

N° 339

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1985.

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2653, 2684 et in-8° 788.

Sénat : 309 (1984-1985).

Politique économique et sociale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
EXAMEN DES ARTICLES	5
A. — Développement des instruments de financement de l'économie	5
a. <i>Encouragement à l'épargne à risque et au renforcement des fonds propres des entreprises</i>	5
Article 1. — Régime fiscal des sociétés de capital-risque	5
Article 2. — Suppression du droit d'apport sur les augmentations de capital en numéraire	13
Article 2 bis (nouveau). — Droit fixe d'enregistrement : sociétés civiles se transformant en sociétés civiles de placement immobilier	16
b. <i>Modernisation du marché financier</i>	17
Article 3. — Marchés à terme de taux d'intérêt	17
Article 4. — Opérations à terme sur bons du Trésor en comptes courants.	19
Article 4 bis (nouveau). — Possibilité reconnue au Crédit foncier de France d'émettre des billets hypothécaires	20
Article 4 ter (nouveau). — Autorisation de la constitution d'effets hypothécaires et renforcement de la garantie des billets à ordre émis	21
Article 5. — Aménagement du régime d'imposition des produits, des bons et des obligations	27
Article 5 bis (nouveau). — Régime fiscal des plus-values réalisées lors de la cession de bons ou titres de créance négociables d'une durée inférieure ou égale à deux ans	33
B. — Mesures d'adaptation et de simplification	39
a. <i>Mesures d'adaptation</i>	39
Article 6. — Régime fiscal des cotisations de retraite et de prévoyance ..	39
Article 7. — Régime économique des alcools	45
Article 7 bis (nouveau). — Autorisation exceptionnelle donnée aux municipalités de fixer les tarifs du droit de licence sur les débits de boissons.	51
Article 7 ter (nouveau). — Mise en place par la Caisse des dépôts et consignations d'un mécanisme d'alimentation directe des prêts locatifs aidés	52
b. <i>Mesures de simplification</i>	61
Article 8. — Irrévocabilité du paiement par carte	61
Article 9. — Utilisation de certains moyens de paiement	65
Article 10. — Amélioration du recouvrement civil des chèques sans provision	63
Article 10 bis (nouveau). — Délai de prescription de l'action au porteur d'un chèque bancaire contre le tiré	67
Article 10 ter (nouveau). — Exclusion des rentes perpétuelles sur l'Etat du régime de la dématérialisation des valeurs mobilières	68

	Pages
C. — Mesures diverses	69
<i>Article 11.</i> — Octroi de la garantie de l'Etat aux prêts consentis à l'Association pour la gestion de la structure financière (A.S.F.)	69
<i>Article 11 bis (nouveau).</i> — Dotation globale de fonctionnement : fixation du taux d'évolution garanti au niveau de l'évolution réelle moyenne de l'ensemble des traitements et indemnités de résidence de la fonction publique	72
<i>Article 12.</i> — Actualisation forfaitaire des valeurs locatives foncières en 1986	74
<i>Article 13 (nouveau).</i> — Exercice de l'activité d'expert en automobile	79
<i>Article 14 (nouveau).</i> — Autorisation donnée à Electricité de France de tenir compte des taxes dites « d'octroi de mer » dans les tarifs pratiqués dans les D.O.M.	83
<i>Article 15 (nouveau).</i> — Institution d'un dégrèvement partiel de taxe d'habitation au profit de contribuables modestes	84
<i>Article additionnel après l'article 15 (nouveau).</i> — Contrôle des membres du Parlement sur la gestion des entreprises nationales	87

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement soumet périodiquement à l'approbation du Parlement un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

La diversité des sujets abordés et le caractère hétéroclite des articles en font un « fourre-tout » commode qui donne souvent au Gouvernement, soumis à la pression des administrations soucieuses de faire régler par la voie législative les questions ponctuelles d'application difficile, la tentation de le compléter en cours d'examen devant les assemblées.

Le présent texte appartient à cette catégorie. Certes, l'intense production législative de cette dernière année en matière financière nécessite, aux yeux même du Gouvernement, des retouches et des adjonctions. De nombreuses dispositions qui lui paraissent opportunes ne peuvent être prises en considération lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année parce qu'elles ne tendent ni à supprimer ou réduire effectivement une dépense, ni à créer ou à accroître une recette ou bien encore à assurer le contrôle des dépenses publiques. Il en est ainsi, par exemple, des mesures de simplification des moyens de paiement dans le texte soumis à notre examen.

Au contraire, d'autres mesures n'ont pu trouver leur place dans la loi de finances pour des raisons de pure opportunité.

Initialement, le texte du D.D.O.E.F., soumis au Parlement, comprenait douze articles.

Cinq articles tendent au développement des instruments de financement de l'économie. Le statut fiscal des sociétés de capital-risque proposé à l'article premier complète les mesures prises dans le cadre de la loi sur le développement de l'initiative économique. La suppression du droit d'apport en cas d'augmentation de capital procède du même souci de lever les obstacles au développement des fonds propres.

La modernisation du marché financier exige l'introduction en France, à l'imitation de ce qui se fait sur les places étrangères, des marchés à terme. Corrélativement, le développement de nouveaux produits financiers impose la clarification des règles fiscales qui leur sont applicables : c'est l'objet de l'article 5.

Ce projet de texte comporte également un certain nombre de mesures d'adaptation de la législation existante pour tirer les consé-

quences de l'évolution de la jurisprudence ou de la réglementation communautaire. C'est le cas du régime fiscal des cotisations de retraite et du régime économique de l'alcool. La sécurité des transactions commerciales demande également la simplification du régime juridique des modes de paiement : c'est l'objet des articles 8 à 10.

Enfin, le Gouvernement devait combler le vide laissé par la non-adoption de l'article 75 du projet de loi de finances pour 1985 concernant l'actualisation des valeurs locatives foncières en 1986. Il le fait par l'article 12.

Au cours de la première lecture devant l'Assemblée nationale, le texte s'est enrichi de douze articles nouveaux à l'initiative du Gouvernement. Les plus importants sont les suivants : l'article 2 bis complète un article de la loi de finances pour 1985 concernant les sociétés immobilières d'investissement, deux articles 4 bis et 4 ter tendent à compléter les dispositions qui régissent aujourd'hui le financement hypothécaire. L'article 5 bis propose un régime d'imposition des plus-values lors de la cession de bons ou titres négociables d'une durée inférieure ou égale à deux ans. Un article 7 ter d'une particulière importance tend à modifier les modalités de financement des prêts locatifs aidés en transférant la responsabilité à la Caisse des dépôts et consignations. L'article 11 bis propose un nouvel index pour la garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement. Un article 13 (nouveau) concerne l'expertise automobile et, enfin, un article 15 (nouveau) propose un dégrèvement partiel au titre de la taxe d'habitation.

Le Gouvernement, estimant l'œuvre encore imparfaite, a déposé trois amendements devant le Sénat : deux concernent l'organisation des marchés à terme d'instruments financiers à la Bourse de Paris, un tend à permettre aux banques coopératives et mutualistes d'émettre des titres participatifs.

Le projet qui nous est présenté a donc été rendu plus complet et en même temps plus complexe et les observations qu'il appelle figurent ci-après au pied de chaque article.

EXAMEN DES ARTICLES

A. — DÉVELOPPEMENT DES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

a. Encouragement à l'épargne à risque et au renforcement des fonds propres des entreprises.

Article premier.

Régime fiscal des sociétés de capital-risque.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>1. — Les sociétés françaises par actions, dites sociétés de capital-risque, ayant pour objet principal de concourir au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises, par l'acquisition d'actions, parts sociales, obligations convertibles et titres participatifs, sont exonérées de l'impôt sur les sociétés sur les produits et plus-values nets des titres acquis ou souscrits.</p>	<p>1. — Les sociétés... ...entreprises, sont exonérées d'impôt sur les sociétés sur les produits et plus-values nets provenant de leur portefeuille de titres de sociétés non cotés si ce portefeuille :</p> <p>— est composé d'actions, parts sociales, titres participatifs, obligations convertibles des sociétés françaises exerçant une activité définie à l'article 34 du Code général des impôts et passibles de l'impôt sur les sociétés au taux de 50 % ;</p> <p>— a constamment une valeur supérieure à 50 % de leur situation nette comptable. Cette proportion devra être atteinte dans un délai de trois ans à compter du début du premier exercice au titre duquel la société a demandé le bénéfice du régime fiscal des sociétés de capital-risque. Pour le calcul de cette proportion les augmentations de capital ne sont prises en compte</p>	<p>1. — Les sociétés... ... de titres de sociétés dont les actions ne sont pas admises à la cote officielle ou à la cote du second marché si ce portefeuille :</p> <p>— alinéa sans modification ;</p> <p>— alinéa sans modification ;</p>

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
En outre, pour permettre à ces sociétés de se procurer les capitaux nécessaires à la réalisation de leur objet, l'exonération est étendue aux produits et plus-values nets d'autres placements, effectués dans la limite du tiers du portefeuille de titres visés au premier alinéa.	<i>qu'à compter de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle elles ont été réalisées.</i> Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
II. — Les dispositions des articles 145-1 à 145-4, 158 bis, 158 ter, 209 bis-1, 214 A, 216 et 223 sexies, 1, du Code général des impôts ne s'appliquent pas aux distributions de produits et plus-values nets exonérés en vertu du paragraphe I ci-dessus.	II. — Les dispositions... ... 158 bis, 209 bis-1, 214 A et 223 sexies, 1... ... I ci-dessus.	II — Sans modification.
III. — Les distributions de produits et plus-values nets exonérées en vertu du paragraphe I ci-dessus sont soumises :	Alinéa sans modification.	III. — Sans modification.
1° si l'actionnaire est une entreprise, au régime fiscal des plus-values à long terme;	Alinéa sans modification	
2° si l'actionnaire est une personne physique, au taux d'imposition prévu à l'article 200 A du même Code; toutefois, dans ce dernier cas, ces produits sont exonérés si les deux conditions suivantes sont remplies :	2 si l'actionnaire... ... ce dernier cas, ces dividendes sont exonérés... ... remplies :	
a) l'actionnaire conserve ses actions pendant cinq ans ;	Alinéa sans modification.	
b) il place les produits sur un compte de la société, bloqué pendant cinq ans ; l'exonération s'étend alors aux intérêts du compte, lesquels sont libérés à la clôture de ce dernier.	b) il place les dividendes sur un compte de ce dernier.	
IV. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des paragraphes précédents, notamment la composition de l'actif et du portefeuille des sociétés de capital-risque, les caractéristiques des participations et les conditions dans lesquelles les produits et les plus-values nets exonérés devront être distribués.	IV. — Sans modification.	IV. — Sans modification.

