de l'urbanisme. Ces établissements sont créés par décret en Conseil d'Etat, et ne doivent pas être confondus avec les « établissements publics fonciers **locaux** », définis par les articles **L. 324-1** et suivants du même code, et créés par le préfet.

Initialement, les établissements régis par les articles L. 321-1 et suivants du code de l'urbanisme étaient tous des établissements publics d'aménagement, compétents pour **l'ensemble des opérations d'aménagement**. Cependant, la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, a soumis à la concurrence **l'ensemble des opérations d'aménagement**, à la seule exception des opérations **strictement foncières**. Les opérations d'aménagement entrent dans le champ concurrentiel et ne sauraient donc bénéficier d'une taxe affectée qui pourrait être considérée comme illégale au regard du régime des aides.

En conséquence, dans le cas des établissements publics **d'Etat**, **la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale**

a réaménagé le droit, sans toutefois supprimer les différents régimes de taxe spéciale d'équipement existant actuellement :

- les établissements publics **d'aménagement**, compétents pour **l'ensemble** des opérations d'aménagement, et relevant désormais du **a)** de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, continuent de percevoir la taxe spéciale à un taux **fixé au cas par cas par le code général des impôts** ;

- les établissements publics **fonciers**, relevant du **b)** de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, et compétents pour les seules opérations **foncières** (qui sont soit des anciens établissements publics d'aménagement devenus établissements publics fonciers, soit des établissements publics « fonciers » dès le départ), perçoivent la taxe spéciale à un taux dont le montant maximal est fixé à un taux « incitatif » de **20 euros par habitant**¹⁰⁸.

Le tableau ci-après synthétise les principales caractéristiques des deux régimes.

Les établissements publics fonciers et d'aménagement (« d'Etat ») et les établissements publics fonciers locaux

	Etablissements publics fonciers et d'aménagement (« établissements publics d'Etat »)	Etablissements publics fonciers locaux
Articles du code de l'urbanisme	L. 321-1 et suivants	L. 324-1 et suivants
Principales réformes récentes	Refonte du régime par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	Refonte du régime par l'article 28 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
Possibilité de conserver l'ancien régime	Oui ¹⁰⁹	Non ¹¹⁰
Création	Décret en Conseil d'Etat après avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de	Créé par le préfet au vu des délibérations concordantes des organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale, qui sont compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, de réalisation

¹⁰⁸ Ce qui correspond à plusieurs fois le montant perçu par les divers établissements publics fonciers et d'aménagement.

¹⁰⁹ Les établissements publics créés avant la promulgation de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale restent soumis aux dispositions de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à ladite loi, sauf si leur statut est modifié pour les faire entrer dans le champ d'application de l'article L. 321-1 précité.

¹¹⁰ Les statuts des établissements publics fonciers locaux créés avant la date de publication de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains doivent être mis, pour leurs règles de fonctionnement, en conformité avec les nouvelles dispositions, avant le 1er janvier 2002.

	Etablissements publics fonciers et d'aménagement (« établissements publics d'Etat »)	Etablissements publics fonciers locaux
	l'habitat et de développement économique et des conseils municipaux des communes de plus de 20 000 habitants non membres de ces établissements situés dans leur périmètre de compétence.	de zones d'aménagement concerté et de programme local de l'habitat, ainsi que, le cas échéant, de conseils municipaux de communes non membres de l'un de ces établissements.
Statut	EPIC	EPIC
Compétence	Article L.321-1 du code de l'urbanisme : a) En ce qui concerne les établissements publics d'aménagement, toutes les opérations d'aménagement prévues par le présent code et les acquisitions foncières nécessaires aux opérations qu'ils réalisent ; b) En ce qui concerne les établissements publics fonciers, les acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains.	Réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières en application des articles L. 221-1 et L. 221-2 ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1.
Montant maximal de la taxe spéciale d'équipement	Pour les établissements relevant du a) de l'article L.321-1 du code de l'urbanisme (ancien régime) : montant variable selon l'établissement, et mentionnée par le code général des impôts (cf. <i>infra</i>). Pour les établissements relevant du b) de l'article L.321-1 du code de l'urbanisme (article 1607 ter du code général des impôts) : 20 euros par habitant résidant sur le territoire relevant de sa compétence.	20 euros par habitant situé dans son périmètre (article 1607 bis du code général des impôts)

Sources : code de l'urbanisme, code général des impôts

La taxe spéciale d'équipement est également perçue par divers organismes¹¹¹.

¹¹¹ La taxe spéciale d'équipement est également perçue par deux organismes dont la base juridique est non l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, mais la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer :

- l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe, dans la limite de 1.525.000 euros (article 1609 C du code général des impôts) ;

- l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique, dans la limite de 1.525.000 euros (article 1609 D du code général des impôts).

2. La taxe spéciale d'équipement

a) *La taxe spéciale d'équipement perçue par les établissements relevant de l'article L. 321-1 du code général des impôts (établissements publics « d'Etat »)*

(1) Les 4 établissements publics d'aménagement

Il existe actuellement 4 établissements publics d'aménagement (comme l'établissement public foncier de Normandie, concerné par le présent article). Par définition, ces établissements publics relèvent du a) de l'article L.321-1 du code de l'urbanisme et perçoivent une taxe spéciale d'équipement dont le plafond est déterminé **au cas par cas** par un article spécifique du code général des impôts.

Pour les établissements publics **d'aménagement**, le montant maximal de la taxe spéciale d'équipement est actuellement compris entre 1.875.000 euros (établissement public d'aménagement en Guyane) et 34 millions d'euros (établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur), **l'établissement public foncier de Normandie percevant une taxe spéciale relativement modeste, de 6.860.000 euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les établissements publics d'aménagement et anciens établissements publics d'aménagement

Désignation par le CGI	Article du CGI créant la taxe spéciale d'équipement	Décret créant l'établissement public	Montant maximal de la taxe spéciale d'équipement	Montant antérieur éventuel
Etablissements publics d'aménagement :				
Etablissement public foncier de Normandie ¹¹²	1608	Décret n°68-376 du 26 avril 1968	6 860 000 euros	
Etablissement public foncier de Lorraine	1609	Décret n° 73-250 du 7 mars 1973	15 millions d'euros	60 millions de francs, soit 9,15 millions d'euros, jusqu'à la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001)

L'article 1599 quinquies du code général des impôts prévoit une taxe spéciale d'équipement destinée à financer des travaux figurant aux programmes d'équipement de la région d'Ile-de-France, dont les taux sont fixés par le conseil régional.

Par ailleurs, l'article 1599-0 B du code général des impôts a prévu l'instauration dans le département de la Savoie d'une taxe spéciale d'équipement destinée à financer les travaux routiers nécessaires à l'organisation des jeux Olympiques d'hiver en 1992.

¹¹² *Initialement dénommé « Etablissement public de la Basse-Seine ».*

Désignation par le CGI	Article du CGI créant la taxe spéciale d'équipement	Décret créant l'établissement public	Montant maximal de la taxe spéciale d'équipement	Montant antérieur éventuel
Etablissement public d'aménagement en Guyane	1609 B	Décret n° 96-954 du 31 octobre 1996	1 875 000 euros	
Etablissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur	1609 F	Décret n°2001-1234 du 20 décembre 2001	34 millions d'euros	17 millions d'euros jusqu'à l'article 66 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 ¹¹³
Anciens établissements publics d'aménagement, entrés dans le champ du b) de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, et dont le plafond de la taxe spéciale est donc porté à 20 euros par habitant :				
<i>Etablissement public foncier du Nord - Pas-de-Calais</i> ¹¹⁴		<i>Décret n° 90-1154 du 19 décembre 1990</i>	-	<i>9.147.000 euros jusqu'à l'abrogation* de la taxe spéciale par l'article 128 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006</i>
<i>Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes</i> ¹¹⁵		<i>Décret n°98-923 du 14 octobre 1998</i>	-	<i>4.573.000 euros jusqu'à l'abrogation* de la taxe spéciale par l'article 36 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007</i> ¹¹⁶

* Il s'agit de l'abrogation de l'article du code général des impôts relatif à l'établissement public d'aménagement concerné. Celui-ci s'étant auparavant transformé en établissement public foncier, il ne perd pas de taxe, mais bénéficie au contraire de la taxe à 20 €/habitant.

Source : commission des finances

(2) Les établissements publics fonciers « d'Etat »

Outre l'établissement public foncier du Nord - Pas-de-Calais et l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes, qui sont d'anciens établissements publics d'aménagement dont le statut a été modifié (ce qui leur permet de porter le plafond de la taxe à 20 euros par habitant), il existe

¹¹³ Article introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative conjointe, d'une part, de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Richard Mallié ; d'autre part, de notre collègue députée Sylvie Andrieux, de plusieurs de ses collègues et des membres du groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

¹¹⁴ Régime modifié par le décret n° 2006-1131 du 8 septembre 2006.

¹¹⁵ Régime modifié par le décret n° 2007-1326 du 10 septembre 2007.

¹¹⁶ A l'initiative de votre commission des finances.

7 établissements publics fonciers d'Etat (visés au b) de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme) et ayant institué la TSE.

Les 7 établissements publics fonciers « d'Etat » autres que les 2 anciens établissements publics d'aménagement ayant institué la TSE

- l'EPF d'Ile-de-France, créé par décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006 ;
- l'EPF des Yvelines, créé par décret n° 2006-1141 du 13 septembre 2006 ;
- l'EPF des Hauts-de-Seine, créé par décret n° 2006-1142 du 13 septembre 2006 ;
- l'EPF du Val d'Oise, créé par décret n° 2006-1143 du 13 septembre 2006 ;
- l'EPF de Vendée, créé par décret n° 2007-1709 du 5 décembre 2007 (sans produit voté en 2008) ;
- l'EPF de Poitou-Charentes, créé par décret n° 2008-645 du 30 juin 2008 ;
- l'EPF de Languedoc-Roussillon, créé par décret n° 2008-670 du 2 juillet 2008.

Source : d'après direction générale des impôts, guide pratique des impôts locaux, 2008

b) La taxe spéciale d'équipement perçue par établissements publics fonciers locaux

Il existe 12 établissements publics fonciers locaux (EPFL) percevant la taxe spéciale d'équipement.

Les 12 établissements publics fonciers locaux percevant la taxe locale d'équipement

- l'établissement public foncier SMAF du département du Puy-de-Dôme, dont la TSE a été instituée par la loi de finances pour 1993 (article 116) ;
- l'établissement public d'action foncière d'Argenteuil-Bezons, dont la TSE a été instituée par la loi de finances pour 1998 (article 97) ;
- l'EPFL de la région grenobloise, dont la TSE a été instituée par la loi de finances rectificative pour 2002 (article 37) ;
- l'établissement public foncier de La Réunion, créé le 16 septembre 2002 ;
- l'EPFL des collectivités de la Côte-d'Or, créé le 18 juillet 2003 ;
- l'EPFL du département de la Haute-Savoie, créé le 23 décembre 2003 ;
- l'EPFL « Landes foncier » créé le 24 novembre 2005 ;
- l'EPFL de la Savoie, créé le 14 décembre 2005 ;
- l'EPFL du Pays Basque, créé le 21 décembre 2005 ;
- l'EPFL de l'Ain, créé le 18 décembre 2006 ;
- l'EPFL du Doubs, créé le 18 janvier 2007 ;
- l'EPFL du Bas-Rhin, créé le 10 décembre 2007.

Source : d'après direction générale des impôts, guide pratique des impôts locaux, 2008

L'institution de la TSE n'est pas une obligation. Ainsi, les EPFL du grand Toulouse, de Perpignan-Méditerranée et de l'Oise n'ont pas institué la TSE en 2007.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article résulte de deux amendements identiques présentés par nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, au nom de la commission des finances, et Pierre Bourguignon, adoptés avec un avis favorable du gouvernement.

Il propose de porter de 6.860.000 euros à 13.000.000 d'euros le montant maximal de la taxe spéciale d'équipement perçue par l'établissement public foncier de Normandie.

Il s'agirait, dans l'article 1608 du code général des impôts, de remplacer le montant « 6.860.000 euros » par le montant « 13.000.000 d'euros ».

Selon notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'établissement public foncier de Normandie « *a remarquablement fonctionné, en menant une politique extrêmement active sur une aire métropolitaine très vaste – entre Rouen et Le Havre –, en termes de cessions et d'acquisitions. En même temps, du fait de sa grande prudence, il n'a jamais utilisé la totalité du montant de cette taxe, conservant ainsi le plafond le plus faible de tous les établissements publics fonciers. Or, aujourd'hui, son action est étendue à l'ensemble des deux régions de Normandie et il serait nécessaire d'augmenter ce plafond. C'est pourquoi la commission des finances a adopté cet amendement* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES AUGMENTATIONS DE PLAFOND QUI NE SONT PAS EXCEPTIONNELLES

Les **augmentations de plafond** de la taxe spéciale d'équipement perçue par des établissements publics d'aménagement **ne sont pas exceptionnelles**.

Ainsi, la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) a porté ce plafond de 60 millions de francs, soit 9,15 millions d'euros, à 15 millions d'euros, dans le cas de l'établissement public foncier de Lorraine.

De même, l'article 66 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative, notamment¹¹⁷, de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur

¹¹⁷ Cette disposition résulte d'une initiative conjointe, d'une part, de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Richard Mallié ; d'autre part, de notre collègue

général du budget, a porté ce plafond de 17 millions d'euros à 34 millions d'euros dans le cas de l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

A chaque fois, votre commission des finances a donné un avis favorable.

B. LE PRÉSENT ARTICLE NE POSE PAS DE PROBLÈME PARTICULIER

Le présent article ne pose pas de problème particulier.

