

N° 376

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 1982.

RAPPORT

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 rectificative pour 1982.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 875, 891, 892 et in-8° 151.

Sénat : 356 (1981-1982).

Lois de finances rectificatives. — *Artisans* (art. 13) - *Assurance construction* (art. 27) - *Banques et établissements financiers* (art. 5) - *Budget de l'Etat - Centres de gestion et associations agréés* (art. 23) - *Charges communes* (art. 7 et 8) - *Conjoint* (art. 23) - *Crédit agricole* (art. 5) - *Crédit mutuel* (art. 5) - *Dotations globales de fonctionnement* (art. 26) - *Droits d'enregistrement et de timbre* (art. 24) - *Entreprises publiques* (art. 8) - *Equilibre budgétaire* (art. 6) - *Exploitants agricoles* (art. 21 et 22) - *Fonds de compensation des risques de l'assurance et de la construction* (art. 27) - *Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle* (art. 17) - *Français de l'étranger* (art. 25) - *Impôts et taxe* (art. 4) - *Impôt sur le revenu* (art. 23 et 25) - *Investissements* (art. 21) - *Jeunes* (art. 22) - *Relations extérieures* (art. 7) - *Salaires* (art. 10) - *Taxe d'habitation* (art. 1^{er} et 19) - *Taxe professionnelle* (art. 2, 10 à 18) - *Taxes foncières - Taxe sur la valeur ajoutée* (art. 3 et 26).

SOMMAIRE

	Pages
PRÉSENTATION GÉNÉRALE	3
A. — Les premiers résultats de l'action économique menée depuis un an	3
B. — Le soutien à l'investissement des entreprises publiques et privées	6
C. — Des choix peu conciliables	12
EXAMEN DES ARTICLES	17
PREMIÈRE PARTIE. — CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	19
Titre premier. — Dispositions relatives aux ressources	19
Art. 1 : Taxe d'habitation. — Dégrèvement en faveur des personnes âgées de plus de 60 ans	19
Art. 2 : Taxe professionnelle. — Mesures d'allègement des cotisations en 1982 ...	21
Art. 3 : Taxe sur la valeur ajoutée	25
Art. 4 : Impôt exceptionnel sur certaines dépenses des institutions financières ...	34
Art. 5 : Fixation de la date d'entrée en vigueur de certains articles de la loi de finances rectificative pour 1981 n° 81-1180 du 31 décembre 1981	37
Titre II	40
Art. 6 : Equilibre général	40
DEUXIÈME PARTIE. — MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	44
Titre premier. — Dispositions applicables à l'année 1982	44
Art. 7 : Dépenses ordinaires des services civils. — Ouvertures	44
Art. 8 : Dépenses en capital des services civils. — Ouvertures	46
Art. 9 : Ratification du décret d'avance n° 82-179 du 22 février 1982	47
Art. 9 bis : Impôt sur les grandes fortunes : exonération des droits de la propriété littéraire et artistique.....	51
Titre II. — Dispositions permanentes	53
Art. 10 : Réduction de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle et compensation de cette mesure	53
Art. 11 : Prise en compte pour moitié des augmentations de la valeur locative des matériels dans les bases de la taxe professionnelle.....	56
Art. 12 : Taxe professionnelle. — Institution d'une réduction dégressive sur la valeur locative des matériels.....	61
Art. 13 : Taxe professionnelle. — Régime d'imposition des artisans	64
Art. 14 : Taxe professionnelle. — Calcul des taux.....	65

Art. 14 <i>bis</i> : Modification des règles de compensation pour l'Etat des pertes de recettes résultant des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties prévues par les articles 1383 à 1385 du C.G.I.	69
Art. 15 : Plafonnement du taux de la taxe professionnelle	70
Art. 16 : Taxe professionnelle. — Cotisation de péréquation	74
Art. 17 : Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. — Origine et affectation des ressources	77
Art. 18 : Taxe professionnelle. — Présentation au Parlement d'un rapport	81
Art. 19 : Présentation d'un rapport au Parlement sur une éventuelle modification des assiettes de la taxe d'habitation et des taxes foncières	82
Art. 20 : Actualisation des valeurs locatives foncières	83
Art. 21 : Extension de l'aide fiscale à l'investissement aux exploitants agricoles ...	86
Art. 22 : Aide fiscale en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs	89
Art. 23 : Relèvement de la limite de déduction du salaire du conjoint des adhérents des centres et associations de gestion agréés	92
Article additionnel : Prorogation du Fonds national de compensation des salaires versés aux maîtres d'apprentissage	93
Art. 24 : Abrogation de tarifs de droit de timbre non applicables	96
Art. 25 : Suppression de l'exonération des placements financiers pour les Français qui deviennent des non résidents	97
Art. 26 : Fixation du taux du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement	99
Art. 27 : Contribution pour l'assurance de la construction	100
AMENDEMENTS	112

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi de finances rectificative se propose de soutenir l'investissement pour améliorer l'emploi. Après avoir rappelé l'objectif de l'action économique qu'il a menée depuis un an et recherché les causes du fléchissement de l'activité actuellement enregistré, le Gouvernement soumet à l'approbation du Parlement certaines dispositions pour stimuler l'équipement des entreprises publiques et privées.

Nous efforçant de le suivre dans la démarche ainsi entreprise, nous nous interrogerons sur les résultats de l'action économique ; puis nous examinerons les moyens ainsi mis en œuvre pour soutenir l'investissement et en étudierons les incidences.

A. — LES PREMIERS RÉSULTATS DE L'ACTION ÉCONOMIQUE MENÉE DEPUIS UN AN

Le Gouvernement, à partir de données nécessairement partielles, entend démontrer que les résultats de l'action économique conduite depuis un an sont encourageants.

C'est ainsi qu'il est amené à constater :

- une progression de la valeur ajoutée industrielle entre la fin du premier trimestre et le quatrième trimestre de 1981 ;
- des signes d'amélioration en matière d'emploi ;
- un lent ralentissement de la hausse des prix.

Cependant, force est de souligner que le cadre choisi au départ, celui de l'année, n'est pas respecté quand les résultats chiffrés ne coïncident pas avec la démonstration souhaitée.

1. — La stagnation de la production industrielle

On observe qu'en dépit de la relance entreprise, la production industrielle a retrouvé, sur la base de la dernière moyenne trimestrielle publiée (janvier-février-mars : 128) le niveau déjà atteint six mois auparavant.

Dans ces conditions, il est certes difficile de parler de « progression ».

2. — La dégradation de la situation de l'emploi

Soulignant « l'amélioration lente mais significative du climat des affaires », le Gouvernement met également l'accent sur « de nombreux signes » qui, dans le domaine de l'emploi traduiraient, selon lui, les progrès obtenus. Il indique à cet égard que :

— la baisse des effectifs a été enrayée au quatrième trimestre de 1981 ;

— la croissance des demandes d'emplois a diminué (de + 38 000 par mois au cours du premier semestre 1981 à + 18 000 de novembre 1981 à mars 1982) ;

— les offres d'emplois en fin de mois ont recommencé, depuis décembre 1981, d'augmenter (de 71 000 en novembre 1981 à 78 000 en mars 1982) ;

— les effectifs de chômeurs partiels ont baissé de 23 % de mars 1981 à mars 1982 et les licenciements économiques de 28 % au cours de la même période.

Certaines de ces informations sont exactes. D'autres méritent d'être complétées, voire rectifiées.

Sans doute observe-t-on :

— un ralentissement du rythme de progression des demandes d'emploi (+ 13 % sur les sept derniers mois contre + 26 % sur la période mars-août 1981) ;

— un redressement des offres d'emploi (de 61 400 fin novembre 1981 à 77 900 fin mars 1981).

Toutefois, ce freinage relatif ne saurait faire oublier que la dégradation du marché de l'emploi se poursuit. En effet, malgré un vaste programme de créations d'emplois publics et parapublics (125 000

devraient être créés fin 1982), malgré le plan avenir jeunes (fin mars 1982, 424 000 sur un objectif de 622 000), malgré les contrats de solidarité passés avec les entreprises et les collectivités locales, on note que :

— le nombre des personnes atteintes par le chômage était de 1 964 000 fin mars 1982, soit 284 000 de plus que fin juillet 1981 (début de l'application du programme-emploi) ;

— la durée moyenne du chômage s'est allongée de manière significative : elle s'établit à 271 jours en mars 1982, soit + 18 % en un an ;

— le nombre des chômeurs indemnisés a fortement augmenté (+ 26 % en un an).

Au surplus, si la baisse des licenciements économiques est due certes à la diminution du nombre des faillites, elle reste surtout liée au nombre d'emplois à durée déterminée dont l'expiration n'autorise pas de licenciements économiques. Convient-il de s'en féliciter ?

3. — La poursuite de la hausse des prix

Le « ralentissement relatif » enregistré dans le domaine des prix depuis quatre mois constituerait, selon les pouvoirs publics, un autre résultat encourageant.

En fait, sur la base des trois derniers mois connus, **le rythme annuel de hausse des prix est de 13,9 % en France dans le même temps où, dans tous les autres pays industrialisés, l'inflation recule de manière sensible pour tomber chez certains au voisinage de 4 à 5 %.**

C'est dire que le différentiel d'inflation qui atteignait déjà 5,5 points en février dernier, est en train encore de s'aggraver. Ce décalage menace la compétitivité de nos produits, donc nos exportations, notre rythme d'activité et par suite l'emploi. A moins que cette dégradation quasi-générale ne soit artificiellement et provisoirement enrayerée, un jour prochain, par un réaligement monétaire.

Au total, dans les domaines de la production, de l'emploi et des prix, les résultats sont loin d'être encourageants. En vérité, il ne pouvait en être autrement, dès lors que le Gouvernement présenté comme celui du changement, perpétuant certaines erreurs précédentes, a aggravé les tendances inflationnistes par un alourdissement des charges des entreprises.

Le temps du vrai changement est-il enfin venu ? C'est, semble-t-il, la volonté affichée aujourd'hui par le Gouvernement qui, en présentant ce projet de loi de finances rectificative, entend désormais stimuler l'investissement pour permettre, dit-il, de « raffermir la croissance ».

B. — LE SOUTIEN A L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET PRIVÉES

Observant que la reprise de la croissance s'est quelque peu ralentie au cours des mois récents, le Gouvernement considère que « deux facteurs se sont conjugués pour expliquer cette inflexion » :

— un nouvel affaiblissement de la demande mondiale qui porterait préjudice à la fois à nos exportations en volume et au solde de notre commerce extérieur ;

— la demande des entreprises qui reste prudente, les résultats d'exploitation étant en général encore médiocres et les perspectives internationales incertaines.

D'où un train de mesures en faveur de l'investissement tendant à relayer une relance de la consommation qui s'essouffle.

1. — Les actions de stimulation

Elles concernent les entreprises publiques et privées.

a) **Les entreprises publiques** : l'article 8 du présent collectif dispose qu'un crédit supplémentaire de **3 milliards de francs** est ouvert au budget des **Charges Communes** (chapitre 54-90) au titre **d'apports au fonds de dotation en capital des entreprises publiques ou d'économie mixte**.

A ces concours directs de l'Etat s'ajouteraient des crédits versés par les banques et compagnies financières publiques sous forme **d'apports en capital et de prêts participatifs** : **9 milliards de francs** environ pourraient ainsi être mis à la disposition des entreprises publiques pour leur permettre de structurer leur bilan et de développer leur programme d'investissements.

b) **Les entreprises privées** : outre l'effet d'entraînement sur les programmes d'équipement des entreprises privées attendu de la relance des investissements des entreprises publiques, des mesures intéressant **la taxe professionnelle** seront mises en œuvre dès 1982.

A cet effet il est proposé :

— **d'anticiper sur le remplacement de la cotisation nationale par une cotisation de péréquation, sur la réduction du poids des salaires et sur la prise en compte progressive des investissements**, en accordant, dès cette année, des **allègements** du même ordre de grandeur : ceux-ci résulteraient :

- de la diminution du taux de la cotisation nationale de 6 à 2 % en 1982 : celle-ci serait supprimée en 1983. Cette mesure s'appliquerait aux 2,4 millions de redevables de la taxe ;

- d'une réduction exceptionnelle égale à 5 % des cotisations au profit des redevables, quand les bases d'imposition comprennent des salaires et des valeurs locatives autres que foncières ;

— de modifier le plafonnement établi par rapport à la patente payée en 1975 ;

— d'accorder un avantage supplémentaire sous forme d'un **dégrèvement, pendant deux ans, de taxe professionnelle** (3 000 F ou 1 000 F selon les cas par emploi créé), aux entreprises qui participent le plus directement à la lutte contre le chômage, en s'engageant à créer des emplois dans le cadre **d'un contrat de solidarité**.

Le coût de l'ensemble de ce dispositif, qui sera **intégralement supporté** par le budget de l'Etat, est de **5 milliards de francs en 1982**.

Parallèlement, afin de permettre à l'agriculture de poursuivre son effort d'équipement et de modernisation, il est prévu d'étendre aux exploitations agricoles le bénéfice de l'aide fiscale à l'investissement actuellement réservée aux entreprises industrielles et commerciales. Ainsi pourra être déduite du bénéfice imposable une fraction du prix de revient, hors T.V.A., des investissements réalisés selon les taux suivants :

- 15 % pour 1982,
- 10 % pour 1983,
- 5 % pour 1984 et 1985.

Réservée exclusivement aux entreprises qui ne procèdent pas à des réductions d'emplois, cette mesure s'appliquerait aux créations et

acquisitions de biens d'équipement agricole amortissables selon le mode dégressif, réalisées entre le 1^{er} janvier 1982 et le 31 décembre 1985 : son coût est évalué à 400 millions de francs en 1983.

2. — Un dispositif financièrement équilibré

L'année 1981 a été marquée, au plan budgétaire, par un déficit substantiel de 81 milliards de francs. Certes celui-ci ne représente que 2,6 % du P.I.B., soit l'un des plus faibles des pays de l'O.C.D.E. Mais ce constat ne saurait constituer une justification.

En tout état de cause, le Gouvernement a jugé indispensable dans le contexte économique actuel, de présenter un « collectif » qui ne modifie pas le solde d'exécution prévisionnel de la loi de finances pour 1982, décision que, sur le fond, l'on ne saurait qu'approuver, même si elle s'accompagne de modifications non négligeables apportées à la fiscalité.

a) Le déficit budgétaire maintenu.

Le dispositif financier du présent projet de loi de finances rectificative tel qu'il a été modifié par l'Assemblée Nationale est légèrement suréquilibré de 100 millions de francs : en effet, aux 11,975 milliards de francs de dépenses ou de réduction de recettes propres correspondent 12,075 milliards de francs de recettes nouvelles ou d'économies.

a1) Les dépenses et moins-values de recettes sont les suivantes :

— 5 milliards de francs : allègement de la taxe professionnelle en faveur des entreprises qui créent des emplois ou investissent ;

— 3 milliards de francs : dotations en capital aux entreprises publiques ;

— 2,6 milliards de francs : réduction du taux de 7 % à 5,5 % à compter du 1^{er} juillet 1982 de la T.V.A. applicable aux produits de première nécessité ;

— 875 millions de francs : exonération totale de la taxe d'habitation pour l'ensemble des personnes âgées de plus de 60 ans et pour les veufs et les veuves non imposables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les grandes fortunes : cette mesure concernerait 1,5 million de redevables ;

— **500 millions de francs** : prise en charge d'une fraction du coût de notre approvisionnement énergétique.

a2) **Les recettes nouvelles ou réductions de dépenses** se répartissent ainsi :

+ **5,7 milliards de francs** : relèvement du taux normal et du taux intermédiaire de la T.V.A. de 17,6 % à 18,6 % à compter du 1^{er} juillet 1982 ;

+ **2,15 milliards de francs** : annulation de 250 millions de crédits aux budgets de l'Industrie (150 millions), des Relations Extérieures (35 millions), de la Coopération (65 millions) et de 1,9 milliard de dotations aux Comptes spéciaux du Trésor (1,4 million au titre des prêts du F.D.E.S. et 500 millions des prêts à la Banque française du commerce extérieur) afin de couvrir le surcoût des importations de gaz algérien ;

+ **1,75 milliard de francs** : prise en compte de la normalisation du régime fiscal du Crédit agricole et du Crédit mutuel ;

+ **1,6 milliard de francs** : dividendes versés par les nouvelles entreprises publiques à l'Etat ;

+ **875 millions de francs** : contribution exceptionnelle sur certaines dépenses et charges acquittée par les institutions financières.

Le tableau ci-après récapitule les dépenses et recettes supplémentaires :

PROJET DE « COLLECTIF » 1982

(en millions de francs.)

Dépenses		Recettes	
— Allègement de taxe professionnelle	5 000	— Relèvement de T.V.A.	5 700
— Dotations en capital aux entreprises publiques.....	3 000	— Annulation de crédits	2 150
— Réduction de T.V.A.....	2 600	— Fiscalisation du crédit agricole	1 750
— Dégrèvement de taxe d'habitation	875	— Dividendes versés à l'Etat par les entreprises nationales ..	1 600
— Prise en charge d'une fraction du surcoût du gaz algérien	500	— Contribution exceptionnelle des institutions financières	875
	11 975		12 075

b) Les mesures fiscales proposées.

Elles intéressent tant la fiscalité locale que les impôts d'Etat.

b1) La fiscalité locale : d'importantes modifications sont proposées au titre de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation.

b11) La taxe professionnelle : outre le sensible allègement de la cotisation due en 1982 par les entreprises qui créent des emplois ou qui investissent, il est prévu, à compter de 1983, la mise en œuvre de nouvelles dispositions tendant essentiellement à :

— diminuer de 10 % la part des salaires retenue dans les bases de calcul, afin d'atténuer le poids de la taxe due par les entreprises de main d'œuvre et d'encourager la création d'emplois ;

— prendre en compte pour moitié les augmentations de la valeur locative ;

— réduire, de manière dégressive, la valeur locative des matériels ;

— atténuer les ressauts d'imposition résultant de l'embauche d'un salarié supplémentaire pour les petits artisans ;

— limiter l'évolution du taux de la taxe professionnelle à celle de la taxe d'habitation, sauf si l'évolution du taux moyen des trois taxes sur les ménages est moins élevée ;

— abaisser le taux plafond de la taxe professionnelle afin de faire disparaître les écarts excessifs entre les pressions fiscales locales actuellement enregistrées sur une échelle de 1 à 10 environ ;

— instituer une cotisation de péréquation assise sur les bases taxables des entreprises et se substituant à la cotisation nationale de taxe professionnelle instituée par la loi du 10 janvier 1980 ;

— préciser l'origine et l'affectation des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

b12) La taxe d'habitation : la volonté de remédier rapidement à certains défauts de cet impôt a conduit le Gouvernement à proposer dès 1982 l'exonération de cette taxe en faveur des personnes âgées de plus de soixante ans et des veufs ou veuves qui ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les grandes fortunes.

Il s'agit d'une mesure de justice sociale applicable à 1,5 million de redevables et qui ne préjuge pas les modalités d'une réforme plus vaste

de la taxe d'habitation : elle sera intégralement compensée par le budget de l'Etat et ne se traduira donc pas par une perte de recettes pour les collectivités locales.

b2) **Les impôts d'Etat** : à côté de dispositions diverses, une place à part doit être faite aux aménagements de la T.V.A.

b21) Des dispositions diverses ; ainsi :

— les **agriculteurs** bénéficieront de l'aide fiscale à l'investissement et de l'allègement fiscal en faveur des entreprises nouvelles ;

— les **conjointes d'entrepreneurs individuels** verront leur régime fiscal amélioré, grâce à la possibilité de déduire un salaire fiscal dans la limite du SMIC ;

— les **institutions financières, banques, établissements financiers, SICOMI, compagnies d'assurances** supporteront, en revanche, une taxe exceptionnelle sur certaines dépenses.

b22) La révision des taux de T.V.A.

La réforme la plus importante au plan fiscal est sans doute celle qui affecte la T.V.A.

Deux éléments caractéristiques doivent être soulignés :

— d'une part l'institution d'un **taux spécifique de 5,5 % au lieu de 7 % portant sur les produits de première nécessité**, c'est-à-dire les produits alimentaires : il s'agit par cette mesure de répondre aux engagements du Président de la République en la matière ;

— d'autre part, le **relèvement de 1 point du taux normal qui passe ainsi de 17,6 % à 18,6 %**, relèvement justifié uniquement par des raisons de trésorerie : le produit attendu permet, en effet, de faire face à une fraction importante des dépenses supplémentaires résultant de la mise en œuvre du présent « collectif ».

Dès lors, il existera désormais en France quatre taux de T.V.A. (au lieu de trois) : 5,5 %, 7 %, 18,6 %, 33,1/3 %.

Parallèlement, il est proposé d'appliquer le taux normal (au lieu du taux majoré) sur les véhicules spéciaux pour handicapés et sur les dispositifs permettant à ceux-ci de conduire des voitures automobiles.

Enfin, conformément aux décisions gouvernementales, la T.V.A. sur le gazole sera rendue progressivement réductible à hauteur de 50 % pour les assujettis à la T.V.A.

Tel est le dispositif envisagé dans ce projet de loi de finances rectificative afin d'assurer le financement d'actions de stimulation des programmes d'équipement des entreprises publiques et privées, sans toutefois modifier le solde d'exécution prévisionnel de la loi de finances pour 1982.

C. — DES CHOIX PEU CONCILIAIBLES

Il convient de se féliciter que soient reconnus l'urgence de l'impératif industriel ainsi que le respect d'une certaine éthique budgétaire.

Votre Commission des Finances qui n'a cessé de réclamer depuis des années un allègement des charges des entreprises et une modération des dépenses budgétaires, sans être toujours entendue, ne peut que souligner ce qui lui paraît être le commencement de la sagesse. Mais pourquoi faut-il qu'à peine orienté dans cette direction salutaire, le Gouvernement éprouve le besoin d'engager une réforme de la fiscalité indirecte qui risque de ruiner, à elle seule, une grande partie des efforts qu'il a enfin consentis ?

1. — Un certain réalisme

a) Des préoccupations industrielles :

Certes, l'allègement de la taxe professionnelle de 5 milliards de francs ne saurait — et de loin — compenser l'alourdissement des charges qui, depuis près d'un an, ont pesé sur les entreprises : en fait, cet accroissement de charges qui serait de 25 milliards en 1982 et de 35 milliards en 1983 selon certaines estimations, a contribué à aggraver le retard de l'investissement en France, alors que nos concurrents étrangers exploitaient cette faiblesse pour prendre des parts de marché à l'étranger et s'installer en force sur notre marché intérieur.

Fidèle à sa conception économique, le Gouvernement entend favoriser les entreprises nationales qui devraient bénéficier, outre les dotations en capital de 3 milliards de francs, de prêts participatifs à bas taux d'intérêt. La question se pose de savoir si ces dotations seront

destinées en priorité à celles de ces entreprises qui ont présenté en 1981 des comptes déficitaires : dès lors, parmi les plus nouvellement nationalisées, PUK, Rhône-Poulenc, CII-HB pourraient en bénéficier.

Au demeurant, les établissements nationalisés devraient constituer le fer de lance de l'investissement. Il va de soi que pour être gagné, un tel pari repose essentiellement sur l'adoption, dans des conditions réfléchies, de décisions autorisant l'utilisation rapide des crédits consentis.

b) La réforme de la fiscalité locale :

Les aménagements apportés à la taxe professionnelle, la mesure de solidarité tendant à supprimer la taxe d'habitation pour les personnes âgées de plus soixante ans et les veufs ou veuves ne payant pas l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les grandes fortunes ont reçu l'approbation de votre Commission des Finances. Sans doute eût-il été souhaitable de prévoir l'extension de cette dernière disposition en faveur de toutes les personnes nécessiteuses.

c) Une apparente reconversion à la rigueur budgétaire :

Il en va de même de l'équilibre entre les dépenses nouvelles et les recettes supplémentaires.

En particulier, l'absence de toute dotation au profit des ministères est opportune : c'est, dans le sens du changement tant affirmé, le premier facteur d'importance dans le domaine des choix budgétaires. Il faut toutefois souligner que, dans la loi de finances initiale, les administrations ont été bien pourvues et que certaines ne parviendront sans doute pas à consommer l'intégralité des crédits qui leur ont été affectés.

En fait, l'équilibre financier de ce « collectif » est amplement justifié par la situation économique elle-même : basées sur un objectif de croissance de 3,3 % — que votre Commission des finances a toujours considéré comme irréaliste —, les prévisions budgétaires doivent d'ores et déjà être nettement rectifiées. Le niveau de croissance se situerait, selon les déclarations récentes et encore trop optimistes du Premier Ministre, autour de 2,5 %, ce qui aggraverait le déficit prévisionnel, compte tenu du manque à gagner en matière de recettes fiscales.

Il n'était pas possible, dans de telles conditions, d'alourdir encore le déficit budgétaire, étant observé qu'aucune indication précise ne

permet de savoir si l'important déséquilibre attendu des comptes sociaux ne sera pas compensé, en définitive, en fin d'année, par une contribution de l'Etat.

2. — Un manque de cohérence

a) L'intervention des entreprises nationalisées.