Commentaires. — Cet article a pour objet de définir un cadre fiscal adapté au développement des sociétés de capital-risque (S.C.R.) qui ont pour vocation l'apport de fonds propres aux entreprises petites et moyennes qui innovent ; en effet, ces sociétés par actions

permettent des financements essentiels à certains moments de la vie des entreprises de taille modeste, qu'il s'agisse du démarrage d'activités nouvelles, du développement d'un produit ou d'une opération de reprise ou de transmission de société.

Avant d'analyser le contenu du présent article, il convient de rappeler quelques traits caractéristiques du capital-risque dans notre pays.

I. — LA SITUATION DU CAPITAL-RISQUE EN FRANCE

Bien que les premières sociétés de capital-risque soient apparues il y a plus d'une dizaine d'années à l'image des sociétés de « venture capital » américaines, la formule n'a connu un certain développement qu'au cours des années les plus récentes.

La situation française est caractérisée par trois traits essentiels : la multiplicité des formes juridiques retenues, la part prépondérante occupée par le secteur public et institutionnel, la persistance d'un certain nombre de freins au développement de la formule.

Sur une centaine de sociétés ou établissements de capital-risque, entendus au sens large, pas moins de cinq formes différentes peuvent être distinguées :

— les sociétés de développement régional (près d'une vingtaine) qui sont historiquement les plus anciennes et qui ont fourni jusqu'à maintenant aux P.M.E. des fonds importants sous forme de prises de participation et des financements traditionnels ;

— les sociétés financières d'innovation (S.F.I.), soit une quinzaine au total, qui ont pour objet le financement d'entreprises de technologie, privilégiant surtout les opérations de créations d'entreprises ;

— les instituts régionaux de participation, au nombre d'une vingtaine, qui interviennent un peu à la manière des S.F.I. mais dans un secteur géographiquement délimité ;

— les fonds communs de placement à risques (F.C.P.R.), au nombre d'une quarantaine, qui ont été créés pour la plupart par des banques en application de la loi du 3 janvier 1983 relative au développement des investissements et à la protection de l'épargne ;

— des établissements de capital-risque divers, au nombre desquels il faut compter des filiales spécialisées de compagnies d'assurances, du Crédit national, de l'Institut de développement industriel voire d'établissements de capitaux étrangers.

Le marché du capital-risque est aussi caractérisé par la place importante du secteur public et des grands investisseurs institutionnels (Caisse des dépôts, Crédit national, etc.) qui figurent souvent au nombre des principaux actionnaires des sociétés concernées, donnant ainsi une coloration particulière aux participations et interventions des sociétés de capital-risque en France.

Enfin, le marché du capital-risque reste encore relativement limité car il se heurte à des situations et des comportements qui freinent son développement. Ainsi chez nombre de P.M.E. subsistent encore des habitudes de gestion qui ne facilitent pas la participation de partenaires extérieurs au capital des sociétés. De sorte que le problème consiste moins à solliciter une certaine épargne qui, en fait, est relativement disponible pour s'investir dans le risque que de trouver des opportunités réelles de placements.

Les freins qui ont empêché jusqu'à présent un réel développement du capital-risque sont aussi de nature fiscale. Pas moins de quatre régimes fiscaux coexistent actuellement pour les sociétés qui se proposent d'intervenir dans le secteur : les sociétés financières d'innovation bénéficient d'un régime favorable en ce qui concerne leurs actionnaires en vertu de l'article 39 *quinquies* A-2 du Code général des impôts ; quant aux instituts régionaux de participation, ils ont un régime de transparence fiscale partielle en contrepartie de diverses obligations ; les fonds communs de placements à risque sont caractérisés par un mécanisme de transparence fiscale totale pour les personnes physiques qui prennent l'engagement de conserver pendant cinq ans au moins des parts de fonds, les autres établissements étant soumis à un régime de droit commun. La nécessité d'un régime plus attrayant et d'une relative simplicité se faisait donc sentir. Il convient d'examiner comment le projet de loi répond à cette attente.

A cet égard, le présent article, s'il constitue une condition nécessaire du développement du capital-risque, n'en représente pas pour autant un élément suffisant, ce qui réduit quelque peu sa portée.

II. — L'ANALYSE DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le régime fiscal proposé comporte une double orientation favorable d'une part aux sociétés de capital-risque elles-mêmes et d'autre part à leurs actionnaires.

1. Le régime fiscal des sociétés de capital-risque.

Aux termes du paragraphe 1 de l'article, c'est un régime de transparence fiscale qui caractérise le nouveau cadre fiscal de l'activité des sociétés de capital-risque puisqu'il est prévu de les exonérer de l'impôt sur les sociétés sur les produits et plus-values nets provenant de leur portefeuille de titres des sociétés dans lesquelles elles prennent de participations. Le bénéfice de cette exonération est accordé sous réserve que soient remplies trois séries de conditions qui tiennent :

- à la définition des sociétés de capital-risque ;
- à la définition des petites et moyennes entreprises faisant l'objet des participations ;
- à la composition du portefeuille des titres concernés.

Sur ces trois points, l'Assemblée nationale a considérablement affiné les dispositions du projet initial.

• La définition des sociétés de capital-risque.

Seront éligibles au bénéfice des dispositions de la loi, les sociétés françaises par actions qui ont pour objet principal de concourir au renforcement des fonds propres des P.M.E. Les interrogations que pouvaient soulever la notion « d'objet principal » ont été levées, et seront examinées lorsqu'il sera question de la composition du portefeuille de titres acquis ou souscrits par la société de capital-risque.

• La définition de la notion de P.M.E.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, cette notion a été utilement précisée. Seront concernées, les sociétés qui investissent dans des P.M.E. non cotées, ce qui paraît naturel car il convient de renforcer les fonds propres des sociétés dont les titres ne font pas déjà l'objet d'un marché.

Votre Commission approuve cette précision sous réserve d'un amendement de forme tendant à ce que les sociétés non cotées fassent l'objet du même visa que dans les textes les plus récents, la loi du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne par exemple, c'est-à-dire que soient mentionnées « les sociétés dont les actions ne sont pas admises à la cote officielle ou à la cote du second marché ».

Pendant, en cas d'accession d'une P.M.E. considérée au marché financier, il conviendrait d'éviter une vente purement fiscale

des titres au moment de la cotation, car cela pourrait avoir de fâcheuses conséquences pour la tenue des titres en cause. Il faudrait donc préciser que l'exonération fiscale pourra être maintenue pour les titres détenus par la S.C.R. pendant une période qui pourrait être de cinq ans par exemple.

Les P.M.E. dont il s'agit de faciliter le développement devront **exercer, d'autre part, une activité industrielle et commerciale et être passibles de l'impôt sur les sociétés à 50 %**, ce qui exclut de l'exonération les participations dans les sociétés ayant une activité civile comme les sociétés immobilières ou bien ayant une activité commerciale mais bénéficiant déjà d'un régime dérogatoire (comme les S.I.C.O.M.I.).

Enfin, la dernière condition tient à la **nationalité française** des P.M.E., les entreprises étrangères se trouvant exclues.

• La composition du portefeuille de titres.

Pour bénéficier de la transparence fiscale, les sociétés de capital-risque devront avoir un portefeuille de titres de sociétés non cotées correspondant à la notion de **fonds propres**. Sont considérés comme fonds propres, les actions, les parts sociales, les titres participatifs et les obligations convertibles. Lors des débats, il a bien été précisé que les certificats d'investissement devaient être considérés également comme des fonds propres car ce sont des actions sans droit de vote.

On peut s'interroger, cependant, pour savoir si cette énumération ne laisse pas de côté certains titres nouveaux qui ont un caractère hybride qui les apparente à des fonds propres. Il en va ainsi des obligations à bons de souscription d'actions.

Il est, par ailleurs, exigé que le portefeuille de titres possédés par la société de capital-risque traduise l'objet principal de son activité qui consiste à renforcer les fonds propres des P.M.E. C'est pourquoi, il paraît particulièrement judicieux que l'Assemblée nationale ait institué un **plancher pour les fonds propres, qui corresponde au moins à 50 % de la situation nette comptable de la société de capital-risque**. Le délai de trois ans retenu pour permettre d'atteindre progressivement cette proportion paraît largement suffisant, de même que le délai de deux ans qui leur est laissé pour l'atteindre, dans le cas où la société de capital-risque viendrait à procéder à l'augmentation de son capital.