L'établissement public foncier de Normandie, initialement dénommé « Etablissement public de la Basse-Seine », et dont l'intitulé actuel résulte du décret n° 2004-1149 du 28 octobre 2004, a été créé par le décret n° 68-376 du 26 avril 1968. Contrairement à ce que son nom paraît indiquer, il s'agit non d'un établissement public foncier, mais d'un établissement public **d'aménagement**, comme le précise le décret n° 68-376 précité.

Le territoire de compétence de l'établissement public foncier de Normandie, qui se limitait initialement au sud de la Seine Maritime et au nord de l'Eure, a été considérablement accru depuis la fin des années 1970 :

- le décret n°77-8 du 3 janvier 1977 l'a étendu à la partie nord du Calvados, jusqu'à l'agglomération caennaise ;

- le décret n° 2000-1073 du 31 octobre 2000 l'a étendu à l'ensemble de la région Haute-Normandie et du département du Calvados ;

- le décret n° 2004-1149 du 28 octobre 2004 l'a étendu aux départements de l'Orne et de la Manche.

Comme on l'a indiqué ci-avant, le droit communautaire implique de maintenir la taxe spéciale d'équipement des établissements publics d'aménagement à un niveau modeste, dans la mesure où, contrairement aux établissements publics fonciers, leurs activités sont, pour l'essentiel, soumises aux règles de concurrence. Selon les calculs de votre commission des finances, **le montant par habitant du plafond de la taxe spéciale d'équipement passerait d'environ 2 à 4 euros**, ce qui demeurerait **nettement inférieur** au plafond de la taxe spéciale d'équipement perçue par les établissements publics fonciers, qu'ils soient d'Etat ou locaux (**20 euros par habitant**).

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

ARTICLE 53

Doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique

Commentaire : le présent article double le montant du plafond du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique et de la majoration accordée par hectare exploité selon ce mode de production.

I. RENFORCER LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT AU SUCCÈS MESURÉ ?

1. Le dispositif en vigueur

Créé par l'article 75 de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique est codifié à l'article 244 *quater* L du code général des impôts et s'adresse aux entreprises agricoles **soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés**.

Y sont éligibles les entreprises dont au moins **40 %** des recettes, au titre de chacune des années comprises **entre 2005 et 2010**, proviennent d'activités définies à l'article 63¹ du CGI, ayant fait l'objet d'une **certification en agriculture biologique**². Le bénéfice du crédit d'impôt n'est toutefois **pas ouvert** aux entreprises agricoles titulaires, au 1^{er} mai de l'année civile ou de l'exercice au cours duquel le crédit d'impôt est calculé, d'un **contrat territorial d'exploitation** ou d'un **contrat d'agriculture durable** comprenant une **mesure d'aide à la conversion à l'agriculture biologique**, sauf si au moins 50 % de la surface de leur exploitation est en mode de production

¹ Aux termes de l'article 63 du code général des impôts, sont considérées comme activités procurant des revenus éligibles à la catégorie des bénéficiaires agricoles l'exploitation de biens ruraux procurant des revenus soit aux fermiers, métayers, colons partiaires, soit aux propriétaires exploitant eux-mêmes la production forestière, l'exploitation de champignonnières en galeries souterraines, l'exploitation apicole, avicole, piscicole, ostréicole et mytilicole ainsi que l'activité des obtenteurs de nouvelles variétés végétales. Sont aussi considérés comme bénéficiaires de l'exploitation agricole les revenus qui proviennent des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques, en vue de leur exploitation dans les activités autres que celles du spectacle.

² L'annexe I du règlement (CEE) n° 2092/1991 du Conseil du 24 juin 1991 définit les principes de production biologique des exploitations pouvant bénéficier de la certification en agriculture biologique. L'article 8 du règlement précité prévoit que tout opérateur qui produit, prépare ou importe d'un pays tiers des produits biologiques au sens de l'annexe I, en vue de leur commercialisation, doit notifier cette activité à l'autorité compétente de l'Etat membre dans lequel cette activité est exercée, et soumettre son exploitation au régime de contrôle étatique prévu par l'article 9 du même règlement.

mode de production biologique, ces mêmes 50 % ne bénéficiant pas d'aide à la conversion. Cette exclusion évite donc le cumul de deux avantages fiscaux au titre d'une même activité de production biologique.

Le montant du crédit d'impôt s'élève à **1.200 euros** et est **majoré de 200 euros par hectare** exploité selon le mode de production biologique, **dans la limite de 800 euros**.

Par ailleurs, pour le calcul du crédit d'impôt des **groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)**, le montant est **multiplié par le nombre d'associés**, sans que le crédit d'impôt ainsi obtenu puisse **excéder trois fois** le crédit d'impôt calculé dans les conditions de droit commun. Enfin, le crédit d'impôt calculé par certaines sociétés de personnes ou groupements¹, qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés, peut être **utilisé par leurs associés proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou ces groupements**, à condition qu'il s'agisse de redevables de l'impôt sur les sociétés ou de personnes physiques participant à l'exploitation.

2. Des résultats inférieurs aux attentes ?

Initialement prévu pour s'appliquer de 2005 à 2007, le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique a été **prorogé jusqu'en 2010** par l'article 56 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007).

Au moment de son instauration, le Gouvernement estimait le coût du crédit d'impôt à **15 millions d'euros par an**, sur la base de **9.000 exploitations bénéficiaires**². Selon le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2009, le nombre effectif de bénéficiaires est aujourd'hui évalué à **6.300** et la dépense fiscale s'est élevée à 10 millions d'euros en 2006, 11 millions d'euros en 2007 et **8 millions d'euros** en 2008.

B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

1. Un objectif de la loi de programme sur le Grenelle de l'environnement

L'article 28 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, en instance d'examen par le Sénat,

¹ Sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple, sociétés créées de fait, groupements forestiers, groupements d'intérêt économique, groupements d'intérêt public, groupements européens d'intérêt économique, syndicats mixtes de gestion forestière et groupements syndicaux forestiers.

² Voir le rapport pour avis de notre collègue Joël Bourdin sur le projet de loi d'orientation agricole (n° 50, 2005-2006).

assigne comme objectif de « *parvenir à une **production agricole biologique** suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des consommateurs et aux objectifs de développement du recours aux produits biologiques dans la restauration collective publique ou à des produits saisonniers à faible impact environnemental, eu égard à leurs conditions de production et de distribution* ».

A cette fin, et en vue notamment de porter la surface agricole utile cultivée en mode biologique à 6 % en 2012 et à 20 % en 2020, cet article dispose que « *le **crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique sera doublé dès l'année 2009** afin de favoriser la conversion des exploitations agricoles vers l'agriculture biologique* ».

2. Un doublement des montants

Le présent article transcrit donc cette orientation « avant la lettre » et **double l'ensemble des montants et plafonds** actuellement prévus pour le calcul du crédit d'impôt : son montant total passe de 1.200 à **2.400 euros**, et la majoration par hectare exploité en mode de production biologique passe de 200 à **400 euros**, dans la limite de **1.600 euros** au lieu de 800. Ces doublements s'appliquent à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2009 et à l'impôt dû par les sociétés sur les résultats des exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2009. L'augmentation attendue de la dépense fiscale est estimée à **10 millions d'euros**.

Le dispositif proposé opère également une **coordination avec le droit communautaire** en actualisant la référence au règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, relatif à la production biologique et à l'étiquetage de produits biologiques.

On relève enfin que le crédit d'impôt n'est **pas prorogé** au-delà de 2010.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Contrairement à ce que laisse entendre l'article 28 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, **il n'est pas établi** que le doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique soit l'instrument le plus approprié pour **inciter à la conversion** des exploitations vers ce mode de production.

Dans la mesure où son bénéfice est réservé aux exploitations dont au moins 40 % des recettes sont tirées de la production biologique, cette dépense fiscale constitue plutôt une mesure de **soutien** aux producteurs **déjà engagés** dans une telle démarche.

En définitive, votre rapporteur général considère que le présent article constitue une sorte de « gage » donné à l'agriculture biologique au sortir du Grenelle de l'environnement, davantage qu'une réelle incitation économique au développement de cette filière.

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

ARTICLE 54

Aménagement du régime de la redevance pour pollutions diffuses et de l'affectation de son produit

Commentaire : le présent article augmente les tarifs de la redevance pour pollutions diffuses, supprime leur modulation par les agences de l'eau, aménage les modalités de recouvrement de la redevance et affecte une fraction de son produit à l'Office national interprofessionnel des grandes cultures.

I. L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES

A. LE DROIT EXISTANT

La **redevance pour pollutions diffuses** a été instaurée par l'article 84 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et s'est substituée à la composante de taxe générale sur les activités polluantes frappant les produits antiparasitaires. Son produit est estimé à **43 millions d'euros** en 2009¹ et est intégralement affecté aux **agences de l'eau**. Son régime est fixé par l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement.

Code de l'environnement – Article L. 213-10-8

I. - Toute personne distribuant les produits visés à l'article L. 253-1 du code rural en vertu de l'agrément visé à l'article L. 254-1 du même code est assujettie à une redevance pour pollutions diffuses.

II. - L'assiette de la redevance est la quantité de substances classées, en application des articles L. 231-6 du code du travail et L. 5132-2 du code de la santé publique, comme très toxiques, toxiques, cancérigènes, tératogènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction ou dangereuses pour l'environnement contenues dans les produits visés au I.

III. - Le taux de la redevance est fixé par l'agence de l'eau, en fonction de la teneur des eaux du bassin en produits visés au I, dans la limite :

- de 1,2 euro par kilogramme pour les substances dangereuses pour l'environnement et de 0,5 euro par kilogramme pour celles relevant de la famille chimique minérale ;

- de 3 euros par kilogramme pour les substances toxiques, très toxiques, cancérigènes, mutagènes ou tératogènes.

¹ Au titre de l'année 2008.

Les responsables de mise sur le marché transmettent aux distributeurs les éléments nécessaires au calcul de la redevance pour chaque produit référencé mis sur le marché.

IV. - La redevance est exigible lors de la vente à l'utilisateur final. Les distributeurs mentionnés au I font apparaître le montant de la redevance qu'ils ont acquittée au titre du produit distribué sur leurs factures, à l'exception des produits distribués portant la mention « emploi autorisé dans les jardins ». Le registre prévu à l'article L. 254-1 du code rural mentionne également les éléments nécessaires au calcul de l'assiette de la redevance et, le cas échéant, les destinataires des factures et les montants de redevance correspondants. Ce registre est mis à disposition des agences de l'eau et de l'autorité administrative.

V. - Afin de développer des pratiques permettant de réduire la pollution de l'eau par les produits visés au I, l'agence de l'eau peut verser une prime à l'utilisateur final dans la limite de 30 % de la redevance acquittée. Cette limite est portée à 50 % si la majorité des agriculteurs d'un bassin versant ont contractualisé avec l'agence de l'eau une mesure agro-environnementale dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de l'environnement.

VI. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

Source : Légifrance

1. Les redevables

Selon l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, la redevance est due par **toute personne distribuant des produits phytopharmaceutiques**, soit 6.000 à 7.000 redevables. Les produits en question répondent à la définition de l'article L. 253-1 du code rural. Ils sont constitués par les **préparations contenant une ou plusieurs substances actives et les produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés** présentés sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur final, destinés à :

- a) Protéger les végétaux ou produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action ;
- b) Exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, dans la mesure où il ne s'agit pas de substances nutritives ;
- c) Assurer la conservation des produits végétaux, à l'exception des substances et produits faisant l'objet d'une réglementation communautaire particulière relative aux agents conservateurs ;
- d) Détruire les végétaux indésirables ;
- e) Détruire des parties de végétaux, freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux.

Les distributeurs visés doivent bénéficier d'un **agrément** prévu à l'article L. 254-1 du code rural et sont astreints à la tenue d'un **registre** contenant le nom commercial des produits, leur numéro d'autorisation de mise sur le marché, les quantités vendues et le montant de la redevance correspondante. Ce registre est tenu à la disposition des agences de l'eau et de l'autorité administrative.

2. L'assiette et le taux

L'assiette de la redevance est constituée par la **quantité de substances classées, comme très toxiques, toxiques, cancérogènes, tératogènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction ou dangereuses pour l'environnement** contenues dans les produits phytopharmaceutiques. Le détail des substances est déterminé par l'annexe II à un arrêté du 7 décembre 2007.

Le taux de la redevance est fixé par **chaque agence de l'eau en fonction de la teneur des eaux du bassin en produits phytopharmaceutiques**, et dans la limite :

- de 1,2 euro par kilogramme pour les substances dangereuses pour l'environnement et de 0,5 euro par kilogramme pour celles relevant de la famille chimique minérale ;
- de 3 euros par kilogramme pour les substances toxiques, très toxiques, cancérogènes, mutagènes ou tératogènes.

Les modalités de calcul sont fixées par le décret n° 2007-1311 du 5 septembre 2007.

3. Exigibilité, modalités de recouvrement et utilisation du produit

La redevance est exigible lors de la **vente à l'utilisateur final** et les distributeurs font apparaître le montant de la redevance qu'ils ont acquittée au titre du produit distribué sur leurs **factures**¹. Les modalités de recouvrement sont déterminées par le décret n° 2007-1357 du 14 septembre 2007 et reposent sur un système **déclaratif**, aux termes duquel les redevables déclarent aux agences de l'eau, avant le 1^{er} avril de chaque année, les éléments nécessaires au calcul de la redevance.

Afin de développer des pratiques permettant de réduire la pollution de l'eau, l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement dispose enfin que les agences de l'eau peuvent verser une **prime à l'utilisateur final** dans la limite de 30 % de la redevance acquittée, cette limite étant portée à 50 % si la majorité des agriculteurs d'un bassin versant ont contractualisé avec l'agence de l'eau une **mesure agro-environnementale** dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Cet arrêté n'a, à ce stade, **pas été pris**.

¹ A l'exception des produits distribués portant la mention « emploi autorisé dans les jardins ».

B. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS

1. Le relèvement des taux jusqu'en 2011

Le présent article a tout d'abord pour objet de relever **progressivement mais très significativement** les taux de la taxe jusqu'en 2011 (*cf.* tableau). Ceux-ci font **plus que doubler** de 2008 à 2011 et **la possibilité pour les agences de l'eau de les moduler dans la limite d'un plafond est supprimée.**

Evolution des tarifs de la redevance pour pollutions diffuses prévue par le présent article

(en euros par kilogramme)

Substances	2008	2009	2010	2011	Evolution 2008-2011
Substances dangereuses pour l'environnement	1,2	1,7	2,3	2,8	+ 133 %
Substances dangereuses pour l'environnement appartenant à la famille chimique minérale	0,5	0,7	1	1,2	+ 140 %
Substances toxiques, très toxiques, cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction	3	4,4	5,7	7,1	+ 136 %
Produit attendu au titre de chaque année (en millions d'euros)	43	75,9	97	80,4	-

Source : commission des finances

Le produit de la redevance devrait passer de 43 millions d'euros au titre de 2008 à 97 millions d'euros au titre de 2010, puis baisser à compter de 2011 compte tenu de **l'interdiction** progressive des substances les plus toxiques, qui sont aussi les plus fortement taxées. Ce produit supplémentaire sera destiné à financer le « **Plan Ecophyto 2018** » décidé dans le cadre du Grenelle de l'environnement, ainsi qu'à protéger les captages d'eau menacés par la pollution.

Le Plan Ecophyto 2018 vise à **réduire de 50 % l'usage des pesticides en dix ans**. Il prévoit également le retrait du marché des préparations contenant les 53 substances actives les plus préoccupantes, dont 30 avant fin de l'année 2008. Les axes prioritaires du plan consistent à diffuser les bonnes pratiques agricoles économes en pesticides via un réseau de 3.000 fermes pilotes, à garantir la compétence de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'utilisation, la distribution ou l'information relative aux produits phytopharmaceutiques, ainsi qu'à renforcer la recherche agronomique et l'innovation et à créer un réseau d'épidémiologie-surveillance accessible à tous les agriculteurs.

2. Les nouvelles modalités d'affectation et d'utilisation du produit

Le présent article supprime la possibilité ouverte aux agences de l'eau de verser une **prime à l'utilisateur final** dans la limite de 30 à 50 % de la redevance acquittée. Les raisons avancées pour cette suppression sont les suivantes :

1) l'indexation du montant de la prime sur le montant de la redevance acquittée **conduit à subventionner davantage les utilisateurs des produits les plus polluants**, puisque ce sont ces derniers qui sont les plus lourdement taxés ;

2) le montant d'une telle prime serait très **faible** (de l'ordre de 30 euros par exploitation agricole en moyenne) en regard des **coûts de gestion** occasionnés ;

3) les agences de l'eau ont exprimé leur souhait de mobiliser les ressources de la redevance au profit **d'opérations d'intérêt collectif** de lutte contre les pollutions diffuses, engagées en partenariat avec les collectivités territoriales ou les agriculteurs, plutôt qu'au profit d'un « saupoudrage » à l'efficacité incertaine.

Par ailleurs, le présent article prévoit que la fraction du produit annuel de la redevance **excédant 43 millions d'euros¹** sera affectée à **l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) au titre de ses missions de protection de l'environnement**. Selon les estimations précitées, cette fraction serait donc égale à 32,9 millions d'euros au titre de 2009, 64 millions d'euros au titre de 2010 et 47,4 millions d'euros au titre de 2011. Les modalités de reversement, par chacune des 6 agences de l'eau, d'une fraction de leurs recettes au budget de l'office seront déterminées par décret.

L'ONIGC, qui n'est pour l'heure **doté d'aucune mission de protection de l'environnement**, a vocation à être fusionné, début 2009, avec les autres offices existants, pour former un seul établissement public nommé **FranceAgriMer**. C'est à cet organisme unique que reviendrait, à terme, de mettre en œuvre le plan Ecophyto 2018.

3. Autres dispositions relatives à l'assiette et aux modalités de recouvrement

Outre l'actualisation de références² pour tenir compte de codifications intervenues en 2008, le présent article aménage les modalités de recouvrement de la redevance :

¹ Soit la totalité du surcroît de recettes.

² La référence à l'article L. 231-6 du code du travail est remplacée par les références aux articles L. 4411-6, R. 4411-69, R. 4411-70 et R. 4411-71 du même code pour tenir compte de sa refonte opérée par décret de codification. Devenue inutile, la référence à l'article L. 5132-2 du code de la santé publique est supprimée.

1) désormais, la redevance pour pollutions diffuses donnera lieu, avant le 30 juin de chaque année, au paiement d'un **acompte égal à 40 %** du montant de redevance dû au titre des ventes réalisées au cours de l'année civile **précédente**. En 2009, les agences de l'eau percevront donc le produit de la redevance due au titre de 2008 (43 millions d'euros) augmentée d'un acompte de 40 % de ce produit (17,2 millions d'euros), soit un total de **60,2 millions d'euros** ;

2) il est enfin précisé que les éléments nécessaires au calcul de la redevance seront transmis par la « *personne détentrice de l'autorisation de mise sur le marché, responsable de la mise sur le marché* », par cohérence avec les dispositions prévues par le décret n° 2007-1311 du 5 septembre 2007 précité.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Contre l'avis du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député André Flajolet **supprimant l'article**. Si le **relèvement** progressif des taux et la suppression de leur **modulation** par les agences de l'eau n'ont **pas été remis en cause**, plusieurs arguments ont été avancés contre **l'affectation** d'une fraction du produit de la redevance à l'ONIGC.

Nos collègues députés ont notamment fait valoir que l'irruption d'un nouvel opérateur dans la mise en œuvre de la politique de l'eau **compliquerait encore la gouvernance** de cette dernière¹. Par ailleurs, FranceAgriMer, affectataire à terme du produit de la redevance, ne serait pas compétent pour mettre en œuvre le Plan Ecophyto **outre-mer**², alors même que les enjeux liés à l'usage des produits phytopharmaceutiques y sont majeurs³.

En faisant échapper une partie non négligeable du produit de la redevance pour pollutions diffuses **aux agences de l'eau, et par conséquent aux « parlements de l'eau » que sont les comités de bassin**, le présent article peut en outre être considéré comme dérogatoire au principe selon lequel « l'eau paie l'eau », et qui veut que le produit des redevances pesant sur les usages de cette ressource soit utilisé pour sa préservation.

¹ Dans son rapport d'information « Politique de l'eau, la France au milieu du gué » (n° 352, 2006-2007), notre collègue Fabienne Keller avait relevé la complexité de la gouvernance de la politique de l'eau, observant que celle-ci relevait de nombreux opérateurs, services centraux et déconcentrés (DIREN, DRIRE, DRAF, DDAF, DDASS, DDSV, services de la navigation, DDE, Office national de l'eau et des milieux aquatiques, agences de l'eau, BRGM, CEMAGREF, INERIS, Météo-France, IFREMER).

² Les missions de FranceAgriMer seraient confiées, outre-mer, à l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM).

³ Ainsi que l'illustrent les pathologies liées à l'emploi du chlordécone dans les bananeraies des Antilles.

Il a enfin été relevé que le présent article affectait, dès le 1^{er} janvier 2009, une fraction du produit de la redevance pour pollutions diffuses à un office agricole **sans compétence environnementale et « en sursis »**, puisque l'ONIGC avait vocation à être « absorbé » par FranceAgriMer.

Bien que défavorable à la suppression pure et simple de l'article, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avait également **contesté** l'affectation d'une fraction de la redevance pour pollutions diffuses à un établissement non encore créé et dépourvu de compétences dans le domaine environnemental. Le rapporteur général s'était alors prononcé en faveur de la **seule suppression de l'affectation** à l'ONIGC d'une partie de la redevance.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne peut que relever, à son tour, les **incertitudes nombreuses** qui pèsent sur le dispositif proposé par l'article 54.

L'affectation des augmentations de produit de la redevance pour pollutions diffuses, d'abord à un office agricole dépourvu de compétences environnementales et qui semble « vivre ses derniers jours », puis à un nouvel opérateur du ministère de l'agriculture et de la pêche dont les contours et la date de création ne sont pas définitivement fixés **n'est pas satisfaisante**.

Par ailleurs, le dispositif proposé ne prévoit pas explicitement **quel emploi précis sera fait** des surplus de recettes significatifs attendus, ces informations étant renvoyées à l'exposé des motifs de l'article ou à diverses déclarations et engagements gouvernementaux qui ne sauraient tenir lieu de norme.

Dans ces conditions, votre rapporteur général vous propose de rétablir le présent article en **divisant par deux** l'augmentation des tarifs de la redevance pour pollutions diffuses et en **affectant le surplus de recettes à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques**.

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

ARTICLE 54 bis (nouveau)

Prorogation de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle sur sept bassins d'emploi

Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, vise à prolonger d'une année l'expérimentation sur sept bassins d'emploi du contrat de transition professionnelle (CTP).

L'article 54 *bis*, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement¹, constitue le « véhicule » juridique de l'extension des contrats de transition professionnelle annoncée par le Président de la République le 28 octobre 2008 à Rethel dans le cadre du plan pour l'emploi.

Il convient de préciser que ce dispositif, qui relève des crédits de la mission « Travail et emploi », n'a pas été rattaché à l'examen de cette mission dans la mesure où les négociations encore en cours avec les partenaires sociaux n'ont permis le dépôt de l'amendement que lors de la discussion des articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2009.

I. L'EXPÉRIMENTATION DU CONTRAT DE TRANSITION PROFESSIONNELLE

A. LE DROIT EXISTANT

Institué à titre expérimental pour une durée de quatre ans par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, le contrat de transition professionnelle a pour objet de proposer aux personnes, dont le licenciement pour motif économique est envisagé dans une entreprise de moins de 1.000 salariés², des mesures d'accompagnement, alternant périodes de formation et de travail, pendant une durée maximale de 12 mois au cours de laquelle elles perçoivent une « allocation de transition professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 derniers mois.

¹ L'initiative du gouvernement reprend un amendement initialement déposé par notre collègue député Gérard Cherpion, déclaré irrecevable au titre de l'article 40 dans la mesure où l'extension de ce dispositif constitue une création de charge.

² Les entreprises de 1.000 salariés et plus ont l'obligation de proposer un congé de reclassement.

B. L'ÉVOLUTION DE L'EFFICACITÉ DU CONTRAT DE TRANSITION PROFESSIONNELLE

Mis en place dans sept bassins d'emplois (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes, Vitré) de la fin du mois de mai 2006 au 31 décembre 2007, 2.937 salariés ont adhéré au dispositif, soit plus de 77 % des salariés auxquels il a été proposé.¹

Le taux moyen de retour à l'emploi durable des bénéficiaires s'établit à plus de 60 %, mais varie de 51 % à Toulon, à 76 % à Vitré. L'efficacité de ce dispositif demeure supérieure aux taux constatés notamment dans le cas des contrats aidés du secteur marchand (50 %) et du secteur non marchand (30 %).

II. L'EXTENSION DU DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 54 bis a pour objet de prolonger en 2009 l'application de l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle ainsi que la loi du 23 mars 2006 précitée.

Par ailleurs, lors de l'examen en seconde délibération du projet de loi de finances pour 2009, l'Assemblée nationale a adopté un abondement de crédits de 14 millions d'euros de la mission « Travail et emploi » afin de financer la prorogation de l'expérimentation des CTP.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général a pris en considération les arguments soulevés par le gouvernement, qui relèvent tant de la conjoncture économique que de la procédure parlementaire, pour la présentation de cet article hors du cadre de la mission « Travail et emploi » à laquelle il aurait eu vocation à se rattacher naturellement.

Il relève par ailleurs que le plan pour l'emploi prévoit également, à terme, l'extension du CTP à 25 bassins d'emploi, soit 18 supplémentaires. Dans cette éventualité, une nouvelle modification juridique du dispositif

¹ *Rapport de l'inspection générale des affaires sociales, « Evaluation à mi-parcours de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle »*

apparaissait nécessaire. Néanmoins, l'initiative ne peut en revenir qu'au gouvernement en raison de la création d'une charge publique qu'elle induit.

Il convient de se montrer favorable à la prorogation d'un dispositif d'aide à la reconversion, dont l'efficacité est plus élevée que celle des contrats aidés, ainsi qu'à son extension, le moment venu, à de nouveaux bassins d'emploi.

En ce sens, le Sénat a adopté, à l'initiative du gouvernement, un amendement tendant à abonder les crédits de la mission « Travail et emploi » de 46 millions d'euros. Les bassins d'emplois supplémentaires seraient déterminés en fonction de trois critères principaux, fixés par décret :

- le taux de chômage, en tenant compte, pour l'évaluation de ce taux, des sinistres en cours ;
- la fragilité du tissu économique, notamment industriel ;
- une taille minimale, en termes de population, pour les bassins concernés.

Dans l'attente des conséquences éventuelles sur le présent article que tirerait le gouvernement de cet abondement de crédits, votre rapporteur général a souhaité la réserve de cet article.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 55

Affectations de droits sur les tabacs

Commentaire : le présent article tend à modifier la clé de répartition du droit de consommation sur les tabacs.

I. LE DROIT EXISTANT

Le produit du droit de consommation sur les tabacs devrait s'élever à plus de 9,45 milliards d'euros en 2008 et à **9,56 milliards d'euros en 2009**.

Ce produit est réparti entre différents organismes (sept en 2008).

Cette répartition a beaucoup fluctué au cours des années passées, comme le montre le tableau suivant qui retrace également les évolutions proposées par le présent article.