Afin d'équilibrer le « collectif », des sommes importantes sont prélevées sur les entreprises nationalisées : ainsi, celles-ci (qu'il s'agisse des grandes industries ou des établissements bancaires) verseront à l'Etat, actionnaire unique, des dividendes à hauteur de 1,6 milliard de francs. Cela au moment même où elles présentent globalement des besoins de financement estimés à environ 9 milliards de francs pour cette année. Il est prévu, à cet égard, de fournir à certaines d'entre elles des dotations en capital d'un montant de 3 milliards, les 6 milliards restants devant être fournis, au moins en partie, par les banques nationalisées.

Par ailleurs, les institutions financières verseront une contribution exceptionnelle de 875 millions de francs et devront prendre des participations et accorder des prêts participatifs aux entreprises nationalisées.

Si l'on admet que les banques nationalisées sont des entreprises, force est de reconnaître dans cette intervention de l'Etat une certaine incohérence : ou bien les banques financent l'industrie et pour ce faire doivent gagner de l'argent et disposer davantage de fonds propres, ou bien elles sont obligées de verser des sommes toujours plus importantes au Trésor et aux entreprises nationales ; elles ne seront plus alors en mesure de financer l'investissement industriel privé que l'on entend soutenir.

Au reste, la notion de soutien demanderait elle-même à être précisée : s'il s'agit de porter secours à des entreprises en grande difficulté, le risque n'est-il pas de condamner les banques à connaître à terme, à leur tour, d'inextricables problèmes, notamment si elles sont mises en demeure d'acquérir des actions dont la valeur comptable pourrait baisser dangereusement ? Dans une économie de marché un minimum de cohérence est indispensable entre le capitalisme d'Etat et le capitalisme tout court sous peine d'aller à de graves déboires.

b) L'amputation des crédits d'investissement public.

Le présent « collectif » doit assurer la stimulation de l'investissement, mais des considérations d'une autre portée ont été prises en compte. **L'achat du gaz algérien**, payé dans des conditions contractuelles particulières non seulement quant au prix fixé mais encore quant à la rétroactivité acceptée, entraîne un surcoût épongé par une contribution budgétaire substantielle. Celle-ci serait procurée par l'amputation de près de 2 milliards de francs des crédits de prêts du Fonds de développement économique et social d'une part, et de la Banque française du commerce extérieur d'autre part.

Autrement dit, dans le cadre du soutien à l'équipement fixé comme objectif par le Gouvernement, il est proposé, pour des raisons complètement étrangères à ce soutien, de réduire le montant des prêts versés pour assurer précisément le développement des investissements. Où est la cohérence dans une telle démarche ?

c) La manipulation de la T.V.A.

Dans le temps même où il propose d'exonérer de la taxe d'habitation les personnes âgées de plus soixante ans et les veufs ou veuves non imposables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les grandes fortunes et de réduire de 7 % à 5,5 % le taux de la T.V.A. applicable aux produits de première nécessité, le Gouvernement consent à relever d'un point le taux normal de la T.V.A., impôt qui précisément frappe le consommateur sans considération de ses ressources.

Ce taux normal est, comme le nom l'indique, le plus pratiqué et les produits auxquels il est applicable sont ceux le plus couramment consommés aussi bien par les personnes âgées que par celles qui ne peuvent se contenter de vivre que des produits de première nécessité. A l'évidence, ces décisions manquent de cohérence.

Au reste, la « compensation » offerte par la création du taux de 5,5 % risque de rester illusoire si un contrôle rigoureux de l'application des nouveaux barèmes de prix n'est pas effectué au niveau de la distribution. En effet, pour que la baisse de la T.V.A. sur les produits de première nécessité soit réelle, il importe que les services des ministères de l'Economie et des Finances d'une part et de la Consommation d'autre part s'emploient à ce qu'elle soit intégralement répercutée au niveau du consommateur.

Ce qui paraît surprenant, c'est que le Gouvernement accepte, sous le couvert de cette réduction partielle, de relever le taux normal de la T.V.A. qui constitue un impôt, à la fois injuste, inflationniste et relativement fraudé.

Le souci de justice sociale et la menace de dérapage des prix qui s'imposaient en la matière ont moins pesé que les avantages incontestables que représente une augmentation de la T.V.A. : c'est, en effet, un impôt indolore, qui non seulement rapporte beaucoup d'argent (1 point supplémentaire applicable au taux normal rapporterait au Trésor 5,7 milliards de francs en 1982 et 15,26 milliards en 1983), encourage l'investissement en supprimant les doubles impositions, mais encore ne frappe pas nos produits vendus à l'étranger et est, en revanche, supporté par les produits étrangers vendus en France.

Certes, compte tenu de la démarche faussement « égalitaire » que traduit la réforme de T.V.A. proposée, le Gouvernement a indiqué que l'incidence sur les prix ne serait que de 0,13 % : mais il s'agit là d'un effet optique. Il faudrait ajouter que, d'après les estimations fournies par le modèle METRIC, les modifications de cette taxe réduiront de 0,2 % le niveau de la consommation, ce qui pèsera sur l'activité économique.

Par ailleurs, la quasi-indexation des salaires sur les prix entraînera une augmentation des coûts de production, une détérioration de la compétitivité de nos produits, un fléchissement de l'investissement évalué selon les mêmes sources à 0,2 % la première année et une réduction à terme de l'emploi, de l'ordre de 30 000 emplois en moins.

*

* *

Ce qui serait grave, au-delà de ces sombres perspectives, c'est que la décision de relever les taux de T.V.A. pourrait être à nouveau adoptée demain, en vue d'offrir au Gouvernement, sans mal apparent pour les contribuables, des ressources supplémentaires, notamment pour faire face à de difficiles échéances sociales.

Ce projet de loi de finances rectificative souffre ainsi de contradictions dont la gravité a paru suffisante à votre Commission des finances pour lui interdire de vous en recommander l'adoption en l'état. Aussi soumet-elle à votre approbation des amendements importants qu'elle vous demande de voter : sous réserve de leur acceptation, il lui apparaît que le présent projet de loi de finances pourrait recevoir l'agrément du Sénat.

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article premier

**Taxe d'habitation. — Dégrèvement en faveur des personnes âgées
de plus de soixante ans**

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

A compter de 1982, le dégrèvement d'office et total de la taxe d'habitation prévu à l'article 1414-I du Code général des impôts est accordé aux contribuables âgés de plus de soixante ans, qui ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente ou dont la cotisation d'impôt sur le revenu n'est pas mise en recouvrement en application de l'article 1657-I bis du Code général des impôts.

Les dispositions de l'article 1414-II du Code général des impôts sont abrogées.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

A compter de 1982...

...soixante ans ainsi qu'aux veuves et aux veufs âgés de moins de soixante ans qui ne sont pas...

...impôts et qui ne sont pas passibles de l'impôt sur les grandes fortunes.

Alinéa conforme.

**Texte proposé
par votre Commission**

Conforme.

Commentaires. — Cet article a pour objet d'exonérer de taxe d'habitation un certain nombre de personnes âgées disposant de revenus modestes. Ce sont :

- les personnes âgées de plus de 60 ans ;
- les veufs et les veuves, quel que soit leur âge (1).

Pour bénéficier de cette exonération dès 1982, il suffira à ces personnes de ne pas avoir acquitté d'impôt sur le revenu en 1981, soit que leur revenu ait été trop faible, soit que l'impôt n'ait pas été recouvré du fait de sa modicité (moins de 240 F) et de ne pas être passibles de l'impôt sur les grandes fortunes.

Le dégrèvement sera effectué d'office par l'administration, sans que les contribuables concernés aient à intervenir.

Il aura un impact assez large puisque 1,5 million de redevables devraient être intéressés par cette mesure, sur les quelque 20 millions de ménages imposés à la taxe d'habitation. Son coût est de 875 millions de francs, à la charge de l'Etat.

On observera cependant que la mesure proposée n'innove pas complètement car, d'ores et déjà, un certain nombre de personnes âgées sont exonérées de taxe d'habitation. Il s'agit :

- des titulaires de l'allocation du Fonds national de solidarité ;
- des infirmes ou invalides, sous certaines conditions ;
- des contribuables âgés de plus de 75 ans qui ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu.

En outre, en vertu de l'article 1414-II du C.G.I., les personnes âgées de 65 à 75 ans bénéficiaient jusqu'à présent d'un dégrèvement partiel et forfaitaire de taxe d'habitation. Mais il leur fallait pour cela satisfaire à la double condition qu'elles ne soient pas passibles de l'impôt sur le revenu ou que la cotisation d'impôt sur le revenu ne soit pas mise en recouvrement (montant inférieur à 240 F) et que leur base d'imposition n'excède pas la valeur locative moyenne des habitations de la commune majorée de 20 %. Bien entendu, cette dernière disposition disparaît au profit de l'exemption plus large et plus complète proposée par le présent article.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article dans la rédaction de l'Assemblée Nationale.

(1) Ces bénéficiaires ont été ajoutés par l'Assemblée Nationale.

Article 2

Taxe professionnelle. — Mesures d'allègement des cotisations en 1982

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
I. — Pour le calcul des cotisations de taxe professionnelle dues au titre de 1982 :	I. —	I. —
1. Le taux de la cotisation nationale prévue à l'article 1647-B <i>septies</i> du Code général des impôts est ramené de 6 à 2 % ;	1. alinéa conforme.	1. Alinéa conforme.
2. Pour chaque établissement dont la base d'imposition comporte des salaires ou des valeurs locatives de biens non passibles d'une taxe foncière, les contribuables bénéficient d'un dégrèvement d'office égal à 5 % du montant total de leur imposition, y compris les taxes annexes et la cotisation nationale, mais avant déduction de la réduction d'impôt visée au paragraphe suivant.	2. Pour chaque...	2. Pour chaque...
	...paragraphe suivant <i>non compris la cotisation visée à l'article 1600 du Code général des impôts.</i>	...paragraphe suivant.
II. — A compter de 1982, le montant de la réduction de taxe professionnelle prévue à l'article 1647-B <i>quinquies</i> du Code général des impôts est diminué, chaque année, d'un dixième de son montant de 1980 au lieu d'un cinquième, ou d'un vingtième de ce montant au lieu d'un dixième. Cette réduction est définitivement supprimée lorsqu'elle devient inférieure à 5 % du total des cotisations de l'entreprise.	II. — Conforme.	II. — Conforme.
III. — Chaque emploi créé dans le cadre d'un contrat de solidarité prévu par l'ordonnance n° 82-40 du 16 janvier 1982 donne lieu, sur demande du redevable, à un dégrèvement de la taxe professionnelle due au titre de l'année de la création et de l'année suivante égal à 3.000 F dans le cas visé au titre I de l'ordonnance et à 1.000 F dans le cas visé au titre II.	III. — Chaque emploi...	III. — Conforme.
	...visé au titre <i>premier de ladite ordonnance...</i> ...titre II.	
Ce dégrèvement est réduit de moitié lorsque l'emploi créé est un emploi à temps partiel.	Alinéa conforme.	

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
Lorsque le bénéfice de la prise en charge par l'Etat des cotisations de sécurité sociale est retiré en application de l'article 10 de l'ordonnance, le montant des dégrèvements correspondants de taxe professionnelle doit être reversé à l'Etat. Il en est de même lorsqu'un emploi créé dans le cadre du titre II de l'ordonnance est supprimé dans les trois années suivant celle de sa création.	Lorsque... ...ordonnance <i>susvisée</i> , le montant... ...création.	

Commentaires. — En ce qui concerne la taxe professionnelle, le Gouvernement a prévu dans le présent projet de loi deux séries de mesures. Les unes, **applicables dès 1982**, tendent à alléger le poids de la taxe. Les autres, qui entreront en vigueur **à compter de 1983** et qui sont prévues aux articles 10 à 17, tendent à prévenir les hausses excessives de taxe d'une année sur l'autre.

Ce sont les mesures applicables dès 1982 que propose l'article 2.

Elles comportent plusieurs niveaux :

1. **Pour l'ensemble des contribuables**, le taux de la cotisation nationale additionnelle à la taxe professionnelle est ramené de 6 % à 2 % en 1982. Cette cotisation, rappelons-le, a été créée en 1977 lorsque le Gouvernement, pour remédier aux hausses excessives d'impôt entraînées par l'institution de la taxe professionnelle, avait décidé de plafonner celle-ci à 170 % de la patente de 1975.

Afin d'atténuer la très lourde charge que ce plafonnement faisait peser sur l'Etat, une cotisation additionnelle a été instituée, payable par tous les assujettis à la taxe professionnelle. Son taux, d'abord fixé à 6,5 % a été porté à 7 % en 1979 ; établi à ce niveau pour 1980 et 1981, il devait être réduit d'un point ensuite chaque année et être ainsi fixé à 6 % en 1982. En ramenant ce taux à 2 % au lieu de 6 %, le présent article diminue des 2/3 le rendement de la cotisation prévu pour 1982 (soit 3 milliards de francs).

La mesure procurera donc un **allègement de 2 milliards de francs** au profit de l'ensemble des entreprises assujetties à la taxe professionnelle, soit environ 2.400.000 redevables.

On observera que la réduction de son taux est le prélude à la disparition complète de cette cotisation dès 1983 (cf. article 16 ci-après). On ne peut, au demeurant, que s'en féliciter, un tel procédé de financement étant à la fois lourd et indifférencié pour les entreprises qui en supportaient la charge.

2. Pour les contribuables bénéficiaires du plafonnement de la taxe professionnelle établi par rapport à la patente payée en 1975, un allègement fiscal supplémentaire est prévu puisque le paragraphe II du présent article prolonge la durée de vie de ce plafonnement au-delà de ce qui est prévu actuellement par la loi. En effet, aux termes de l'article 1647-B *quinquies* du C.G.I., la réduction de taxe dont les entreprises bénéficient du fait de ce plafonnement est depuis 1981, diminuée chaque année de 20 % (1) ; en outre, lorsque la réduction ne représente plus qu'une somme inférieure à 10 % de la taxe payée par le contribuable, elle est supprimée. C'est ce mécanisme de résorption progressive qu'il est proposé d'infléchir **en l'étalant davantage dans le temps**. Ainsi, la diminution de l'abattement ne serait plus de 20 % par an mais de 10 % (2), et l'abattement ne serait supprimé que lorsqu'il deviendrait inférieur à 5 % (et non 10 %) du montant de la taxe.

3. Pour les contribuables qui emploient des salariés ou possèdent du matériel ou du mobilier imposable, une réduction d'impôt de 5 % sera accordée en 1982. Il s'agit d'atténuer forfaitairement la charge fiscale des redevables les plus imposés. Il convient de souligner que cet allègement intéresse toutes les entreprises dont les bases d'imposition comprennent des salaires et des valeurs locatives autres que foncières.

Sont donc exclus du bénéfice de cette mesure les « petits » redevables qui, en vertu des règles légales, ne sont pas imposés sur leur matériel. Il s'agit :

— des membres des professions libérales, agents d'affaires, etc. employant moins de 5 salariés dès lors que leur chiffre d'affaires ne dépasse pas 400.000 F ;

— des commerçants, artisans et autres redevables dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 1 million de francs.

Environ 1.100.000 redevables seraient ainsi tenus hors du champ d'application de cette mesure, soit un peu moins que le nombre des bénéficiaires (1.300.000).

(1) ou de 10 % lorsque la réduction dépasse 10.000 F et la moitié de la cotisation.

(2) ou, pour les cotisations élevées, de 5 % au lieu de 10 % (cf. note 1 ci-dessus).

Ce mécanisme ne jouera qu'en 1982. Par la suite, une réduction des salaires et des valeurs locatives soumis à la taxe professionnelle sera opérée, selon des procédés plus subtils exposés aux articles 10, 11 et 12 du présent projet.

On doit observer à ce propos que l'Assemblée Nationale a, sur proposition de M. Couillet, exclu de la base de calcul de l'abattement de 5 % la cotisation visée à l'article 1600 du CGI, c'est-à-dire la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie qui est une taxe additionnelle à la taxe professionnelle.

Cette modification (à laquelle le gouvernement n'est pas favorable) ne paraît pas opportune. D'une part elle crée des distorsions injustifiées entre les redevables relevant d'une chambre de commerce et d'industrie et ceux relevant des chambres de métier ; d'autre part, elle est sans incidence sur le montant de la taxe additionnelle perçue par ses organismes.

Il est donc proposé de rétablir par **amendement** le texte initial du gouvernement.

4. Pour les entreprises ayant souscrit un contrat de solidarité, un dégrèvement est prévu en fonction des emplois créés. Ce dégrèvement est opéré l'année de la création des emplois et l'année suivante. Il est égal à :

— 3.000 F par emploi à temps plein créé corrélativement à une forte réduction de la durée du travail entre le 1^{er} septembre 1981 et le 1^{er} septembre 1983 ;

— 1.000 F par emploi à temps plein créé corrélativement à une cessation anticipée d'activité de salariés dont l'âge est compris entre 55 et 60 ans et dont l'emploi est transformé en mi-temps.

Dans les deux cas, lorsque l'emploi créé est à temps partiel, l'avantage fiscal est réduit de moitié. En outre, il doit être reversé à l'Etat lorsque l'entreprise signataire du contrat ne satisfait pas à ses obligations contractuelles ou supprime dans les trois ans le ou les emplois ayant donné lieu à réduction de taxe.

Il convient de souligner que ces deux sortes de contrats ne sont pas les plus usitées. Il existe en effet une troisième sorte de contrat de solidarité qui permet la mise en pré-retraite à partir de 55 ans de salariés volontaires et l'embauche d'un nombre équivalent de chômeurs. Cette formule concernait 90 % des contrats de solidarité à la fin avril 1982.

Le nombre de bénéficiaires de la réduction d'impôt sera donc assez faible. Dans ces conditions, l'estimation à 200 millions de francs du coût de cette mesure par le ministère chargé du Budget paraît très large. Elle suppose en effet que 100.000 emplois environ seront créés en 1982 dans le cadre des deux types de contrats de solidarité prévus au présent article, ce qui paraît pour le moins optimiste.

Sous cette réserve, le **coût global** des mesures prévues à l'article 2 serait le suivant :

— réduction du taux de la cotisation nationale	2	milliards
— dégrèvement de 5 %	2,5	milliards
— allongement du plafonnement de la taxe.....	0,350	milliard
— contrats de solidarité.....	0,200	milliard
	<hr/>	
soit au total.....	5,050	milliards

Votre Commission vous propose d'**adopter cet article** sous réserve du vote de l'**amendement** relatif au paragraphe I-2 et tendant au **rétablissement du texte initial** du projet de loi.

Art. 3

Taxe sur la valeur ajoutée

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
I. — Il est institué un taux super réduit de 5,50 % de la taxe sur la valeur ajoutée dans les départements de la France métropolitaine pour les opérations d'achat, d'importation, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon portant sur les produits énumérés à l'article 279 c 1° à 12° inclus du Code général des impôts.	I. — Conforme.	I. — Conforme.
II. — Le taux normal et le taux intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée applicables dans les départements de la France métropolitaine sont fixés à 18,60 %.	II. — Conforme.	II. — <i>Supprimé.</i>
III. — Le taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée ne s'applique pas aux opérations d'importation, de vente, de	III. — Conforme.	III. — Conforme.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

livraison, de commission, de courtage ou de façon portant sur les véhicules spéciaux pour handicapés et sur les aménagements, équipements et accessoires spéciaux destinés à faciliter la conduite des voitures automobiles par des personnes handicapées ou à adapter ces voitures au transport des personnes handicapées.

La liste des équipements et accessoires mentionnés au paragraphe précédent et les caractéristiques des véhicules spéciaux pour handicapés sont fixés par arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget.

IV. — L'article 298-4 du Code général des impôts est complété comme suit :

1° *ter*. La taxe sur la valeur ajoutée afférente aux achats, importations, livraisons et services portant sur le gazole utilisé comme carburant est déductible à concurrence de 50 % de son montant, dans les conditions prévues aux articles 271 à 273.

Ce pourcentage est limité à 10 % pour 1982, 20 % pour 1983, 30 % pour 1984 et 40 % pour 1985.

Le gazole visé au présent article s'entend du produit repris au tableau B de l'article 265 du Code des douanes sous le numéro de tarif douanier 27-10 C.I.c. indice d'identification 19.

V. — Les dispositions des I à III s'appliquent aux opérations pour lesquelles la taxe est exigible à compter du 1^{er} juillet 1982.

Les dispositions du IV s'appliquent aux achats, importations, livraisons et services pour lesquels le droit à déduction a pris naissance après le 30 juin 1982.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

IV. — *Il est inséré dans l'article 298-4 du Code général des impôts un 1° ter ainsi rédigé :*

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

« Le gazole visé au présent 1° *ter*...

...19.

V. — Conforme.

Texte proposé
par votre Commission

IV. — Conforme.

V. — Conforme.

Commentaires. — Cet article apporte d'importantes modifications aux règles applicables en matière de T.V.A., les mesures proposées comprennent :

— la création d'un taux dit « super réduit » à 5,5 % sur les produits énumérés à l'article 279 c 1° à 12° inclus du Code général des impôts ;

— la majoration du taux normal et du taux intermédiaire de 17,6 % à 18,6 % ;

— l'application du taux intermédiaire de T.V.A. aux véhicules automobiles pour handicapés ;

— la déduction progressive de 50 % de la taxe sur la valeur ajoutée sur le gazole.

1. — La création d'un taux « super réduit »

a) *Les produits concernés*

Ce taux est applicable aux produits suivants :

1. Eau ;
2. Produits alimentaires, autres que les boissons, non soumis au taux intermédiaire ;
3. Lait livré pour l'alimentation, soit à l'état naturel, pasteurisé ou homogénéisé, soit à l'état concentré sucré ou non sucré, soit en poudre sucré ou non sucré, laits aromatisés, ou fermentés ou les deux à la fois, yaourts ou yoghourts, crème de lait ;
4. Huiles fluides alimentaires, graines, fruits oléagineux et huiles végétales utilisées pour la fabrication des huiles fluides alimentaires ;
5. Vinaigres comestibles, ainsi que les vins et alcools utilisés pour la fabrication de ces vinaigres ;
6. Chocolat à croquer et à cuire en tablettes, fèves de cacao et beurre de cacao ;
7. Cafés, thés, chicorées, succédanés et mélanges de ces produits ;
8. Pâtisserie fraîche dont la définition est fixée par arrêté ministériel ;
9. Farines composées pour enfants, petits déjeuners en poudre, entremets et desserts à préparer même s'ils contiennent du chocolat ou du cacao ;

10. Sucre ;

11. Confitures, purées, gelées et marmelades, pulpes et jus de fruits destinés à la confiturerie ;

12. Produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation.

Il s'agit de produits de première nécessité mais non de tous les produits de première nécessité, les boissons en sont notamment exclues et taxées au taux intermédiaire.

La perte de recettes attendue de la mesure est estimée à 2,4 milliards pour 1982 et à 6,6 milliards pour 1983.

b) L'impact de la mesure

L'analyse de l'impact exact de la mesure doit être faite à partir des prix à la consommation, compte tenu de la pondération de chaque poste touché par la modification des taux.

La baisse du taux de 7 % à 5,5 % sur l'alimentation et l'eau distribuée concerne 76 postes dont la pondération dans l'indice est de 2260/10000. Les principaux postes concernés sont les suivants :

Produits	pondération en 1/10 000
• eau distribuée	118
• boulangerie pâtisserie	252
• autres produits à base de céréales	33
• viandes de boucherie	356
• viande de porc et charcuterie	262
• volailles, lapins, gibiers	134
• autres produits contenant de la viande.....	58
• produits de la pêche	121
• laits et fromages	274
• œufs	35
• beurre et corps gras	99
• légumes	189
• fruits.....	139
• sucres et produits à base de sucre	41
• produits alimentaires divers.....	92
• cafés, thés, infusions	57
<hr/>	
Total.....	2.260

L'incidence de cette baisse de taux est de l'ordre de :

$$\frac{1,07 - 1,055}{1,07} \times 0,226 = 0,32 \%$$

Cela signifie que si la baisse est intégralement appliquée sur l'ensemble des prix, une diminution de 0,32 % sera constatée, ou bien encore que le revenu disponible des particuliers, c'est-à-dire leur capacité de consommation et d'épargne sera accrue de 0,32 %.

2. — La majoration de 1 point du taux normal et du taux intermédiaire de 17,6 % à 18,6 %

a) Les produits concernés

Si ces deux taux sont au même niveau, soit 17,6 % depuis le 1^{er} janvier 1977, il faut souligner que :

— le taux normal a un champ d'application extrêmement étendu : il recouvre, en effet, toutes les opérations pour lesquelles un autre taux n'est pas prévu ;

— le taux intermédiaire ne se confond pas avec le taux normal dans la mesure où il s'applique précisément à un certain nombre de produits (gaz, électricité, charbon, produits pétroliers et énergétiques en général, boissons et ventes à consommer sur place).

Le passage du taux normal et du taux intermédiaire de 17,6 % à 18,6 % devrait majorer les recettes de T.V.A. de 5,7 milliards de francs en 1982 et de 15,26 milliards de francs en 1983.

b) Les effets économiques de cette hausse

La hausse concerne 174 postes dont la pondération dans l'indice des prix est de 4.938 sur 10.000.