Il convient de préciser enfin que pour faciliter l'alimentation en capitaux des sociétés de capital-risque, l'exonération de l'impôt sur les sociétés dont elles bénéficient est étendue aux produits et plus-values nets d'autres placements que les titres représentatifs des fonds propres des P.M.E., dans la limite d'un tiers du portefeuille de ces

titres. Cela paraît un minimum, car pour faire face aux aléas inhérents à leurs activités, les sociétés de capital-risque sont tenues de disposer d'un niveau de trésorerie suffisant au-dessous duquel il serait dangereux de descendre. A cet égard, une proportion supérieure au tiers aurait peut-être été préférable.

Un des points sur lequel le texte de l'Assemblée nationale n'apporte pas de précision, concerne le plafond à imposer éventuellement à une société de capital-risque pour une participation dans une entreprise donnée. Dans la mesure, ou lors des débats, le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget a affirmé qu'une participation maximale de 30 % à 40 % serait instituée par voie réglementaire, il semble que les inquiétudes que l'on pouvait avoir, soient levées.

2. Les compléments au régime fiscal des sociétés de capital-risque.

Le paragraphe II de l'article premier écarte ensuite pour les distributions de produits et plus-values nets exonérés en vertu du principe de transparence fiscale, l'application de divers articles du Code général des impôts dont le bénéfice serait à l'origine de situations par trop avantageuses.

Sont ainsi écartées, les cinq catégories de dispositions suivantes :

— les articles 145-1 à 145-4 du Code général des impôts qui définissent le régime fiscal des sociétés mères ;

— l'article 158 *bis* du Code général des impôts qui est relatif à l'avoir fiscal. A cet égard, il doit être clair que la distribution, à leurs actionnaires, de la partie des produits des sociétés de capital-risque qui n'est pas exonérée de l'impôt sur les sociétés, bénéficiera de l'avoir fiscal ;

— l'article 209 *bis* du Code général des impôts qui étend les dispositions de l'avoir fiscal aux personnes morales ayant leur siège social en France, dans la mesure où le revenu distribué est compris dans la base de l'impôt sur les sociétés dû par le bénéficiaire ;

— l'article 214 A du Code général des impôts qui prévoit pour les sociétés françaises qui avant le 1^{er} janvier 1988 se constituent ou augmentent leur capital, la possibilité de déduire leurs dividendes ;

— l'article 223 *sexies*-1 du Code général des impôts qui est relatif au système du précompte applicable à la place de l'avoir fiscal, en cas de non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés au taux de 50 %.

Telles sont les cinq catégories de dispositions dont l'application est écartée s'agissant des distributions de produits et plus-values nets exonérés dans le cadre des sociétés à capital-risque. L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements visant à alléger la rédaction du texte, amendements que votre Commission ne peut qu'approuver.

3. Le régime fiscal des actionnaires des sociétés de capital-risque.

Avec le dispositif de transparence fiscale qui concerne les sociétés de capital-risque elles-mêmes, il s'agit du deuxième élément favorable destiné à orienter l'épargne vers le financement des entreprises de taille modeste.

Les actionnaires bénéficient d'un régime fiscal différent selon qu'il s'agit d'une entreprise ou d'une personne physique.

• L'entreprise actionnaire.

Dans cette hypothèse, les produits et plus-values nets exonérés sont soumis au régime fiscal des plus-values à long terme, c'est-à-dire au taux de 15 % pour les sociétés et de 16 % pour les entreprises soumises au régime du bénéfice industriel et commercial.

• La personne physique actionnaire.

Le titre III de l'article premier retient deux cas dans cette hypothèse :

— si la personne physique dispose sans contrainte des dividendes provenant des produits et plus-values nets exonérés, le régime qui leur est appliqué est celui de l'article 200 A du Code général des impôts, c'est-à-dire qu'ils sont imposés comme les gains en capital au taux de 16 % ;

— si la personne physique conserve ses actions pendant cinq ans et bloque les produits considérés, ces derniers sont exonérés et l'exonération s'étend aux intérêts du compte. Ce dispositif reproduit *mutatis mutandis* le régime retenu pour les fonds communs de placement à risques sans en comporter certaines contraintes.

Au total, ces dispositions comportent des aspects favorables qui sont de nature à faciliter la mobilisation d'un surcroît d'épargne au bénéfice des entreprises dont le développement pâtit de l'étroitesse de leurs fonds propres. Votre Commission s'y rallie volontiers, même

si elle considère que ce régime est loin d'être aussi avantageux que celui pratiqué en Grande-Bretagne.



Le dernier paragraphe de l'article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la composition de l'actif et du portefeuille des sociétés de capital-risque, les caractéristiques des participations et les modalités de distribution des produits et plus-values nets exonérés. Il n'appelle pas d'observation particulière.



Votre Commission vous propose l'adoption de cet article, complété par l'amendement rédactionnel relatif au premier alinéa du paragraphe I.

Article 2.

Suppression du droit d'apport sur les augmentations de capital en numéraire.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
I. — Il est inséré dans le Code général des impôts un article 812-0 A ainsi rédigé :	I. — Alinéa sans modification.	Conforme.
« Art. 812-0A. — Les augmentations de capital en numéraire sont exonérées du droit d'apport. »	« Art. 812-0A. — Sont exonérées du droit d'apport :	
	« — les augmentations de capital en numéraire ;	
	« — les incorporations de bénéfices, de réserves ou de provisions corrélatives à une augmentation de capital en numéraire visées au 2° du paragraphe I de l'article 812 et soumises au droit d'apport au taux de 1 %. »	
II. — Les dispositions du paragraphe I de l'article 812-A du Code général des impôts sont abrogées. Au paragraphe II de l'article 812 A, les mots : « est également fixé à 1.160 F » sont remplacés par les mots : « le droit est fixé à 1.160 F ».	II. — Les dispositions...	
	...812-A, le mot : « également » est supprimé.	
III. — Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 814 A du Code général des impôts sont abrogées.	III. — Sans modification.	

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

IV (nouveau). — *Les pertes de recettes résultant des dispositions prévues au paragraphe I sont compensées par la majoration, à due concurrence, du droit de timbre de dimension prévue à l'article 899 du Code général des impôts.*

V (nouveau). — *Les dispositions du présent article s'appliquent aux apports réalisés à compter du 1^{er} juin 1985.*

Commentaires. — Cet article se propose de contribuer au renforcement des fonds propres des entreprises ; il prévoit, en conséquence, la suppression du droit d'apport sur les augmentations de capital en numéraire, qu'il s'agisse d'apport d'argent frais ou de capitalisation de sommes mises à la disposition de la société par les associés dirigeants.

Le texte initial du Gouvernement a judicieusement été complété par un amendement de l'Assemblée nationale qui ajoute à ces deux cas d'exonération, celui des incorporations de bénéfices, de réserves ou de provisions corrélatives à une augmentation de capital en numéraire.

Pour apprécier l'intérêt de ces dispositions, il convient de rappeler brièvement quelle est la situation actuelle.

I. — LE RÉGIME FISCAL EN VIGUEUR

Le taux du droit d'enregistrement perçu sur les apports mobiliers est fixé par le paragraphe I de l'article 810 du Code général des impôts à 1 %.

Par ailleurs, le paragraphe I de l'article 812 A a apporté une exception à ce régime de droit commun, en établissant un droit fixe au bénéfice des associés ou actionnaires possédant en droit ou en fait la direction de l'entreprise, lors de l'incorporation au capital des sommes qu'ils ont mises à la disposition constante de la société pendant au moins douze mois : ce droit fixe s'élève actuellement à 1.100 F pour les augmentations en capital réalisées entre le 1^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1987.

Enfin, par exception au régime de droit commun des augmentations de capital par incorporation de bénéfices, de réserves ou de

provisions de toute nature qui supportent un droit au taux de 12 %, le 2^e de l'article 812 du Code précité a réduit, en dernier lieu, à 1 % le taux applicable aux augmentations de capital par incorporation de bénéfices, de réserves ou de provisions lorsqu'elles accompagnent, suivent ou précèdent une augmentation de capital en numéraire d'un montant au moins égal.

II. — LES MODIFICATIONS PROPOSÉES ET LEURS CONSÉQUENCES

Il est proposé, dans le présent article qui deviendrait l'article 812 OA du Code général des impôts :

— dans le paragraphe I, d'exonérer du droit d'apport :

- les augmentations de capital en numéraire,
- les incorporations de bénéfices, de réserves ou de provisions corrélatives à une augmentation de capital en numéraire,
- l'incorporation des apports des associés dirigeants.

— dans le paragraphe II, de tirer les conséquences de la suppression du droit d'apport sur les augmentations de capital en numéraire :

- en mettant fin au régime transitoire institué en faveur des associés dirigeants au paragraphe I de l'article 812 A du Code général des impôts,
- en harmonisant la rédaction des dispositions relatives au droit fixe de 1.160 F qui demeure applicable à la capitalisation de la réserve spéciale dégagée lors de la réévaluation des éléments non amortissables.

— d'abroger, par souci de coordination, le deuxième alinéa de l'article 814 A concernant l'émission d'actions réservées aux salariés qui s'effectue toujours en numéraire et n'a donc plus besoin de faire l'objet d'une exonération particulière.