Evolution de la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs

Bénéficiaire	2005	2006	2007	2008	2009
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	32,50%	32,46%	30,00%	30,00%	34,34%
Protection sociale agricole (Fonds de financement de la protection sociale des non salariés agricoles -FFIPSA- puis Caisse centrale de la mutualité sociale agricole à compter de 2009)	52,36%	52,36%	52,36%	52,36%	<i>branche maladie</i> 29,13%
					<i>branche vieillesse</i> 23,23%
Budget général	14,83%	11,51%	*	*	*
Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	0,31%	0,31%	0,31%	0,31%	inchangé
Fonds de financement de la protection maladie complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU-C)	*	1,88%	4,34%	4,34%	supprimé
Fonds national d'aide au logement (FNAL)	*	1,48%	1,48%	1,48%	inchangé
Compensation de la mesure de suppression des cotisations patronales au niveau du SMIC - montant réparti entre les organismes de sécurité sociale concernés au prorata des pertes de recettes supportées	*	*	8,61%	10,26%	inchangé
Prise en charge des intérêts induits par les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale - montant réparti entre la CNAMTS, la CNAVTS et la CNAF au prorata du montant des intérêts supportés à ce titre	*	*	1,69%	*	*
Fonds unique de péréquation	*	*	1,21%	1,25%	supprimé
Fonds de solidarité	*	*	*	*	1,25%
Montant total du produit des taxes sur les tabacs <i>(en millions d'euros)</i>	9 801	9 542	9 491	9 455	9 560

Source: d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2008

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES MODIFICATIONS DE LA RÉPARTITION DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS LIÉES AU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Ainsi que le montre le tableau qui précède, le **I** du présent article apporte **deux modifications** à la clé de répartition actuelle du droit de consommation sur les tabacs, qui sont **liées aux dispositions figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)** pour 2009 :

- il supprime la fraction de droit de consommation sur les tabacs affectées au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU-C), pour l'affecter à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS). On rappellera que **l'article 12 du PLFSS**, désormais définitivement adopté par le Parlement, a majoré la contribution versée par les organismes complémentaires au fonds de financement de la CMU-C, celle-ci constituant en 2009 sa seule ressource¹ ;

- il distingue **deux parts** au sein de la fraction de droits de consommation sur les tabacs affectée au **régime de protection sociale agricole**, globalement inchangée : l'une au profit de la branche maladie et l'autre au profit de la branche vieillesse. **L'article 16 du PLFSS** supprime le FFIPSA (Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles) et prévoit des **mécanismes différents de prise en charge des branches maladie et vieillesse**, gérées par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), qui reprend les droits et obligations du FFIPSA. En effet, **la branche maladie sera désormais intégrée financièrement à la CNAMTS**, qui devra verser une **dotation d'équilibre**. En revanche, la branche vieillesse reste autonome, la CCMSA disposant d'un plafond d'avances de trésorerie pour faire face aux besoins de financement éventuels (3,2 milliards d'euros en 2009). **Cette réforme institutionnelle justifie la distinction prévue par le présent article**, alors que le partage du produit du droit de consommation sur les tabacs entre les deux branches du FFIPSA s'effectuait jusqu'à présent *a posteriori*, au prorata des déficits constatés.

Selon les données recueillies auprès du ministère de l'agriculture et de la pêche, les deux taux d'affectation retenus pour 2009 (29,13 % pour le financement de la branche maladie et 23,23 % pour le financement de la branche vieillesse) entraîneraient un **déplacement du produit du droit sur les tabacs de la branche vieillesse vers la branche maladie, à hauteur de 115 millions d'euros**.

¹ Se reporter sur ce point au rapport pour avis n° 84 (2008-2009) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Par **coordination**, le **IV** du présent article tend à modifier l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale, qui détaille les ressources affectées à la CNAMTS.

B. LE TRANSFERT D'UNE FRACTION DE DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS AU FONDS DE SOLIDARITÉ

D'autre part, les I, II et III du présent article **affectent au fonds de solidarité la fraction de droit de consommation sur les tabacs (1,25 %) aujourd'hui attribuée au fonds unique de péréquation.**

Les missions respectives du fonds unique de péréquation et du fonds de solidarité

► **Le fonds unique de péréquation**

Toute entreprise doit concourir au développement de la formation professionnelle continue en participant chaque année au financement d'actions de formation ou de bilans de compétences. Pour les entreprises de moins de 10 salariés, l'**obligation légale** est fixée à 0,55 % des salaires et charges payés par l'entreprise depuis le 1^{er} janvier 2005. Pour les entreprises de **10 salariés et plus**, l'obligation légale est fixée à **1,6 % des salaires et charges** payés par l'entreprise depuis le 1^{er} janvier 2004. L'article 3 de l'ordonnance 2005-892 du 2 août 2005 relative à l'aménagement des règles de décompte des effectifs des entreprises a toutefois créé, **à compter de 2006, un régime spécifique pour les employeurs de 10 salariés à moins de 20 salariés**, caractérisé par un **taux de l'obligation légale limité à 1,05 %**, afin de réduire, pour ces entreprises, l'impact financier du franchissement du seuil de 10 salariés. L'article 4 de cette ordonnance a prévu, en conséquence, que les organismes bénéficiant de ces versements perçoivent une compensation dans des conditions déterminées en loi de finances.

Les entreprises assujetties à l'obligation légale peuvent être tenues de verser tout ou partie de leurs contributions aux organismes créés par les partenaires sociaux, agréés par l'Etat et auxquels elles adhèrent : les **organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)**.

Le fonds unique de péréquation¹ (FUP) des fonds de la formation professionnelle continue gérés par les partenaires sociaux au niveau national et interprofessionnel. **Son rôle est notamment de gérer les excédents financiers des OPCA.** Il est prévu également, à la charge de tous les OPCA, **l'affectation annuelle au FUP d'une quote-part du montant des contributions reçues des entreprises, comprise entre 5 % et 10 %.**

Ainsi, la diminution de l'obligation légale pour les employeurs de 10 salariés à moins de 20 salariés a exercé un impact direct sur les ressources des organismes collecteurs, et *in fine*, sur celles du FUP, qui s'est vu attribuer, **en compensation, une fraction de droit de consommation sur les tabacs.**

¹ Le FUP a été créé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, en remplacement de l'AGEFAL (Association pour la gestion des fonds de l'alternance).

► **Le fonds de solidarité**

Le fonds de solidarité est un établissement public administratif qui réunit les moyens de financement du régime de solidarité géré par l'Etat pour les demandeurs d'emploi.

Ses dépenses, qui devraient s'élever à 2,86 milliards d'euros en 2009, sont constituées par le versement de l'allocation de solidarité spécifique (1,94 milliard d'euros) et de l'allocation équivalent retraite (591,3 millions d'euros), ainsi que par le versement d'autres prestations liées à des modalités spécifiques de versement de l'allocation de solidarité spécifique.

Le fonds perçoit à cet effet le produit de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % (1,27 milliards d'euros) ainsi qu'une **subvention d'équilibre de l'Etat**, dont le montant s'élève à **1,47 milliard d'euros en 2009**.

Son équilibre 2009 intègre également l'affectation d'une fraction de 1,25 % du droit de consommation sur les tabacs.

Cet aménagement des ressources du FUP s'explique par la trésorerie abondante de ce fonds, qui devrait atteindre **273,5 millions d'euros fin 2008 et 183,3 millions d'euros fin 2009**, cette donnée prenant en compte la suppression de l'affectation de la fraction du droit de consommation sur les tabacs.

Dans ces conditions, les **II et III** du présent article prévoient :

- de supprimer le principe de compensation aux organismes paritaires collecteurs agréés – *via* le fonds unique de péréquation –, dans des conditions déterminées en loi de finances, des pertes de ressources occasionnées par les dispositions de l'ordonnance précitée du 2 août 2005 relative à l'aménagement des règles de décompte des effectifs des entreprises ;

- d'abroger l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 2006¹, qui précise qu'une fraction du droit de consommation sur les tabacs est affectée au fonds unique de péréquation.

Le **I** du présent article propose d'affecter cette fraction de 1,25 % au fonds de solidarité, ce qui **permet de réduire la subvention d'équilibre versée à ce fonds par l'Etat**².

On observera que **cette mesure s'inscrit dans le prolongement de la loi de finances pour 2008**. Son article 134 avait, en effet, instauré un **prélèvement de 200 millions d'euros sur les disponibilités du FUP, afin de contribuer au financement du fonds de solidarité**.

¹ Loi n° 2006-1171 du 30 décembre 2006.

² Pour une analyse détaillée du fonds de solidarité, se reporter au rapport de notre collègue Serge Dassault sur la mission « Travail et emploi ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un **amendement rédactionnel**, tendant à rectifier la référence au fonds de solidarité.

A l'initiative de nos collègues députés Yves Bur et Gilles Carrez, rapporteur général du budget, elle a ensuite adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, **quatre amendements** tendant à modifier la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs, **afin de tenir compte des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.**

A. LA DÉCISION D'AFFECTER AU RÉGIME DE PROTECTION SOCIALE AGRICOLE L'INTÉGRALITÉ DES DROITS SUR LES ALCOOLS

Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Yves Bur, rapporteur pour les recettes et les équilibres généraux au nom de la commission des affaires culturelles, avec l'avis favorable du gouvernement, deux amendements visant à **modifier la répartition des taxes affectées au régime de protection sociale des non salariés agricoles**, en lui attribuant l'intégralité des droits sur les alcools.

Les droits sur les alcools

Les droits applicables aux boissons alcoolisées sont les suivants :

- le **droit de consommation applicable aux produits intermédiaires**, dont le tarif par hectolitre est fixé, en application de l'article 402 *bis* du code général des impôts à 54 euros pour les vins doux naturels et les vins de liqueur et à 214 euros pour les autres produits ;

- le **droit de consommation applicable aux alcools**, dont le tarif par hectolitre d'alcool pur est fixé, en application de l'article 403 du code général des impôts à **835 euros**, dans la limite de 108.000 hectolitres d'alcool pur par an, pour le **rhum** produit dans les départements d'outre-mer à partir de canne à sucre récoltée sur le lieu d'habitation – sous réserve de respecter certaines contraintes d'alcoométrie – et à **1.450 euros pour les autres produits** ;

- le **droit de circulation sur les vins, les produits fermentés autres que le vin et la bière, les cidres, les poirés, les hydromels et les « pétillants de raisin »**. Le tarif par hectolitre de ce droit de circulation est fixé par l'article 438 du code général des impôts à 8,40 euros pour les vins mousseux, à 3,40 euros pour les autres vins et les produits fermentés autres que le vin et la bière ; enfin, à 1,20 euro pour les cidres, poirés, hydromels et « pétillants de raisin » ;

- le **droit spécifique sur les bières**, dont le tarif par hectolitre est fixé par le *a* du I de l'article 520 A du code général des impôts à 1,30 euro par degré alcoolométrique pour les bières dont le titre alcoolométrique n'excède pas 2,8 % par volume et à 2,60 euros pour les autres bières – les bières produites dans les petites brasseries indépendantes étant assujetties à un tarif moindre ;

- la **cotisation sur les boissons alcooliques** instaurée par l'article L. 245-7 du code de la sécurité sociale, due à raison de la livraison aux consommateurs de boissons d'une teneur en alcool supérieure à 25 % par volume, dont le tarif est fixé par le projet de loi de financement de la sécurité sociale à 0,16 euro par décilitre ou fraction de décilitre à compter de 2009.

L'article 15 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 instaure une **revalorisation annuelle automatique de ces droits**, dont les tarifs seront relevés au 1^{er} janvier de chaque année dans une proportion égale au **taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année**.

La nouvelle répartition des recettes affectées aux branches maladie et vieillesse du régime de protection sociale agricole, adoptée par l'Assemblée nationale puis confirmée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, est la suivante.

Affectation des droits sur les tabacs et les alcools aux branches maladies et vieillesse du régime des non-salariés agricoles

	2008	Texte initial du PLFSS pour 2009	PLFSS pour 2009 définitivement adopté
Branche maladie	52,36 % tabac	29,13 % tabacs	18,68 % tabacs 65,6 % vins 100 % bières 100 % produits intermédiaires 100 % alcools de plus de 25°
Branche vieillesse		23,23 % tabacs 10,4 % vins	100 % alcools 34,4 % vins 1,52 % tabacs

A l'exception de la cotisation sur les boissons alcoolisées de plus de 25°, jusqu'à présent affectée au fonds de financement de la CMU-C et que le PLFSS pour 2009 prévoyait initialement d'attribuer à la CNAMTS, ces droits servaient aujourd'hui à compenser aux régimes de sécurité sociale les pertes de recettes résultant des allègements généraux de charges sociales. L'Assemblée nationale a donc décidé lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 – le gouvernement s'en remettant à la sagesse de l'assemblée – de **majorer la part de droit de consommation sur les tabacs au sein du panier de recettes affecté aux organismes de sécurité sociale en compensation de ces allègements généraux**.

Cette part a ainsi été portée de 10,26 % du total à 37,95 % du total du produit du droit de consommation, soit l'équivalent de 2.648 millions d'euros supplémentaires. Le bleu « Evaluation des voies et moyens » annexé au projet

de loi de finances pour 2009 évalué à 2.650 millions d'euros le produit des droits de consommation sur les alcools affectés aux organismes de sécurité sociale en compensation des allègements généraux de charges sociales.

B. L'IMPACT SUR LA RÉPARTITION DU PRODUIT DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS

Ces mesures, désormais définitivement adoptées par le Parlement, **nécessitaient, par coordination, plusieurs modifications du présent article, qui ont été apportées par l'Assemblée nationale.** Le tableau qui suit retrace ces changements.

Répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs en 2009

Bénéficiaire	Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	34,34%	38,81%
Protection sociale agricole (Fonds de financement de la protection sociale des non salariés agricoles -FFIPSA- puis Caisse centrale de la mutualité sociale agricole à compter de 2009)	<i>branche maladie</i> 29,13%	<i>branche maladie</i> 18,68%
	<i>branche vieillesse</i> 23,23%	<i>branche vieillesse</i> 1,52%
Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	0,31%	inchangé
Fonds national d'aide au logement (FNAL)	1,48%	inchangé
Compensation de la mesure de suppression des cotisations patronales au niveau du SMIC - montant réparti entre les organismes de sécurité sociale concernés au prorata des pertes de recettes supportées	10,26%	37,95%
Fonds de solidarité	1,25%	inchangé

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces dispositions, qui sont très largement la conséquence des choix opérés lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, désormais définitivement adopté, n'appellent pas de remarques particulières. On observera simplement que la « simplification » recherchée par l'Assemblée nationale, en affectant les droits sur les alcools au régime de protection sociale des non salariés agricoles, n'est pas réellement atteinte, dans la mesure où le produit du droit de consommation sur les tabacs reste tout aussi morcelé qu'auparavant.