L'incidence de la hausse est de 0,42 % sur l'indice.

*

* *

Globalement et théoriquement l'incidence de la révision des taux de T.V.A. sur l'indice des prix serait de $0,42 - 0,32 = 0,1$ %.

Il est à craindre que malgré la détermination gouvernementale à mettre en œuvre la surveillance des prix, il n'y ait pas exacte symétrie dans les effets de la baisse et de la hausse des taux.

Au rythme actuel d'inflation les effets mécaniques de la baisse de T.V.A. devraient être annulés en 10 jours, cependant que les effets de la hausse seront permanents.

Une étude du service des études législatives du Sénat (études économiques) fondée sur les modèles économiques élaborés par l'I.N.S.E.E. illustre chiffres à l'appui que, s'agissant du relèvement du taux de T.V.A. :

— la ponction opérée sur le pouvoir d'achat des ménages par la hausse de la T.V.A. freine leur consommation et ralentit l'activité économique ;

— et que l'indexation des salaires sur les prix entraîne une augmentation des coûts de production et donc à son tour des prix.

Le ralentissement de la demande des ménages et une détérioration des profits ont pour effet direct un net fléchissement de l'investissement des entreprises qui tend à réduire le taux de croissance du P.I.B. L'effet dérivé est, qu'à terme, le supplément de recettes attendu de l'augmentation des taux fléchit également très sensiblement, la perte étant estimée, en moyenne annuelle, à 40 % du produit attendu « ex ante ».

Ces enchaînements sont également valables à la baisse sous les réserves évoquées plus haut.

Sans doute, le souci d'harmonisation européenne ne permet-il pas au Gouvernement de proposer des modifications plus importantes. En matière de taux moyen et intermédiaire, la mesure rompt avec la ligne de conduite que s'étaient fixée les Gouvernements depuis des années tendant à l'harmonisation avec les taux pratiqués chez nos proches partenaires et notamment la R.F.A. et le Royaume-Uni. Leur taux moyen est rappelons-le, respectivement de 13 et 15 %.

Pays	Taux normal	Réduit	Majoré	Zéro
Belgique	17	6	25, 30 et 33	—
Danemark	22	—	—	—
Irlande	25	15	—	oui
Italie	15	2 et 8	18 et 33	—
Luxembourg	10	5 et 2	—	—
Pays-Bas	18	4	—	oui
RFA	13	6,5	—	—
Royaume-Uni	15	—	—	oui
	Normal et intermédiaire	Réduit	Super réduit	Majoré
France	18,6	7	5,5	33 1/3

Les taux nuls ou trop faibles qui « épongent » pour le redevable final la totalité des montants de T.V.A. acquittés en amont et le placent en position structurelle de crédit vis-à-vis de l'administration fiscale sont proscrits par la 6^e directive du Conseil des communautés (77/388 article 28 § 2).

Une remarque supplémentaire peut être apportée.

La France sera avec la Belgique le pays qui connaît le plus grand nombre de taux et les écarts les plus importants, entre le taux le plus faible et le taux le plus élevé.

Cette multiplicité de taux va entraîner une plus grande complexité de la comptabilité des entreprises.

Un exemple peut être trouvé dans la T.V.A. applicable au prix de l'eau courante.

Celle-ci sera fixée au taux de 5,5 %, mais les prestations relatives à la fourniture et à l'évacuation de l'eau figure à l'article 279b et continueront d'être fixées au taux de 7 %.

Ce double taux va obliger les sociétés distributrices à une double facturation de ce qui le plus souvent était globalisé (fourniture d'eau, location de compteurs, analyse de l'eau, assainissement, etc.).

Les mêmes remarques peuvent être formulées pour la viande qui bénéficiera du taux « super réduit » et des sous-produits d'origine animale visés à l'article 279d 1^o du C.G.I. qui en seront exclus. Une simplification devrait intervenir également pour les produits visés à l'arti-

cle 279c 13° (aliments pour le bétail) qui constituent à la fois un débouché et une matière première des produites atteints par la baisse, les nouveaux taux accroissant dans des proportions significatives le crédit d'impôt et donc les charges de trésorerie des éleveurs.

3. — L'application du taux intermédiaire de T.V.A. sur les véhicules spéciaux pour handicapés physiques et sur les équipements nécessaires aux handicapés pour conduire les véhicules automobiles

Il s'agit d'une dérogation justifiée au principe actuel d'application du taux majoré. Une liste des accessoires et véhicules devra être publiée afin que la T.V.A., impôt réel, ne puisse être considérée comme un impôt personnel. Le coût de la mesure est estimé à 40 millions de francs en 1982 et à 110 millions de francs en 1983. Il s'applique à compter du 1^{er} juillet 1982.

4. — La déduction de 50 % par étape de 10 % par an de la T.V.A. sur le gazole

Le taux de T.V.A. sur le gazole est actuellement de 17,6 % (taux intermédiaire). Il est appliqué aux prix TTC (sauf T.V.A.), au moment de la mise en consommation pour toutes les opérations de courtage, commission et vente.

La déductibilité est admise cependant pour les distributeurs et utilisateurs du gazole comme combustible ou matière première industrielle mais non pour les utilisateurs comme carburant. La mesure qui étend la déductibilité à tous les utilisateurs devrait être favorable aux transports routiers français.

Le coût de la mesure au prix actuel du produit (2,763 francs le litre, T.V.A. non comprise) est de 160 millions de francs en 1982, 1040 millions de francs en 1983, 1531 millions de francs en 1984, 2572 millions de francs en 1985 et 3581 millions de francs en 1986 en prenant pour hypothèse la hausse des prix limitée à 11,4 % par an. La déduction s'applique aux opérations pour lesquelles le droit à déduction a pris naissance après le 30 juin 1982.

Lors de l'examen de l'article en Commission, **M. Poncelet** s'est étonné que, compte tenu de ses déclarations antérieures sur la taxe à la valeur ajoutée, le Gouvernement propose des modifications de taux qui vont dans le sens d'un accroissement du produit de cet impôt.

La Commission des Finances a ensuite, dans sa majorité, approuvé l'**amendement** présenté par **M. Poncelet** tendant à **supprimer le paragraphe II** portant majoration de 1 point du taux normal et du taux intermédiaire.

Votre Commission vous demande d'**adopter** cet article sous réserve du vote de l'**amendement de suppression du paragraphe II**.

Art. 4

**Impôt exceptionnel sur certaines dépenses
des institutions financières**

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

I. — Les institutions financières doivent acquitter une contribution exceptionnelle sur certaines dépenses et charges.

Sont redevables de cette contribution les banques, les établissements financiers, les établissements de crédit à statut légal spécial, les établissements de crédit différé, les entreprises d'assurances, de capitalisation et de réassurances de toute nature, ainsi que les sociétés immobilières pour le financement du commerce et de l'industrie.

II. — L'assiette de la contribution exceptionnelle est constituée par les dépenses et charges comptabilisées en 1981 par les entreprises mentionnées au I ci-dessus au titre des frais de personnel, des travaux, fournitures et services extérieurs, des frais de transport et de déplacement, des frais divers de gestion et des amortissements des immeubles, matériels et véhicules utilisés pour les besoins de l'exploitation.

III. — Le taux de la contribution exceptionnelle est fixé à 0,8 %. Sur son montant ainsi calculé, il est pratiqué un abattement de 20.000 F.

Elle est établie et recouvrée comme la retenue à la source sur le produit des obligations prévue à l'article 119 bis 1 du Code général des impôts et sous les mêmes garanties et sanctions. Elle est versée par les entreprises à la recette des impôts dont elles relèvent, au plus tard le 15 octobre 1982. Le versement est accompagné du dépôt d'une déclaration établie dans les conditions fixées par le ministre délégué chargé du Budget.

La contribution exceptionnelle est exclue des charges déductibles pour la détermination du résultat imposable de l'exercice au titre duquel elle est due.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

I. — Conforme.

II. — Conforme.

III. — Le taux...
...fixé à 1 %. Sur son montant...
...20.000 F.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

**Texte proposé
par votre Commission**

I. — Conforme.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Si une entreprise soumise à la contribution présente un résultat déficitaire au titre du dernier exercice clos avant le 16 octobre 1982, le paiement de la contribution exceptionnelle peut, dans la limite d'une somme égale au déficit, être reporté au 15 mai 1983.

IV. — Un décret fixe les conditions d'application du présent article ; il définit les rubriques comptables correspondant aux charges et dépenses passibles de la contribution exceptionnelle.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

Alinéa conforme.

IV. — Conforme.

**Texte proposé
par votre Commission**

Commentaires. — Le présent article a pour objet d'instituer un impôt exceptionnel sur les institutions financières. Selon l'exposé des motifs du Gouvernement, cette contribution aurait plus spécialement pour objet de compenser l'allègement de taxe professionnelle sur les secteurs créateurs d'emplois et d'investissements. Une telle « affectation » apparaît bien artificielle, d'autant plus que si l'on avait voulu amener les institutions financières à aider les entreprises créatrices d'emplois et d'investissements on aurait pu le faire directement.

Le dispositif retenu n'est pas sans précédent : il est semblable à celui de l'article 20 de la loi de finances pour 1978. Toutefois le contexte est bien différent.

A. — Le dispositif technique

La liste des organismes redevables et l'assiette sont rigoureusement identiques à ceux de l'article 20 de la loi de finances pour 1978 :

— la contribution est due par les banques, les établissements financiers, les établissements de crédit à statut légal spécial et les entreprises d'assurances, de capitalisation et de crédit différé. Il semble que les caisses d'épargne et les caisses de crédit municipal en soient exclues (en vue notamment de ne pas perturber la concurrence avec la caisse d'épargne des P.T.T. qui ne pourrait pas être assujettie). Peut-être aurait-il été préférable de l'indiquer explicitement ?

— l'assiette comprend les frais de personnel, les travaux, fournitures et services extérieurs, les frais de transport et de déplacement, les

frais divers de gestion et les amortissements des immeubles, matériels et véhicules utilisés pour les besoins de l'exploitation.

Cette assiette est désignée par l'exposé des motifs comme proche de la valeur ajoutée, alors qu'en 1978 elle était définie comme recouvrant les frais généraux plus les amortissements. Cette dernière définition semblait plus correcte car l'assiette retenue diffère de la valeur ajoutée, notamment en ce qu'elle comprend les travaux, fournitures et services extérieurs, les frais de transport et de déplacement et les frais divers de gestion qui ne sont pas dans la valeur ajoutée et n'inclut pas en revanche les impôts et taxes (autres que l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu), les dotations aux provisions et surtout le résultat d'exploitation qui figurent dans la valeur ajoutée.

Par ailleurs, l'inclusion des frais de personnel dans cette assiette paraît en contradiction avec l'objectif gouvernemental concernant l'emploi.

Le taux de la contribution qui était de 1,5 % en 1978 est fixé pour 1982 à 0,8 %. Par contre, l'abattement qui était de 15.000 F, a été relevé à 20.000 F.

Toutefois cette contribution n'est pas déductible du bénéfice imposable, contrairement à ce qui avait été prévu en 1978, ce qui en alourdit considérablement le poids pour les entreprises qui font des bénéfices.

Les modalités de recouvrement sont identiques à celles de 1978. De la même façon, une possibilité de report est prévue pour les entreprises déficitaires, celles-ci pouvant payer la contribution le 15 mai 1983 au lieu du 15 octobre 1982.

Un décret doit préciser les modalités d'application. Le Ministre devrait indiquer si ce décret sera identique à celui du 12 juin 1978, notamment sur l'exclusion des sommes imposables de la rémunération du personnel de production des entreprises d'assurances et des dépenses au titre de la participation obligatoire des employeurs pour la formation professionnelle continue, la construction et l'apprentissage.

B. — Le contexte

Techniquement semblable à celle de 1978, plus modérée que celle-ci (0,8 % au lieu de 1,5 %), la contribution demandée en 1982

aux institutions financières s'inscrit dans un contexte bien différent, notamment parce qu'elle vient s'ajouter à d'autres contributions :

— la taxe sur les frais généraux prévue par l'article 17 de la loi de finances pour 1982 s'applique aux institutions financières imposables. Son assiette est plus restreinte mais avec un taux de 30 %. Elle est payable au 15 juin ;

— une contribution a été demandée en 1981 et en 1982 aux banques et institutions de crédit à proportion du montant des comptes courants et des comptes sur livret. Instituée au taux de 2 p. 1000 en 1981 par l'article 6 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981, elle a été portée à 3 p. 1000 en 1982 par l'article 19 de la loi de finances pour 1982. Elle est payable le 15 novembre 1982 ;

— les entreprises d'assurances sont soumises en 1982 à un prélèvement de 0,5 p. 1000 du montant de leurs provisions techniques par l'article 14 de la loi de finances pour 1982. Ce prélèvement est également payable le 15 novembre 1982.

Ainsi entre la taxe sur les frais généraux à acquitter le 15 juin et les prélèvements exceptionnels le 15 novembre, les institutions financières sont soumises à une contribution supplémentaire le 15 octobre 1982.

Au total, cette contribution devrait rapporter plus de 700 millions de francs dont 200 supportés par les sociétés d'assurances et 500 par les banques et organismes financiers dont plus de la moitié par les banques inscrites et le reste partagé entre les SICOMI et les établissements de crédit à statut légal spécial.

En vue de couvrir le coût de l'extension du bénéfice de l'article 1, aux veufs et aux veuves quel que soit leur âge, l'Assemblée Nationale a relevé le taux de la contribution de 0,8 % à 1 % portant son rendement de 700 à 875 millions de francs.

Votre Commission des finances vous demande **d'adopter** cet article.

Art. 5

Date d'entrée en vigueur des modifications apportées au régime fiscal des caisses de Crédit agricole et de Crédit mutuel

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

Texte proposé
par votre Commission

L'article 4 et le 1 de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1981 (n° 81-1180 du 31 décembre 1981) s'appliquent aux résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 1981.

Conforme.

Conforme.

Commentaires. — La quatrième loi de finances rectificative pour 1981, qui comportait la mise en œuvre du dispositif d'aide au revenu agricole, a modifié les règles d'imposition des Caisses du Crédit agricole et des Caisses locales du Crédit Mutuel.

1° En ce qui concerne les Caisses du Crédit Agricole.

L'article 4 de la loi précitée a supprimé l'avantage dont elles bénéficiaient en matière d'impôt sur les sociétés, à savoir un taux d'imposition à 33,3 % au lieu du taux de droit commun à 50 %.

En effet, assujetties depuis 1979 à l'impôt sur les sociétés, lesdites Caisses se voyaient appliquer, en vertu de l'article 220 *ter* du Code général des impôts, des modalités particulières au regard du calcul de l'impôt.

Leurs bénéfices imposables n'étaient retenus qu'à concurrence de :

- 5/10^{es} de leur montant pour l'exercice clos en 1979,
- 6/10^{es} de leur montant pour l'exercice clos en 1980,
- 2/3 de leur montant pour les exercices clos au cours des années 1981 et suivantes.

2° En ce qui concerne les Caisses locales de Crédit Mutuel, l'article 5-I de la même loi de finances rectificative a supprimé le régime favorable dont elles bénéficiaient en matière d'impôt sur les sociétés.

Alors que depuis 1980, la Caisse centrale du Crédit Mutuel ainsi que les caisses départementales et interdépartementales sont assujetties dans les conditions de droit commun, les caisses locales avaient conservé leur traitement antérieur, à savoir :

- les revenus provenant du placement des fonds reçus en dépôt étaient totalement exonérés ;
- les revenus fonciers, les bénéfices agricoles et les revenus de capitaux autres que les dividendes de sociétés françaises ainsi que les revenus d'obligations et de bons de caisse soumis à la retenue à la source, provenant des autres placements, étaient imposés au taux réduit de 24 %.

La recette attendue pour le Trésor Public s'élevait à 1,75 milliard de francs au titre de l'exercice 1982.

Par suite de la parution tardive de la loi de finances rectificative, susvisée, au Journal Officiel daté du 1^{er} janvier 1982, ces deux dispositions ne peuvent recevoir application.

En effet, lorsqu'une disposition fiscale ne comporte pas de date précise d'entrée en vigueur, elle ne peut concerner — en matière d'impôt sur les sociétés — que l'imposition des bénéfices des exercices clos à partir de la date d'application de la loi en cause.

Ainsi, les exercices clos en 1981 ne pourraient pas se voir appliquer les deux dispositions décrites ci-dessus.

C'est pour pallier cette difficulté que l'article 5 du présent collectif prévoit expressément que les articles 4 et 5-I de la loi de finances rectificative n° 81-1180 du 31 décembre 1981 s'appliqueront aux résultats des exercices clos à la date du 31 décembre 1981.

Certes, notre Haute Assemblée avait rejeté ces deux dispositions qui ont été adoptées en dernière lecture par l'Assemblée Nationale.

Soucieuse d'une part de ne pas « fiscaliser » ce qui pouvait être considéré comme étant essentiellement des activités agricoles des Caisses du Crédit Agricole, elle avait, d'autre part, souhaité maintenir le caractère mutualiste des caisses locales de Crédit Mutuel.

Pendant, il ne s'agit en l'espèce que d'une question de forme.

C'est pourquoi votre Commission des Finances vous propose d'adopter conforme l'article 5.

TITRE II

Art. 6

Equilibre général

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

L'ajustement des recettes tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément de charges du budget de l'Etat pour 1982 sont fixés ainsi qu'il suit :

(En millions de francs.)

	Recettes	Charges
A. — Opérations à caractère définitif.		
Recettes du budget général	5.150	
Remboursements et dégrèvements d'impôts	- 3.800	
Depenses ordinaires civiles du budget général		500
Depenses civiles en capital.....		3.000
B. — Opérations à caractère temporaire.		
Compte de prêts		- 2.150
	1.350	1.350

En conséquence, l'excédent net des charges demeure fixé à 95.456 millions F.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

Conforme.

(En millions de francs.)

	Recettes	Charges
A. — Opérations à caractère définitif.		
<i>Budget général</i>		
— Ressources brutes	+ 5.325	
— Depenses ordinaires civiles...		+ 4.375
A déduire : remboursement et dégrèvements d'impôts	- 3.675	- 3.875
— Depenses civiles en capital....		+ 3.000
B. — Opérations à caractère temporaire.		
— Compte de prêts		- 2.150
	+ 1.450	+ 1.350

En conséquence... des charges est ramené à 95.356 millions de F.

Texte proposé
par votre Commission

(En millions de francs.)

	Recettes	Charges
Opérations à caractère définitif.		
<i>Budget général</i>		
— Ressources brutes	- 375	
— Depenses ordinaires civiles ...		+ 3.875
A déduire : remboursement et dégrèvement d'impôts.....	- 3.875	- 3.875
— Depenses civiles en capital....		+ 3.000
	- 4.250	+ 3.000

En conséquence, l'excédent net des charges est porté à 102.606 millions de F.

Commentaires. — Le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget de 1982 des dispositions du présent projet de loi.

Le tableau ci-après dégage la situation du budget de 1982 après intervention du vote de ce texte par l'Assemblée Nationale.

(En millions de francs.)

	Loi de finances initiale	Décret d'avances du 22 février 1982 et arrêté d'annulation	Modifications liées au collectif Ouvertures	Situation après collectif
<i>Opérations définitives.</i>				
Charges :				
— Dépenses ordinaires civiles.....	578.119	+ 2.105	+ 500	580.724
— Dépenses civiles en capital	66.215	— 205	+ 3.000	69.010
— Dépenses militaires	144.392	»	»	144.392
— Solde des comptes d'affectation spéciale.....	— 317	»	»	— 317
Total des charges.....	788.409	+ 1.900	+ 3.500	793.809
Ressources nettes	704.599	»	+ 1.450	706.049
Solde des opérations définitives	— 83.810	— 1.900	— 2.050	— 87.760
<i>Opérations temporaires.</i>				
Charges	109.309	— 1.900	— 2.150	105.259
Ressources.....	97.663	»	»	97.663
Solde des opérations temporaires	— 11.646	+ 1.900	+ 2.150	— 7.596
Solde général.....	— 95.456	»	+ 100	— 95.356

La présente loi de finances rectificative modifie le solde d'exécution prévisionnel de la loi de finances pour 1982 à la suite du vote par l'Assemblée Nationale d'une augmentation nette des ressources de 100 MF. Le déficit prévu est donc ramené à 95.356 millions de francs.

A. — Les charges

L'ajustement des charges résulte, d'une part, des ouvertures de crédits supplémentaires prévus aux articles 7 et 8 du projet de loi et, d'autre part, du décret d'avance n° 82-179 du 22 février 1982 dont la

ratification est demandée à l'article 9. Ces charges nouvelles se répartissent ainsi :

	(en millions de francs)
Dépenses civiles ordinaires :	
— Budget des charges communes (Titre I - Chapitre 15-01 « Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées »).....	3.875
— Budget des Relations extérieures (I. — Services diplomatiques et généraux. Titre IV - Chapitre 42-36 « Coopération avec l'Algérie »)	2.650 (1)
Dépenses en capital des services civils :	
— Budget des Charges communes (Titre V - Chapitre 54-90 « Apports au fonds de dotation ou en capital des entreprises publiques ou d'économie mixte »).....	3.000
Total	9.525

(1) Dont 2 150 millions de francs ouverts par le décret d'avance du 22 février 1982.

B. — Les conditions de l'équilibre

Des annulations de crédits d'un montant total de 4.300 millions de francs et un ajustement des recettes résultant des dispositions fiscales du présent projet et dégageant un solde net positif de 5.225 millions de francs permettent de faire face à ces charges nouvelles.

a) *Les annulations de crédits*

- Conformément aux dispositions de l'article 11-2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, l'équilibre financier de la loi de finances pour 1982 n'a pas été affecté par le décret d'avance du 22 février 1982. En effet, un arrêté en date du 17 février a annulé une autorisation de programme de 570 millions de francs et un crédit de paiement de 250 millions de francs. Le même arrêté a également annulé un crédit de 1.900 millions de francs applicable aux comptes spéciaux du Trésor.

- L'article 6 du présent projet de loi prévoit l'annulation d'un crédit de paiement de 2.150 millions de francs applicable au Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.).

Au total, ces différentes annulations aboutissent à une réduction des crédits de paiement d'un montant de 4.300 millions de francs.

b) *L'ajustement des recettes*

L'ajustement des recettes qui résulte des différentes dispositions du présent projet de loi et qui tient compte de l'incidence du vote par

l'Assemblée Nationale accroissant la contribution exceptionnelle des institutions financières se traduit par une augmentation des recettes brutes du budget général de 5.325 millions de francs.

*
* *

Compte tenu des amendements que votre Commission des Finances vous propose, l'excédent net des charges du budget de 1982 est porté à 102.606 millions de francs.

Cet aménagement résulte de la modification :

— des ressources dont le montant est réduit de 4.250 millions de francs, par suite du refus du relèvement d'un point de TVA ;

— des charges dont le montant s'élève à 3.000 millions de francs après le rejet des dispositions de l'article 9 concernant les modalités de paiement du surcoût du gaz algérien.

DEUXIÈME PARTIE
MOYENS DES SERVICES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 1982

Art. 7

Dépenses ordinaires des services civils. — Ouvertures

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 1982, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 4.300.000.000 F conformément à la répartition par titre et par ministère qui en est donnée à l'état B annexé à la présente loi.	Il est ouvert... ... s o m m e t o t a l e d e 4.375.000.000 F... ...présente loi.	Il est ouvert... ... s o m m e t o t a l e d e 3.875.000.000 F... ...présente loi.

Commentaires. — L'ouverture initiale de crédits supplémentaires d'un montant total de 4.300 millions de francs au titre des dépenses ordinaires des services civils traduisait l'incidence budgétaire, en 1982, de certaines dispositions contenues dans le présent projet de loi de finances rectificative.

Les dispositions dont il s'agit concernent :

a) La taxe d'habitation.

L'exonération totale de la taxe d'habitation, prévue par l'article 1^{er} du présent projet en faveur des personnes âgées de plus de soixante ans non imposables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les grandes fortunes, devrait intéresser 1,5 million de personnes et représenter quelque **800 millions de francs** de dégrèvement.

A la suite d'un **amendement** voté par l'Assemblée Nationale, le bénéfice de cette exonération a été étendu aux veufs et veuves, également non passibles de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les grandes fortunes, ce qui représente une moins-value de recettes supplémentaires de **75 millions de francs**.

b) La taxe professionnelle.

Parmi l'ensemble des mesures relatives à la taxe professionnelle faisant l'objet de l'article 2 ci-dessus, seuls donnent lieu à ouverture de crédits au titre d'un dégrèvement :

— l'allègement exceptionnel de 5 % du montant total de leur imposition accordé aux entreprises qui emploient des salariés ou utilisent des équipements non passibles d'une taxe foncière ;

— l'échelonnement plus long de la réduction de taxe professionnelle liée au plafonnement de cette taxe par rapport à la patente de 1975 ;

— l'allègement supplémentaire alloué au titre des emplois créés dans le cadre des contrats de solidarité.