Le présent article comporte enfin deux précisions :

— l'une concerne l'entrée en vigueur de l'exonération qui devait s'appliquer aux apports réalisés à compter du 1^{er} juin 1985,

— l'autre, à savoir la majoration, à due concurrence, du droit de timbre de dimension prévu à l'article 899 du Code général des impôts, constitue le gage financier destiné à compenser l'extension de l'exonération aux incorporations de bénéfices, de réserves, ou de provisions corrélatives à une augmentation de capital en numéraire : ce coût est évalué à 10 millions de francs.

Votre Commission vous propose l'adoption de cet article.

Article 2 bis (nouveau).

Droit fixe d'enregistrement : sociétés civiles se transformant en sociétés civiles de placement immobilier.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Les apports mobiliers faits aux sociétés civiles mentionnées au paragraphe 1 de l'article 11 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984) sont enregistrés au droit fixe prévu à l'article 830 du Code général des impôts.

Propositions de la Commission

Conforme.

Commentaires. — Le présent article additionnel résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Il a pour objet de compléter une disposition de la loi de finances pour 1985 relative aux sociétés immobilières d'investissements (S.I.I.).

Constituées sous forme de sociétés anonymes, les S.I.I. ont, en principe, pour activité exclusive l'exploitation d'immeubles locatifs situés en France et affectés à l'habitation pour les trois quarts au moins de leur superficie.

Afin de relancer l'activité de ces sociétés, l'article 11 de la loi de finances pour 1985 les a autorisées à créer des filiales dont l'objet est de construire des immeubles. Dans un premier temps, la filiale doit être constituée sous forme de société civile ordinaire ; une fois l'immeuble achevé, elle doit alors se transformer en société civile de placements immobiliers, pour pouvoir faire publiquement appel à l'épargne et rembourser ainsi plus rapidement les fonds engagés par la S.I.I.

Lors de la discussion de l'article susvisé, le Gouvernement avait précisé que les apports mobiliers rendus nécessaires pour constituer la filiale seraient soumis à un droit fixe d'enregistrement et non au droit proportionnel de 1 % normalement exigible ; mais cette disposition favorable n'a pas figuré dans le texte de l'article 11 de la loi de finances pour 1985.

Le présent article propose de réparer cette omission et de soumettre au droit fixe de 1.050 F prévu à l'article 830 du Code général des impôts et déjà appliqué aux apports faits aux sociétés immobilières d'investissement, les actes constatant les apports mobiliers faits aux sociétés civiles qui, après construction d'immeubles d'habitation, se transformeront en sociétés civiles de placements immobiliers autorisées à faire publiquement appel à l'épargne.

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

b. Modernisation du marché financier.

Article 3.

Marchés à terme de taux d'intérêt.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.
et adopté par l'Assemblée nationale.**

La première phrase de l'article premier de la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme est abrogée et remplacée par la phrase suivante :

« Tous marchés à terme sur effets publics et autres, tous marchés à livrer sur denrées et marchandises ainsi que tous marchés sur taux d'intérêt sont reconnus légaux »

Propositions de la Commission

La première...

... est remplacée...
... suivante :

« Tous marchés...
... autres, tous marchés de
contrats à livrer portant sur valeurs mobilières, denrées ou marchandises...
légaux. »

Commentaires. — Cet article vise à lever les obstacles juridiques à la création d'un marché à terme de taux d'intérêts, partie intégrante du marché à terme d'instruments financiers (MATIF), en cours de création sur la place de Paris.

Ce marché est l'extension à des actifs monétaires ou financiers des principes qui régissent les marchés à terme de matières premières. On sait que ces derniers n'impliquent pas qu'il y ait livraison entre acheteurs et vendeurs à l'échéance du terme, mais simplement qu'il y ait règlement sur des différences entre les prix d'achat et de vente de contrats portant sur des quantités de denrées déterminées à l'avance.

S'agissant d'instruments financiers, la matière peut donc être soit une monnaie étrangère, soit un dépôt bancaire, soit un bon du Trésor, soit une obligation d'Etat. L'intervenant sur ce marché achète ou vend un contrat à un prix et à une échéance fixée à l'avance. A l'échéance, il revend le contrat qu'il a acheté ou rachète celui qu'il a vendu à un prix qui dépend de l'évolution du taux de change ou du taux d'intérêt suivant la nature du contrat. Il enregistre ainsi une différence par rapport au prix du contrat initial.

La loi française sur les marchés à terme qui remonte au 28 mars 1885 ne pouvait pas prévoir les marchés sur taux d'intérêt dont la pratique née aux Etats-Unis en 1975, s'est progressivement étendue à l'ensemble des opérateurs sur les marchés internationaux

de capitaux. Ces marchés sont nés du besoin pour les opérateurs d'éviter ou de limiter les risques liés aux variations de grande amplitude que connaissent les taux d'intérêt ces dernières années. Les marchés étrangers ouverts à ces techniques ont permis à des opérateurs avisés de couvrir ainsi des positions exposées, ou bien encore de spéculer. De fait, ils ont pris une importance croissante aux Etats-Unis (Chicago et New York) et se sont multipliés de par le monde (Londres, Sydney, Singapour).

En France, en 1984, des techniques faisant appel à la cotation à terme de taux d'intérêt sont d'ores et déjà utilisées par les trésoriers de banque opérant sur le marché monétaire. Il s'agit principalement de l'échange de taux d'intérêt qui consiste en un engagement réciproque entre deux opérateurs de versements périodiques de montant d'intérêts calculés sur un principal fictif, à partir de taux différents, l'un étant fixe, l'autre étant variable.

Ces transactions sont effectuées aujourd'hui de gré à gré par des opérateurs de tout premier standing et qui sont en relations suivies, mais en dehors de tout cadre juridique précis, qui permettrait justement une extension de ce marché à d'autres intervenants.

Sur le plan juridique, la modification législative proposée tend à compléter la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme de manière à y inclure l'autorisation d'opérer sur les taux d'intérêts.

Faute de quoi les opérations décrites ci-dessus restent dans le champ d'application de l'article 1965 du Code civil relatif aux paris et dettes de jeux. Selon cet article, les dettes qui s'y rapportent ne sont pas exigibles en justice et chaque contrepartie court le risque que l'autre puisse échapper sans recours à ses obligations.

Au contraire, l'inclusion dans la première phrase de l'article premier de la loi du 28 mars 1885 des opérations conclues dans le cadre de marchés à terme sur les taux d'intérêts leur rendrait applicable la deuxième phrase de ce même article aux termes de laquelle « nul ne peut, pour se soustraire aux obligations qui en résultent, se prévaloir de l'article 1965 du Code civil, lors même qu'ils se résoudraient par le paiement d'une simple différence ».

Une rédaction plus précise proposée par votre Commission de l'article premier de la loi du 28 mars 1885 permet d'inclure les marchés de contrats portant sur livraison à terme de valeurs mobilières et donne une base légale aux marchés d'options négociables.

Après une intervention de M. Dreyfus-Schmidt portant sur la rédaction de l'article, votre Commission vous en propose l'adoption dans une rédaction qui tient compte de l'observation présentée.

Article 4.

Opérations à terme sur bons du Trésor en comptes courants.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale.

Propositions de la Commission

L'article 6 de l'ordonnance n° 45-679 du 13 avril 1945 portant obligation pour les banques, les établissements financiers et certains organismes de déposer en comptes courants les bons du Trésor leur appartenant est abrogé.

Conforme.

Commentaires. — Cet article propose de supprimer l'obstacle juridique à la négociation à terme de bons du Trésor en comptes courants qui résulte de l'article 6 de l'ordonnance du 13 avril 1945. Aux termes de ce dernier « les opérations de cession à terme sont interdites à peine de nullité de l'acte ». Il est toutefois fait exception pour les opérations dites « de pension ».

Ces dispositions dérogent à celles de l'article premier de la loi du 28 mars 1885 selon lesquelles « Tous marchés à terme sur effets publics et autres, tous marchés à livrer sur denrées et marchandises sont reconnus légaux ».

Selon l'exposé des motifs de l'ordonnance du 13 avril 1945, la création de bons du Trésor en compte courant devait permettre des économies matérielles fort importantes, en supprimant la confection des titres et leur transfert, toutes les opérations se traduisant par un simple jeu d'écritures. Elle devait, d'autre part, améliorer largement le fonctionnement et le contrôle du marché monétaire.

Ces bons étaient ainsi dénommés car ils étaient inscrits dans les livres de la Banque de France sur un compte ouvert à un nom de chaque établissement bancaire ou personne dépositaire, tenu par échéances, sans délivrance de formules à la différence des bons traditionnels.

Les déposants étaient les banques, établissements financiers, agents de change et courtiers de valeurs mobilières.

Une décision du Conseil national du crédit de 1967 a limité la détention de ces bons aux opérateurs habilités à intervenir sur le marché monétaire (établissements de crédits, compagnies d'assurance, S.I.C.A.V.). Récemment, les fonds communs de placement ont été autorisés par une décision du comité de la réglementation bancaire à négocier les bons en compte courant, ce qui leur permet d'élargir la palette de leurs placements.

L'encours des bons du Trésor en compte courant dépasse les 300 milliards de francs, soit près de dix fois l'encours des bons sur formule. A la fin de 1980, cet encours était de 82,4 milliards de francs seulement. Ces chiffres donnent la mesure de l'« explosion du marché monétaire » et accessoirement du besoin de financement du Trésor représenté par le volume des effets qu'il y émet.