S'agissant du **financement du fonds de solidarité**, on note que l'affectation d'une fraction de droit de consommation sur les tabacs équivalant près de 120 millions d'euros permet de réduire la subvention versée par l'Etat à ce fonds (1,47 milliard d'euros en 2009). Il s'agit là d'une **optimisation opportune, compte tenu des disponibilités du fonds unique de péréquation, qui restent très élevées et traduisent l'aisance financière des OPCA.**

Votre rapporteur général observe que cette situation récurrente souligne la **nécessité de réformer l'architecture et le financement de la formation professionnelle, qui fait l'objet de négociations entre les partenaires sociaux.** Ce sujet a fait l'objet de travaux du Sénat qui demeurent d'actualité¹.

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

¹ « Formation professionnelle : le droit de savoir », rapport d'information n° 365 (2006-2007) de notre collègue Bernard Seiller, fait au nom de la mission commune d'information sur la formation professionnelle, présidée par notre collègue Jean-Claude Carle.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 55

Rapport sur la réforme de la maîtrise d'ouvrage culturelle

Commentaire : le présent article additionnel prévoit la remise d'un rapport sur la réforme de la maîtrise d'ouvrage pour les propriétaires de monuments historiques.

I. LE DROIT EXISTANT

Par l'ordonnance du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, la **maîtrise d'ouvrage pour les monuments historiques inscrits ou classés** a été **profondément réformée**. Désormais, le rôle du propriétaire ou de l'affectataire domanial a été largement accru, au détriment des services culturels de l'Etat.

Cette ordonnance crée une série d'articles au sein du code du patrimoine tirant les conséquences du principe selon lequel le propriétaire a la **responsabilité** de la **conservation** du monument historique classé ou inscrit qui lui appartient.

Sur la base d'un principe de responsabilité tout à fait sain, est ainsi entrée en vigueur une réforme **préjudiciable** aux petites communes, propriétaires de nombreux monuments classés ou inscrits. Auparavant, lors qu'un monument était classé monument historique, la commune pouvait **confier** la **maîtrise d'ouvrage à l'Etat**, ce qui simplifiait la procédure (en termes d'appel d'offre et de sélection de l'architecte maître d'œuvre notamment) et allégeait le montant des travaux inscrit au budget de la commune. Désormais, les communes doivent inscrire la totalité du montant des travaux de restauration, de conservation ou d'entretien au budget communal, passer les appels d'offre (souvent infructueux, ou non conformes à la législation européenne), régler les factures puis **attendre**, jusqu'à **deux ans** le remboursement de la **TVA**, et le versement des **éventuelles subventions**, en général limité à **5 %** du montant des travaux lors de leur démarrage.

La réforme du code du patrimoine tenait compte de cette difficulté, et prévoyait la mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite : « *le maître d'ouvrage des travaux sur l'immeuble classé ou inscrit est le propriétaire (...)* ».

Les services de l'Etat chargés des monuments historiques doivent apporter une assistance gratuite au propriétaire ou à l'affectataire domanial d'un immeuble classé ou inscrit qui ne dispose pas, du fait de l'insuffisance de ses ressources ou de la complexité du projet des travaux, des moyens

nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'accès à cette assistance, ainsi que le contenu et les modalités des missions de maîtrise d'ouvrage exercés à ce titre par les services de l'Etat.

Une assistance de l'Etat en matière de maîtrise d'ouvrage peut également être apportée lorsqu'aucune des deux conditions mentionnées à l'alinéa précédent n'est remplie, dès lors que le propriétaire ou l'affectataire domanial établit la carence de l'offre privée et des autres collectivités publiques. Dans ce cas, la prestation est rémunérée par application d'un barème établi en fonction des coûts réels, fixés par décret en Conseil d'Etat.

Une convention signée entre le propriétaire ou l'affectataire domanial définit les modalités particulières de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage assurée par les services de l'Etat. »

Certes, le nouvel article L. 621-29-2 du code du patrimoine prévoit donc une assistance gratuite de l'Etat mais ainsi que l'a relevé notre collègue Michel Doublet dans une question écrite de décembre 2007 jusqu'à présent restée sans réponse. Mais le décret nécessaire à l'application de l'article n'est pas paru. D'ailleurs selon le site Internet Légifrance l'ordonnance devait entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2008, même sans décret d'application.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les conditions dans lesquelles les services de l'Etat peuvent **apporter une assistance gratuite** au propriétaire n'étant **jamais entrées en vigueur, faute de décret**, la ministre de la culture et de la communication a mandé un maître des requêtes au Conseil d'Etat et un conservateur général du patrimoine. Un **rapport** sur la maîtrise d'ouvrage des monuments historiques lui a été remis en **juin 2008**. Ses principales recommandations sur l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, qui figurent à l'annexe VI du rapport précité, prévoient de privilégier le mandat à l'égard des maîtres d'ouvrage publics, tels que les collectivités territoriales, pour l'application de l'article L. 621-29-2 du code du patrimoine.

Elles n'ont **pas encore trouvé d'application, et restent largement en deçà des attentes des petites communes** qui se retrouvent dans des **situations intenable**s.

Celles-ci ne disposent pas en effet des **personnels compétents**, ni des **moyens financiers et techniques** leur permettant de remplir la nouvelle mission qui leur a été confiée. Les conditions de mise en œuvre des appels d'offre nécessaires sont complexes, et ceux-ci restent souvent sans réponse. De plus, les communes doivent désormais faire l'avance de frais conséquents, qui dépassent parfois largement les capacités d'investissement ou d'endettement des budgets territoriaux concernés.

Il apparaît à votre rapporteur général que la réforme de la maîtrise d'ouvrage, dont le Parlement ne s'est pas réellement saisi, nommant simplement un rapporteur en juillet 2007, entraîne des transferts de charges « rampants ».

Outre la question technique d'assistance à maîtrise d'ouvrage liée à la difficulté pour une petite commune de mener des opérations relativement complexes se pose en effet une question financière qui résulte de la nécessité pour la commune d'inscrire les coûts de l'ensemble de l'opération à son budget en attendant le remboursement de la TVA et des subventions désormais éventuelles des autres collectivités publiques intéressées, Etat mais aussi région et département selon le cas.

Il y a là un obstacle difficilement surmontable pour des petites communes et pour lesquelles il faut trouver une solution – qui se heurte à des questions de recevabilité financière - faute de quoi, un certain nombre d'opérations pourtant indispensables ne seront pas entreprises. Il faut trouver le moyen d'aménager la situation pour les petites communes essentiellement celles de moins de 1000 habitants.

Peut-on imaginer un seul instant laisser le patrimoine monumental en déshérence, ce qui pourrait arriver vues les situations auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales ? Ou faut-il envisager que l'Etat assure **sa mission de service public** en redevenant maître d'ouvrage lorsque les propriétaires des immeubles classés ou inscrits en font la demande ?

C'est pour éclaircir les enjeux de ce débat que votre commission des finances demande la **rédaction d'un rapport sur la réforme de cette législation, rapport qui devrait être conjoint entre le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.**

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

ARTICLE 55 bis (nouveau)

Report de l'assujettissement des catalogues de vente par correspondance à la contribution environnementale sur les imprimés

Commentaire : le présent article reporte de 18 mois l'assujettissement des catalogues de vente par correspondance à la contribution sur les imprimés visée à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE CONTRIBUTION AU DESTIN « TOURMENTÉ »

1. Une première censure du Conseil constitutionnel

C'est dans le cadre de la **loi de finances pour 2003** qu'a été adopté pour la première fois le principe d'une **contribution destinée à financer l'élimination ou le recyclage des déchets constitués par le papier** servant de support aux publicités, catalogues ou journaux gratuits distribués dans les boîtes aux lettres ou sur la voie publique.

Cette contribution¹, appelée « **taxe sur les imprimés non sollicités** », devait être acquittée par toute personne ou tout organisme qui mettait à disposition du public, distribuait pour son propre compte ou faisait distribuer des **imprimés publicitaires non adressés ou des journaux gratuits**. Les **exonérations** concernaient les personnes publiques et les organismes non commerciaux à vocation culturelle, religieuse, politique, syndicale ou éducative, les quotidiens gratuits d'information générale, les journaux gratuits de petites annonces, les publications des associations agréées de consommateurs et des associations familiales. La contribution devait être versée à un organisme agréé qui la **redistribuait aux collectivités** à titre de participation aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination supportés par ces dernières.

Le **Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif** au motif que le champ des exonérations prévues conduisait à exclure « *un grand nombre d'imprimés susceptibles d'accroître le volume des déchets* » et, partant, instituait « *une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif* » poursuivi².

¹ Qui résultait d'une initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Pierre Méhaignerie, alors président de la commission des finances, Jacques Pélissard et Philippe Rouault.

² Décision n° 2002-646 DC.

2. Le dispositif en vigueur jusqu'en 2008

Le dispositif en vigueur jusqu'au 30 juin 2008 résultait de l'**article 20 de la loi de finances rectificative pour 2003** (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003), modifié par la loi de finances rectificative pour 2004, puis par la loi sur la régulation des activités postales du 21 mai 2005¹.

Il prévoyait que toute personne physique ou morale qui, **gratuitement**, mettait pour son propre compte à **disposition des particuliers sans que ceux-ci en aient fait préalablement la demande**, leur faisait mettre à disposition, leur distribuait pour son propre compte ou leur faisait distribuer des **imprimés² dans les boîtes aux lettres, dans les parties communes des habitations collectives, dans les locaux commerciaux, dans les lieux publics ou sur la voie publique**, était tenue de contribuer à la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets ainsi produits.

Étaient exclues de cette contribution la mise à disposition du public d'informations par un **service public**, par une **publication de presse**, ainsi que la distribution d'**envois de correspondance** au sens de l'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques.

La contribution pouvait prendre une forme **financière** ou en **nature³** et le défaut de contribution était sanctionnée par le paiement de la **taxe générale sur les activités polluantes** au tarif très dissuasif de 0,90 euro par kilogramme.

B. UN DISPOSITIF ÉLARGI ET SÉCURISÉ PAR LE SÉNAT EN 2007

1. Un régime complexe, une application trop restreinte

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteur général a estimé nécessaire de procéder à l'**aménagement** du dispositif existant, considérant que celui-ci présentait **deux défauts principaux**.

Au plan **juridique**, le régime de contribution reposait sur une **définition complexe** des imprimés assujettis, car **procédant par accumulation de critères positifs** (émission d'un support papier, absence

¹ La modification introduite par la loi de finances rectificative pour 2004 avait pour objet de préciser les modalités de recours à la contribution en nature et celle résultant de la loi sur la régulation des activités postales visait à exclure du champ de la contribution les envois de correspondance.

² La loi précisait que ces imprimés devaient être non nominatifs, précision déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel au motif que cette différence de traitement était injustifiée au regard de l'objectif poursuivi (Décision n° 2003-488 DC).

³ Elle consistait dès lors en la mise à disposition d'espaces de communication au profit des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets ménagers qui le souhaitaient, espaces utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets.

d'adressage, caractère informatif ou publicitaire, distribution ou mise à disposition dans les boîtes aux lettres, parties communes des habitations collectives, locaux commerciaux, lieux publics ou voie publique, gratuité, à destination du consommateur). Une telle définition, **peu intelligible** pour le contribuable, était susceptible d'encourager **l'évasion** de certains opérateurs économiques.

En second lieu, et du point de vue **environnemental**, la définition retenue aboutissait à **ne couvrir que 25 % des 4,5 millions de tonnes d'imprimés** traités par les collectivités.

2. La réforme adoptée fin 2007

Sur le fondement de ces constatations, le Sénat a adopté un amendement de votre commission des finances, **devenu l'article 84 de la loi de finances pour 2008**. En vigueur depuis le 1^{er} juillet 2008, le nouveau régime de contribution aboutit à doter la filière papier d'un **véritable mécanisme de responsabilité élargie du producteur**, en agrandissant le champ des imprimés concernés et en sécurisant l'assise juridique de la contribution.

Ainsi, l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, dans sa version actuellement applicable, pose-t-il un **principe général d'assujettissement** de « *tout donneur d'ordre qui émet ou fait émettre des imprimés papiers, y compris à titre gratuit, à destination des utilisateurs finaux* » et vise les « *déchets d'imprimés papiers ménagers et assimilés* », excluant ainsi les déchets industriels et commerciaux, dont le traitement ne relève pas de la compétence des collectivités territoriales.

Demeurent **exclus** du champ de la contribution :

1) les imprimés dont la mise sur le marché par une personne publique ou une personne privée, dans le cadre d'une mission de service public, résulte exclusivement d'une **obligation découlant d'une loi ou d'un règlement** ;

2) les **livres** ;

3) les **publications de presse**, et les encarts publicitaires insérés dans les publications de presse dans la mesure où ils figurent au sommaire des dites publications.

Par ailleurs, et afin de laisser aux opérateurs économiques le **temps d'adaptation nécessaire**, le dispositif adopté opère une extension de l'assiette de la contribution **en deux temps** :

1) dès le **1^{er} juillet 2008** pour le plipostage, les catalogues de vente par correspondance, les magazines de marques et la presse d'entreprise, soit un gisement de 650.000 tonnes ;

2) à compter du **1^{er} janvier 2010** pour le papier « bureautique », soit 950.000 tonnes, dont les deux tiers sont traités par les collectivités

territoriales¹. L'extension de l'assiette aboutit donc, à terme, à couvrir **60 % du gisement total** au lieu de 25 % en 2007.