Le coût de ces mesures de dégrèvement, imputé sur le budget des Charges communes, est estimé à **3 milliards de francs**. Par contre, les 2 milliards de francs supplémentaires d'allègement au titre de la taxe professionnelle correspondant à la suppression progressive de la cotisation nationale, viennent en déduction des ressources telles qu'elles ressortent du tableau des voies et moyens de l'état A.

c) Le coût de notre approvisionnement énergétique.

L'article 9 du présent projet propose la ratification des crédits ouverts à hauteur de 2.150 millions de francs par le décret d'avance n° 81-179 du 22 février 1982.

Ces sommes, comme cela est précisé plus loin, étaient destinées à couvrir, pour le 1^{er} semestre 1982 et l'arriéré des années précédentes, la part de l'Etat dans le surcoût de l'achat du gaz algérien selon le contrat conclu le 3 février dernier.

Les **500 millions de francs**, ouverts par le présent article, représentaient le montant de ce surcoût pour le second semestre de l'année en cours. Votre Commission des Finances a décidé de refuser la ratification du décret d'avance proposé à cet effet.

En définitive, les ouvertures de crédits dont il s'agit s'élèvent à 3.875 millions de francs (3.000 millions de francs au titre de la taxe professionnelle et 875 millions de francs au titre de la taxe d'habitation), sur le budget des Charges communes (Titre I, chapitre 15-01 « Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées »). Ainsi, compte tenu des dispositions nouvelles, le montant total des dégrèvements accordés en 1982 devrait s'élever à 9.170 millions de francs pour la taxe professionnelle (+43,2 % par rapport à 1981) et à 3.045 millions de francs pour la taxe d'habitation (+57,2 %).

Votre Commission des Finances vous demande **d'adopter cet article ainsi amendé.**

Art. 8

Dépenses en capital des services civils. — Ouvertures

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses en capital du titre V du budget de l'Economie et des Finances (I. — Charges communes) pour 1982, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à la somme de 3.000.000.000 F.	Conforme.	Conforme.

Commentaires. — L'article 8 ouvre 3 milliards de crédits destinés à abonder les dotations en capital des entreprises nationales (chapitre 54-90).

Il s'agit d'une provision dont la répartition aujourd'hui n'aurait pas encore semble-t-il fait l'objet d'une décision. Il est permis de regretter que, contrairement à l'habitude, les entreprises bénéficiaires ne figurent pas pour leur montant respectif. Il n'a pas été possible de savoir si ces sommes étaient destinées aux « anciennes » entreprises publiques ou à celles qui ont été récemment nationalisées, si elles couvriront les pertes de l'exercice 1981 ou bien financeront les investissements et restructurations annoncés.

Ajoutons que l'Etat serait relayé dans son effort de renforcement des fonds propres des entreprises nationales par les banques nationalisées qui seraient invitées à participer au financement pour un montant de 6 milliards.

Votre Commission des Finances vous propose **d'adopter** cet article.

Art. 9

Ratification du décret d'avance n° 82-179 du 22 février 1982

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Sont ratifiés les crédits ouverts par le décret d'avance n° 82-179 du 22 février 1982, pris en application de l'article 11-2° de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

Conforme.

**Texte proposé
par votre Commission**

Supprimé.

Commentaires. — Cet article propose au Parlement la ratification du décret d'avance qui finance la part de l'Etat dans la facture du gaz algérien, telle qu'elle a été établie le 3 février 1982 par un accord entre Gaz de France et la SONATRACH. La ratification par le Parlement du décret d'avance constitue la seule occasion pour le Parlement de se prononcer sur cet accord.

Dans le cadre de ce commentaire d'article seront donc examinés en premier lieu son objet, ensuite les principales clauses, telles qu'elles sont connues par la presse, puisqu'elles n'ont jamais fait l'objet d'une véritable publication et enfin ses conséquences, notamment au plan budgétaire.

1. — Objet de la mesure

Il s'agit d'un simple avenant au contrat en cours remontant à 1964 et modifié en 1972 et 1976. Ce dernier avenant porte le montant des livraisons à 9,15 milliards de m³ par an.

Jusqu'à sa conclusion, le contrat en cours s'exécutait mal, l'Algérie ne livrant pas les quantités prévues. Les investissements considérables que la France avait réalisés afin d'accueillir le gaz algérien (terminal méthanier de Montoir dont le coût est supérieur à 1 milliard de F) restaient inutilisés ou sous-utilisés du fait de la non exécution des clauses contractuelles. Ces investissements avaient été entrepris après accord conclu entre Gaz de France et la SONATRACH.

L'avenant conclu le 3 février dernier permet enfin une reprise des approvisionnements réguliers et corrélativement une rentabilisation des investissements réalisés.

2. — Les clauses du contrat

Deux clauses particulières sont officiellement connues : il s'agit de la rétroactivité et de l'indexation. La clause de prix n'a jamais fait l'objet d'une communication ni de Gaz de France, ni du Gouvernement. Néanmoins, d'après certaines informations, ce prix se situerait autour de 5,10 dollars le million de B.T.U. (British thermal unit : 293 kwh), F.O.B., au terminal algérien, soit 6,12 dollars environ le B.T.U., C.A.F. (rendu en France après les opérations de liquéfaction et de regazéification). Rappelons que, selon des indications officieuses, le prix du gaz soviétique sera de 4,80 dollars le million de B.T.U. rendu à la frontière française. Par rapport au prix mondial le gaz algérien serait supérieur de plus du quart, par rapport au prix antérieur des livraisons algériennes, la majoration étant alors de 40 %.

Le nouveau prix s'applique aux fournitures de 1980 et de 1981. Il en résulte un surcoût de 1.700 MF que l'Etat prend entièrement à sa charge pour ce qui est de l'arriéré.

Le contrat algérien prévoit l'indexation du prix du gaz non pas sur le prix des fioules, mais sur le pétrole brut. Il s'agirait d'un panier de 8 pétroles bruts, 4 choisis par la France et 4 par l'Algérie. Or, les prix du pétrole évoluent de façon fondamentalement divergente des prix du fioul qui sont des prix de marché. Les prix du pétrole sont soit des prix « postés », c'est-à-dire fixés par les Etats, soit des prix contractuels. Mais dans les deux cas, les prix réels ont peu de rapport avec ces prix affichés parce qu'ils donnent lieu à de très importantes ristournes. La clause d'indexation sur le prix du pétrole est donc défavorable à l'acheteur.

3. — Les conséquences du contrat

a) *Sur le plan budgétaire*

L'Etat prend à sa charge 13,5 % de la facture totale, soit 2.150 MF dont les crédits ont été ouverts par le décret d'avance du 22 février au budget des relations extérieures. Sur cette somme, 1.700 MF financent l'application rétroactive du nouveau prix et le reliquat la part de l'Etat pour le premier semestre 1982.

Afin de ne pas modifier le solde budgétaire, le Gouvernement a procédé à un certain nombre d'annulations de crédits. La régularité de ces annulations peut faire l'objet de critiques au regard des principes de l'orthodoxie budgétaire, dans la mesure où il ne s'agit sans doute pas de crédits devenus sans objet. En effet, 64,5 millions sont annulés sur le chapitre 62-91 qui concerne l'agence pour les économies d'énergie ; 85,5 millions de crédits destinés aux actions de politique industrielle servent également de gage. Les autres crédits annulés concernent les relations extérieures et la coopération, mais l'essentiel de la ressource provient du F.D.E.S. (14.00 MF) qui avait été doté, dans la loi de finances initiale, de 9.240 MF.

b) *Sur le plan économique*

Plusieurs remarques sont à formuler.

Tout d'abord, il n'est pas de bonne politique que l'Etat s'engage dans la voie de subventions aux importations.

Ensuite, la part de l'Etat ne couvrant pas la totalité du surcoût, Gaz de France devra en supporter une partie qui sera :

— soit répercutée sur le consommateur par le biais d'une majoration du prix du gaz (ce qui va à l'encontre de la politique commerciale de l'établissement public national) ;

— soit rééquilibrée par une subvention de l'Etat (dans ce cas, ce n'est plus le consommateur qui assurera le financement, mais le contribuable).

c) Sur le plan de notre indépendance énergétique

En 1990, plus de 50 % de notre gaz proviendra de l'Algérie et de l'U.R.S.S.

d) Sur le plan de nos relations avec les pays fournisseurs de matières premières

Le contrat conclu entre G.D.F. et la SONATRACH est présenté comme exemplaire des nouvelles relations que les pays développés doivent avoir avec les pays en voie de développement. Deux arguments sont présentés :

1. Il s'agit d'une aide au développement ;
2. Le contrat prévoit des contreparties avantageuses pour l'industrie française.

La prise en compte par les organisations internationales d'un surprix au titre de l'aide pour le développement n'est pas du tout assurée : il ne s'agirait pas, en effet, d'une aide selon les critères des organisations internationales, mais simplement d'un juste prix.

Cette interprétation est renforcée par les déclarations des autorités algériennes et notamment par la voix de M. Belkacem Nabi, qui a indiqué que l'accord G.D.F.-SONATRACH est de « nature purement commerciale » et « qu'il a été rendu possible par la volonté politique des deux gouvernements de situer leurs relations dans un cadre rénové ».

Il est patent que les clauses exorbitantes de l'accord franco-algérien pourraient avoir un effet de contagion vis-à-vis des autres contrats gaziers passés par la France et plus largement encore sur les contrats de fournitures de matières premières stratégiques.

En conclusion, la ratification du décret d'avance appelle trois remarques :

1. Il est permis de s'étonner que le 3 février dernier une déclaration gouvernementale accompagnant la conclusion de simples avenants aux contrats commerciaux actuellement en vigueur entre la SONATRACH et Gaz de France ait pu préjuger l'emploi de fonds publics d'une telle importance à une telle échelle, sans que, au demeurant, l'urgence puisse être invoquée puisque les négociations étaient en cours depuis deux ans.

2. Le contrat Gaz de France - SONATRACH constitue en fait un accord de coopération et de commerce entre la France et l'Algérie négocié des deux côtés par les chefs de gouvernement mais échappant à la ratification directe par le Parlement.

3. Dès lors, la question se pose de savoir si, compte tenu de la portée des engagements financiers qu'il contient, ce contrat entre sinon dans sa forme, du moins par son contenu dans le cadre de l'article 53 de la Constitution qui stipule que les traités de cette nature « ne peuvent être ratifiés et approuvés qu'en vertu d'une loi et qu'ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés ». On serait donc fondé à s'interroger sur la régularité juridique de cet engagement international au regard de la norme constitutionnelle.

Lors de l'examen en Commission, M. Monory a regretté que le Parlement n'ait pas été consulté avant la signature de l'accord, s'agissant en fait d'un accord d'Etat à Etat. MM. Fosset, Poncelet et Desacres se sont exprimés dans le même sens et la Commission des Finances, dans sa majorité, a décidé le rejet de l'article.

Art. 9 bis (nouveau)

Impôt sur les grandes fortunes : exonération des droits de la propriété littéraire et artistique

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

La dernière phrase du quatrième alinéa de l'article 3 de la loi de finances pour 1982 (n° 81-1160 du 30 décembre 1981) est ainsi rédigée :

« Les objets d'antiquité, d'art ou de collection et les droits de la propriété littéraire et artistique ne sont pas compris dans les bases d'imposition. »

Texte proposé
par votre commission.

Conforme.

Commentaires. — Cet article additionnel résulte d'un amendement, présenté par M. Marette et les membres du groupe R.P.R. lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée Nationale et adopté par celle-ci. Il a pour objet d'exclure des bases de l'impôt sur les grandes fortunes les droits de la propriété littéraire et artistique.

Rappelons que, dans l'article 3 de la loi de finances pour 1982, « les objets d'art, d'antiquité et de collection ne sont pas compris dans les bases d'imposition » de l'impôt sur les grandes fortunes mais que les droits de la propriété littéraire et artistique ne font pas partie de cette exonération.

Or, l'administration fiscale, dans l'instruction générale d'application de l'impôt sur les grandes fortunes en date du 11 mai 1982, a décidé « afin de ne pas pénaliser certaines formes de création par rapport à d'autres, **d'assimiler à des œuvres d'art les droits de propriété littéraire et artistique** ».

Force est de souligner qu'une telle exemption manque de base légale : en effet, l'article 34 de la Constitution réserve expressément à la loi le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités des impositions de toute nature.

La présente disposition permet donc de régulariser une exonération accordée irrégulièrement et notamment, dans l'esprit de ses auteurs, d'en faire bénéficier les droits de la propriété industrielle. Le gouvernement devrait, en séance publique devant le Sénat, confirmer cette interprétation : les brevets et de manière générale les œuvres de « génie personnel » seraient alors pour le moins assimilées aux chansons.

Votre Commission, sous le bénéfice de ces observations, vous demande d'adopter cet article.

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

Art. 10

Réduction de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle et compensation de cette mesure

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

I. — La fraction des salaires prise en compte dans les bases de la taxe professionnelle est réduite de 10 %.

I. — Conforme.

Conforme.

II. — Chaque collectivité locale, ou groupement doté d'une fiscalité propre, reçoit annuellement du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle une compensation égale au produit de 10 % de la fraction des salaires imposés à son profit en 1982 par son taux de taxe professionnelle pour la même année.

II. — Chaque collectivité...

... au produit du neuvième de la fraction... à son profit en 1983 par son taux... pour 1982.

III. — Les dispositions du présent article entrent en application à compter de 1983.

III. — Conforme.

Commentaires. — Cet article ainsi que ceux qui suivent tendent à modifier la taxe professionnelle plus en profondeur que ne le font les mesures prévues pour 1982 à l'article 2. Ils ne sont d'ailleurs applicables qu'à compter de 1983.

La mesure proposée dans le présent article est simple : il s'agit de ramener de 20 % à 18 % la part des salaires imposés à la taxe profes-

sionnelle. A l'heure actuelle, la prise en compte du cinquième des salaires dans les bases de la taxe conduit à ce que les entreprises soient imposées **en moyenne** pour moitié sur les salaires qu'elles versent et pour moitié sur les valeurs locatives de leurs immobilisations. Bien entendu, il existe d'importantes variations de part et d'autre de cette moyenne, selon le type d'entreprises, l'importance de son personnel et de ses investissements.

Globalement, la mesure proposée **réduira de 10 %** — c'est-à-dire de 2 points — la fraction des salaires pris en compte dans les bases de la taxe professionnelle : l'allègement sera donc surtout sensible aux entreprises de main-d'œuvre, essentiellement dans le secteur industriel.

A titre d'information, on a indiqué dans le tableau ci-dessous, la ventilation des entreprises, en fonction de leur effectif salarié et du montant de taxe professionnelle qu'elles versent dans les différents secteurs de l'économie :

	Part dans le nombre total des redevables	Part dans le produit total de l'impôt
(en pourcentage)		
Industrie		
— moins de 10 salariés	2,6	55
— 10 salariés et plus	4,3	
Commerce de gros		
— moins de 3 salariés	1,7	10,5
— 3 salariés et plus	2,4	
Commerce de détail		
— moins de 3 salariés	15,1	1, -
— 3 salariés et plus	4,3	7,5
Services		
— moins de 10 salariés	27,1	3,5
— 10 salariés et plus	1,9	14,5
Artisans	23,8	3,9
Autres secteurs (agriculture, professions libérales, etc.)	16,8	4,1
	100, -	100, -

(Source : Simulations de la D.G.I. sur 1 10^e des établissements 1981).

Bien qu'on ne connaisse pas parfaitement la ventilation des entreprises industrielles et de services, il ne fait pas de doute que les entreprises employant un nombre relativement élevé de salariés sont peu noni-

breuses mais qu'elles assurent l'essentiel du rendement de la taxe. Ce sont elles qui seront les premières intéressées par les dispositions du présent article.

*
* *

Les impôts locaux ayant cessé d'être des impôts de répartition, la réduction de la part des salaires dans les bases d'imposition des entreprises va se traduire à partir de 1983 par une diminution de la matière imposable des collectivités locales.

On aurait pu concevoir de laisser les collectivités locales compenser elles-mêmes, par une majoration des taux de la taxe professionnelle ou des autres taxes, la perte de recettes consécutive à cette diminution des bases. Sans doute pour ne pas risquer de faire peser sur les ménages le poids de l'allègement accordé aux entreprises, le Gouvernement a préféré prévoir au paragraphe II du présent article un mécanisme permettant de **compenser** la perte de recettes subie par chaque collectivité locale.

Cette compensation, à la charge de l'Etat, sera versée par l'intermédiaire du Fonds national de péréquation institué par la loi du 10 janvier 1980 et profondément modifié par l'article 17 du présent projet.

Les sommes versées annuellement seront égales au 1/9 des salaires imposés en 1983 dans chaque collectivité locale concernée (1). Cela signifie que cette compensation restera constante, d'année en année, **son montant restant bloqué en valeur absolue au niveau de 1983**. Son importance relative diminuera donc au rythme de la dépréciation monétaire.

L'exemple retracé dans le tableau ci-dessous montre que le mécanisme adopté aboutit à étaler sur un assez grand nombre d'années la perte de recettes fiscales de l'année 1983. Dans cet exemple, on a supposé que les salaires imposés dans la commune de X augmentaient régulièrement de 12 % par an et que le taux de taxe professionnelle de la commune restait fixé à 10 %.

(1) C'est-à-dire à 1/9 de 18 % de la masse salariale, soit 2 %.

	1982	1983	1984	1985
	(en francs)			
• Salaires versés l'année précédente dans la commune :				
— montant	50 000 000	56 000 000	62 720 000	70 250 000
— taux d'accroissement	—	+ 12 ‰	+ 12 ‰	+ 12 ‰
• Salaires imposés à la T.P. :				
— pourcentage	20 ‰	18 ‰	18 ‰	18 ‰
— montant	10 000 000	10 080 000	11 290 000	12 645 000
• T.P. perçue sur les salaires en l'absence de compensation (taux = 10 ‰)				
— montant	1 000 000	1 008 000	1 129 000	1 264 500
— taux d'accroissement	—	+ 0,8 ‰	+ 12 ‰	+ 12 ‰
• Compensation versée à la commune	—	100 000	100 000	100 000
• T.P. perçue sur les salaires avec compensation :				
— montant	1 000 000	1 108 000	1 229 000	1 364 500
— taux d'accroissement	—	+ 10,8 ‰	+ 10,9 ‰	+ 11,02 ‰

Ainsi, dans l'exemple considéré, en l'absence de compensation, la commune aurait enregistré en 1983 une progression de recettes de 0,8 ‰ seulement au lieu des 12 ‰ correspondant à l'accroissement des salaires. Avec la compensation versée par le Fonds, la progression de recettes sera de 10,8 ‰ en 1983 et ira ensuite en augmentant peu à peu jusqu'à se rapprocher de la hausse des salaires (+ 12 ‰).

Après un large débat auquel participèrent notamment MM. **Monory**, **Vallin** et **Descours Desacres**, la Commission a estimé qu'il eut été plus juste de prévoir l'**indexation** de la compensation versée aux communes, sur les salaires imposés. Toutefois, compte tenu de l'incidence d'une telle indexation sur les dotations distribuées par le Fonds national de péréquation prévu à l'article 17, elle n'a pas adopté d'amendement en ce sens.

Votre Commission vous propose donc **d'adopter** cet article sans modification.

Art. 11

Prise en compte pour moitié des augmentations de la valeur locative des matériels dans les bases de la taxe professionnelle

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre commission
1. — 1° Lorsque la valeur locative de l'ensemble des équipements et biens mobiliers d'un établissement est en	Conforme.	1. — 1° Lorsque la valeur...

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

**Texte proposé
par votre Commission**

augmentation par rapport à celle de l'année précédente, le montant de cette augmentation n'est retenu que pour moitié dans les bases de la taxe professionnelle. La valeur locative de l'année d'imposition et de l'année précédente est celle définie à l'article 1469 du Code général des impôts.

2° Lorsque la valeur locative de l'ensemble des équipements et biens mobiliers d'un établissement n'a pas été imposée l'année précédente, elle est, pour l'année de l'imposition, prise en compte pour la moitié de son montant.

3° Les dispositions des 1° et 2° ci-dessus ne s'appliquent pas en cas de transfert des immobilisations concernées entre les établissements d'une même entreprise.

4° Pour les entreprises de travaux publics, les dispositions des 1° et 2° ci-dessus s'appliquent au niveau de l'entreprise pour l'ensemble des matériels de chantier.

II. — Chaque collectivité locale ou groupement doté d'une fiscalité propre reçoit annuellement du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle une compensation égale au produit des trois éléments suivants :

1° son taux de taxe professionnelle de 1982 ;

2° la valeur locative des équipements et biens mobiliers imposés en 1982 à son profit ;

3° la moitié du pourcentage de variation, constaté au niveau national entre 1982 et 1983, de la valeur locative de l'ensemble des biens et équipements mobiliers compris dans les bases d'imposition de la taxe professionnelle.

... de la taxe professionnelle de l'année d'imposition. La valeur locative prise en considération pour l'une et l'autre de ces deux années est celle définie à l'article 1469 du code général des impôts.

2° Alinéa conforme.

3° Alinéa conforme.

4° Alinéa conforme.

II. — Chaque collectivité...

... égale au produit de :

1° Son taux de taxe professionnelle de l'année précédente.

2° Par la moitié de l'augmentation éventuelle, entre l'antépénultième et la pénultième année précédant l'année d'imposition, de la valeur locative des équipements et biens mobiliers imposés à son profit.

III. — Les dispositions du présent article entrent en application à compter de 1983.

Commentaires. — L'objet de cet article est d'éviter les ressauts d'imposition qui se produisent dans la taxe professionnelle des entreprises lorsque celles-ci investissent en matériels et biens d'équipement.

Ces ressauts d'imposition se produisent en effet aussi bien lorsque l'entreprise procède à des investissements neufs que lorsqu'elle renouvelle des matériels usagés. Ceci est dû au fait que la valeur locative des équipements de l'entreprise est calculée d'après leur prix d'acquisition et demeure constante pendant toute la durée d'usage du bien sans être actualisée chaque année.

Pour éviter une évolution en « dents de scie », le présent article propose d'étaler sur deux ans les augmentations de valeurs locatives des équipements et biens mobiliers des entreprises imposables. A cet effet, ces augmentations, l'année où elles se produisent, ne seront prises en compte dans les bases de la taxe que pour moitié. Bien entendu, elles seront prises en compte intégralement l'année suivante.

Le tableau ci-dessous donne un exemple de l'effet d'étalement des hausses d'impôts obtenu grâce à ce mécanisme. On a pris le cas d'une entreprise dont les valeurs locatives s'accroissent en 1983, 1984 et 1985 dans des proportions très différentes. On observera la progression beaucoup plus régulière de l'impôt obtenu après correction :

	1982	1983	1984	1985
		(en francs)		
• Valeurs locatives de l'entreprise :				
— montant	10 000 000	11 000 000	13 200 000	13 860 000
— taux de progression	—	+ 10 %	+ 20 %	+ 5 %
• Valeurs locatives imposées à la T.P.	10 000 000	10 500 000	11 600 000	13 430 000
• Taux de la T.P.	10 %	10 %	10 %	10 %
• T.P. payée par l'entreprise sur ses valeurs locatives :				
— montant	1 000 000	1 050 000	1 160 000	1 343 000
— taux de progression	—	+ 5 %	+ 10,5 %	+ 15,8 %

Il est également prévu au 1 du présent article que le même mécanisme d'étalement jouera lorsque aucun équipement n'aura été imposé l'année précédente, soit qu'il s'agisse d'un établissement nouveau (1), soit qu'il s'agisse de contribuables qui, franchissant certains seuils (2) deviennent imposables sur leur matériel.

(1) Les établissements nouveaux étant exonérés de taxe professionnelle l'année de leur création, le mécanisme s'appliquera l'année suivante.

(2) Sont ici concernés les contribuables visés à l'article 12 ci-après : prestataires de services et membres des professions libérales employant moins de 5 salariés lorsque leur chiffre d'affaires dépasse 400 000 F ; artisans, commerçants et industriels lorsque leur chiffre d'affaires dépasse 1 000 000 F.

Par ailleurs, cette règle ne s'appliquera pas lorsque l'augmentation des valeurs locatives résultera du transfert d'équipements d'un établissement à un autre, à l'intérieur d'une même entreprise. De même, dans le cas d'entreprises de travaux publics, il est précisé que l'augmentation des valeurs locatives s'appréciera au niveau de l'entreprise et non des chantiers. Ceci est inévitable dès lors que les chantiers publics ne sont pas considérés comme des établissements en tant que tels.

En définitive, votre Commission a adopté un amendement de forme présenté par M. Descours Desacres.

*
* *

Le paragraphe II de l'article indique la manière dont sera financé l'allègement résultant de l'ensemble de ces dispositions. Celui-ci est évalué à **1,2 milliard de francs pour 1983**.

Comme à l'article précédent, la perte de recettes — ou plus exactement, s'agissant de biens non encore imposés, le manque à gagner — pour les collectivités locales fait l'objet d'une **compensation de l'Etat**, versée par le Fonds national de péréquation.

Comme celle qui est prévue à l'article 10, la compensation versée aux collectivités locales serait **fixe** et calculée sur le produit des valeurs locatives **de 1982**.