Emis à taux fixe ou à taux variable pour des durées qui peuvent atteindre sept ans mais sont en général comprises entre six et vingt-quatre mois, les bons en comptes courants font l'objet d'une ou deux séances d'adjudication par semaine, organisées par la Banque de France. Compte tenu de l'abondance et de la variété de cet instrument financier, il devait devenir le produit essentiel du marché de court et moyen terme comme en témoigne son succès aux Etats-Unis.

Votre Commission vous propose l'adoption de cet article.

Article 4 bis (nouveau).

**Possibilité reconnue au Crédit foncier de France
d'émettre des billets hypothécaires.**

Texte adopté par l'Assemblée nationale

I. — Le paragraphe I de l'article 16 de la loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est remplacé par les dispositions suivantes :

« I. — Les billets à ordre émis par les banques et les établissements financiers pour mobiliser des créances à long terme garanties par des hypothèques sont, lorsqu'ils sont susceptibles d'être acquis par le Crédit foncier de France ou émis par celui-ci en vertu d'une convention passée avec l'Etat, soumis aux dispositions ci-après : »

II. — Le quatrième alinéa du paragraphe IV du même article 16 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Pendant la mise à disposition au profit du porteur du billet à ordre, l'organisme prêteur ne peut, sauf clause contraire d'une convention passée avec l'Etat ou avec le Crédit foncier de France, transmettre ces créances ou ces effets sous quelque forme que ce soit. »

Propositions de la Commission

Conforme.

Article 4 ter (nouveau).

**Autorisation de la constitution d'effets hypothécaires
et renforcement de la garantie des billets à ordre émis.**

Texte adopté par l'Assemblée nationale

I. — Il est inséré, après le paragraphe VI de l'article 16 de la loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 précitée, un paragraphe *VI bis* ainsi rédigé :

« *VI bis.* — En outre, en garantie du paiement à l'échéance, soit du montant du billet à ordre visé au paragraphe I ci-dessus, soit du montant des intérêts attachés à ce billet, le porteur de ce billet peut demander à l'organisme prêteur de mettre à sa disposition des contrats constituant des créances à long terme, avec leurs garanties hypothécaires et autres, s'ajoutant à ceux déjà mis à disposition en vertu du paragraphe II ci-dessus, pour un montant convenu, dès lors que ces contrats peuvent donner lieu à la création de billets à ordre ayant les caractéristiques de ceux visés au paragraphe I ci-dessus.

« Les contrats ainsi mis à disposition du porteur d'un billet visé au paragraphe I ci-dessus, à titre de garantie, sont indiqués à ce porteur, en même temps que la mise à disposition des contrats, selon la procédure décrite aux paragraphes II et III ci-dessus.

« Les effets de cette mise à disposition à titre de garantie sont ceux précisés aux paragraphes IV, V et VI ci-dessus. »

II. — La garantie de l'Etat peut être accordée à des emprunts obligataires émis par le détenteur de billets à ordre représentatifs de prêts consentis pour le financement d'opérations immobilières, garantis par une hypothèque ou par un privilège immobilier de premier rang, dès lors que ces prêts représentent une quotité de financement maximale fixée par décret ou

Propositions de la Commission

Conforme.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

que le montant des contrats constituant les créances mises à disposition en garantie du paiement de l'échéance de ces billets excède le montant de ces mêmes billets dans une proportion minimale fixée par décret .

Les billets à ordre visés à l'alinéa précédent sont créés à des conditions fixées conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 précitée.

III. — Les emprunts obligataires visés au paragraphe II ci-dessus peuvent être émis par une société ou par un groupement d'intérêt économique ayant reçu un agrément spécial par arrêté du ministre chargé de l'Economie, des Finances et du Budget.

Commentaires. — Ces articles additionnels tendant à compléter les dispositions qui régissent aujourd'hui le financement hypothécaire.

I. — LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

1. Le marché hypothécaire aujourd'hui.

Créé en 1966, le marché hypothécaire a été conçu dès l'origine comme un marché interbancaire permettant aux établissements d'obtenir le refinancement des crédits immobiliers hypothécaires qu'ils ont accordés. *L'offre de créances* émane des établissements financiers spécialisés dans le financement du logement. *L'offre de capitaux* provient des institutions collectrices d'épargne (banques et établissements financiers, compagnies d'assurance, caisses de retraite, sociétés d'investissement) où la part du Crédit agricole mutuel, de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit mutuel atteint près de 50 %.

Pour être éligibles au marché hypothécaire, les prêts doivent être assortis d'une garantie réelle : hypothèque ou privilège immobilier. Les transactions ne s'opèrent pas sur les créances hypothécaires elles-mêmes, mais sur des effets représentatifs qui prennent la forme de billet à ordre ou au porteur, ne bénéficiant pas de la garantie hypothécaire attachée aux créances elles-mêmes. Sur la période 1978-1984, l'encours des créances effectivement mobilisées par l'émission des billets a crû moins vite que les créances mobilisables. La part des billets émis par rapport aux créances mobilisables est passée de 35 % à 25,8 %. Cela signifie que les établissements prêteurs particulièrement spécialisés dans l'immobilier ont été conduits à se refinancer par des instruments monétaires ou par des émissions obligataires ne prenant pas en compte leur spécificité alors que le financement du logement s'effectue à très long terme.

Or, toutes les ressources affectées au logement trouvent leurs limites, face aux besoins de financement (environ 200 milliards de francs par an de crédits nouveaux) et notamment l'épargne-logement dégage de moins en moins d'excédents (68,5 milliards de francs en 1981, 51 milliards de francs en 1982, 33,3 milliards de francs en 1983).

Dès lors, la création d'un instrument nouveau pour collecter une épargne longue spécifiquement affectée au logement est souhaitable, d'autant que le marché hypothécaire actuel, qui est actif (17 milliards de francs de transactions en 1984, 70 milliards de francs de créances mobilisées à la fin de cette même année), n'est pas exempt de défauts : le reproche le plus fréquemment formulé à l'encontre du marché hypothécaire est la dérive vers le refinancement de courte durée.

Selon les statistiques du Crédit foncier, à la fin de 1984, l'échéance de 22 % des billets émis était à moins de deux ans. La durée moyenne des billets en circulation s'établit fin 1984 à cinq ans et neuf mois.

2. Les propositions de réforme.

L'objectif est d'assurer un financement long au logement à moindre coût par une meilleure adéquation entre la durée des prêts aux particuliers et le refinancement des établissements prêteurs.

Des propositions ont été formulées tendant à créer en France un nouveau produit financier inspiré des « pay through bonds » américains qui sont des obligations dont les intérêts et les amortissements sont payés à l'aide des sommes que rapportent les prêts immobiliers. Le titre aurait été considéré comme un regroupement de créances primaires de premier rang dont le prêteur initial se serait dessaisi. Il se serait ainsi parfaitement identifié par rapport à l'obligation, support d'une créance générale sur l'entreprise et par rapport au billet de l'actuel marché hypothécaire, simple effet représentatif de créances primaires de tous pays et quotités.

La réforme présentée va moins loin.

Elle utilise l'obligation comme instrument de refinancement. Cette obligation, émise sur le marché financier par un organisme *ad hoc* ayant reçu un agrément spécial et ayant le statut de société ou de groupement d'intérêt économique, serait de « type hypothécaire ». Elle serait adossée à des effets hypothécaires assortis d'une garantie supérieure aux effets actuellement émis.

Les lots de créances qui garantissent ces effets seraient d'un montant supérieur aux effets mis en représentation.

Les emprunts obligataires émis par l'organisme de refinancement pourraient bénéficier de la garantie de l'Etat (et donc être assortis d'un intérêt plus faible).

Cotés en Bourse, ils seraient un placement à long terme, sûr, qui bénéficierait d'une parfaite division des risques répartis chez de nombreux emprunteurs primaires.

Le risque inhérent à l'établissement gestionnaire et garant du prêt serait couvert par l'intervention de l'organisme de refinancement cessionnaire des créances qui ferait la police des gages.

La réforme présentée ne touche donc pas l'actuel marché hypothécaire. Elle le perfectionne simplement en complétant le dispositif législatif qui l'organise.

II. -- LE DISPOSITIF PRÉSENTÉ

Le texte présenté modifie l'article 16 de la loi n° 69-1260 du 31 décembre 1969 (portant D.D.O.F.).

L'article 4 bis ouvre au Crédit foncier de France la possibilité d'émettre des billets hypothécaires dans le cadre de la législation existante, de façon à lui permettre d'accéder au mécanisme de refinancement.

Appelé à bénéficier en priorité du nouveau marché hypothécaire, tant par l'augmentation du volume des ressources offertes que par la diminution de leur coût par rapport aux ressources obligataires et monétaires actuelles, le Crédit foncier de France pourra ainsi sensiblement abaisser le taux de ses prêts au secteur non aidé, relativement aux banques de dépôt qui peuvent financer pour partie leurs prêts immobiliers par « transformation ».

L'article 4 ter précise, dans ses paragraphes I et II, les garanties du nouveau marché hypothécaire :

1. Les garanties hypothécaires.

— Le paragraphe I prévoit que le porteur de billet à ordre représentatif de créances hypothécaires pourra demander à l'organisme émetteur de fournir une *garantie supplémentaire* constituée par d'autres créances de même nature. Il « durcit » la garantie par rapport à l'actuel système qui prévoit la mise à disposition comme sûreté réelle, d'un montant en capital égal au montant du billet à ordre.