**Elargissement de l'assiette de la contribution
sur les imprimés non sollicités**

Catégorie	Tonnage (en kilotonnes)	Assujettissement au régime en vigueur avant le 1 ^{er} juillet 2008	Assujettissement au dispositif en vigueur à compter du 1 ^{er} janvier 2010
Papier bureautique	953	Non	Oui
Livres	275	Non	Non
Annuaire	61	Oui	Oui
Documents publicitaires mis à disposition	155	Oui	Oui
Catalogues de ventes	180	Non	Oui
Imprimés publicitaires adressés	356	Non	Oui
Imprimés publicitaires sans adresse	739	Oui	Oui
Presse d'entreprise	110	Non	Oui
Magazines de marques	30	Non	Oui
Presse des collectivités locales	58	Non	Non
Presse magazine payante	694	Non	Non
Presse gratuite d'annonces	180	Oui	Oui
Presse gratuite d'information	20	Non	Non
Presse payante sur papier journal	580	Non	Non
Autres	110	Non	-
Tonnage assujetti		1.135	2.764

Source : commission des finances, d'après l'étude de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie sur les gisements de papiers à usage graphique (octobre 2006)

Les premiers mois de mise en œuvre du nouveau régime **attestent de son caractère opérationnel** : près de 52 millions de Français vivent aujourd'hui dans une commune qui a signé une convention avec l'éco-organisme Ecofolio et **98 % des émetteurs** de papier ont adhéré au dispositif de contribution volontaire.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Bernard Gérard, l'Assemblée nationale a adopté, avec avis favorable de sa commission des finances et du Gouvernement, le présent article qui vise à **reporter du 1^{er} juillet 2008 au 1^{er} janvier 2010 l'assujettissement des catalogues de vente par**

¹ *Le reliquat est traité par les détenteurs en tant que déchets industriels.*

correspondance envoyés nominativement à la contribution visée à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement¹.

L'auteur de l'amendement a fait valoir que « *le secteur de la vente par correspondance conna(issa)it aujourd'hui une situation difficile et (...) a(vait) besoin de temps pour s'adapter au e-commerce* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général estime que la dérogation temporaire accordée par nos collègues députés au secteur de la vente par correspondance n'est ni **cohérente** avec les objectifs affichés par le Grenelle de l'environnement, ni propice à **stabiliser** le contexte juridique et économique d'une filière naissante.

Au demeurant, la **perte nette de recettes** qu'elle occasionne pour les collectivités territoriales repose sur des **justifications économiques contestables**.

A. QUELLE COHÉRENCE AVEC LES OBJECTIFS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ?

1. L'encouragement des mécanismes de responsabilité élargie du producteur

Le **projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**, adopté à la quasi-unanimité par l'Assemblée nationale, dispose, dans son article 41, que « *la politique de réduction des déchets, priorité qui prévaut sur tous les modes de traitements, sera renforcée de l'éco-conception du produit à sa fabrication, sa distribution et sa consommation jusqu'à sa fin de vie. La responsabilité des producteurs sur les déchets issus de leurs produits sera étendue en tenant compte des dispositifs de responsabilité partagée existants, la réduction à la source fortement incitée.* »

Votre rapporteur général souscrit à la diffusion la plus large et la plus rapide possible des mécanismes de responsabilité élargie du producteur dans les filières où ceux-ci se révèlent pertinents. Il considère, en revanche, qu'un tel mécanisme étant désormais **opérationnel** dans la filière papier, l'octroi de dérogations ponctuelles et temporaires à des secteurs d'activité déterminés **va à rebours** des principes inscrits dans le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹ Soit la date retenue pour l'assujettissement du papier bureautique.

2. Un nouveau facteur d'instabilité pour la filière

Outre le manque de lisibilité ou de cohérence qui peut résulter de la dérogation accordée au secteur de la vente par correspondance, votre rapporteur général estime **contre-productif** de modifier à nouveau les contours d'un dispositif **dont il aura fallu pas moins de cinq lois successives pour asseoir le fonctionnement**.

S'il va à l'encontre de l'impératif de sécurité et de stabilité juridique, le report d'assujettissement proposé est également un **facteur de désorganisation potentielle d'une filière encore jeune**.

A cet égard, il apparaît particulièrement inopportun de modifier **rétroactivement** le périmètre de la contribution alors même que l'éco-organisme Ecofolio est en cours de ré-agrément par ses ministères de tutelle, que son budget et l'ensemble des modalités de calcul des soutiens aux collectivités ont été revus en fonction des évolutions adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2008, et que les entreprises concernées sont censées déclarer leurs tonnages pour le 1^{er} janvier 2009, **soit quelques jours seulement après l'adoption définitive du présent projet de loi de finances**.

Au demeurant, votre rapporteur général estime que le report d'assujettissement adopté par l'Assemblée nationale constituerait un **précédent fâcheux** et pourrait justifier que d'autres secteurs, au sein d'autres filières, excipent de difficultés conjoncturelles pour échapper à la contribution environnementale dont ils doivent s'acquitter.

B. UNE PERTE DE RESSOURCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Des concours aux collectivités territoriales amputés de 10 millions d'euros

Il convient de rappeler que la contribution perçue par l'éco-organisme Ecofolio a vocation à être redistribuée aux **collectivités territoriales** à titre de participation aux **coûts de collecte, de valorisation et d'élimination des déchets qu'elles supportent**.

Le report de 18 mois de l'assujettissement des catalogues de vente par correspondance correspond donc à une **perte nette totale de 10 millions d'euros** de concours aux collectivités pour l'accomplissement de leurs missions dans le domaine des déchets ménagers.

Votre rapporteur général estime qu'un tel manque à gagner, dont les effets se feront ressentir **dès la fin de l'année 2009**¹, est **particulièrement**

¹ On rappelle que les assujettis déclarent leurs tonnages de l'année n-1 entre le 1^{er} et le 31 janvier de l'année n, et que la facturation et le paiement interviennent avant le 10 avril de cette même année. Les collectivités territoriales déclarent les tonnages traités entre le

malvenu alors même que la forte augmentation des tarifs de taxe générale sur les activités polluantes frappant les installations de traitement des déchets accentuera déjà la « pression » exercée sur les budgets locaux dans ce domaine.

2. Une justification économique contestable

Selon notre collègue député Bernard Gérard, le report d'assujettissement des catalogues de VPC se justifie par la conjoncture difficile que connaît ce secteur et par la nécessité de laisser aux entreprises le temps nécessaire de s'adapter au « *e-commerce* ».

En dehors du fait que l'élaboration d'une contribution environnementale dans la filière papier fait l'objet de débats parlementaires **depuis 2003**, la nécessité d'un tel temps d'adaptation n'avait pas échappé à votre rapporteur général, raison pour laquelle la nouvelle rédaction de l'article L. 5471-10-1 du code de l'environnement prévoyait déjà un **élargissement par étapes** de l'assiette de la contribution¹.

Par ailleurs, les données en provenance de la filière laissent à penser que **la transition vers le e-commerce est déjà largement opérée**, puisque la vente par Internet représentait 72 % du chiffre d'affaires de la vente à distance en 2008, contre 33 % en 2003².

Il convient enfin de relever le **caractère relativement modique** de la contribution demandée au secteur de la vente par correspondance, contribution estimée à 5 centimes d'euros par catalogue, pour un coût moyen par catalogue estimé à 3,42 euros.

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

1^{er} septembre et le 31 octobre de l'année n et reçoivent des concours financiers à compter du 1^{er} décembre.

1 Dès le 1^{er} juillet 2008 pour le publipostage, les catalogues de vente par correspondance, les magazines de marques et la presse d'entreprise et à compter du 1^{er} janvier 2010 pour le papier « bureautique ».

2 Le chiffre d'affaires de vente à distance dans son ensemble est estimé à 22,1 milliards d'euros en 2007.

ARTICLE 55 ter (nouveau)

Exonération de taxe sur les salaires des centres techniques industriels (CTI)

Commentaire : le présent article vise à exonérer de taxe sur les salaires les centres techniques industriels (CTI).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS (CTI)

Organismes prévus par l'article L. 342-2 du code de la recherche, les centres techniques industriels (CTI) ont pour objet de **promouvoir le progrès des techniques**, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de qualité dans l'industrie.

A cet effet, ils coordonnent et facilitent les initiatives. En outre, ils exécutent ou font exécuter les travaux de laboratoires et d'ateliers expérimentaux indispensables. En particulier, dans le cadre de la législation existante et en accord avec les organismes habilités à cette fin, ils participent aux enquêtes sur la normalisation ainsi qu'à l'établissement des règles permettant le contrôle de la qualité. **Ils font profiter la branche d'activité intéressée des résultats de leurs travaux.**

Dans le cadre de leurs missions, les CTI exercent à la fois des **activités d'intérêt général** (pour l'essentiel, la recherche et la diffusion de résultats) et des **activités de nature marchande** (des prestations individualisées délivrées aux entreprises). A l'origine financées par des taxes parafiscales, les activités d'intérêt général sont désormais financées soit par subvention, soit par taxe affectée.

B. LE RÉGIME DES CTI AU REGARD DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (TVA)

L'instruction du 8 mars 1979 (BOI 3 A-2-79) a posé le principe selon lequel les activités exercées par les CTI, y compris celles d'entre elles dont le financement était assuré par le produit de taxes parafiscales, entraient dans le **champ d'application de la TVA.**

Ainsi, les taxes parafiscales étaient soumises à la TVA. Cette interprétation permettait aux centres de déduire intégralement la taxe qu'ils supportaient eux-mêmes sur leurs achats et de leur **éviter une charge de taxe sur les salaires.**

Bien que dans la ligne de la jurisprudence communautaire¹ le Conseil d'Etat ait considéré² que la taxe parafiscale perçue dans le secteur de la mécanique ne pouvait pas être assujettie à la TVA, l'administration a confirmé, par instruction en 1996 (BOI 3 A-3-96), la possibilité pour les CTI de **maintenir dans certains cas** leurs taxes parafiscales dans le champ de la TVA.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, sur l'initiative de notre collègue député Yves Censi, **avec l'avis favorable du gouvernement.**

Il propose de **compléter le code général des impôts (CGI)** pour exonérer les CTI de la taxe sur les salaires mentionnée à l'article 231 du CGI (I), à compter du 1^{er} janvier 2009 (II).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES ACTIVITÉS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SOUMISES À LA TVA

Etant donné la possibilité pour les CTI de maintenir dans certains cas leurs taxes parafiscales dans le champ de la TVA, plusieurs centres, principalement dans le **secteur de la mécanique**, ont conservé leur régime fiscal, tandis que d'autres ont préféré sortir leurs activités d'intérêt général du champ d'application de la TVA. De même, s'agissant des centres financés par subventions, tous sauf un ont décidé de soumettre ces subventions à la TVA.

Les **disparités de traitement** qui ont résulté de l'application de ces règles ont légitimement été dénoncées, à plusieurs reprises, par la Cour des comptes.

En effet, sur le plan juridique, il ne fait pas de doute que **des activités d'intérêt général ne doivent pas être soumises à la TVA.**

C'est à partir de ce constat qu'un **travail de refonte** du régime de TVA des CTI a été engagé par le gouvernement.

B. LA REFONTE DU RÉGIME FISCAL DES CTI

La refonte du régime fiscal a consisté à réexaminer la situation des CTI au regard des principes de droit commun de la TVA, tels qu'ils résultent

¹ CJCE 8 mars 1988 – Affaire C-102/86 Apple and Pear Development Council.

² CE, avis du 25 novembre 1994, n° 160 335, SA AIRBORNE.

de la **directive communautaire n° 2006/112/CE** relative au système commun de la TVA.

A cet égard, l'examen des modalités d'exercice des missions assignées par la loi aux CTI a confirmé que ces organismes réalisent en droit et en fait **deux activités**. L'une, concurrentielle, est financée par des ressources propres de caractère commercial, perçues en contrepartie des prestations de services individualisées délivrées aux entreprises, et est, à ce titre, normalement soumise à la TVA. L'autre, d'intérêt général, est financée par des ressources publiques et ne constitue pas une activité économique, au sens du droit communautaire.

Cette seconde activité présente, en effet, un **caractère collectif** qui profite à l'ensemble des entreprises. De ce fait, il n'est pas possible d'établir une relation entre le niveau des avantages qu'en retire chacune d'entre elle et une rémunération dont bénéficieraient les CTI.

Cette double activité a pour conséquence, sur l'exercice des **droits à déduction de la TVA des CTI**, que seule la taxe ayant grevé les dépenses utilisées pour réaliser leurs opérations situées dans le champ d'application de la TVA peut faire l'objet d'une déduction (CGI, article 271). Dans ce cadre, il est aussi considéré que les activités des CTI qui relèvent du domaine de la recherche sont, en tout état de cause, placées par nature dans le champ de la TVA, dès lors qu'elles s'inscrivent, même à long terme, dans une démarche de valorisation économique de leurs résultats. Corrélativement, les dépenses de recherche engagées à ce titre par les CTI concernés ouvrent également droit à déduction.

La refonte du régime fiscal des CTI a été définie **en concertation avec les intéressés**. Il est prévu qu'elle fasse l'objet de la publication d'une instruction fiscale, dès l'adoption de la mesure d'exonération de la taxe sur les salaires proposée dans le présent article.

C. LES IMPLICATIONS DE LA CLARIFICATION DU RÉGIME DE LA TVA POUR LES CTI

Outre l'examen sur la qualification des activités réalisées, le gouvernement s'est également employé à **clarifier le régime applicable en matière de TVA aux subventions** dont peuvent bénéficier les CTI.

Ainsi a-t-il été confirmé que ces subventions, ne constituant ni la contrepartie d'une opération imposable à la TVA, ni le complément du prix d'une telle opération, ne sont **pas taxables à la TVA**.