Sa valeur relative diminuerait donc au fil des années à mesure que les bases et le produit de la taxe professionnelle augmenteront.

Ce mécanisme qui s'apparente à celui prévu à l'article 10 appelle une critique grave :

La fixité et le caractère forfaitaire de la compensation ne rendront pas compte de l'évolution réelle de la matière imposable des collectivités locales.

On a indiqué que le montant de la compensation versée sera constant. Il sera calculé en fonction de deux critères :

— le produit de l'imposition des valeurs locatives dans la commune (ou le département) en 1982,

— la variation en valeur des équipements imposés entre 1982 et 1983 au plan national.

Ces deux critères ne sont pas satisfaisants, car le montant des valeurs locatives peut varier dans une commune très fortement d'une année sur l'autre. En se référant **uniquement à la matière imposable dans la commune en 1982** et qui plus est à un taux d'accroissement entre 1982 et 1983 qui est non pas celui de la commune mais le **taux moyen national**, on est pratiquement assuré d'avoir dans la majorité des cas **une compensation sans rapport direct avec l'évolution effective des valeurs locatives de la commune**. Par exemple, une commune dans laquelle une centrale électrique sera édiflée postérieurement à 1983 et qui, de ce fait, verra ses valeurs locatives multipliées par 100 ou davantage, continuera à percevoir indéfiniment une compensation sur les bases de la situation de 1982, année où ses valeurs locatives étaient sans rapport avec qu'elles sont devenues par la suite.

C'est pourquoi, votre Commission vous propose par **amendement**, de faire varier chaque année la compensation en fonction de l'évolution des valeurs locatives **constatée l'année précédente et du manque-à-gagner effectif** subi par les collectivités locales.

*

* *

Enfin, la **date d'entrée en vigueur du dispositif** n'est pas précisée dans le texte de l'article. Il convient de combler cette lacune en complétant l'article par un **amendement** ainsi rédigé :

« III - Les dispositions du présent article entrent en application à compter de 1983 ».

Votre Commission des finances vous propose **d'adopter** cet article ainsi **amendé**.

Art. 12

Taxe professionnelle. — Institution d'une réduction dégressive sur la valeur locative des matériels

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
<p>I. — Pour les redevables de la taxe professionnelle dont les recettes annuelles deviennent supérieures, à compter des impositions de 1983, aux limites d'exonération des biens non passibles d'une taxe foncière, l'abattement de 25.000 F prévu à l'article 1469-4° du Code général des impôts est remplacé par une réduction dégressive de la valeur locative de ces biens.</p>	<p>Conforme.</p>	<p>I. — Pour les redevables...</p>
<p>II. — Cette réduction est égale au produit de la valeur locative des biens visés au I par le rapport entre les éléments suivants :</p>		<p>... est remplacé par une <i>réduction de la valeur locative de ces biens, calculée chaque année en fonction du montant des recettes annuelles du redevable.</i></p>
<p>— au numérateur, la différence entre le double de la limite d'exonération et le montant des recettes annuelles du redevable ;</p>		<p>II. — Conforme.</p>
<p>— au dénominateur, la limite d'exonération.</p>		
<p>Elle est calculée, le cas échéant, après application des dispositions de l'article 11 de la présente loi.</p>		

Commentaires. — Cet article tend à atténuer les augmentations de taxe professionnelle que subissent les redevables dont les matériels deviennent imposables du fait que leur chiffre d'affaires franchit certains **seuils** fixés par la loi (article 1469-4° du CGI).

Ces seuils sont les suivants :

Ne sont pas pas imposés sur leurs matériels :

— les prestataires de services et les membres des professions libérales employant au moins 5 salariés (1) lorsque leur chiffre d'affaires excède 400 000 F ;

(1) Les membres de ces professions employant moins de 5 salariés ne sont pas imposés sur leurs matériels (article 1467 du CGI).

— les commerçants, artisans, industriels et autres redevables lorsque leur chiffre d'affaires excède 1 000 000 F.

Lorsque ces seuils sont franchis, d'importants **ressauts d'imposition** peuvent se produire puisque le matériel devient imposable en quasi totalité, sa valeur locative n'étant réduite que d'un abattement forfaitaire de 25.000 F (correspondant à un prix d'acquisition de 156.250 F (2)).

Cet inconvénient est d'autant plus grave que les limites de 400 000 F et 1 000 000 F ont été fixées en 1975 au moment de l'institution de la taxe professionnelle et n'ont pas été relevées depuis, contrairement à l'obligation qui en est faite au législateur par le même article 1469-4° du CGI.

Le présent article propose non pas d'actualiser les seuils prévus par la loi mais d'atténuer les effets de leur franchissement en instituant un système de **décote** à compter de 1983.

Ce système revient à n'imposer les contribuables qui franchissent les seuils légaux que sur une fraction de leur matériel. Cette fraction croîtra d'année en année en même temps que leur chiffre d'affaires et l'imposition du matériel deviendra intégrale lorsque le chiffre d'affaires atteindra le double des seuils fixés par la loi.

En outre, il est prévu que ce système de décote sera compatible avec la réduction de moitié des augmentations de valeurs locatives instituée par l'article 11. Ainsi les redevables qui franchiront les limites fixées à l'article 12 bénéficieront la première année :

— d'une réduction de moitié de la valeur locative de leur matériel (article 11) ;

— d'une réduction supplémentaire inversement proportionnelle à leur chiffre d'affaires (article 12).

L'exposé des motifs du présent article illustre ce mécanisme par un **exemple** très simple : un petit producteur possède un matériel d'une valeur locative de 60 000 F. En 1982 ce matériel n'est pas imposable, le chiffre d'affaires du commerçant ne dépassant pas un million de francs. Mais en 1983 (ou ultérieurement), ce seuil est franchi : le chiffre d'affaires annuel atteint par exemple 1 200 000 F. Par suite le matériel devient imposable mais sur une fraction de sa valeur locative :

— celle-ci est d'abord réduite de moitié en vertu de l'article précédent, soit de 30 000 F ;

(2) La valeur locative de ces biens est, en général, égale à 16 % de leur prix de revient.

— le solde est encore diminué de façon inversement proportionnelle au dépassement du seuil. Celui-ci étant dépassé de 20 % (soit = $\frac{200\,000}{1\,000\,000}$), la réduction de valeur locative sera de 80 %. Cette réduction diminuera au cours des années ultérieures à mesure que le chiffre d'affaires du commerçant se rapprochera de 2 000 000 F.

Au total, en 1983, la réduction de la valeur locative du matériel sera égale à : 50 % + 80 % de 50 %, soit 90 % ou encore : (60 000 — 30 000) + (30 000 × 0,80) = 54 000 F.

Le contribuable sera donc imposé sur 60 000 — 54 000 = 6 000 F au lieu de 60 000 — 25 000 = 35 000 F dans le système actuel.

Le tableau ci-dessous résume le mécanisme de la décote en prolongeant l'exemple ci-dessus sur plusieurs années :

(en francs)				
	1983	1984	1985	1986
Chiffre d'affaires	1 200 000	1 500 000	1 800 000	2 000 000
Val. loc. brute	60 000	60 000	60 000	60 000
Réduction de 1.2 (article 11)	— 30 000	—	—	—
Décote :				
— taux	80 %	50 %	20 %	0 %
— montant	— 24 000	— 30 000	— 12 000	—
Total à déduire	— 54 000	— 30 000	— 12 000	—
Val. loc. imposée	6 000	30 000	48 000	60 000

Il est à signaler que contrairement à ce qui a été prévu pour les réductions de base mentionnées aux articles 10 et 11, cette réduction sera à la charge des collectivités locales.

Au plan de la forme, il semble que la rédaction du paragraphe I de l'article manque de précision et pourrait laisser supposer que la réduction instituée ne s'applique qu'en 1983. Par suite, votre Commission vous propose de préciser par **amendement** la durée et la base de ce mécanisme de décote.

Votre Commission vous propose **d'adopter cet article ainsi modifié.**

Art. 13

Taxe professionnelle. — Régime d'imposition des artisans

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
A compter de 1983, la réduction des bases de la taxe professionnelle prévue à l'article 1468-1 du Code général des impôts en faveur des artisans est fixée : — aux trois quarts lorsqu'ils emploient 1 salarié ; — à la moitié lorsqu'ils emploient 2 salariés ; — à un quart lorsqu'ils emploient 3 salariés.	Conforme.	Conforme.

Commentaires. — Cet article participe du même esprit que le précédent.

Il tend en effet à aménager le régime fiscal d'imposition des artisans de façon à atténuer les ressauts qui peuvent se produire lorsque le nombre de salariés employés par ces artisans augmente.

A l'heure actuelle, les artisans sont imposés à la taxe professionnelle selon les modalités suivantes :

- artisan travaillant seul ou avec des apprentis âgés de moins de 21 ans : exonération (art. 1452 du C.G.I.) ;
- artisan employant moins de 3 salariés : réduction de 50 % des bases d'imposition ;
- artisan employant 3 salariés ou plus : régime normal.

Le Gouvernement propose d'affiner ce dispositif en prévoyant que l'exonération sera de 3/4 pour un salarié, de moitié pour deux salariés et de 1/4 pour 3 salariés employés.

Le tableau ci-après permet de comparer le régime proposé au régime actuel :

Nombre de salariés employés	Nombre d'artisans concernés	Réduction d'impôt	
		Régime actuel	Nouveau régime
0	440 000	100 %	100 %
1	150 000	50 %	75 %
2	70 000	50 %	50 %
3	30 000	0	25 %
plus de 3	—	0	0

On voit ainsi que seule la situation fiscale des artisans employant un ou trois salariés sera modifiée. Ces artisans sont au nombre de 180 000.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 14

Taxe professionnelle. — Calcul des taux

Texte proposé initialement par le Gouvernement

A compter de 1983, le paragraphe 1 de l'article 1636-B sexies du Code général des impôts est modifié comme suit :

1. Au deuxième tiret, substituer à la rédaction actuelle le texte suivant :

« Soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes sous la réserve que celui de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, de la variation du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition. »

2. Au dernier alinéa, ajouter la phrase suivante :

« Cette majoration ne s'applique pas lorsque le taux moyen pondéré des

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

A compter de 1983...

...est complété comme suit :

« Cette majoration ne s'applique pas lorsque le taux pondéré des trois autres taxes perçues au profit de la collectivité considérée est inférieur au taux moyen pondéré constaté l'année précédente pour ces trois taxes dans l'ensemble des collectivités de même nature. »

Texte proposé par votre Commission

A compter de 1983, le paragraphe 1 de l'article 1636-B sexies du Code général des impôts est modifié comme suit :

1. Au deuxième tiret, substituer à la rédaction actuelle le texte suivant :

« Soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes sous la réserve que celui de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, de la variation du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition. »

2. Au dernier alinéa, ajouter la phrase suivante :

« Cette majoration ne s'applique pas lorsque le taux moyen pondéré des

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

trois autres taxes perçues au profit de la collectivité considérée est inférieur au taux moyen pondéré constaté l'année précédente pour ces trois taxes dans l'ensemble des collectivités de même nature. »

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

**Texte proposé
par votre Commission**

trois autres taxes perçues au profit de la collectivité considérée est inférieur au taux moyen pondéré constaté l'année précédente pour ces trois taxes dans l'ensemble des collectivités de même nature. »

Commentaires. — Cet article comportait à l'origine deux dispositions tendant à **limiter les augmentations de taux de taxe professionnelle** décidées par les collectivités locales. Suivant l'avis de sa commission des finances, l'Assemblée Nationale a supprimé la première.

Ces deux dispositions sont les suivantes :

1° Les collectivités locales ne pourraient plus augmenter le taux de la taxe professionnelle plus vite que le taux de la taxe d'habitation.

A l'heure actuelle, en vertu de la loi du 10 janvier 1980, appliquée pour la première fois en 1981, les communes et départements peuvent fixer les taux des quatre taxes locales selon deux modalités :

— ou bien elles font varier les taux des quatre taxes dans la même proportion, la répartition de la charge fiscale entre les contribuables n'étant pas alors modifiée (68 % des communes ont opté pour cette solution en 1981) ;

— ou bien elles font varier ces taux dans des proportions différentes mais elles doivent alors faire en sorte que le taux de la taxe professionnelle n'augmente pas plus vite que le taux moyen pondéré des trois autres taxes (32 % des communes ont utilisé cette possibilité en 1981).

Il s'agit donc, dans cette dernière hypothèse, de « lester » le taux de la taxe professionnelle en le liant à ceux des impôts sur les ménages, de façon que les entreprises ne soient pas anormalement surtaxées.

Le Gouvernement n'a pas estimé ce dispositif tout à fait suffisant et « afin d'éviter des disparités excessives », a proposé **d'établir un lien supplémentaire entre le taux de la taxe professionnelle et celui de la taxe d'habitation**, la variation du taux de l'une ne pouvant excéder celle du taux de l'autre. Ce n'est que lorsque la variation du taux pondéré des trois autres taxes aurait été plus faible que celle du taux de la taxe d'habitation — en clair, lorsque les taux des taxes foncières auraient augmenté moins vite que le taux de la taxe d'habitation — que les communes pourraient augmenter le taux de la taxe professionnelle dans les limites de la variation du taux moyen pondéré des trois impôts sur les ménages.

Il semble donc que le Gouvernement ait souhaité éviter que certaines communes ne choisissent d'accroître fortement les taux des taxes foncières, laissant le taux de la taxe d'habitation augmenter modérément, afin de majorer leur taux de taxe professionnelle.

Cette crainte se justifie-t-elle ? Non, selon l'Assemblée Nationale, qui a **supprimé cette disposition**. Les députés ont fait valoir à cet égard deux arguments principaux :

— il est délicat et prématuré de juger et modifier un système de fixation des taux qui n'a qu'une année d'existence. D'ailleurs la loi du 10 janvier 1980 a prévu en son article 2 que le Gouvernement doit présenter « au plus tard à la date du dépôt du projet de loi de finances pour 1983 un rapport analysant les conditions d'application » de ce système ;

— certes, selon les premières constatations faites après le vote des taux des taxes en 1981 l'augmentation des taux des taxes foncières a été un peu plus forte que celle des taux de la taxe d'habitation : + 4,2 % pour le foncier bâti, + 5,7 % pour le foncier non bâti et + 2,4 % pour la taxe d'habitation (1), les taux de la taxe professionnelle ayant crû en moyenne de 4 %. Mais ces variations n'ont donc pas sensiblement modifié la structure de la fiscalité locale.

Ces arguments ne sont pas sans valeur. Suffisent-ils pour autant à contrebalancer les effets positifs de l'arrimage des taux de taxe professionnelle aux taux de la taxe d'habitation ? On peut en douter.

Il convient toutefois d'observer que le dispositif proposé initialement par le Gouvernement peut être gênant dans le cas — assez répandu — des communes ayant un taux de taxe professionnelle assez faible et un taux de taxe d'habitation assez élevé. En liant les progressions de ces deux taux l'une à l'autre, on aboutit à geler des écarts de taux qu'il serait souvent, au contraire, opportun de réduire.

2° La majoration spéciale du taux de taxe professionnelle serait plus difficile à appliquer.

On sait qu'à l'heure actuelle les collectivités locales dont le taux de taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale peuvent lui appliquer une majoration égale à 5 % du taux moyen initial. Ainsi, le taux moyen national de taxe professionnelle étant de 11,32 % en 1981, les communes dont le taux de taxe professionnelle est en 1982 inférieur à 11,32 % ont pu le majorer cette année-là de 5 % de 11,32 %, soit de 0,592 point.

(1) Taux moyens nationaux.

L'objet de ce mécanisme est de permettre aux communes où les taux de taxe professionnelle sont les plus bas de tendre plus rapidement vers un taux proche de la moyenne.

Le Gouvernement estime que cette possibilité offerte aux collectivités locales est « contestable » lorsque les taux des impôts sur les ménages sont faibles et peuvent donc être augmentés sans provoquer un « alourdissement anormal » de la pression fiscale. En d'autres termes, le Gouvernement souhaite qu'une commune où les taux des quatre taxes sont bas, veille à majorer aussi bien les taux des impôts sur les ménages que le taux de taxe professionnelle et n'alourdisse pas, par le biais de la majoration de 5 %, la pression fiscale sur les seuls redevables de la taxe professionnelle.

C'est pourquoi il propose que cette majoration ne puisse pas être pratiquée lorsque le taux moyen pondéré des trois impôts sur les ménages est inférieur à celui constaté l'année précédente dans les collectivités locales de même nature.

Le souci qui inspire cette disposition est légitime. Elle conduit néanmoins à restreindre sérieusement la marge de manœuvre laissée aux communes dans la fixation de leur taux. Il est vrai cependant que les communes où les taux sont bas sont généralement des communes « riches », qui peuvent exiger de leurs administrés un effort fiscal accru.

*

* *

Votre Commission des Finances s'est longuement interrogée sur les avantages et les inconvénients de ces dispositions. A cet égard, **M. Vallin** s'est déclaré partisan de la suppression pure et simple de l'article, déjà amputé par l'Assemblée Nationale. **M. Fosset** au contraire a souhaité qu'il soit rétabli dans sa rédaction originale, dès lors qu'il correspond sous cette forme à un engagement pris par le Gouvernement à l'égard des entreprises.

Après que **M. Beaupetit** eut évoqué le cas des implantations de centrales nucléaires et de leurs conséquences sur le taux de la taxe professionnelle, la Commission a adopté un amendement rétablissant le texte initial du Gouvernement.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Art. 14 bis (nouveau)

**Modification des règles de compensation par l'Etat
des pertes de recettes résultant des exonérations de taxe foncière
sur les propriétés bâties prévues par les articles 1383 à 1385
du Code général des impôts**

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

A compter de 1983, la subvention compensatrice accordée aux communes en application du troisième alinéa de l'article 138 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956 est égale à la différence entre les deux éléments suivants :

1. Le produit des bases d'imposition de taxes foncières sur les propriétés bâties afférentes aux locaux exonérés au titre des articles 1383 à 1385 du Code général des impôts par le taux communal de cette taxe pour l'année 1982.

2. 10 % du produit des bases imposées à la même taxe par le taux de 1982.

Texte proposé par votre Commission

Supprimé.

Commentaires. — Cet article additionnel a été introduit par l'Assemblée Nationale sur proposition de M. Laignel.

On sait qu'à l'heure actuelle, les **constructions nouvelles** sont exonérées de taxe foncière :

— pendant 2 ans pour la généralité des constructions professionnelles ou d'habitation ;

— pendant 15 ans pour les HLM ou les logements financés par des prêts aidés par l'Etat (prêts P.A.P. ou P.L.A.) ;

— pendant 25 ans pour les logements affectés à l'habitation principale et achevés avant le 1^{er} janvier 1973.

Ces exonérations ne sont que partiellement à la charge des collectivités locales. En effet, le code des communes prévoit qu'une **compensation** des pertes de ressources qu'elles subissent du fait de ces exonérations est accordée aux communes dont la perte de ressources est supé-

rieure à 10 % du produit total de la taxe foncière (1). La compensation est égale à la perte de ressources subie, diminuée d'une somme équivalente à 10 % du produit total de taxe foncière. Par exemple, si une commune perd 25 % de ses ressources de taxe foncière du fait des exonérations, cette perte lui sera compensée à hauteur de 15 %.

Ce mode de calcul, comme on le voit, fait intervenir le **produit de taxe** relatif aux constructions exonérées et le **produit global** de la taxe foncière. Il prend donc en compte le taux d'imposition de la commune. L'Assemblée Nationale a souhaité modifier ce point particulier de façon que **la compensation versée à la commune soit indépendante des augmentations du taux de la taxe foncière.**

C'est pourquoi, celle-ci ne serait plus calculée en fonction du taux de l'année en cours mais en fonction du taux de 1982. En conséquence, la compensation cesserait d'augmenter du seul fait que la commune élève le taux de sa taxe foncière. Elle ne croîtrait plus qu'en volume.

Le bien-fondé de cette disposition paraît contestable, dans la mesure où se référant au taux de la seule année 1982, elle éloigne le montant de la compensation versée de la perte réellement subie. En outre, elle pénalise a priori les communes qui accroissent le taux de leur taxe foncière.

C'est pourquoi votre Commission a adopté un amendement supprimant cet article.

Art. 15

Plafonnement du taux de la taxe professionnelle

Texte proposé initialement par le Gouvernement

I. — A compter de 1983, le taux plafond prévu au paragraphe I de l'article 1636-B *septies* du Code général des impôts est fixé, pour la taxe professionnelle, à deux fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

I. — Conforme.

Texte proposé par votre Commission

I. — Conforme.

(1) Y compris le produit correspondant aux constructions exonérées.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

II. — Les communes dont le taux de taxe professionnelle de 1982 a été supérieur au taux plafond défini au I reçoivent du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle une compensation annuelle égale en 1983 au produit de leurs bases de taxe professionnelle de 1983 par la différence entre le taux plafond et le taux communal de 1982. Le montant de cette compensation est ensuite actualisé chaque année proportionnellement à la variation constatée, l'année précédente, du produit des impôts sur les ménages perçus par la commune considérée.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

II. — Les communes...
...taux plafond défini au I *ci-dessus*,
reçoivent...

...considérée.

**Texte proposé
par votre Commission**

II. — Les communes dont le taux...

...du produit des *trois autres taxes*
perçues par la commune considérée.

Commentaires. — Cet article tend à abaisser le plafond au-dessous duquel les collectivités locales sont contraintes de maintenir leur taux de taxe professionnelle.

En vertu de la loi du 10 janvier 1980, le taux de la taxe professionnelle et celui des trois autres taxes ne peut excéder 2,5 fois le taux moyen national (ou 2,5 fois le taux moyen départemental si celui-ci est supérieur au taux national) constaté l'année précédente. En contrepartie, les communes qui se voient contraintes de ramener leurs taux d'imposition en-deça de ce plafond reçoivent une compensation égale à la perte de recettes correspondante enregistrée en 1981 (1). Cette compensation demeure fixe jusqu'en 1986 puis est supprimée progressivement en cinq ans de 1986 à 1990. Elle est financée par un relèvement des frais d'assiette, de dégrèvements et de non-valeurs perçus par l'Etat et payés par les contribuables.

Ce régime s'est appliqué en 1981 de la façon suivante :

	Nombre de communes plafonnées	Coût
		(millions de F)
Taxe professionnelle	5 000	47
Taxe d'habitation	20	0,5
Foncier bâti	44	2,6
Foncier non bâti	279	3,8
	5 343	53,9

(1) En fait, cette compensation est calculée d'après le produit fiscal de 1980.

Il apparaît donc que le plafonnement des taux intéresse essentiellement la taxe professionnelle.

Mais, précisément en ce qui concerne cette dernière taxe, le dispositif appliquée en 1981 est jugé insuffisamment contraignant par le Gouvernement, dans la mesure où il laisse subsister un écart de 1 à 10 entre les taux extrêmes des différentes communes.

Pour réduire cet écart et faire en sorte que l'échelle des taux varie de 1 à 5, le présent article propose :

1° de ramener le taux plafond de 2,5 fois à 2 fois le taux moyen national de la taxe professionnelle ;

2° de supprimer la possibilité de plafonner la taxe professionnelle en fonction du taux moyen départemental lorsque celui-ci est supérieur au taux moyen national.

Il est important de souligner que **ces deux modifications ne s'appliqueraient qu'à la seule taxe professionnelle**, les taux des trois autres taxes restant soumis au régime actuel.

Cette modification interviendra à compter de 1983. On ne connaît pas encore les taux de 1982, à partir desquels seront calculés les taux plafonds applicables en 1983. En raisonnant sur les taux de 1981, on peut considérer que les nouvelles dispositions proposées par cet article auront pour effet de ramener aux environs de 25 % le taux plafond de taxe professionnelle, étant observé que les taux plafonds actuels varient de 55 % à 30 % environ selon les départements. Quant aux taux moyens nationaux de la taxe professionnelle et des autres taxes, ils sont indiqués dans le tableau ci-dessous :

	Taux nationaux des communes et groupements de communes	
	Taux moyens 1980	Taux plafonds 1981
	(en pourcentage)	
Taxe d'habitation	10,56	26,40
Foncier bâti	11,56	28,90
Foncier non bâti	33,63	84,08
Taxe professionnelle	11,32	28,30

Au total, le nombre de communes dont le taux de taxe professionnelle est plafonné passerait de 5 000 à 7 000. Le coût de la mesure serait de 300 millions de francs environ pour 1983.

La critique fondamentale que l'on peut faire à cette modification est de ne concerner que la taxe professionnelle. Il paraît surprenant que le Gouvernement, si soucieux à travers d'autres dispositions du projet de loi de maintenir un équilibre entre la pression fiscale exercée sur les entreprises d'une part et sur les ménages d'autre part, envisage de resserrer l'encadrement du seul taux de la taxe professionnelle.

*
* *

Le paragraphe II de l'article 15 prévoit **un nouveau système de compensation** pour les collectivités locales concernées.

On a indiqué que le régime actuel est fondé sur une compensation fixe pendant cinq ans puis dégressive pendant cinq autres années, cette compensation étant financée par l'ensemble des contribuables par le biais d'un relèvement des frais d'assiette, de dégrèvements et de non-valeurs.