2. La garantie de l'Etat.

— Le paragraphe II permet à l'Etat de donner sa *garantie* aux emprunts obligataires émis par le porteur de billet à ordre (l'organisme de refinancement). Cette garantie sera soumise à des conditions tenant à la qualité des prêts représentés par les billets à ordre (quotité de financement maximale) ou au montant minimum des contrats offerts en garantie du paiement de l'échéance des billets, apprécié relativement au montant des billets.

— Le paragraphe III de l'article 4 *ter* précise que les emprunts obligataires sont émis par une société ou un groupement d'intérêt économique ayant reçu un agrément spécial.

Si l'organisme de refinancement est une agence distincte juridiquement du Crédit foncier de France, par exemple un groupement d'intérêt économique où seront représentés la plupart des banques et organismes spécialisés dans le prêt au logement, elle sera très proche de celui-ci par sa gestion.

En retrait par rapport à certaines propositions, qui envisageaient la création d'un titre hypothécaire spécifique, le dispositif proposé constitue une amélioration du marché hypothécaire actuel, quant au volume de liquidités qu'il permettra de mobiliser.

Mais il ne faut pas en attendre une baisse substantielle du crédit immobilier. En effet, les obligations hypothécaires seront émises à un taux s'alignant sur celui du marché primaire des obligations. Le coût de la ressource pour les banques n'en sera que faiblement abaissé.

Votre Commission vous propose l'**adoption** de l'article 4 *bis* et de l'article 4 *ter* dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5.

Aménagement du régime d'imposition des produits,
des bons et des obligations.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
I. — Les personnes physiques qui perçoivent des primes de remboursement supérieures à 5 % du nominal sont imposées suivant le régime applicable, selon le cas, aux intérêts des bons ou des obligations.	I. — Sans modification.	I. — Sans modification.
II. — Lorsqu'une personne acquiert le droit au paiement du principal ou le droit au paiement d'intérêts d'une obligation, la prime de remboursement s'entend de la différence entre :	II. — Sans modification.	II. — Sans modification.
a) le capital ou l'intérêt qu'elle perçoit ; b) le prix de souscription ou le prix d'acquisition originel du droit correspondant.		
Cette prime ne donne pas lieu à retenue à la source.		
Les dispositions du présent paragraphe ne s'appliquent pas aux titres démembrés lors d'une succession.		
III. — Quand la prime de remboursement prévue à l'émission ou lors de l'acquisition originelle du droit excède 10 % de la somme payable à l'échéance, ou quand le contrat d'émission d'un emprunt obligataire prévoit une capitalisation partielle ou totale des intérêts, la prime ou l'intérêt sont imposés après une répartition par annuité. Cette règle s'applique également à la retenue à la source quand elle est exigible et au crédit d'impôt correspondant.	III. — Quand la prime... ... excède 10 % du nominal, ou quand le contrat...	III. — Supprimé.
Elle ne s'applique pas, toutefois, aux titres dont le porteur a la possibilité d'être remboursé dans les trois ans suivant l'émission.	Toutefois, elle ne s'applique pas aux titres émis par l'Etat dont le porteur a la possibilité d'obtenir la conversion dans les trois ans suivant l'émission.	
IV. — Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article et leurs incidences sur le calcul des plus-values ou moins-values éventuellement réalisées en cas de cession.	IV. — Sans modification.	IV. — Sans modification.
V. — Les dispositions du présent article ne s'appliquent qu'aux titres émis à compter du 1 ^{er} juin 1985.	V. — Sans modification.	V. — Sans modification.

Commentaires. — Le présent article a pour objet de compléter le régime fiscal des produits de bons et obligations pour tenir compte du développement de nouveaux produits financiers et d'en faciliter l'essor sur le marché français.

Avant d'étudier plus en détail les mesures proposées, il convient de faire deux remarques préliminaires :

— d'une part, les dispositions considérées devraient s'appliquer aux titres d'emprunt émis à compter du 1^{er} juin 1985 : en conséquence, le régime fiscal des emprunts lancés avant cette date ne sera pas modifié ;

— d'autre part, une partie des types de placements visés dans cet article ne sont pas encore introduits sur le marché français. Ainsi, en leur fixant dès maintenant un cadre fiscal, on pourra, d'une certaine manière, encourager leur apparition en levant toute forme d'incertitude.

Le présent article s'organise autour d'une disposition majeure, à savoir la fiscalisation des primes de remboursement.

I. — L'IMPOSITION DES PRIMES DE REMBOURSEMENT

L'article 119-3^o du Code général des impôts stipule que le revenu est déterminé « pour les primes de remboursement, par la différence entre la **somme remboursée** et le taux d'émission des emprunts ».

En matière financière, une prime de remboursement peut résulter soit d'une souscription légèrement inférieure au nominal, soit d'une émission au pair avec clause de remboursement pour un montant supérieur. Généralement ces primes d'émission, qui à l'échéance deviennent des primes de remboursement, sont d'un montant limité. Cependant, à la suite du développement de produits financiers nouveaux, elles peuvent être importantes.

Cette définition fiscale est donc beaucoup plus large que la définition purement ancaire. En fait, sont visés tous les titres d'emprunt dont la valeur de remboursement est supérieure au capital initialement versé. A cet égard, on peut citer : les obligations à prime « de remboursement » ou « d'émission », les obligations indexées en capital et surtout les emprunts dits « à coupon zéro ».

1.1. Le régime fiscal actuel des primes de remboursement.

Actuellement, les primes de remboursement payées aux porteurs de titres d'emprunt sont fiscalement considérées comme un revenu (article 118 du Code général des impôts). C'est ainsi que **les personnes morales**, passibles de l'impôt sur les sociétés, doivent inclure dans leur résultat imposable les primes de remboursement perçues au cours d'un exercice.

En revanche, selon les dispositions de l'article 157-3° du Code général des impôts, les primes de remboursement attachées aux bons et obligations émis en France n'entrent pas en compte pour la détermination du revenu net global ; **elles sont donc exclus des bases de l'impôt sur le revenu des personnes physiques** mais font cependant l'objet d'une retenue à la source au taux de 12 %, qui prend alors le caractère d'un prélèvement définitif.

1.2. Les modifications proposées.

Dans le paragraphe 1 du présent article, il est proposé de **revenir sur l'exonération de principe** de l'article 157-3° du Code général des impôts qui ne concerne que les **personnes physiques**, puisque, pour les **personnes morales**, la fiscalité aujourd'hui applicable aux primes de remboursement est celle de la **taxation du revenu**. Ainsi l'assujettissement à l'impôt sur le revenu (I.R.) des primes de remboursement deviendrait la règle générale et l'exonération une exception.

Deux cas seraient à envisager selon le montant de la prime de remboursement :

— si celui-ci est **inférieur ou égal à 5 % du nominal**, l'**exonération fiscale** précédemment édictée serait maintenue ;

— si celui-ci est **supérieur à 5 % du nominal**, il y aurait lieu à **taxation à l'I.R.** dans les mêmes conditions que les intérêts des obligations (ou des bons suivant le cas), c'est-à-dire possibilité d'option soit pour le prélèvement libératoire au taux de **26 %** pour les **obligations (46 % pour les bons)** soit pour l'imposition selon le barème général de l'impôt, sous réserve de l'abattement de 5.000 F prévu à l'article 158-3° du Code général des impôts. La retenue à la source continuerait à être prélevée — toujours au taux de 12 % — mais elle ouvrirait droit à un crédit d'impôt d'un montant équivalent.

Dans ce dernier cas, le régime fiscal des primes de remboursement serait ainsi aligné sur celui des intérêts d'obligations (ou de bons suivant le cas).

II. — L'APPLICATION DU PRINCIPE AU CAS PARTICULIER DES TITRES DÉMEMBRÉS

Le principe de l'imposition des primes de remboursement étant posé, il convenait d'en adapter les modalités d'application à un cas très particulier : celui du dépouillement ou démembrement d'un titre. Tel est l'objet du paragraphe II du présent article.

II.1. L'opération de démembrement ou « stripping ».

Remarquons tout d'abord que ce type d'opération n'est pas encore réalisé en France : elle consiste à scinder une obligation classique (par exemple de 1.000 F, à échéance de sept ans et au taux de 10 %) en plusieurs « fractions », à savoir :

- un « support » représentant le nominal de l'obligation ;
- une série de coupons donnant droit au paiement des intérêts (sept fractions de 100 F).

Les différentes fractions de l'obligation peuvent alors être négociées séparément sur le marché financier. Mais, dès lors que le démembrement est réalisé, il va de soi que la valeur nominale de chaque fraction diffère très sensiblement de sa valeur de placement. Ainsi, dans l'exemple choisi :

— le support placé à 300 F lors de l'émission (année 0), permet au détenteur du titre de toucher 1.000 F sept ans plus tard ;

— un coupon représentatif des intérêts se verra attribuer une valeur de placement en fonction de son échéance. En cas de démembrement, le coupon de l'année qui suit celle de l'émission aura une valeur originelle d'achat supérieure à celle du coupon de la dernière année d'échéance.

Chaque fraction de l'obligation devient alors un « titre » à part entière avec une valeur de souscription (valeur de placement à l'année 0) et une valeur nominale, permettant de dégager une rémunération sous forme de prime de remboursement.

II.2. La détermination de la prime de remboursement.