Cette double clarification aurait pour corollaire qu'à l'avenir, les CTI deviennent redevables de la taxe sur les salaires. Cet impôt concerne, en effet, les employeurs qui sont non assujettis à la TVA ou qui

l'ont été sur moins de 90 % de leurs recettes au titre de l'année précédant celle du versement des rémunérations taxées.

Afin de neutraliser l'impact de la refonte du régime de TVA des CTI, une mesure d'exonération de la taxe sur les salaires paraît donc légitime. Le coût de cette mesure est estimé à **5 millions d'euros**.

Dans l'attente d'informations complémentaires, votre rapporteur général a souhaité la réserve de cet article pour examiner, dans un souci de cohérence, les autres cas d'exonération de taxes sur les salaires.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 55 quater (nouveau)

Réduction du délai de reprise en faveur des adhérents à un organisme de gestion agréé

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Richard Mallié et Catherine Vautrin, procède à une réduction de 3 à 2 ans du délai de reprise de l'administration fiscale en faveur des adhérents à un organisme de gestion agréé

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÔLE DES ORGANISMES DE GESTION AGRÉÉS

600 organismes de gestion agréés (OGA) emploient 15.000 salariés et regroupent 1,5 million de professionnels adhérents. Les secteurs d'activités qui représentent les bataillons d'adhérents les plus importants recouvrent 90 % des exploitants agricoles, 75 % des professionnels libéraux et 50 % des commerçants et artisans.

Les OGA ont pour mission centrale la prévention fiscale auprès de leurs adhérents, dont le but est d'assurer la **promotion du civisme fiscal** et la sincérité des déclarations des revenus professionnels. En outre, les OGA apportent une aide à la gestion, une analyse de la situation économique et financière de l'entreprise. A cet égard, la réforme de la profession comptable prévoit que d'ici le 1^{er} janvier 2009, les missions fiscales et d'aide à la gestion, d'une part, et de tenue de la comptabilité, d'autre part, devront s'exercer au sein de structures distinctes afin qu'une séparation claire soit faite entre les OGA et les membres de l'ordre des experts-comptables qui, à partir de cette date, exerceront des missions distinctes et complémentaires pour les très petites entreprises.

Par ailleurs, les adhérents s'engagent à respecter les règles comptables et fiscales. Ainsi, les entreprises adhérentes déclarent un résultat fiscal près de deux fois supérieur à celui des entreprises non adhérentes (43.400 euros en moyenne contre 23.300 en 2005). Au final, il peut être considéré que le rôle des OGA contribue à la réduction du nombre de déclarations fiscales présentant des anomalies, engendrant ainsi des économies pour l'Etat en raison de contrôles moins fréquents et d'un recours plus systématique au dépôt matérialisé des déclarations fiscales.

B. UN AVANTAGE COMPARATIF POUR LES ADHÉRENTS À UN ORGANISME DE GESTION AGRÉÉ

La réforme du barème de l'impôt sur le revenu, à compter de 2006, a eu pour effet de supprimer l'abattement de 20 % dont bénéficiaient certains revenus, notamment ceux des professionnels adhérents à un organisme de gestion agréé (OGA). Toutefois, pour assurer la neutralité de la réforme, depuis la loi de finances pour 2006, un coefficient de majoration de 1,25 est appliqué aux revenus des professionnels qui ne sont pas adhérents à un organisme agréé.

Ainsi, la situation relative des professionnels adhérents ou non adhérents à un Centre de gestion agréé n'a pas évolué. En contrepartie, les adhérents imposés à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition bénéficient des avantages fiscaux suivants :

- non application d'une majoration de 25 % du bénéfice imposable

A compter de l'imposition des revenus de 2006, le bénéfice imposable des professionnels qui n'adhèrent pas à un CGA est majoré de 25 % avant d'être soumis au nouveau barème progressif par tranches de l'impôt sur le revenu. Les professionnels qui adhèrent à un CGA ne subissent pas cette majoration de leur bénéfice imposable.

- possibilité de déduire le salaire du conjoint

Pour les non adhérents mariés sous le régime de la communauté, la limite générale de déduction est de 13.800 euros par an. Pour les adhérents, aucune limite n'est fixée.

- réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion

Les adhérents ont droit à une réduction d'impôt égale aux frais engagés pour la tenue de leur comptabilité et leur adhésion au CGA. Cette réduction est plafonnée à 915 euros par an.

Pour en bénéficier, les adhérents doivent :

- réaliser un chiffre d'affaires qui ne dépasse pas les limites du régime fiscal de la micro-entreprise,
- être imposés sur option à un régime réel.

Les dépenses prises en compte au titre de la réduction d'impôt, ne sont pas admises dans les charges déductibles.

B. LE DÉLAI DE REPRISE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Le droit qui appartient à l'administration de réparer les omissions, insuffisances ou erreurs commises dans l'établissement de l'impôt ne peut être exercé que pendant un certain délai, appelé « délai de reprise » ou de

prescription, à l'expiration duquel l'administration ne peut plus exercer son contrôle.

Le délai de reprise en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés est de trois ans, c'est-à-dire à la fin de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'impôt est dû.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'assemblée nationale a adopté, à l'initiative de nos collègues députés Richard Mallié et Catherine Vautrin, **avec l'avis favorable de la commission et du gouvernement**, un amendement tendant à confier de nouvelles missions aux organismes de gestion agréés :

- en étendant les contrôles de cohérence, de vraisemblance et de concordance des organismes de gestion agréés aux déclarations de chiffre d'affaires par un rapprochement systématique et annuel entre les déclarations de résultats et les déclarations de chiffre d'affaires ;
- en prévoyant la communication à l'administration fiscale d'un compte rendu de mission à l'issue de l'examen de cohérence et de vraisemblance.

En contrepartie du travail de prévention fiscale effectué par les OGA les articles L. 169 et L. 176 du livre des procédures fiscales sont modifiés afin de réduire le délai de reprise de l'administration de 3 à 2 ans en faveur des adhérents, à l'exception de ceux dont les manquements délibérés auront été établis sur les périodes d'imposition non prescrites.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Afin de compenser la baisse des taux de 20 % dans le barème 2006, votre commission des finances a donné un avis favorable à la **majoration de 25 % les revenus déclarés** par les professionnels n'adhérant pas à un OGA, prévu par la loi de finances pour 2006.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale viennent renforcer un dispositif sur lequel il conviendrait au contraire d'entamer une réflexion générale.

Le gouvernement avait proposé d'engager une réflexion globale et de réaliser un audit sur la question¹. Deux ans après, il convient de souligner que **cette question s'apparente à un « serpent de mer »**.

¹ *Sénat, compte rendu intégral de la séance du 11 décembre 2005*

Votre rapporteur général est, par principe, favorable au dispositif actuel qui permet d'encourager le civisme fiscal, de réduire la fraude et les coûts liés aux contrôles. Il doit être rappelé que le faible taux de recouvrement des redressements et sanctions fiscales doit inciter à renforcer la prévention à la fraude fiscale auprès d'une catégorie plus large de contribuables.

Néanmoins, le nouvel avantage concurrentiel conféré par cet article aux OGA ne trouve sa justification que si le champ d'application de la non majoration de 25 % est plus largement ouvert aux professionnels indépendants qui n'adhèrent pas à ces organismes.

Lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi, le Sénat a supprimé l'article 3 *quater*, introduit à l'Assemblée nationale tendant à :

- ouvrir le bénéfice de la non-majoration de 25 % aux professionnels qui font appel aux services d'un expert-comptable autorisé par l'administration fiscale ;

- et à donner la possibilité aux OGA existant avant le 1^{er} janvier 2008 à se transformer en association de gestion et de comptabilité (AGC).

Cette proposition pouvait être de nature à concilier le travail en matière de « civisme fiscal » des organismes de gestion agréés et la nécessité de mettre fin au caractère « vexatoire » de la majoration forfaitaire des revenus déclarés par les non-adhérents.

Mais, ce dispositif ne recueillait manifestement l'approbation ni des OGA, ni des experts-comptables. C'est pourquoi, à l'initiative de votre commission, le Sénat a supprimé cet article 3 *quater*, au bénéfice d'une concertation à approfondir. Par coordination, votre rapporteur général estime que la réduction du délai de reprise de l'administration ne se justifie plus dans la mesure où il s'agit de l'octroi d'un avantage désormais sans contrepartie.

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

ARTICLE 55 quinquies (nouveau)

Présentation de scénarii économiques alternatifs, en annexe aux projets de lois de finances

Commentaire : le présent article propose de prévoir que le gouvernement présente, en annexe au projet de loi de finances, un rapport présentant deux scénarii économiques alternatifs, l'un plus favorable, l'autre moins favorable que celui associé au projet de loi de finances, en indiquant leur impact sur les finances publiques.

I. LE CONTEXTE ET LE DROIT EXISTANT

A. LA LOLF N'OBLIGE PAS LE GOUVERNEMENT À PRÉSENTER DE VARIANTE PAR RAPPORT À SON SCÉNARIO CENTRAL

L'article 50 de la LOLF prévoit qu'est joint au projet de loi de finances « *un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation* », qui « *comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année* ».

Il n'est cependant pas prévu que le gouvernement doive présenter de variantes par rapport à son scénario central.

L'article 50 de la LOLF

« Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne. »

B. IL EST ARRIVÉ QUE LE GOUVERNEMENT PRÉSENTE DES SCÉNARII ALTERNATIFS

Il est déjà arrivé que le gouvernement présente des scénarii alternatifs.

Ainsi, le rapport économique, social et financier pour 2008 présentait, outre un scénario central de croissance à 2-2,5 %, un scénario « pessimiste » de croissance à 1,5-2 %, et un scénario « optimiste » de croissance à 2,5-3 %.

Ces scénarii concernaient cependant uniquement la croissance du PIB, leurs conséquences en matière de finances publiques n'étant pas explicitées.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Didier Migaud, président de la commission des finances, avec un avis de sagesse du gouvernement, prévoit que *« le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport présentant deux scénarios alternatifs à celui retenu pour l'élaboration du projet de loi de finances qui précisent les modifications qu'entraîneraient des hypothèses de croissance différentes, l'une supérieure, l'autre inférieure, à celle retenue sur les prévisions de recettes fiscales, de prélèvements obligatoires, de dépenses publiques, de dette, de déficit budgétaire et de déficit des administrations publiques »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite de l'insertion du présent article par l'Assemblée nationale.

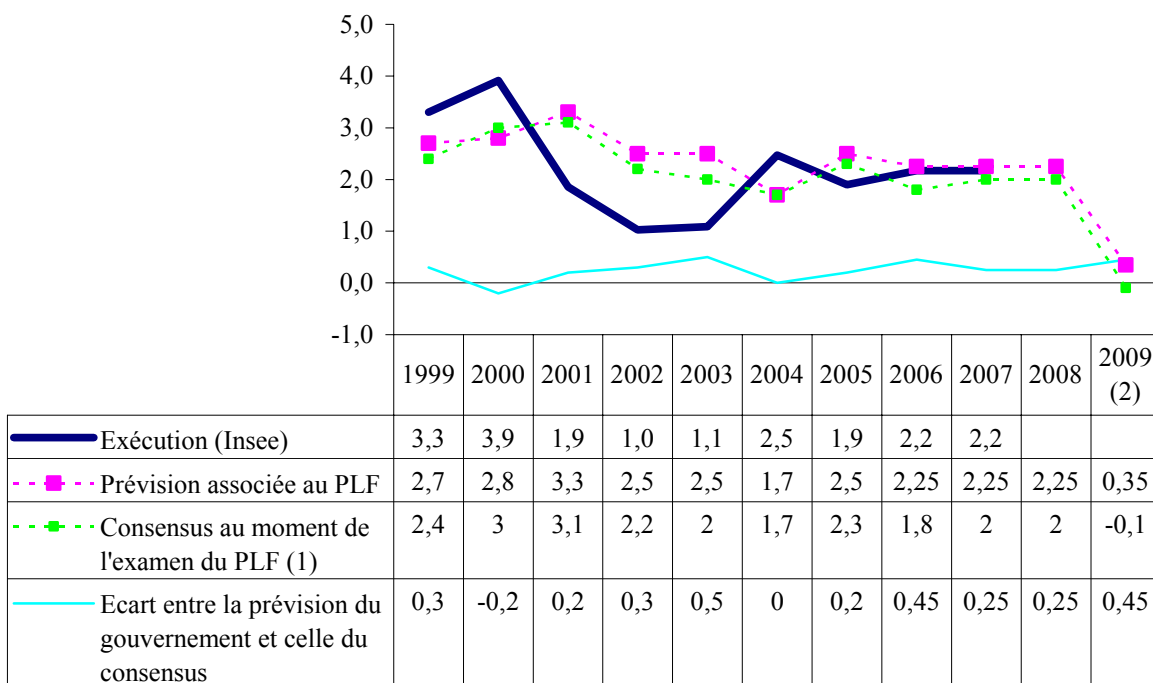
A. LES PRÉVISIONS DE CROISSANCE DU GOUVERNEMENT

1. Les prévisions du gouvernement sont en moyenne supérieures de 0,3 point à la croissance observée

Les prévisions économiques du gouvernement présentent un léger « biais optimiste », de l'ordre de 0,3 point de PIB. En effet, alors que la croissance du PIB a été en moyenne de 2,2 % par an depuis 1999, la prévision moyenne du gouvernement a été de 2,5 % par an, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB : prévision et exécution

(en %)



(1) Commission économique de la Nation, fin septembre ou début octobre, sauf (2) Consensus Forecasts, novembre 2008.

(2) Prévisions de novembre 2008 (Consensus Forecasts, prévisions actualisées du gouvernement). La prévision du gouvernement indiquée ici (0,35 %) est la médiane de l'intervalle indiqué par le gouvernement (0,2 % - 0,5 %).