Le système proposé ne se substitue pas à ce régime mais s'y ajoute. En d'autres termes, les communes plafonnées en 1981 et 1982 selon les règles actuellement en vigueur bénéficieront d'une compensation supplémentaire liée à l'application du nouveau plafond.

Comment sera déterminée cette nouvelle compensation ? Elle sera égale à la perte de recettes subie par les communes concernées et calculée sur les bases et le taux de la taxe de 1982. Elle sera ensuite **actualisée** en fonction de l'évolution annuelle du produit des impôts sur les ménages. L'idée sous-jacente à ce mécanisme paraît être de proportionner la compensation versée à la commune à l'effort que celle-ci demande aux ménages à la suite de l'abaissement de son taux de taxe professionnelle.

Par suite, la compensation n'augmentera que lorsque la pression fiscale sur les ménages s'accroîtra. A l'inverse, elle diminuera si la pression fiscale sur les ménages régresse (1).

*
* *

(1) Bien que cela ne soit pas précisé explicitement, on peut déduire cette règle de l'emploi du mot « variation » dans le texte de l'article.

Au cours du débat qui s'est instauré au sein de la Commission, **M. Vallin** a indiqué qu'il était favorable à un système permettant d'imposer les entreprises pour moitié selon les taux communaux et pour moitié selon les taux départementaux. **M. Ballayer** a exprimé quant à lui sa déception devant les mesures proposées par le Gouvernement, qui sont loin de constituer la réforme de fond souhaitable.

Votre Commission vous propose **d'adopter cet article**, assorti d'un **amendement** présenté par M. Descours Desacres et substituant à l'indexation sur les impôts sur les ménages prévus au paragraphe II de l'article une indexation sur les deux taxes foncières et la taxe d'habitation.

Art. 16

Taxe professionnelle. — Cotisation de péréquation

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
<p>I. — Il est institué une cotisation de péréquation de la taxe professionnelle à la charge des établissements situés dans les communes où le taux global de cette taxe est inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national.</p>	<p>I. — <i>A compter de 1983</i>, il est institué...</p> <p>...national.</p>	<i>Conforme.</i>
<p>II. — Cette cotisation est assise sur les bases nettes imposables des établissements mentionnés au I. Son taux est fixé à 0,5 %. Toutefois, lorsque l'écart entre le taux global de la taxe professionnelle constaté dans la commune et le taux moyen constaté au niveau national est inférieur à 0,5 point, le taux de la cotisation est égal à cet écart.</p>	<p>II. — Cette cotisation est assise sur les bases nettes imposables des établissements mentionnés au I <i>ci-dessus</i>.</p> <p>Son taux est fixé à :</p> <p>1. <i>1 % dans les communes où le rapport entre le taux global de la taxe et le taux moyen mentionné au I ci-dessus est inférieur à 0,5. Ce taux est éventuellement réduit de telle sorte que la somme du taux global de la taxe et du taux de la cotisation ne puisse excéder la moitié du taux moyen national, augmentée du taux de cotisation prévu au 2 ci-dessous.</i></p> <p>2. <i>0,75 % dans les communes où le rapport visé au 1 est supérieur ou égal à 0,5 et inférieur à 0,75. Ce taux est éventuellement réduit de telle sorte que</i></p>	

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

Texte proposé
par votre Commission

III. — Son produit est affecté au Fonds national de péréquation prévu à l'article 1648-B du Code général des impôts.

IV. — La cotisation de taxe professionnelle prévue à l'article 1647-B septies du Code général des impôts est supprimée.

V. — L'ensemble des dispositions du présent article s'applique à compter de 1983.

la somme du taux global de la taxe et du taux de la cotisation ne puisse excéder les trois quarts du taux moyen national, augmentés du taux de cotisation prévu au 3 ci-dessous.

3. 0,5 % dans les communes où ce même rapport est supérieur ou égal à 0,75 et inférieur à 1. Ce taux est éventuellement réduit de telle sorte que la somme du taux global de la taxe et du taux de la cotisation ne puisse excéder le taux moyen national.

III. — *A titre transitoire, le taux de la cotisation de péréquation pour 1983 est fixé à 0,75 % dans le cas visé au II-1 du présent article.*

IV. — *Le taux global de taxe professionnelle est égal à la somme du taux perçu au profit des collectivités locales et de leur groupement doté d'une fiscalité propre.*

V. — *La cotisation de taxe professionnelle prévue à l'article 1647-B septies du Code général des impôts est supprimée à compter de 1983.*

Commentaires. — Cet article a pour objet de corriger l'une des faiblesses de la loi du 10 janvier 1980 portant réforme de la fiscalité locale. Il s'agit du mécanisme de **péréquation nationale de la taxe professionnelle**.

La loi de janvier 1980 a prévu en effet qu'une péréquation nationale serait organisée au profit des communes à faible potentiel fiscal. Si l'affectation des sommes prélevées à ce titre ne soulève pas de difficulté, il n'en va pas de même des modalités de **financement**. Celles-ci sont à la fois **inadaptées et inopérantes** :

— inadaptées, car le fonds de péréquation doit être alimenté non pas par prélèvement sur les communes les plus riches mais par une contribution de l'ensemble des redevables de la taxe professionnelle. Il était prévu en effet d'affecter au Fonds une fraction de la cotisation nationale additionnelle à la taxe professionnelle (cf article 2 ci-dessus) ;

— inopérantes, car la fraction de cotisation en question n'a pu être effectivement prélevée, la cotisation nationale étant affectée inté-

géralement à la compensation des plafonnements de la taxe professionnelle institués à compter de 1976 (1).

En définitive, la péréquation nationale de taxe professionnelle n'est jamais entrée en vigueur faute de financement.

L'article 16 apporte à cet égard des aménagements tout-à-fait opportuns :

1) la cotisation nationale additionnelle à la taxe professionnelle, dont le taux est ramené à 2 % en 1982 en vertu de l'article 2, est **supprimée** à compter de 1983. Par rapport à une cotisation perçue au taux de 2 % en 1982, l'allègement pour les entreprises sera d'environ **1 milliard de francs** ;

2) elle est remplacée par **une cotisation de péréquation** perçue auprès des établissements qui ont l'avantage d'être situés dans une commune où le taux de la taxe professionnelle est plus bas que la moyenne nationale. Cette cotisation est assise sur les bases nettes imposables à la taxe professionnelle.

D'une façon générale, dans les communes où elle s'appliquera, la cotisation de péréquation aura donc pour effet de majorer à due concurrence le taux de la taxe professionnelle.

Dans le projet initial son taux avait été fixé à 0,5 %. L'Assemblée Nationale a préféré prévoir plusieurs taux, variables en fonction du niveau de la pression fiscale exercé sur les redevables de la taxe professionnelle.

Ainsi, le taux serait de :

— 1 % dans les communes où le taux global de la taxe est inférieur de plus de moitié au taux moyen national ; toutefois pour 1983, et à titre transitoire, ce taux est fixé à 0,75 % ;

— 0,75 % dans les communes où le taux global de la taxe est compris entre la moitié et les 3/4 du taux moyen national ;

— 0,5 % dans les communes où le taux global de la taxe est égal ou inférieur de moins d'un quart au taux moyen national.

(1) La cotisation nationale devait rapporter 3 milliards de francs en 1982 mais le coût des dégrèvements est de l'ordre de 5 milliards de francs.

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale est dans chacun de ces trois cas, assorti d'une clause réduisant les taux des cotisations dans les collectivités locales qui se trouvent très près des seuils prévus (1).

Selon les indications fournies par le ministère du Budget, cette cotisation sera perçue dans **18 000 communes** et son assiette représenterait environ la moitié du total national des bases imposables à la taxe professionnelle. Son produit attendu pour 1983 était de 700 millions de francs dans le projet initial. Compte tenu des majorations de taux décidées par l'Assemblée Nationale, il devrait être de 830 millions de francs en 1983 et 900 millions en 1984.

Le mécanisme présenté paraît efficient. Votre Commission vous propose donc de **l'adopter**.

Art. 17

Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Origine et affectation des ressources

Texte proposé initialement par le Gouvernement

I. — Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle prévu à l'article 1648-B du Code général des impôts dispose des ressources suivantes :

1° Le produit de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 16 de la présente loi ;

2° Une dotation annuelle versée par l'Etat et égale, en 1983, à la somme des compensations versées la même année conformément aux dispositions des articles 10-II et 11-II de la présente loi.

A compter de 1984, cette dotation évolue chaque année comme l'indice de progression du produit intérieur brut total en valeur.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

I. — Conforme.

Texte proposé par votre Commission

I. — Conforme.

(1) Il s'agit d'éviter les « effets de seuil », générateurs de ressauts d'imposition au détriment des contribuables.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

L'indice auquel il est fait référence dans le présent article est celui qui est estimé dans la projection économique annexée à la loi de finances.

La dotation de l'Etat ne peut excéder, après déduction des compensations prévues aux articles 10-II et 11-II de la présente loi, le double du produit de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle.

3° Le produit des intérêts de retard et majorations appliqués en matière de taxe professionnelle en vertu des articles 1728 et 1729 du Code général des impôts, et encaissés par le Trésor.

II. — Les ressources du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle sont affectées au financement des compensations versées conformément aux dispositions des articles 10-II, 11-II et 15-II de la présente loi.

Elles sont, pour le surplus, réparties conformément aux dispositions de l'article 1648-B du Code général des impôts.

III. — A l'article 1648-B du Code général des impôts, les termes « moitié de la moyenne » sont remplacés par le terme « moyenne ».

IV. — L'ensemble des dispositions du présent article entre en application à compter de 1983.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

II. — Conforme.

III. — A l'article 1648-B II du Code général des impôts, *les mots* : « moitié de la moyenne » sont remplacés *deux fois par le mot* « moyenne ».

IV. — Conforme.

**Texte proposé
par votre Commission**

II. — Conforme.

III. — A l'article...
...les mots « à la moitié de la moyenne » sont remplacés deux fois par les mots : « *aux deux tiers de la moyenne* ».

IV. — Conforme.

Commentaires. — Comme on l'a indiqué lors des commentaires de l'article précédent, le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle institué par la loi du 10 janvier 1980 n'a pu encore effectivement fonctionner, faute de ressources pour l'alimenter.

Le présent article établit **un nouvel équilibre des emplois et ressources de ce Fonds** de façon à lui permettre d'intervenir réellement et efficacement.

1° Les ressources du Fonds.

Ce sont :

— la cotisation à la charge des entreprises les moins imposées, instituée par l'article 16 du présent projet ;

— les amendes et intérêts de retard perçus sur les redevables de la taxe professionnelle ;

— une dotation de l'Etat qui, à terme, devrait être égale au double de la cotisation de péréquation.

2° Les emplois du Fonds.

Ce sont :

— les deux compensations versées aux collectivités locales à la suite de la réduction ou moindre progression des bases d'imposition résultant des articles 10 (réduction de la part des salaires imposables) et 11 (réduction de moitié de l'accroissement des valeurs locatives des équipements des entreprises) ;

— la compensation versée aux collectivités locales en vertu du nouveau plafonnement des taux de la taxe professionnelle institué par l'article 15 ;

— les versements effectués au profit des communes à faible potentiel fiscal, conformément aux dispositions de l'article 1648-B du C.G.I.

En fait, seules ces deux dernières catégories de versement peuvent être véritablement considérées comme des actions de péréquation.

3° L'équilibre entre les emplois et les ressources.

Ce point mérite attention, car l'importance respective des interventions du Fonds est appelée à évoluer au cours des années à venir.

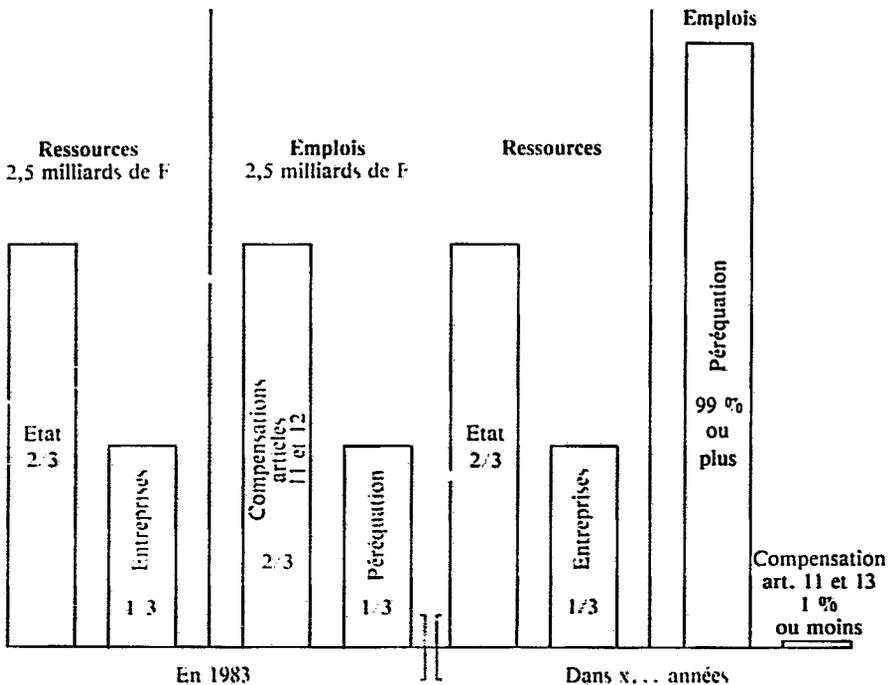
a) **En 1983**, première année de fonctionnement, la dotation de l'Etat couvrira exactement les deux compensations versées en application des articles 11 et 12, soit environ 1,7 milliard de francs.

Par suite, ce sont les entreprises qui, par le biais de la cotisation de péréquation et les amendes qu'elles acquitteront (soit environ 850 millions de francs au total), financeront les opérations de péréquation proprement dites (compensation du plafonnement des taux et versements aux communes pauvres).

b) **A partir de 1984 et au cours des années ultérieures**, cet équilibre va se modifier. En effet, la dotation de l'Etat va augmenter au même rythme que le P.I.B. Comme dans le même temps, les compensations versées au titre des articles 10 et 11 restent constantes (1), un surplus va apparaître, qui ira croissant d'année en année et qui pourra être affecté aux autres interventions du Fonds.

L'article 17 fixe toutefois une limite à la progression de la dotation de l'Etat : elle ne pourra excéder le double de la cotisation de péréquation versée par les entreprises. Ainsi, au terme d'un certain nombre d'années, les montants des compensations des articles 10 et 11 seront devenus négligeables (1) et les actions de péréquation du Fonds seront financées à raison des 2/3 par l'Etat et d'1/3 par les entreprises.

Cette évolution est résumée dans le schéma ci-après :



Le paragraphe III du présent article prévoit enfin une **extension du nombre des communes bénéficiaires de la péréquation nationale**. Ce seraient désormais celles dont le potentiel fiscal est inférieur par habitant à la **moyenne nationale**, au lieu de la moitié de la moyenne nationale, et dont les impôts sur les ménages sont au moins égaux à la moyenne nationale.

(1) Sauf en ce qui concerne la compensation de l'article 11 au cas où l'amendement proposé par la Commission serait adopté.

Le paragraphe III du présent article prévoit enfin une **extension du nombre des communes bénéficiaires de la péréquation nationale**. Ce seraient désormais celles dont le potentiel fiscal est inférieur par habitant à la **moyenne nationale**, au lieu de la moitié de la moyenne nationale, et dont les impôts sur les ménages sont au moins égaux à la moyenne nationale.

D'après des indications émanant du Gouvernement, le nombre de communes bénéficiant de la péréquation passerait de 5 000 à 13 000 (parmi lesquelles 10 500 communes de moins de 1 000 habitants).

Afin d'éviter un émiettement excessif des sommes attribuées au titre de la péréquation, votre Commission a, sur proposition de **M. Descours-Desacres, adopté un amendement** permettant d'attribuer les dotations distribuées au titre de l'article 1648 B du CGI aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur aux deux tiers (et non à la totalité) de la moyenne nationale.

Sous réserve de cet amendement, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 18

Taxe professionnelle. — Présentation au Parlement d'un rapport

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 1^{er} mai 1983, un rapport sur l'application des articles 10 à 17 de la présente loi.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

Le Gouvernement...
... loi de finances.

Texte proposé
par votre Commission

Conforme.

Commentaires. — Le présent article fait obligation au Gouvernement de présenter avant le 1^{er} mai 1983 un rapport sur l'application des articles 10 à 17 du projet de loi. Il s'agit des aménagements concernant la taxe professionnelle qui doivent entrer en vigueur à compter de 1983.

On peut se demander toutefois si le Gouvernement sera en mesure d'apprécier au 1^{er} mai 1983 les effets d'une réforme en vigueur depuis le début de la même année. En particulier, le vote des taux des taxes par les collectivités locales intervient généralement aux environs du

mois d'avril. Peut-être aurait-il été plus sage de prévoir à cet égard une date un peu plus tardive.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Finances vous propose d'adopter le présent article.

Art. 19

Présentation d'un rapport au Parlement, sur une éventuelle modification des assiettes de la taxe d'habitation et des taxes foncières

Texte proposé initialement par le Gouvernement

Le Gouvernement présentera au Parlement, en 1983, un rapport exposant :

— la possibilité et les conditions d'une meilleure prise en compte des ressources des redevables dans l'assiette de la taxe d'habitation ;

— les conditions d'une amélioration de l'assiette des taxes foncières.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

Conforme.

Texte proposé par votre Commission

Conforme.

Commentaires. — Cet article demande au Gouvernement de présenter dans le courant de l'année 1983 un rapport sur une éventuelle réforme de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

1. En ce qui concerne la **taxe d'habitation**, l'objectif assigné au Gouvernement est de mieux proportionner l'impôt aux ressources des contribuables.

Il existe déjà un certain nombre d'**abattements** allant dans ce sens (abattement à la base, abattement pour charges de famille, abattement pour les redevables disposant de faibles revenus). Ce système d'abattements pourrait être revu ou complété.

On peut envisager également de modifier l'**assiette** même de l'impôt. On rappelle qu'à cet égard, lors des travaux préparatoires à l'examen de la loi du 10 janvier 1980, la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale avait proposé de remplacer progressivement la taxe d'habitation par un impôt proportionnel au revenu. Dans un premier temps, cet impôt se serait substitué à la taxe d'habitation perçue

au profit des départements ; il aurait été étendu aux communes ultérieurement.

Quoi qu'il en soit, les possibilités de réforme sont multiples, la difficulté essentielle étant moins de les imaginer que de les mettre en œuvre sans provoquer de bouleversement dans la répartition de l'impôt.

2. **En ce qui concerne les taxes foncières**, les projets de réforme ont été encore plus nombreux dans le passé, l'idée la plus souvent soutenue étant d'instituer un impôt sur la valeur vénale des biens.

Le champ d'investigation est donc vaste. On doit souhaiter que le rapport présenté en 1983 ne se contente pas de faire le recensement des solutions possibles mais propose des solutions précises, sans complexité inutile.

Votre Commission des Finances vous propose **l'adoption** de cet article.

Art. 20

Actualisation des valeurs locatives foncières

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
I. — L'actualisation des valeurs locatives foncières prévue pour 1983 en application de l'article 1518 du Code général des impôts est remplacée par une revalorisation forfaitaire dans les conditions prévues ci-dessous.	Conforme.	I. — Conforme
II. — Les coefficients prévus à l'article 1518 <i>bis</i> du même Code sont fixés, au titre de 1983, à 1,10 pour les propriétés non bâties, et à 1,13 pour les propriétés bâties autres que les immeubles industriels visés à l'article 13-I de la loi de finances rectificative pour 1981 (n° 81-1179 du 31 décembre 1981).		II. — Les coefficients... ... de 1983, à 1,09 pour les propriétés non bâties... ... 31 décembre 1981).

Commentaires. — Cet article propose de modifier les conditions dans lesquelles les valeurs locatives foncières devaient être **actualisées**, conformément à la loi, au **1^{er} janvier 1983**.

On se souvient que l'actualisation des valeurs locatives servant de base aux impôts locaux s'effectue théoriquement selon un mécanisme à trois niveaux :

1. Des **révisions générales**, de périodicité sexennale, permettent de fixer des valeurs de base d'après un recensement et une estimation aussi proches que possible de la réalité. La dernière révision générale des évaluations foncières est entrée en application à compter du 1^{er} janvier 1974. La suivante devait entrer en vigueur, selon l'article 1516 du Code général des impôts, au plus tard le 1^{er} janvier 1982. En réalité, cette révision n'a pas eu lieu ;

2. Des **actualisations triennales** interviennent entre deux révisions générales ; elles sont destinées à prendre en compte l'évolution du marché locatif **au niveau départemental** en ce qui concerne le foncier bâti, et au niveau infra-départemental en ce qui concerne le foncier non bâti. La première actualisation « triennale » depuis la dernière révision générale effective est intervenue en fait au 1^{er} janvier 1980. La prochaine actualisation devait intervenir au 1^{er} janvier 1983 ;

3. Dans l'intervalle des actualisations triennales, interviennent des **majorations forfaitaires** destinées à prendre en compte, à l'aide de coefficients **nationaux** fixés par les lois de finances, l'évolution du marché locatif. Des coefficients de 1,10 et 1,11 pour les propriétés bâties ont été fixés respectivement pour 1981 et 1982, ce coefficient étant de 1,09 pour chacune de ces deux années, pour les propriétés non bâties.

Les dispositions proposées dans cet article tendent en fait à transformer l'actualisation de 1983 en une majoration forfaitaire de même nature que celle qui est pratiquée dans le cadre des lois de finances. Les coefficients de revalorisation applicables seraient de :

— 10 % pour les propriétés non bâties ;

— 13 % pour les propriétés bâties, à l'exclusion des immeubles industriels qui ont déjà fait l'objet d'une majoration de 8 % dans le cadre de la loi de finances rectificative du 31 décembre 1981.

*

* *

L'objectif poursuivi par le Gouvernement — et qui est d'ailleurs un souci constant dans de nombreux articles du projet — est d'éviter des transferts de charge jugés « redoutables » entre contribuables.

Dès lors que les coefficients de réévaluation retenus dans le cadre des actualisations triennales sont soit départementaux, soit (pour le foncier non bâti) fixés par régions naturelles et nature de culture, il est inévitable que des écarts apparaissent d'un département à l'autre. Le Gouvernement a estimé que, pour 1983, ces écarts (qui vont de 1 à 27) étaient excessifs. Il a donc jugé préférable d'adopter des coefficients moyens **nationaux**.

Il convient de mesurer les avantages et les risques inhérents à une telle attitude. Elle permet certes d'éviter des déplacements de pression fiscale mais elle a le grave inconvénient de donner **un caractère de plus en plus forfaitaire et irréal** aux bases des impôts locaux. Pratiquement, le système d'actualisation des valeurs locatives tel qu'il est actuellement mis en œuvre n'a qu'un rapport de plus en plus lâche avec les règles légales :

— les révisions générales qui devaient avoir lieu tous les six ans, n'ont pas été effectuées depuis 1974 et ne le seront à l'avenir qu'à des dates indéterminées, sans doute à intervalle supérieur à 20 ans ;

— l'actualisation triennale, après avoir été effectivement réalisée une fois, en 1980, paraît maintenant condamnée ;

— les majorations forfaitaires et annuelles réalisées dans le cadre des lois de finances ou rectificatives sont devenues la règle.

On est donc en train de voir se reconstituer des bases d'impôt fictives, de plus en plus éloignées de la réalité et qui, lorsque la révision générale des évaluations interviendra effectivement, entraîneront des transferts de charge d'autant plus brutaux qu'ils auront été longtemps retardés. On peut d'ailleurs se demander si les révisions générales elles-mêmes ne sont pas condamnées. Auquel cas ce serait le fondement même de la fiscalité locale qui serait remis en cause.

Lors de l'examen de cet article, **M. Descours-Desacres**, appuyé par **M. de Montalembert**, a fait valoir que le recours à deux coefficients nationaux dans la période d'inflation que nous traversons ne permet pas de traduire l'évolution réelle des valeurs locatives. M. Descours-Desacres suggère donc que, à défaut de procéder à une révision générale des évaluations (qui aurait dû pourtant être effectuée avant le 1^{er} janvier 1982), celles-ci soient actualisées à partir des valeurs fixées en 1980 lors de la première actualisation triennale et seules susceptibles de fournir une base de comparaison solide. En revanche, il convient d'éviter que l'actualisation ne soit faite à partir des

valeurs issues de la dernière révision générale (soit 1970 pour le foncier bâti et 1961 pour le foncier non bâti) (1).

M. Vallin, en revanche, a insisté sur les disparités entre les départements qu'aurait entraînées l'application de la procédure normale de révision triennale.

En définitive, votre Commission a adopté un **amendement** maintenant les coefficients d'actualisation nationaux mais ramenant à 1,09 (au lieu de 1,10) le coefficient applicable au foncier non bâti.

Sous réserve de cet **amendement**, votre Commission vous propose **d'adopter** cet article.