Devant une telle opération, la législation française actuelle s'avère totalement inadaptée. Aujourd'hui, seuls les porteurs de coupons représentatifs des intérêts seraient imposés à l'I.R. sur le montant total des sommes perçues et sans que soit pris en considération le prix d'acquisition de ce droit. En revanche, le gain en capital réalisé par le détenteur du « support » bénéficierait de l'exonération prévue à l'article 157-3° du Code général des impôts.

Ces inconvénients disparaissent dès lors que l'on impose le porteur sur la base de la prime de remboursement. Le paragraphe II précise à cet égard l'application au cas particulier de la règle générale définie précédemment (et donc **sous réserve que les primes de remboursement soient supérieures à 5 % de la valeur nominale du droit correspondant**) :

— pour le détenteur du « support », l'impôt serait exigible sur la différence entre le capital perçu et le prix de souscription. soit sur 700 F dans l'exemple retenu (1.000 F - 300 F) : l'impôt se présenterait sous forme soit d'un prélèvement libératoire de 26 % (ou de 46 % pour un bon), soit de l'application du barème de l'impôt progressif sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ;

— pour le porteur d'un coupon, la base imposable serait égale à la différence entre le montant de l'intérêt perçu (soit 100 F dans ce cas) et le prix d'acquisition originel du droit correspondant.

Tout à fait logiquement, il est prévu qu'au cas particulier, ces différentes primes de remboursement ne donnent pas lieu à retenue à la source. En effet, le titre primitif reste une obligation classique dont chaque coupon fait déjà l'objet d'une retenue à la source payée par l'émetteur (les emprunts d'Etat ne faisant pas toutefois l'objet d'une retenue à la source).

Enfin, le démembrement de titres effectué lors d'une succession étant, *a priori*, involontaire et non spéculatif, il n'a pas paru souhaitable de leur appliquer les présentes dispositions ; à l'inverse, celui résultant d'une **donation** donnera lieu à l'application de l'impôt établi par le présent article, dans l'hypothèse où une prime de remboursement supérieure à 5 % existerait.

III. — LA RÉPARTITION DE L'IMPOSITION DANS LE TEMPS SUIVANT LE PRINCIPE DE L'« ÉCHU FICTIF »

En principe, un revenu est imposable dès qu'il est disponible, c'est-à-dire quand sa perception ne dépend que de la seule volonté du bénéficiaire.

Le Gouvernement a néanmoins estimé que cette règle devait être adaptée au cas des produits financiers dont le rendement apparaît épisodiquement ou en fin de période. Le paragraphe III du présent article précise les dispositions applicables à ces cas particuliers.

III.1. Le champ d'application.

Ces nouvelles dispositions concerneraient deux types de placement :

— *Les obligations à coupon zéro :*

Dans cette formule d'emprunt, qui n'existe pas encore en France, les titres sont émis à un prix de souscription très largement inférieur à leur valeur nominale, mais en revanche, ne comportent pas de paiement d'intérêt : le coupon est nul. **La seule rémunération du porteur est donc égale au gain en capital réalisé lors du remboursement.**

S'agissant de ces obligations à coupon zéro, la prime de remboursement doit être supérieure à 10 % de la valeur nominale du titre pour qu'il y ait imposition. A cet égard, il convient de préciser que le texte initial du Gouvernement visait les emprunts ayant une prime de remboursement supérieure à 10 % de la somme payable à l'échéance. En adoptant une rédaction légèrement plus restrictive, l'Assemblée nationale a voulu assurer une parfaite cohérence avec les dispositions du paragraphe I.

— *Les obligations comportant un seul et unique coupon :*

Les intérêts ne sont pas versés annuellement au porteur du titre, mais sont capitalisés ; le souscripteur reçoit en un seul versement, à l'échéance du titre, le remboursement du nominal et l'ensemble des annuités d'intérêt, cumulées depuis la date d'émission.

En principe, tous les emprunts entrant dans l'une ou l'autre de ces catégories devraient se voir appliquer le régime fiscal suivant : sur chacune des années de vie du produit, l'on reporterait soit la prime de remboursement s'il s'agit d'une obligation à coupon zéro,

soit l'intérêt s'il s'agit d'une obligation à coupon unique et chacune de ces annuités serait imposée au taux de 26 % (ou au barème de l'impôt progressif sur le revenu) ou à l'impôt sur les sociétés. Ainsi, serait créé un régime de l'« échu fictif ».

III.2. Le régime de l'« échu fictif ».

Il convient tout d'abord de préciser que ce régime concerne tant les **personnes morales** que les **personnes physiques**.

Pour chaque année d'imposition le titre sera réputé fournir à son détenteur un revenu fictif, égal suivant le cas :

- soit à une fraction de la prime de remboursement, calculée en fonction de la durée de vie de l'emprunt ;
- soit au montant des intérêts courus durant l'année considérée.

Cet « échu fictif » sera alors intégré dans le revenu soumis à l'impôt dans les conditions de droit commun. En outre, la retenue à la source sera exigible et ouvrira droit à crédit d'impôt.

Deux arguments peuvent militer en faveur de ce dispositif :

— d'une part, pour l'Etat, il supprime une perte de trésorerie. En effet, à l'heure actuelle, le porteur d'un titre à intérêts capitalisés est imposé lorsqu'il perçoit son coupon, alors que l'émetteur de l'emprunt peut déduire de ses résultats, chaque année, les frais financiers correspondants ;

— d'autre part, le **particulier** porteur d'un tel titre pourra répartir la charge de l'impôt sur plusieurs années et bénéficier chaque fois de l'abattement de 5.000 F sur le revenu des obligations. Encore faut-il que ce type de placement soit susceptible d'intéresser des particuliers.

En revanche, le régime proposé ouvre une voie dangereuse. Il revient à admettre que l'on peut **imposer un revenu potentiellement acquis, mais non disponible** avant une échéance lointaine.

A ce régime particulier, une exception de taille est toutefois prévue ; bien que répondant aux caractéristiques des emprunts à intérêts capitalisés, les obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) n'y sont pas soumises.

On est en droit de s'interroger sur la portée réelle de cette exclusion que rien ne justifie, à moins que la « prime » ainsi accordée aux obligations renouvelables du Trésor ne soit destinée à faciliter leur placement à un taux inférieur aux taux proposés pour des emprunts de même catégorie.

Considérant que le revenu doit permettre de payer l'impôt, votre Commission vous demande de supprimer l'ensemble du paragraphe III.

IV. — MODALITÉS ET DATE D'APPLICATION

Les paragraphes IV et V de l'article complètent les dispositions précédentes, en prévoyant :

— qu'un décret en Conseil d'Etat en précisera les modalités d'application et particulièrement leur incidence sur le calcul des plus-values. En effet, la valeur boursière d'une obligation intègre l'intérêt couru. Avec le mécanisme de l'échu fictif, il convient d'éviter que la fraction des intérêts déjà soumise à l'impôt sur le revenu soit de nouveau imposée comme gain en capital lors d'une vente du titre. Le Gouvernement a donc confirmé à l'Assemblée nationale que « la base d'imposition de la plus-value chez le vendeur sera réduite du montant de l'intérêt couru sur lequel il aura déjà été imposé » ;

— que le régime fiscal défini dans ce texte s'appliquera pour les seuls titres émis à compter du 1^{er} juin 1985.

* *

Lors de l'examen de cet article, votre Commission a rejeté un amendement de M. **Pierre Gamboa** tendant à supprimer les dispositions prévoyant l'application de la nouvelle fiscalité aux seuls titres émis à compter du 1^{er} juin 1985. En revanche, elle a adopté un amendement présenté par le **Rapporteur général** afin de supprimer le régime d'imposition sur « échu fictif ».

Votre Commission vous demande de voter cet article ainsi modifié.

Article 5 bis (nouveau).

Régime fiscal des plus-values réalisées lors de la cession de bons ou titres de créance négociables d'une durée inférieure ou égale à deux ans.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

I. — Les plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux de bons ou titres de créances négociables, émis pour une durée inférieure ou égale à deux ans, sont assimilées à des revenus.

II. — Pour les personnes physiques et sous réserve des dispositions particulières propres aux bénéficiaires professionnels, les plus-values visées au paragraphe I sont imposées suivant les règles définies aux articles 94 A et 96 A du Code général des impôts ; toutefois, les frais d'acquisition ne peuvent être fixés forfaitairement.

III. — Les dispositions du présent article s'appliquent aux cessions réalisées à compter du 1^{er} juin 1985.

Propositions de la Commission

Conforme.

Commentaires. — Le présent article a pour objet de combler « un vide juridique », en précisant exactement quel est le régime d'imposition des plus-values réalisées lors de la cession de bons ou titres négociables d'une durée inférieure ou égale à deux ans.

I. — LA SITUATION ACTUELLE

A l'heure actuelle, le régime d'imposition des plus-values réalisées sur les titres en cause résulte d'un état de fait.

Pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, ou à un régime réel d'imposition, les plus-values réalisées sur des éléments d'actifs sont normalement soumises à l'impôt. En l'absence de dispositions spécifiques relatives aux bons et titres de créance négociables, les gains en capital réalisés lors de leur cession sont donc intégrés dans le résultat imposable.

Pour les **particuliers**, la situation est totalement différente. En effet, la loi du 5 juillet 1978 ne vise que les gains en capital réalisés lors de la cession de **valeurs mobilières**. Les bons et titres de créance autres que les obligations ne présentant pas ce caractère juridique, il en découle que les plus-values dégagées sur de tels titres ne sont donc pas soumises à l'impôt sur le revenu.