Sources : Insee, projets de lois de finances, Commission économique de la Nation, Consensus Forecasts

Sur la période 1999-2007, le consensus des conjoncturistes a quant à lui été de 2,3 %, soit 0,1 point de plus que la croissance observée.

2. Le principal problème : la difficulté des conjoncturistes à prévoir un fort écart de la croissance à son potentiel

Le fond du problème ne semble cependant pas être le « biais optimiste » du gouvernement, somme toute modeste, mais **l'impossibilité pratique de prévoir la conjoncture économique à l'horizon d'une année.**

Cela vient en particulier du fait que les conjoncturistes **ont du mal à prévoir les infléchissements de conjoncture.** Comme le montre le graphique ci-avant, l'impact de l'explosion de la « bulle internet » du début des années 2000 a été largement sous-estimé en 2001, 2002 et 2003, les conjoncturistes

prévoyant à chaque fois un retour à la normale, qui ne s'est produit qu'en 2004.

Si l'on excepte l'année 2009, pour laquelle le consensus prévoit une croissance de - 0,1 %, le consensus a toujours prévu depuis la fin des années 1990 une croissance s'écartant assez peu de sa moyenne de 2,3 % par an (avec un maximum de 3,1 % en 2001 et un minimum de 1,7 % en 2004), alors que la croissance effective s'est en pratique davantage écartée de sa tendance, à la hausse (3,9 % en 2000) comme à la baisse (1 % en 2002).

Il paraît donc indispensable d'assortir de variantes le scénario « central » du gouvernement.

B. DE POSSIBLES EFFETS PERVERS ?

Le présent article présente cependant, sous sa forme actuelle, de **possibles effets pervers.**

1. Un risque de pousser le gouvernement à retenir des prévisions de croissance encore plus optimistes

Tout d'abord, le présent article **risque, paradoxalement, de légitimer le « biais optimiste » des prévisions du gouvernement, voire de l'inciter à présenter des prévisions encore plus optimistes.**

La prévision de croissance des gouvernements successifs constitue l'un de ses instruments de politique économique, voire de communication. Comme on l'a indiqué ci-avant, leur prévision de croissance du PIB est supérieure en moyenne de 0,3 point de PIB à la croissance observée.

Par ailleurs, on peut évoquer l'exemple des programmes de stabilité adressés à l'Union européenne, qui prévoient généralement, pour les trois années postérieures à celles de la loi de finances, un scénario « bas » de croissance à 2,5 % (déjà optimiste), et un scénario « haut » de croissance à 3 % (tellement peu vraisemblable qu'il n'est généralement pas évoqué quand on présente les programmations des finances publiques). Le fait de distinguer deux scénarii n'apporte aucun réalisme supplémentaire, le scénario le plus pessimiste étant déjà optimiste.

Dans ces conditions, **le risque est grand que, sous sa forme actuelle, le présent article conduise les gouvernements successifs à retenir des prévisions de croissance aussi, voire plus optimistes, afin que leur scénario « bas » ne soit pas significativement inférieur au consensus des conjoncturistes.**

2. Le risque de scénarii trop proches du scénario central pour apporter une contribution utile au débat

Par ailleurs, des variantes n'ont d'intérêt que si elles supposent une croissance du PIB **significativement différente** de celle du scénario central.

Si le présent article conduisait le gouvernement à continuer de présenter sa prévision de croissance sous la forme d'un intervalle de l'ordre de 0,25 point en dessous et au dessus d'un scénario médian, en ajoutant un « scénario financier bas » et un « scénario financier haut » correspondant respectivement au bas et au haut de cet intervalle, **l'apport au débat serait minime**. Concrètement, cela consisterait à simplement prévoir que le solde public, et donc la dette publique, pourraient être inférieurs ou supérieurs d'environ 0,1 point de PIB aux prévisions, ce qui va de soi.

Il semble donc nécessaire :

- de définir, d'une manière ou d'une autre, les variantes par référence au **consensus des conjoncturistes**. On a vu que la prévision du gouvernement est en moyenne égale à celle du consensus, majorée de 0,3 point en moyenne ;

- de prévoir que les variantes **s'écartent significativement** du scénario central.

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

II. AUTRES MESURES

Action extérieure de l'Etat

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 56

Mise en place d'un double plafonnement de la prise en charge des frais de scolarité

Article rattaché à la mission « **Action extérieure de l'Etat** » (rapport spécial de M. Adrien Gouteyron, annexe 1 au présent rapport).

Administration générale et territoriale de l'Etat

ARTICLE 56

Création d'un droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la carte nationale d'identité (CNI)

ARTICLE 57

Création d'un droit de timbre perçu par l'Etat lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule

ARTICLE 58

Création d'une dotation pour les titres sécurisés

Articles rattachés à la mission « **Administration générale et territoriale de l'Etat** » (rapport spécial de Mme Michèle André, annexe 2 au présent rapport).

Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

ARTICLE 59 A (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'impact de la réorganisation de l'Office national des forêts

ARTICLE 59 B (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'impact de la réorganisation de l'Office national des forêts outre-mer

ARTICLE 59 C (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'organisation des centres régionaux de la propriété forestière

ARTICLE 59 D (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'évolution de la fiscalité agricole et des activités en lien avec l'agriculture

ARTICLE 59

Fixation du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture

ARTICLE 59 bis (nouveau)

Réforme du service public de l'équarrissage

ARTICLE 59 ter (nouveau)

Statut de certaines activités du centre national et des centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière à l'égard de la répression des pratiques anticoncurrentielles

ARTICLE 59 quater (nouveau)

Adaptation du régime de la taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois

Articles rattachés à la mission « **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** » et compte spécial « **Développement agricole et rural** » (rapport spécial de M. Joël Bourdin, annexe 3 au présent rapport).

Aide publique au développement

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 59 quinquies (nouveau)

Affectation au budget de l'Etat de la totalité du résultat bénéficiaire de l'AFD

ARTICLE 59 quinquies (nouveau)

Remise au Parlement d'un rapport sur les institutions de Bretton Woods

ARTICLE 59 sexies (nouveau)

Extension des missions du FONJEP pour le compte des collectivités publiques

Articles rattachés à la mission « **Aide publique au développement** » et comptes spéciaux « **Accords monétaires internationaux** » et « **Prêts à des Etats étrangers** » (rapport spécial de MM. Michel Charasse et Edmond Hervé, annexe 4 au présent rapport).

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

ARTICLE 59 septies (nouveau)

Revalorisation de la retraite du combattant

Article rattaché à la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation** » (rapport spécial de M. Jean-Marc Todeschini, annexe 5 au présent rapport).

Culture

ARTICLE 59 octies (nouveau)

Réduction du délai maximal de paiement entre les entreprises pour les opérations liées au marché du livre

ARTICLE 59 nonies (nouveau)

Détermination de l'impact du droit de suite sur le budget de l'Etat

Articles rattachés à la mission « **Culture** » (rapport spécial de M. Yann Gaillard, annexe 7 au présent rapport).

Défense

ARTICLE 59 decies (nouveau)

Versement d'un pécule modulable d'incitation à une seconde carrière

ARTICLE 59 undecies (nouveau)

Instauration d'une indemnité de départ volontaire pour les ouvriers d'Etat

ARTICLE 59 duodecies (nouveau)

Rapport sur le régime de retraite des marins-pompiers de Marseille et des sapeurs-pompiers de Paris

Articles rattachés à la mission « **Défense** » (rapport spécial de MM. François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guené, annexe 8 au présent rapport).

Ecologie, développement et aménagement durables

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 60

Octroi d'une subvention d'équilibre à l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)

ARTICLE 60

Instauration d'une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures

ARTICLE 61

Augmentation du taux de prélèvement pour l'alimentation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)

Articles rattachés à la mission « **Ecologie, développement et aménagement durables** » et aux comptes spéciaux « **Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route** » et « **Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres** » (rapport spécial de MM. Alain Lambert, Gérard Miquel, Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, annexe 10 au présent rapport).

Immigration, asile et intégration

ARTICLE 62

Ressources propres du futur opérateur en charge de la politique d'immigration et d'intégration

ARTICLE 63

Révision des catégories de bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente (ATA)

Articles rattachés à la mission « **Immigration, asile et intégration** » (rapport spécial de M. Pierre Bernard-Reymond, annexe 15 au présent rapport).

Outre-mer

ARTICLE 64

Dotation exceptionnelle liée à la réforme de l'état-civil dans les communes de Mayotte et dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte

ARTICLE 65

Réforme des exonérations de cotisations patronales en faveur de l'outre-mer

Articles rattachés à la mission « **Outre-mer** » (rapport spécial de MM. Marc Massion et Eric Doligé, annexe 18 au présent rapport).

Recherche et enseignement supérieur

ARTICLE 66

Prorogation des dispositions relatives aux pôles de compétitivité

ARTICLE 66 bis (nouveau)

Rapport sur l'impact financier de la mise en œuvre de mesures permettant la délivrance de conventions de stages par les établissements d'enseignement supérieur ou les établissements scolaires

ARTICLE 66 ter (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'évolution du financement par le budget de l'enseignement supérieur et sur la place des docteurs dans l'économie française

Articles rattachés à la mission « **Recherche et enseignement supérieur** » (rapport spécial de MM. Philippe Adnot et Christian Gaudin, annexe 22 au présent rapport).

Relations avec les collectivités territoriales

ARTICLE 67

Modification, en faveur de la péréquation, des règles d'évolution de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

ARTICLE 68

Révision du droit à compensation des régions au titre de la compétence « Services régionaux de voyageurs » (SRV)

ARTICLE 69

Effets de la diminution de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) en 2009 au profit des communes les plus défavorisées

ARTICLE 70

Réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

ARTICLE 71

Dotation d'aménagement urbain destinée à financer les projets d'aménagement et de développement des communes prioritaires éligibles à la DSU

ARTICLE 72

Création d'un fonds destiné aux communes qui perdent des ressources du fait de la restructuration des armées

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 72

Prise en compte, dans la répartition 2009, dans le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), des expérimentations du revenu de solidarité active (RSA)

Articles rattachés à la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** » et au compte spécial « **Avances aux collectivités territoriales** » (rapport spécial de M. Pierre Jarlier, annexe 24 au présent rapport).

Santé

ARTICLE 73

Mode de calcul et de recouvrement de certaines taxes affectées à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)

Article rattaché à la mission « **Santé** » (rapport spécial de M. Jean Jacques Jégou, annexe 26 au présent rapport).

Solidarité, insertion et égalité des chances

ARTICLE 74

Renforcement de la convergence tarifaire et de la rationalisation des coûts dans les établissements médico-sociaux financés par l'Etat

ARTICLE 75

Mesures de réforme de l'allocation de parent isolé (API)

ARTICLE 76

Mesures en faveur de l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et réforme des modalités de revalorisation de l'allocation

ARTICLE 76 bis (nouveau)

Création d'un document de politique transversale relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes

Articles rattachés à la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » (rapport spécial de MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, annexe 29 au présent rapport).

Sport, jeunesse et vie associative

ARTICLE 77

Droits et obligations du Centre national pour le développement du sport (CNDS)

ARTICLE 78

Aménagement du droit à l'image collective (DIC)

ARTICLE 78 bis (nouveau)

Transmission annuelle du « jaune » budgétaire relatif aux associations

Articles rattachés à la mission « **Sport, jeunesse et vie associative** » (rapport spécial de M. Michel Sergent, annexe 30 au présent rapport).

Travail et emploi

ARTICLE 79

Mesures en faveur de la formation et de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés

ARTICLE 80

Suppression de la prise en charge par l'Etat de l'allocation de fin de formation (AFF)

ARTICLE 81

Réduction du taux de l'abattement de cotisations patronales de sécurité sociale applicable aux particuliers employeurs

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 81

Remise au Parlement d'un rapport du gouvernement évaluant l'efficacité sur l'emploi des exonérations générales et ciblées de charges sociales

Articles rattachés à la mission « **Travail et emploi** » (rapport spécial de M. Serge Dassault, annexe 31 au présent rapport).

Ville et logement

ARTICLE 82

Modification du régime des exonérations de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines (ZFU)

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 82

Calcul du montant des aides personnelles au logement

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 82

Inscription dans le compte général de l'Etat de la provision pour risque contentieux lié au droit au logement opposable

ARTICLE 83 (nouveau)

Demande de rapport au Parlement sur le financement du programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) par le 1 % Logement

Articles rattachés à la mission « **Ville et logement** » (rapport spécial de M. Philippe Dallier, annexe 32 au présent rapport).

Contrôle et exploitation aériens

ARTICLE 84 (nouveau)

Perspectives d'évolution statutaire de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)

Article rattaché au budget annexe « **Contrôle et exploitation aériens** » (rapport spécial de M. Yvon Collin, annexe 10 au présent rapport).

Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat

ARTICLE 85 (nouveau)

Mises à disposition d'immeubles de l'Etat à UBIFrance

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 85

Affectation au désendettement d'une fraction minimum du produit des cessions immobilières de l'Etat

Articles rattachés au compte spécial « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** » (rapport spécial de M. Jean-Pierre Fourcade et Mme Nicole Bricq, annexe 12 au présent rapport).

Avances à l'audiovisuel

ARTICLE 86 (nouveau)

Prorogation en 2009 d'exonérations de redevance audiovisuelle

ARTICLE 87 (nouveau)

Dépôt de rapports sur une extension de l'assiette de la redevance

ARTICLE 88 (nouveau)

Evolution des frais d'assiette et de recouvrement

Articles rattachés au compte spécial « **Avances à l'audiovisuel** »
(rapport spécial de M. Claude Belot, annexe 17 au présent rapport).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **jeudi 4 décembre 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur les **articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2009**, adopté par l'Assemblée nationale.

A l'issue d'un large débat, **la commission a décidé d'adopter 18 amendements et de réserver les articles 54 *bis* (nouveau) et 55 *ter* (nouveau)**.

Le compte-rendu sera disponible en ligne dans le « Bulletin de la semaine du 1^{er} décembre 2008 » à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>