Art. 21

Extension de l'aide fiscale à l'investissement aux exploitants agricoles

Texte proposé initialement par le Gouvernement

La déduction fiscale prévue aux articles 244 *undecies* à *sexdecies* du Code général des impôts, modifiés par l'article 83 de la loi de finances pour 1982, est étendue, sous les mêmes conditions, aux investissements réalisés entre le 1^{er} janvier 1982 et le 31 décembre 1985 par les exploitants agricoles mentionnés aux articles 68-A et 69 *quater*-III du Code général des impôts.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

La déduction...

...finances pour 1982 (*n° 81-1160 du 30 décembre 1981*), est étendu...

...impôts.

Texte proposé par votre Commission

Conformes.

Commentaires. — L'article 6 de la loi de finances pour 1981 avait accordé, afin de favoriser l'investissement productif, aux **entreprises industrielles, commerciales et artisanales** le droit de déduire de leur bénéfice imposable une somme égale à 10 % du montant des investissements réalisés au cours de l'exercice.

(1) C'est ce qui se produirait si l'on procédait à l'actualisation triennale prévue par les textes, puisque, aux termes de l'article 1518-I du C.G.I., les coefficients d'actualisation correspondent « à l'évolution des valeurs locatives entre la date de référence de la dernière révision générale (soit le 1-1-1970) et celle retenue pour l'actualisation ».

Ces entreprises devaient remplir cumulativement trois conditions :

- être imposées soit à l'impôt sur les sociétés, soit à l'impôt sur le revenu selon un régime réel ;
- réaliser des investissements consistant en la création ou l'achat à l'état neuf de biens d'équipement amortissables selon le mode dégressif, ou en l'agencement ou l'installation de locaux commerciaux habituellement ouverts à la clientèle ;
- exploiter en France ces immobilisations.

Ce dispositif devait s'appliquer sur toute la durée du VIII^e Plan aux investissements réalisés entre le 1^{er} octobre 1980 et le 31 décembre 1985. Son coût avait été évalué à 5 milliards de francs par an pendant 5 ans.

Déjà, à cette occasion, de nombreux parlementaires appartenant aux deux Assemblées, avaient regretté l'exclusion du secteur agricole du bénéfice de l'aide, sans être entendus par les pouvoirs publics.

Après une année d'application — dont les résultats sont apparus médiocres au regard des objectifs fixés — **la loi de finances pour 1982** a introduit des modifications importantes. L'objet principal de l'**article 83** est de soumettre à **une condition d'accroissement d'effectifs** le bénéfice de la déduction fiscale précitée (codifiée aux articles 244 undecies à 244 sexdecies du Code général des impôts).

Pour les investissements réalisés ou créés à compter du 1^{er} janvier 1982, la déduction est subordonnée :

- pour les entreprises comptant au plus 100 salariés, au maintien des effectifs employés à titre permanent au cours de l'exercice de référence ;
- pour les entreprises employant plus de 100 salariés, à une augmentation nette de leur effectif au cours de l'exercice de référence.

Par ailleurs, le taux de la déduction a été modulé et porté à :

- 15 % pour les investissements réalisés en 1982 ;
- 10 % pour ceux réalisés en 1983 ;
- 5 % pour ceux réalisés les autres années.

A nouveau, notre Haute Assemblée a souhaité, par l'adoption de nombreux amendements, voir ces dispositions appliquées au secteur agricole, sans obtenir satisfaction au cours du débat budgétaire.

Le présent article étend le dispositif des articles 244 undecies à 244 sexdecies du Code général des impôts, modifié par l'article 83 de la loi de finances précitée, au secteur agricole.

Pour en bénéficier, les exploitants agricoles devront remplir les **deux conditions** principales suivantes :

— être imposé d'après le régime simplifié (article 68A du Code général des impôts) ou d'après le bénéfice réel (article 69 quater III du même Code).

Au début de l'année 1980, sur 560.000 agriculteurs imposés, 28.500 relevaient du bénéfice réel normal et 11.300 du régime simplifié d'imposition.

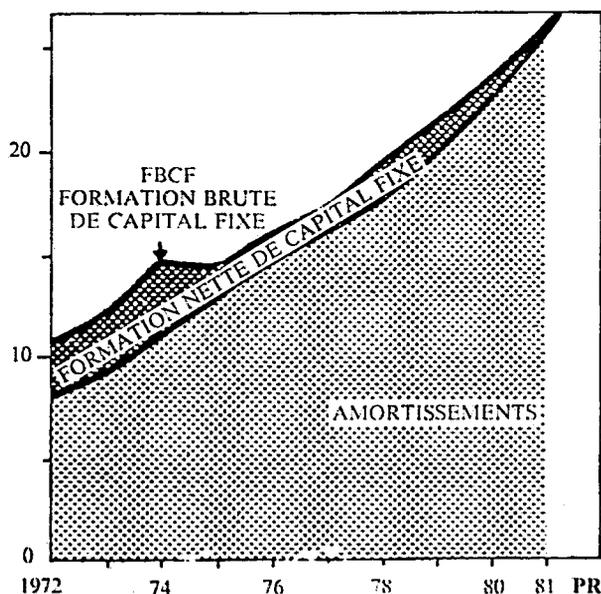
— ne pas avoir procédé à des réductions d'effectifs.

La mesure s'appliquera aux investissements agricoles amortissables selon le mode dégressif créés ou acquis entre le 1^{er} janvier 1982 et le 31 décembre 1985.

Comment se présente la situation de l'investissement en agriculture ?

FORMATION DE CAPITAL FIXE DE L'AGRICULTURE

milliards de francs



Activité très capitalistique, l'agriculture a réalisé un très important effort d'équipement de 1959 à 1974 (équipements lourds, constitution de troupeaux importants, reconstruction des bâtiments d'élevage).

Depuis 1974, on constate une stabilisation, voire une diminution du volume des investissements agricoles. En fait, la quasi totalité des investissements bruts est désormais consacrée à l'amortissement du capital existant en sorte que **l'investissement net a pratiquement été nul en 1981.**

Par ailleurs, le premier moyen de financement de l'agriculture, à savoir **l'autofinancement, n'a pas**, depuis cette même date, **évolué de manière favorable** en raison de la stagnation, voire de la dégradation du revenu agricole.

La mesure proposée présente **trois avantages** importants :

— elle devrait permettre de relancer l'acquisition de matériel neuf et d'améliorer la situation du secteur du machinisme agricole où l'activité demeure peu soutenue ;

— elle devrait favoriser l'orientation des investissements vers les biens productifs plutôt que vers les placements fonciers ;

— enfin, dans la perspective d'une modernisation de la fiscalité agricole directe, elle devrait constituer un facteur d'incitation pour les agriculteurs à opter pour le régime du bénéfice réel.

Au terme de cet examen, on notera que les dispositions de l'article 21 ne prévoit la possibilité de déduction que pour une période de quatre ans, soit une année de moins que pour les entreprises du secteur industriel et commercial.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article qui répond à l'attente maintes fois manifestée des membres de la Haute Assemblée.

Art. 22

Aide fiscale en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

La réduction de bénéfice prévue à l'article 44 bis-1 du Code général des impôts, et portée à 50 % par l'article

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

La réduction...

Texte proposé
par votre Commission

Conforme.

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
84-I de la loi de finances pour 1982, est étendue aux exploitants agricoles placés sous un régime de bénéfice réel qui perçoivent la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs prévue par le décret n° 81-246 du 17 mars 1981. Cette mesure s'applique aux exploitants établis à compter du 1 ^{er} janvier 1982 et jusqu'au 31 décembre 1983.	...pour 1982 <i>susvisée</i> , est étendue... ...1983.	

Commentaires. — En application de l'article 44 bis du Code général des impôts, les entreprises industrielles constituées entre le 1^{er} juin 1977 et le 1^{er} janvier 1982 n'étaient imposées à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu durant l'année de leur création et les quatre années suivantes qu'à concurrence des 2/3 du montant de leur bénéfice.

Les entreprises devaient remplir les quatre conditions principales suivantes :

- être industrielles, c'est comprendre dans leur bilan au moins 2/3 d'immobilisations amortissables selon un régime dégressif ;
- réaliser un chiffre d'affaires n'excédant pas 30 millions de francs ;
- avoir un effectif inférieur à 150 salariés ;
- s'agissant des sociétés, ne pas être contrôlées à plus de 50 % par d'autres sociétés.

Ces dispositions, destinées à favoriser la création de petites et moyennes entreprises industrielles, ont été reconduites pour deux ans (1982 et 1983) par l'article 84 de la loi de finances pour 1982 avec deux modifications importantes, à savoir :

- l'abattement est porté du 1/3 à la moitié du bénéfice imposable ;
- les seuils de chiffre d'affaires et d'effectifs ne sont exigés que pour les deux premières années ; ils sont doublés (60 millions de francs et 300 salariés) pour les trois dernières années de la période d'application.

C'est ce dispositif nettement plus favorable que l'article 22 propose d'étendre aux exploitants agricoles qui remplissent les trois conditions énumérées ci-après :

- s'être établi à compter du 1^{er} janvier 1982 et jusqu'au 31 décembre 1983 ;
- percevoir la dotation aux jeunes agriculteurs (D.J.A.) ;
- être soumis à un régime de bénéfice réel.

Le coût de cette extension est évalué à 50 millions de francs sur les bases suivantes :

- 10.000 bénéficiaires de la D.J.A. ;
- la moitié bénéficie de la mesure, soit 5.000 ;
- leur revenu moyen avant abattement est égal à 80.000 F ;
- leur taux moyen d'imposition est de 25 % :

$$40.000 \text{ F} \times 5.000 = \frac{200 \text{ MF} \times 25}{100} = 50 \text{ MF}$$

Cette mesure est la bienvenue dans le contexte démographique que connaît notre agriculture. En effet, la poursuite de la modernisation, les possibilités d'adaptation des structures de production et, dans bien des cas, l'avenir des régions se trouveront compromis si, face au vieillissement de la population active agricole et au manque de renouvellement des chefs d'exploitation, n'est pas menée une **politique vigoureuse d'installation de jeunes agriculteurs.**

Cette dernière revêt quatre aspects principaux :

- les prêts bonifiés du Crédit agricole pour les achats de terre ;
- l'aide à la décohabitation (installation dans un logement indépendant) ;
- les prêts d'installation aux jeunes agriculteurs (prêts à moyen terme destinés à financer le capital d'exploitation au taux de 6 %, 4,75 % dans les zones de montagne et défavorisées, avec un plafond de 350.000 F) ;
- la dotation aux jeunes agriculteurs (81.000 F en zone de montagne, 50.400 F en zones défavorisées, 32.500 à 39.000 F pour le reste du territoire. Ces sommes doivent être majorées de 33 % au 1^{er} juillet prochain).

Chaque année, on compte environ 15.000 installations de jeunes âgés de moins de 35 ans. En 1980, 13.500 ont bénéficié des prêts spéciaux d'installation du Crédit agricole et 8.000 ont perçu la D.J.A.

Près de 80 % d'entre eux sont des aides familiaux qui s'installent dans le contexte familial sur une surface moyenne de 30 hectares. Dans 58 % ils ont recours au fermage.

Compte tenu de ces données chiffrées, on doit regretter que la mesure proposée soit limitée aux seuls jeunes bénéficiaires de la D.J.A., ce qui réduit notablement sa portée.

Sous réserve de cette observation, votre Commission des Finances vous propose d'adopter l'article 22.

Art. 23

Relèvement de la limite de déduction du salaire du conjoint des adhérents des centres et associations de gestion agréés

Texte proposé initialement par le Gouvernement

Pour les adhérents des centres et associations de gestion agréés, la limite de la déduction fiscale attachée au salaire du conjoint participant effectivement à l'exercice de la profession, visée à l'article 154 du Code général des impôts, est, à compter de l'imposition des revenus de l'année 1982, égale à douze fois la rémunération mensuelle minimale prévue à l'article L.141-11 du Code du travail.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

Conforme.

Texte proposé par votre Commission

Supprimé.

Commentaires. — Cet article propose de relever la limite de déduction du salaire du conjoint des artisans et commerçants. Pour le Gouvernement il s'agit d'une mesure fiscale complémentaire au projet de loi relatif aux conjoints d'artisans et de commerçants travaillant dans l'entreprise familiale.

Une telle déduction existe déjà en application de l'article 154 du Code général des impôts : dans une certaine limite le salaire du conjoint peut être déduit des bénéfices de l'artisan ou du commerçant, de

même que les cotisations sociales afférentes, ledit salaire étant alors imposable dans la catégorie des traitements et salaires. Cette limite qui avait été établie à 1.500 F de 1953 à 1976 a été relevée à plusieurs reprises et portée en dernier lieu à 17.000 F par l'article 12-VII de la loi de finances pour 1982. En outre, depuis 1979, elle se situe à un niveau un peu plus élevé pour les adhérents des centres et associations de gestion agréés, soit à 19.300 F par l'article 12-IV de la loi de finances pour 1982.

En fixant cette limite à 12 fois le SMIC mensuel, le Gouvernement lui donnait une définition évolutive et cohérente — au moins pour les adhérents des centres et associations de gestion agréés — avec l'article 9 du projet de loi relatif aux conjoints d'artisans et de commerçants travaillant dans l'entreprise, article qui, dans certains cas, fixe au niveau du SMIC le minimum de salaire du conjoint.

Cependant, lors du récent examen dudit projet de loi auquel il a procédé, le Sénat a jugé ce relèvement insuffisant et a adopté un amendement qui supprime l'article 154 du Code général des impôts et permet donc la déductibilité sans limite du salaire du conjoint, que l'artisan ou le commerçant soit ou non adhérent à un centre ou une association de gestion agréé.

Pour être cohérent avec ce précédent vote, le Sénat devrait donc supprimer purement et simplement le présent article 23.

Votre Commission des Finances vous demande donc de rejeter cet article.

Article additionnel après l'article 23

Prorogation du Fonds national de compensation des salaires versés aux maîtres d'apprentissage

Texte. — Les dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article 9 de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 portant diverses mesures en faveur de l'emploi sont prorogées pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 1983.

Commentaires. — Aux termes de l'article 224 du Code général des impôts, la taxe d'apprentissage est due par la majorité des employeurs. Seuls en sont affranchis les artisans, inscrits au registre des métiers, qui versent des rémunérations égales ou inférieures à 20 000 F par an et les sociétés par action ou à responsabilité limitée ayant pour objet exclusif les divers ordres d'enseignement.

Ladite taxe est assise sur les salaires versés par l'entreprise. Son taux normal est fixé depuis la loi du 16 juillet 1971 relative à l'apprentissage à 0,50 % de la masse salariale versée annuellement par l'employeur (traitements, salaires, indemnités, valeur des avantages en nature). Pour financer les pactes pour l'emploi, ce taux a été majoré de 0,1 % en 1978, 1979, 1980 et le sera en 1981.

L'entreprise peut s'en acquitter :

— soit en effectuant un versement total ou partiel au Trésor public ;

— soit — ce qui est le cas le plus fréquent — en effectuant toute une série de dépenses définies notamment aux articles L. 118.1 à 118.3 du Code du Travail, résumées dans le schéma ci-après :

« Quota » réservé à l'apprentissage : 20 %	Autres dépenses
— Imputation des salaires versés aux apprentis dans la limite de 11 % SMIC.	— Versement au titre des frais de fonctionnement et d'équipement des C.F.A. ou école d'entreprises.
— Concours financiers au centre de formation d'apprentis (C.F.A.).	— Imputation des salaires versés aux apprentis pendant leurs heures de présence en C.F.A. dans la limite de 900 heures.
— Versement au Trésor public.	— Imputation des salaires des personnes chargées de la formation des apprentis dans l'entreprise dans la limite de un salaire pour dix apprentis.
	— Imputation des salaires des membres des jurys d'examen.
	— Subventions aux établissements de l'enseignement public ou écoles privées dispensant des premières formations.
	— Bourses d'études.
	— Subvention aux C.F.A.
	— Frais de stages en milieu professionnel.
	— Versements aux chambres de métiers, de commerce et d'agriculture.
	— Versements au Trésor public.

Dans ces conditions, les petites entreprises — non assujetties ou redevables d'un faible montant de taxe — ne pouvaient en aucune manière, ou seulement de façon très partielle, imputer les salaires qu'elles versaient à leurs apprentis pendant le temps de formation en centre de ceux-ci.

C'est pour remédier à cette situation qui pénalisait le secteur des métiers — principal secteur d'accueil des apprentis — que la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 a, dans son article 9, créé un Fonds national de compensation.

Alimenté par le versement **obligatoire de tous les employeurs assujettis** d'une fraction de la taxe égale à 7 %, il est destiné à assurer aux employeurs inscrits au registre des métiers, ayant 10 salariés au plus (artisans), une compensation forfaitaire des salaires qu'ils versent à leurs apprentis pendant le temps qu'ils passent en C.F.A.

Il opère ainsi une péréquation entre les grandes et les petites entreprises.

Géré par une association de la loi de 1901 créée à cet effet par les Assemblées permanentes, des chambres de métiers, des chambres de commerce et de l'industrie et des chambres d'agriculture, ce Fonds a été institué, à titre expérimental, pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 1982.

Alors que la campagne de signature de nouveaux contrats d'apprentissage va commencer, il est important pour les entreprises concernées par cette mesure de savoir si cette compensation sera maintenue. Il paraît tout à fait souhaitable qu'elle le soit.

C'est pourquoi il est proposé dès maintenant de proroger les dispositions concernées de la loi du 10 juillet 1979 qui tendent à favoriser l'emploi.

Votre Commission des Finances vous propose d'**adopter** cet article additionnel.

Art. 24

Abrogation de tarifs de droit de timbre non applicables

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
I. — L'article 12-VI-2 de la loi de finances pour 1982 est abrogé.	I. — L'article 12-VI-2 de la loi de finances pour 1982 <i>susvisée</i> est abrogé.	Conforme.
II. — L'article 43-I de la loi de finances pour 1982 est abrogé en tant qu'il concerne les tarifs prévus aux articles 905, 907, 949 du Code général des impôts.	II. — L'article 43-I de la <i>même</i> loi de finances... ...impôts.	

Commentaires. — Dans la loi de finances pour 1982, le tarif de certains droits de timbre a été modifié successivement et contradictoirement par plusieurs articles de ce texte.

a) En premier lieu ont été adoptés :

— l'article 12-VI-2, accordant une demi-part supplémentaire de quotient familial au bénéficiaire des titulaires de la carte du combattant ou d'une pension servie en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi qu'aux veuves de ces derniers, et prévoyant de gager cette mesure par un relèvement du droit de timbre sur les passeports ordinaires (article 953-I du C.G.I.) de 200 à 240 francs ;

— l'article 43, résultant d'un amendement du Gouvernement pour harmoniser les dispositions du texte compte tenu des votes émis précédemment, établissant de nouveaux droits de timbre, notamment sur :

- les papiers timbrés débités par la régie (article 905 du C.G.I.),
 - de 14 à 17 francs,
 - de 28 à 34 francs,
 - de 56 à 68 francs,la limite inférieure de perception étant portée de 14 à 17 francs (article 907 du C.G.I.) ;
- les cartes de séjour des étrangers (article 949 du C.G.I.), de 80 à 100 francs.

b) Puis a été voté l'article 41 qui, en contrepartie de la suppression du prélèvement de 3,60 % opéré par l'Etat sur le montant de la

taxe d'habitation pour frais de dégrèvement et de non valeur, institue trois séries de gages, dont l'une porte sur la majoration du tarif des droits de timbre établi par les articles ci-après du Code général des impôts :

- article 905, de 14 à 18 francs, de 28 à 36 francs, de 56 à 72 francs ;
- article 907, de 14 à 18 francs ;
- article 949, de 80 à 120 francs ;
- article 953-I, de 200 à 260 francs.

Le présent article a pour objet de supprimer cette contradiction et, en abrogeant les dispositions des articles 12 et 43 de la loi de finances pour 1982 en tant qu'elles concernent les tarifs prévus aux articles 905, 907, 949 et 953-I du Code général des impôts, de ne retenir que les tarifs visés à l'article 41 de la loi précitée.

Votre Commission des Finances vous propose **d'adopter** cet article voté par l'Assemblée Nationale.

Art. 25

Suppression de l'exonération des placements financiers pour les Français qui deviennent des non-résidents

Texte proposé initialement par le Gouvernement

Le paragraphe V de l'article 5 de la loi de finances pour 1982 est complété par l'alinéa suivant :

« Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes de nationalité française qui ont transféré leur domicile fiscal hors de France à compter du 2 octobre 1981 pour le calcul de l'impôt de l'année qui suit la date de leur transfert et l'année suivante. »

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

Le paragraphe V...
...1982 *susvisée* est complété...

...année suivante. »

Texte proposé par votre Commission

Conforme.

Commentaires. — Cet article complète les dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 1982 qui fixait des règles particulières relatives à l'assiette de l'impôt sur les grandes fortunes.

Afin de favoriser le placement des capitaux étrangers en France, l'article 5, paragraphe V de la loi de finances pour 1982 stipule que les personnes physiques n'ayant pas en France leur domicile fiscal ne sont pas imposables au titre de l'impôt sur les grandes fortunes sur leurs placements financiers, sauf si ceux-ci sont constitués par des actions ou parts dans une société ou personne morale dont l'actif comprend principalement des immeubles ou des droits immobiliers.

Le présent article supprime l'avantage de l'exonération pour les Français qui transfèrent leur domicile fiscal hors de France à compter du 2 octobre 1981 mais pour une période limitée à deux ans à compter de la date de leur transfert.

Il s'agit donc d'une mesure de lutte contre l'évasion fiscale dirigée contre ceux qui transportent leur domicile à l'étranger dans le seul but d'échapper à l'impôt sur les grandes fortunes. Ainsi, se justifie le point de départ des conditions de mise en œuvre de la mesure (2 octobre 1981). La période pendant laquelle l'exonération est refusée est limitée à deux ans, par alignement sur celle que la réglementation des changes — renforcée par arrêté du 24 mars 1982 — fixe pour reconnaître la qualité de non-résident au ressortissant français expatrié.

Cet article appelle deux remarques supplémentaires :

1. Il risque de poser un problème d'interprétation et d'application vis-à-vis des Français qui ont établi leur résidence dans un pays qui a conclu avec la France une convention fiscale. En effet, vis-à-vis des résidents de ce pays, c'est la convention fiscale qui s'applique puisque dans la hiérarchie des normes le traité a une valeur supérieure à la loi française (art. 55 de la Constitution de 1958).

En conséquence, dans l'état actuel des textes, la mesure qui nous est proposée ne viserait que les Français qui ont établi leur résidence dans un pays n'ayant pas conclu avec la France des conventions fiscales ; pour ceux résidant dans les pays qui ont conclu de telles conventions, des avenants devraient être négociés afin d'éviter les doubles impositions.

2. Il apporte un infléchissement à un principe général de notre droit fiscal, celui de la **territorialité**. En effet, comme l'indique

l'exposé des motifs, il prend pour modèle des législations étrangères qui prévoient l'exercice par l'administration d'un droit de suite pendant une certaine période sur le citoyen expatrié ; toutefois, il ne va pas aussi loin que la loi des Etats-Unis fondée sur le principe de nationalité qui impose le citoyen américain sur ses bénéficiaires mondiaux.

Votre Commission des Finances vous propose **d'adopter** cet article.

Art. 26

Fixation du taux du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
Le taux du prélèvement, fixé à 16,3472 % du produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée par l'article 51 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981, est fixé à 16,1890 %.	Le taux du prélèvement... ...de la loi de finances pour 1982 susvisée est fixé à 16,1890 %.	Le taux de prélèvement... ...de la loi de finances pour 1982 susvisée est fixé à 16,4823 %.

Commentaires. — La loi de finances pour 1979, dans son article 38, prévoit que le taux du prélèvement opéré sur le budget de l'Etat au profit de la dotation globale de fonctionnement fait l'objet d'un ajustement chaque fois que la législation de la T.V.A. est modifiée, de façon à maintenir un produit fiscal constant.

Ce prélèvement, proportionnel au produit de la T.V.A. attendu pour l'année considérée, avait été fixé initialement à 16,45 % ; il a été successivement ramené à :

— 16,386 % par la loi de finances pour 1980 à la suite de la modification de la législation de la T.V.A. sur les terrains à bâtir ;

— 16,3472 % par l'article 51 de la loi de finances pour 1982 pour tenir compte à la fois de l'assujettissement des vétérinaires et des publications non quotidiennes à la T.V.A. et de la majoration du taux de la T.V.A. applicable aux hôtels de luxe.

Le présent article tire les conséquences des dispositions contenues dans le projet de loi de finances rectificative pour 1982 relatives à la T.V.A., à savoir :

— l'abaissement de 7 % à 5,5 % du taux réduit applicable aux produits alimentaires ;

— le relèvement du taux normal et du taux intermédiaire de 17,6 % à 18,6 % ;

— l'assujettissement au taux normal de 18,6 % au lieu du taux majoré de 33,1/3 % des équipements nécessaires aux handicapés physiques pour conduire des voitures automobiles comme des véhicules spéciaux pour handicapés ;

— la déductibilité à 50 % en cinq ans de la taxe sur la valeur ajoutée sur le gazole.

Cependant votre Commission des Finances ayant décidé de proposer la suppression du relèvement d'un point du taux normal de la T.V.A., il en résultera une diminution du produit global net de cette taxe de 5,7 milliards de francs.

L'ensemble des mesures relatives à la T.V.A. prévues dans le présent projet de loi de finances rectificative se traduira par une moins-value de 2,6 milliards de francs au lieu d'une plus-value de 3,1 milliards de francs.

Le nouveau taux du prélèvement au profit de la dotation globale de fonctionnement doit donc être fixé à 16,4823 % pour obtenir le même montant de 51,855 milliards de francs fixée dans la loi de finances pour 1982.

Tel est le sens de l'**amendement** que votre Commission des Finances vous propose **d'adopter** au présent article.

Art. 27

Contribution pour l'assurance de la construction

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre Commission
Il est institué un fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction chargé de contribuer,	Conforme.	<i>Supprimé.</i>

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

dans le cadre de conventions qui pourront être conclues à cet effet avec les entreprises d'assurance concernées, à l'indemnisation de sinistres affectant des bâtiments dont les chantiers ont été ouverts avant une date fixée par décret en Conseil d'Etat, à partir de laquelle les primes correspondantes ne seront plus perçues.

Pour les chantiers ouverts à partir de la même date, le fonds pourra conclure des conventions avec les entreprises d'assurance, afin de compenser les incidences financières, sur leurs garanties d'assurance décennale, de l'évolution des coûts de construction.

Le fonds contribue au financement d'actions de prévention des désordres, et de promotion de la qualité dans la construction.

La gestion du fonds est confiée à la caisse centrale de réassurance.

Le fonds est alimenté par une contribution à la charge des entreprises d'assurance. Son assiette est constituée par les primes ou cotisations d'assurance correspondant aux garanties d'assurance obligatoire des dommages à la construction, ainsi qu'aux garanties d'assurance décennale souscrites par toute personne, qu'elle soit ou non liée au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage, pour couvrir sa responsabilité dans des travaux de bâtiment.

Le taux de la contribution est fixé par décret en Conseil d'Etat dans la limite d'un maximum de 5 % en ce qui concerne les primes ou cotisations d'assurance des entreprises artisanales et de 15 % pour les autres primes ou cotisations d'assurance.

Cette contribution est recouvrée suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que la taxe sur les conventions d'assurance, prévue aux articles 991 et suivants du Code général des impôts.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

**Texte proposé
par votre Commission**

Commentaires. — Cet article institue un fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction chargé de contribuer :

— à l'indemnisation de sinistres affectant des constructions dont les chantiers ont été ouverts avant une date fixée par décret en Conseil d'Etat, à partir de laquelle les primes correspondantes ne seront plus perçues,

— au financement d'actions de prévention des désordres et de promotion de la qualité dans la construction.

Le fonds, dont la gestion est confiée à la caisse centrale de réassurance, est alimentée par une contribution à la charge des compagnies d'assurances, assise sur les primes d'assurance de responsabilité.

Sans pouvoir les analyser en détail, il convient de présenter brièvement les problèmes relatifs à l'assurance de la construction avant d'examiner le dispositif qui est proposé dans le présent article.

I. — LES PROBLÈMES RELATIFS À L'ASSURANCE CONSTRUCTION

A. — L'origine

C'est en pleine période de démarrage de la reconstruction d'après-guerre, en 1952, qu'a été choisi pour l'assurance de la construction un système tout à fait dérogatoire des règles habituelles de l'assurance. Dans ce système baptisé de « semi-répartition » les primes payées par les constructeurs en proportion de leur activité de l'année servent à payer les sinistres survenus au cours de ladite année, alors qu'en théorie les primes devaient être mises en réserve pour régler les sinistres survenant pendant la durée de la garantie décennale aux ouvrages construits cette année-là (d'où le nom, d'ailleurs impropre, de « capitalisation », donné à ce système).

Ce dispositif, théoriquement satisfaisant en période d'expansion (puisque les ouvrages construits l'année n, générateurs de primes, sont

plus nombreux que la moyenne de ceux des dix dernières années, générateurs des sinistres) devait pourtant connaître de graves difficultés financières dès la fin des années 60 : les assureurs (totalement cartélisés) ont dû faire appel en 1972 à la fédération du bâtiment qui s'est pratiquement substituée à eux (alors qu'elle était déjà un intermédiaire obligé puisqu'elle percevait les primes, proportionnelles aux salaires, en même temps que les cotisations sociales et la taxe d'apprentissage).

La situation n'a pu que s'aggraver depuis 1975 puisque le bâtiment a été constamment en récession depuis lors, ce qui fait supporter le poids des sinistres par un nombre de plus en plus réduit d'entreprises de construction.

B. — La loi de 1978

La loi de 1978 qui a profondément modifié le régime juridique de l'assurance (redéfinition de la responsabilité, obligation d'assurance pour de nouveaux intervenants dans l'acte de construire, création d'une obligation pour la nouvelle assurance de dommages) a permis de résoudre plusieurs difficultés : responsabilité des constructeurs, réduction des délais de réparation grâce à l'assurance dommage... En complément, le Gouvernement avait souhaité créer ou recréer une concurrence entre les sociétés d'assurances. Mais le passage de la « semi-répartition » à la « capitalisation » n'a pas été entrepris.

C. — De nouvelles difficultés

La mise en place de la nouvelle assurance construction s'est traduite dans un premier temps par un net renchérissement que de nombreux parlementaires ont dénoncé. En effet, à l'incertitude quant aux nouvelles garanties, conduisant les assureurs à prendre des marges de précaution, se sont ajoutées les difficultés résultant du maintien de la « semi-répartition » en période de très basse conjoncture (au moins pour les assurances de responsabilité civile car pour la nouvelle assurance dommage le régime de « capitalisation » a été adopté d'emblée).

De plus, le maintien de la « semi-répartition » constitue un frein considérable à la concurrence (on a d'ailleurs pu observer que si la concurrence était effectivement ouverte pour l'assurance-dommages,

le cartel conserve une situation prépondérante pour la responsabilité civile). En effet, lorsqu'un constructeur veut changer d'assureur, le premier lui réclame une « prime subséquente » destinée à régler les sinistres sur les immeubles construits par lui et pour lesquels la garantie décennale n'est pas écoulée. Cette prime, non récupérable sur le nouvel assureur, est totalement dissuasive.

Un problème analogue se pose pour le passage de la « semi-répartition » à la « capitalisation ». Les primes perçues dans le cadre de la « capitalisation », destinées aux sinistres à venir, ne permettent pas de payer en même temps les sinistres survenus au cours de l'année considérée à des immeubles construits antérieurement, dans la période de « semi-répartition ».

Enfin, l'hésitation des assureurs à s'engager dans la « capitalisation » résulte de ce que la prévision, lors de la perception de la prime, du coût probable des sinistres à venir est extrêmement difficile. La première difficulté est technique, mais c'est le rôle des assureurs de la prendre en charge. Une seconde difficulté réside dans l'évolution des coûts : le coût des réparations progresse en général plus vite que le coût de la construction qui progresse lui-même en général plus vite que la plupart des indices de prix. Au total, ce risque économique dépasse largement ce que les assureurs peuvent prévoir et assumer, même si les produits financiers permettent de l'atténuer en grande partie.

D. — Le choix du gouvernement

L'ensemble de ces difficultés, apparues ou renforcées depuis la loi de 1978, a incité le Gouvernement à chercher des solutions nouvelles. Le précédent Gouvernement avait chargé un haut fonctionnaire, M. Consigny, de présenter un rapport. Déposé en mai 1981, il demeura sans suite. Le nouveau Gouvernement, également préoccupé par la situation de l'assurance construction, chargea d'une nouvelle mission un autre haut fonctionnaire, M. Spinetta, (qui avait déjà dirigé la Commission interministérielle dont le rapport avait inspiré la loi de 1978). Celui-ci a remis son rapport en octobre 1981 et le Gouvernement a décidé d'en mettre en œuvre les conclusions, notamment sur deux points principaux :

— l'instauration d'une police unique de chantier. Au lieu d'une assurance annuelle pour chacun des intervenants dans l'acte de construire,

il y aurait une assurance unique pour chaque chantier. Ce type de police doit, en théorie, assurer une diminution du coût de l'assurance, mais il est à craindre qu'il ne soit pas favorable au développement de la concurrence ;

— une procédure financière serait mise en place pour permettre le passage de la « semi-répartition » à la « capitalisation » et pour aider les assureurs à faire face au risque économique résultant de l'inflation.

C'est cette procédure qui fait l'objet du présent article, étant noté que le Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction ainsi créé aurait également vocation à développer des actions de prévention.

II. — LE DISPOSITIF PRÉVU

Le présent article prévoit l'institution d'une contribution, assise sur les primes d'assurance de la construction et alimentant un fonds qui aurait trois destinations de nature différente.

A. — Les destinations du fonds

1. — Le Fonds contribue au financement d'actions de **prévention** des désordres et de promotion de la qualité dans la construction.

Le rapport Spinetta prévoyait, pour cette action de prévention, la création d'une agence nationale regroupant tous les professionnels intéressés ainsi que les représentants des administrations concernées. Le Fonds pourrait servir de support financier à une telle association à partir du moment où il existe pour d'autres objectifs. En effet, pour réaliser une telle action de prévention on aurait pu se contenter de contributions volontaires des professionnels ou, à la rigueur d'une taxe parafiscale.

2. — **La couverture du risque lié à l'inflation.** Dans le système de « capitalisation » qui va dorénavant être mis en place l'assureur doit, lorsqu'il perçoit la prime, constituer des provisions destinées à faire

face aux sinistres à survenir dans les dix années suivantes. Il ressort de son métier habituel de prévoir, à partir notamment d'éléments statistiques, la fréquence des sinistres et leur coût moyen estimé à la date de constitution de la provision. Par contre, l'assureur est bien incapable de prévoir l'évolution future du coût des sinistres qui dépend non seulement de l'inflation générale mais aussi de la dérive spécifique du coût de la construction et surtout du coût des réparations.

Des solutions ont été envisagées consistant, soit à prévoir des rappels de primes en cas de dérapage, soit des réductions proportionnelles des remboursements, soit une forte majoration des primes par précaution. Devant les inconvénients de ces solutions on a préféré avoir recours à un fonds national qui aurait pour objet de financer l'écart résultant de l'évolution des coûts des sinistres soit par rapport à l'inflation normalement prévisible en début de contrat, soit par rapport à la part d'inflation qui peut être compensée par les produits financiers (le choix entre ces deux techniques ne semble pas encore tranché).

3. — **L'apurement du passé.** Alors que les deux utilisations précédentes du fonds sont permanentes, il s'agit ici de financer une opération temporaire d'apurement du passé.

En principe, ce terme ne recouvre pas la couverture d'une faute de gestion des assurances mais seulement le financement du coût du passage de la « semi-répartition » à la « capitalisation », procédé d'assurance jugé préférable du point de vue de la technique de l'assurance, mais aussi compte-tenu de la situation conjoncturelle du bâtiment. Le principe est simple. Si on suppose que l'on passe de la « semi-répartition » à la « capitalisation » au 1^{er} janvier 1983 :

— les primes d'assurances payées en 1983 seront destinées à couvrir les sinistres survenant aux immeubles construits en 1983 pendant toute la durée de la garantie décennale (de 1983 à 1993) ;

— les sinistres survenant en 1983 sur des immeubles construits avant le 1^{er} janvier 1983 (donc entre 1973 et 1982 puisque la garantie est décennale) qui, dans le système de « semi-répartition » auraient été couverts par les primes de 1983, ne le seront pas dans le système de « capitalisation ». C'est donc pour eux que devra intervenir le fonds à créer.

Une remarque doit être faite ici. La conception envisagée ainsi de l'« apurement du passé » correspond à celle qui figure dans l'exposé des motifs du Gouvernement. Il faut noter que le rapport Spinetta examine non seulement ce « passé postérieur inconnu » mais aussi un

« passé connu ». Il s'agit là des sinistres déjà survenus mais non encore payés par les assureurs, ceux-ci ayant dû constituer à cet effet des provisions. Il ne saurait être question (comme cela a pu être envisagé) que le fonds prenne en charge ce « passé connu » ce qui reviendrait à lui faire supporter l'éventuelle insuffisance des provisions constituées par les assureurs : ce serait là faire payer par le fonds, donc par les assurés futurs, des fautes de gestion qui doivent rester à la charge exclusive des assureurs.

B. — La gestion du fonds

Elle serait confiée à la caisse centrale de réassurance, établissement public, de caractère commercial, doté de l'autonomie financière et placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances. En dehors d'un rôle de réassureur classique cet organisme gère certains risques exceptionnels qui ne peuvent être assumés par les assureurs ordinaires : état de guerre, troubles populaires, conflits du travail, installations nucléaires. En outre, elle assure déjà la gestion du fonds national de garantie des calamités agricoles, du fonds de garantie des calamités agricoles dans les départements d'Outre-Mer et du fonds de revalorisation de certaines rentes allouées en réparation de préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur.

Si la gestion financière est ainsi assurée par un organisme offrant toutes les garanties, il est envisagé que la gestion technique des dossiers soit confiée aux organismes créés dans le cadre de la cartellisation des assureurs, ce qui irait encore à l'encontre de la volonté de rétablir la concurrence dans le secteur de l'assurance construction.

C. — LA CONTRIBUTION ALIMENTANT LE FONDS

1. — *L'assiette*

L'assiette prévue est l'ensemble des primes d'assurance couvrant tous les risques liés à la construction qu'il s'agisse de dommages ou de responsabilité civile.

En ce qui concerne les deux premiers objectifs du fonds (financement de la prévention et du risque lié à l'inflation) une telle assiette paraît ne pas poser de problème particulier. Mais pour l'apurement du passé il faut bien remarquer que cela revient à faire payer l'ensemble des constructeurs futurs pour des sinistres survenant dans des immeubles construits depuis plusieurs années. Ainsi, un nouveau constructeur sera amené, par solidarité, à contribuer au règlement de tels sinistres avant sa propre création. Mais la position inverse qui aurait consisté à ne faire payer que les constructeurs anciens posait aussi des problèmes, ne serait-ce que du fait de la disparition d'un certain nombre d'entre eux.

Le montant de l'assiette n'est pas connu avec précision car jusqu'à une date récente les opérations relatives à l'assurance construction n'étaient pas séparées dans les comptes des entreprises d'assurances. Selon des sources professionnelles, les primes encaissées auraient été en 1981 de près de 1 milliard de francs pour l'assurance de dommages et de 2 milliards de francs pour l'assurance de responsabilité civile.

2. — *Le taux*

Le taux de la contribution nécessaire pour couvrir les utilisations permanentes du fonds (prévention et risque d'inflation) serait assez faible, sans doute de l'ordre de 1 % pour l'ensemble des deux.

Par contre pour l'apurement du passé qui devrait être provisoire (mais durer tout de même plus de 15 ans) il sera nécessaire de recourir à un taux beaucoup plus élevé, au moins pendant les dix premières années.

Cet article prévoit un taux maximal de 15 % (ramené à 5 % pour les entreprises artisanales). Il est vraisemblable qu'au début on aura recours à ce taux maximum : le produit attendu de 420 millions de francs correspond environ à 12 % de l'encaissement en 1982 (compte tenu de son évolution prévisible entre 1981 et 1982).

L'exposé des motifs du Gouvernement prétend que cette surcharge sera compensée par les économies attendues de la police unique de chantier. Selon certains observateurs ces économies sont loin d'être certaines sauf si les sociétés d'assurances (notamment les sociétés nationales) étaient fortement incitées à baisser leur prix, quitte à mettre en péril leur équilibre ultérieur (mais celui-ci pourrait alors être rétabli par un recours plus large au fonds au titre de la couverture du risque d'inflation).

Enfin, l'abaissement de 15 % à 5 % du taux maximum de la contribution pour les entreprises artisanales, quel que soit l'intérêt légitime porté à ces entreprises, pose le problème de l'égalité devant l'impôt : deux entreprises pratiquant la même activité sous des formes juridiques différentes peuvent-elles subir des taux de contribution différents ?

3. — *Les redevables*

Le texte qui nous est proposé indique que la contribution est à la charge des entreprises d'assurances. Prise à la lettre, cette formulation aboutirait à inclure la contribution dans les primes d'assurance, ce qui aurait la double conséquence :

— la taxe sur les conventions d'assurance serait supportée par la contribution ;

— les intermédiaires de l'assurance (courtiers et agents) seraient en droit de réclamer une rétribution proportionnelle sur la contribution, au même titre que sur le reste de la prime d'assurance.

Il n'était certainement pas dans l'intention du Gouvernement d'accroître le coût de l'opération en y ajoutant la taxe sur les conventions d'assurance et la rétribution des intermédiaires. L'indication que la contribution est recouvrée selon les mêmes règles que la taxe sur les conventions d'assurance montre bien qu'il envisageait de traiter ces deux éléments de la même façon, c'est-à-dire comme des compléments à la prime d'assurance, supportés finalement par l'assuré mais recouverts par l'intermédiaire des entreprises d'assurances.

III. — LES QUESTIONS DE PROCÉDURE

La procédure proposée pour ce fonds paraît surprenante à bien des égards. Bien que concluant à l'adoption de l'article le rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale s'interrogeait sur cette contribution : « Il n'est pas sûr qu'elle ne constitue pas une taxe parafiscale — elle en présente à tout le moins bien des caractéristiques — et dans ce cas son institution relèverait du seul pouvoir réglementaire. Si, en revanche, cette contribution relève effectivement du domaine législatif, on peut s'étonner que le Gouvernement propose au Parlement que son taux soit fixé par décret en Conseil d'Etat... » La question de la nature de cette contribution mérite donc une attention particulière.

A priori la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances ne semblent prévoir que deux sortes de « contributions » : les impôts et taxes d'une part, les taxes parafiscales d'autre part.

S'il s'agissait d'un impôt ou d'une taxe constituant une ressource de l'Etat, l'article 34 de la Constitution imposerait que son taux soit fixé par la loi et non par un décret (même si le maximum est fixé par la loi). En outre son affectation à un fonds particulier ne pourrait se faire, en vertu de l'article 18 de la loi organique, que sous la forme d'un budget annexe, d'un compte spécial du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe. Ce n'est évidemment pas le cas puisque la gestion du fonds est confiée à un établissement public.

Une taxe parafiscale est destinée à couvrir un service particulier rendu à un ensemble de redevables par un organisme ad-hoc. On aurait pu effectivement imaginer la création d'une taxe parafiscale pour financer les actions de prévention, à la rigueur pour la couverture du risque lié à l'inflation, mais sûrement pas pour l'apurement du passé. C'est d'ailleurs l'avis du Conseil d'Etat qui a repoussé, semble-t-il, un projet de taxe parafiscale destinée à alimenter un tel fonds.

Finalement la question se résume ainsi : est-il possible de créer une contribution qui ne soit ni une ressource de l'Etat, ni une taxe parafiscale, et répondant aux caractéristiques envisagées ici : gestion par un établissement public, taux fixé par décret, recouvrement selon des modalités analogues à un impôt d'Etat (en l'occurrence la taxe sur les conventions d'assurances) ?

Deux précédents de nature différente peuvent être invoqués :

— les cotisations sociales : leur perception est imposée par la loi, leur assiette est fixée par la loi, leur taux est fixé par la voie réglementaire, leur gestion est assurée par des organismes spécialisés distincts de l'Etat. Ce ne sont ni des impôts, ni des taxes parafiscales d'après la jurisprudence,

— la loi du 27 décembre 1974 qui semble avoir inspiré l'article actuel a créé un fonds destiné à financer les majorations (imposées par la même loi) des rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur, lorsque ces majorations incombent aux sociétés d'assurances. Ce fonds est alimenté par une contribution dont l'assiette est fixée par la loi (l'ensemble des primes d'assurance de véhi-

cules à moteur) le taux étant renvoyé à un décret (sans même fixation d'un maximum). La gestion du fonds est confiée par la loi à la caisse centrale de réassurance.

C'est d'ailleurs ce précédent de la loi de 1974 que le Ministre a évoqué au cours du débat à l'Assemblée Nationale pour justifier le texte actuel. Mais cette justification paraît loin d'être suffisante. Tout d'abord rien ne prouve que le texte de 1974 soit parfaitement constitutionnel : le Conseil Constitutionnel n'avait pas été saisi à l'époque. Mais même si une disposition analogue à celle de 1974 pouvait être admise, on se trouverait devant une autre difficulté.

En effet, la contribution proposée n'étant ni une taxe parafiscale ni un impôt, elle n'a pas sa place dans une loi de finances. D'ailleurs, la loi de 1974 n'était pas une loi de finances mais un texte séparé. Nous aurions alors affaire à un cavalier budgétaire.

*

* *

Au cours de l'examen en Commission de cet article, après que le Rapporteur général ait rappelé la nécessité de prendre des mesures pour résoudre les problèmes de l'assurance construction, **M. Poncelet** a développé les questions de procédure et a proposé, qu'en son état actuel, le texte soit repoussé comme étant inconstitutionnel.

Le Rapporteur général a alors souligné que l'opposition de la Commission ne devait pas porter sur le fond de l'article mais seulement sur sa forme. Il aurait souhaité pouvoir proposer une solution de remplacement mais la procédure s'y oppose. Si le Gouvernement ne peut ou ne veut utiliser d'autres moyens tels qu'une loi séparée (analogue à celle de 1974) ou la voie réglementaire (pour créer une taxe parafiscale), la seule possibilité conforme à la Constitution serait la création d'un compte spécial du Trésor et d'une taxe additionnelle, affectée à ce compte, et dont le taux serait fixé par la loi.

C'est donc en suggérant au Gouvernement de déposer un **amendement** dans ce sens que la Commission des Finances vous propose le **rejet de cet article**.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR VOTRE COMMISSION

Art. 2

Amendement : Rétablir le 2 du paragraphe I de cet article dans la rédaction suivante :

2° Pour chaque établissement dont la base d'imposition comporte des salaires ou des valeurs locatives de biens non passibles d'une taxe foncière, les contribuables bénéficient d'un dégrèvement d'office égal à 5 % du montant total de leur imposition, y compris les taxes annexes et la cotisation nationale, mais avant déduction de la réduction d'impôt visée au paragraphe suivant.

Art. 3

Amendement : Supprimer le paragraphe II de cet article.

Art. 7

Amendement : Remplacer le montant de : 4 375 000 000 F par le montant de : 3 875 000 000 F.

Art. 9

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 11

Premier amendement : Rédiger in fine le 1° du paragraphe I de cet article :

« ...dans les bases de la taxe professionnelle **de l'année d'imposition**. La valeur locative prise en considération pour l'une et l'autre de ces deux années est celle définie à l'article 1469 du C.G.I. ».

Deuxième amendement : Rédiger comme suit le paragraphe II de cet article :

II. — Chaque collectivité locale ou groupement doté d'une fiscalité propre reçoit annuellement du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle une compensation égale au produit de :

1° son taux de taxe professionnelle de l'année précédente

2° par la moitié de l'augmentation éventuelle, entre l'antépénultième et la pénultième année précédant l'année d'imposition, de la valeur locative des équipements et biens mobiliers imposés à son profit ».

Troisième amendement : Compléter cet article in fine par un paragraphe III nouveau ainsi conçu :

III. — Les dispositions du présent article entrent en application à compter de 1983.

Art. 12

Amendement : Rédiger ainsi la fin du paragraphe I de cet article :

... par une réduction de la valeur locative de ces biens, calculée chaque année en fonction du montant des recettes annuelles du redevable ».

Art. 14

Amendement : Rédiger ainsi qui suit cet article :

A compter de 1983, le paragraphe I de l'article 1636-B *sexies* du Code général des impôts est modifié comme suit :

1. Au deuxième tiret, substituer à la rédaction actuelle le texte suivant :

« Soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes sous la réserve que celui de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation

du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, de la variation du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition. »

2. Au dernier alinéa, ajouter la phrase suivante :

« Cette majoration ne s'applique pas lorsque le taux moyen pondéré des trois autres taxes perçues au profit de la collectivité considérée est inférieur au taux moyen pondéré constaté l'année précédente pour ces trois taxes dans l'ensemble des collectivités de même nature. »

Art. 14 *bis* (nouveau)

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 15

Amendement : Rédiger ainsi la fin du paragraphe II de cet article :

...l'année précédente, du produit **des trois autres taxes** perçues par la commune considérée.

Art. 17

Amendement : Rédiger ainsi le paragraphe III de cet article :

— à l'article 1648-B-II du Code général des impôts, les mots : « à la moitié de la moyenne »

sont remplacés deux fois par les mots :

« **aux deux tiers de la moyenne** ».

Art. 20

Amendement : Remplacer au paragraphe II de cet article, les chiffres :

« 1,10 »

par les chiffres

« **1,09** ».

Art. 23

Amendement : Supprimer cet article.

Article additionnel après l'article 23

Amendement : Les dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article 9 de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 portant diverses mesures en faveur de l'emploi sont prorogées pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 1983.

Art. 26

Amendement : Dans cet article, remplacer :

« 16,1890 % »

par

« 16,4823 % ».

Art. 27

Amendement : Supprimer cet article.