L'apparition de produits financiers nouveaux — certificats de dépôt en particulier — vient de conduire le Gouvernement à reconsidérer cette dernière exonération, admise jusqu'à présent.

II. — LE RÉGIME FISCAL PROPOSÉ

1. Le champ d'application.

Le texte qui vous est soumis ne vise que les bons et titres de créance présentant deux caractéristiques, à savoir :

- être négociable ;
- avoir une durée d'existence inférieure ou égale à deux ans.

Parmi les produits financiers connus à l'heure actuelle et susceptibles de rentrer dans ce champ d'application, on peut citer : les bons du Trésor, les billets hypothécaires, les billets à ordre négociables, et bien évidemment, les certificats de dépôt.

2. Le principe d'imposition.

Le paragraphe I de l'article propose d'**assimiler à un revenu** les gains nets en capital réalisés lors de la vente de titres répondant aux caractéristiques précédemment définies.

Cette position de principe ne change rien à la situation actuelle des entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés ou soumises à un régime réel d'imposition.

En revanche, **pour les particuliers, la plus-value devient imposable** à l'impôt sur le revenu.

3. Règles d'imposition des plus-values réalisées par les particuliers.

Le principe de l'imposition étant posé, le paragraphe II en précise les modalités d'application.

Tout à fait logiquement, le dispositif proposé ne concerne que les personnes physiques, dans la mesure où le régime applicable aux entreprises est déjà défini.

a) *Détermination de la base imposable.*

La référence à l'article 94 A du Code général des impôts permet de définir les modalités de calcul de la plus-value imposable.

— Le gain sera constitué par la différence entre le prix de cession effectif des titres, net des frais et taxes acquittés par le cédant, et leur prix effectif d'acquisition.

— Les pertes subies au cours d'une année s'imputeront exclusivement sur les gains de même nature réalisés au cours de la même année ou des cinq années suivantes.

Une restriction est néanmoins prévue. En effet, en dépit des dispositions actuelles de l'article 94 A, les frais d'acquisition ne pourront être fixés forfaitairement à 2 % de la valeur du titre. Seuls les frais réellement engagés seront admis en déduction.

b) *Assujettissement à l'impôt.*

La plus-value nette dégagée au titre d'une année sera rapportée au revenu imposable du contribuable et soumise à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun.

c) *Obligation déclarative.*

En outre, les plus-values imposables devront faire l'objet d'une déclaration spéciale, conformément aux dispositions de l'article 96 A du Code général des impôts (régime de la déclaration contrôlée).

4. Date d'entrée en vigueur.

Le paragraphe III de l'article précise que l'ensemble de ces dispositions s'appliquera aux cessions de titres ou bons effectuées à compter du 1^{er} juin 1985.

III. — UN DISPOSITIF SÉVÈRE PAR RAPPORT AU RÉGIME FISCAL DES PLUS-VALUES SUR VALEURS MOBILIÈRES

Le régime fiscal proposé pour les plus-values sur bons et titres de créance d'une durée inférieure à deux ans s'avère donc nettement moins favorable que celui applicable aux gains de même nature réalisés lors de la cession de valeurs mobilières.

On rappellera, en effet, que les règles applicables dans ce dernier cas disposent :

— que les gains nets réalisés sont imposables lorsque le total des cessions de valeurs mobilières excède une limite fixée par la loi et relevée chaque année dans la même proportion que la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu (art. 92 B du Code général des impôts). Pour 1984, cette limite est égale à 251.500 F :

— que les plus-values sur valeurs mobilières sont taxées au taux forfaitaire de 16 % (art. 200 A du Code général des impôts, modifié par l'article 31-V-2 de la loi de finances pour 1985).

Il semble donc que le Gouvernement désire mettre en place un régime fiscal se rapprochant de celui existant en matière de plus-values immobilières à court terme, donnant ainsi un caractère plus spéculatif aux gains en capital réalisés lors de la cession de titre dont la durée de vie est très brève.

..

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

B. — MESURES D'ADAPTATION ET DE SIMPLIFICATION

a. Mesures d'adaptation.

Article 6.

Régime fiscal des cotisations de retraite et de prévoyance.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
A compter de l'imposition, des revenus de 1985, les 1 ^{er} , 1 ^{er bis} et 2 ^o de l'article 83 du Code général des impôts sont remplacés par les dispositions suivantes :	A compter... ... 1985, les 1 ^{er} et 2 ^o de l'article 83...	Alinéa sans modification.
« 1 ^o les cotisations de sécurité sociale ;	... suivantes :	
« 1 ^{o bis} les cotisations ou les primes versées aux organismes de retraite et de prévoyance complémentaire auxquels le salarié est affilié à titre obligatoire.	Alinéa sans modification. « 2 ^o les cotisations... ... prévoyance complémentaires auxquels... ... obligatoire.	Alinéa sans modification. Alinéa sans modification.
« Lorsque le total des versements du salarié et de l'employeur tant aux caisses de sécurité sociale au titre de l'assurance vieillesse qu'aux organismes de retraite et de prévoyance complémentaire excède 19 % d'une somme égale à huit fois le plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale ou lorsqu'à l'intérieur de cette limite, les versements aux seuls organismes de prévoyance dépassent 3 % de la même somme, l'excédent est ajouté à la rémunération. »	« Lorsque... ... prévoyance complémentaires excède... ... rémunération. »	« Lorsque... ... rémunération. »
« 2 ^o texte du 1 ^{o bis} actuel. »	Alinéa supprimé.	Toutefois, pour l'application de ces limites, ne sont pas prises en considération les cotisations ou primes affectées à la couverture des risques d'invalidité et d'incapacité de travail, ainsi qu'à la garantie de rentes en cas de décès ».
		« Dans le cas où le total des versements au titre de la retraite dépasse le montant maximum résultant des dispositions de l'alinéa précédent, la limite de 19 % ne s'applique pas lorsque le montant annuel cumulé des pensions n'excède pas 2 % du produit obtenu en multipliant le nombre d'années d'exercice de fonctions par le traitement de la dernière année d'activité limité à la somme définie à ce même alinéa ».

Commentaires. — Cet article vise à aménager le régime fiscal applicable aux cotisations de retraite et de prévoyance (risques autres que la vieillesse). En fait, il propose de donner une base législative à la doctrine administrative, récemment invalidée par le Conseil d'Etat.

Avant d'analyser plus en détail le contenu de ces dispositions, il convient de noter que :

— seules sont concernées les *cotisations ayant un caractère obligatoire* du fait de la loi, d'une convention collective, ou d'un accord d'entreprise. En effet, les cotisations versées volontairement par un salarié ne sont jamais déductibles de son revenu imposable ;

-- les régimes de retraite ou de prévoyance des salariés s'organisent généralement autour de trois niveaux : le régime de base, géré par la Sécurité sociale, les régimes complémentaires pris en charge par l'A.R.R.C.O. et l'A.G.I.R.C. (1) et, enfin, les régimes surcomplémentaires ou supplémentaires ;

— les cotisations concernées se décomposent en une *part salariale*, prélevée directement sur la rémunération brute du salarié, en une *part patronale*, à la charge de l'employeur ;

— le « nouveau » régime fiscal s'appliquera pour les revenus de 1985.

I. — LE RÉGIME FISCAL ACTUEL DES COTISATIONS DE RETRAITE ET DE PRÉVOYANCE

Actuellement, la base législative du régime fiscal des cotisations de retraite et de prévoyance est fournie par les paragraphes premier et deuxième de l'article 83 du Code général des impôts.

Suivant ces deux dispositions, pour déterminer le montant net de leur revenu imposable à l'impôt sur le revenu, les salariés peuvent déduire de leur rémunération brute :

— les retenues faites par l'employeur en vue de la constitution de pensions ou de retraites (art. 83-1°) ;

— la cotisation ouvrière aux assurances sociales (art. 83-2°).

(1) A.R.R.C.O. : Association des régimes de retraite complémentaire.

A.G.I.R.C. : Association générale des institutions de retraite des cadres.

Par ailleurs, dans son paragraphe II-4°, l'article 156 du même Code autorise les contribuables à déduire de leur revenu brut les « versements effectués à titre de cotisations de sécurité sociale ».

Cependant, pour éviter que le système de retraite ne serve de support à des opérations de placement en franchise d'impôt, l'Administration a élaboré une doctrine permettant de fixer des règles pratiques de déduction, tout en imposant des limites.

Le dispositif actuellement en vigueur est issu d'une note en date du 27 avril 1967, modifié par une instruction du 1^{er} août 1975.

Il est donc admis que peuvent s'imputer sur la rémunération brute du salarié :

— les cotisations (part salariale) *au régime de base (retraite et prévoyance Sécurité sociale)* sans limitation de montant ;

— les cotisations (part salariale) à un régime de *retraite complémentaire*, dans la mesure où le montant total des sommes versées par l'employeur et le salarié au titre du régime de base et du régime complémentaire n'excède pas 19 % d'une somme égale au double du plafond de cotisation des cadres ;

— les cotisations (part salariale) à un régime *supplémentaire ou surcomplémentaire* dans la mesure où le montant total des sommes versées par l'employeur et le salarié en vue de la retraite (régime de base + régime complémentaire + régime supplémentaire ou surcomplémentaire) n'excède pas 19 % de la rémunération de l'intéressé (limitée au double du plafond de cotisation des cadres) ;

— si ce dernier seuil n'est pas franchi, les cotisations (part salariale) des régimes de *prévoyance complémentaire, supplémentaire ou surcomplémentaire* dans la limite de la marge disponible, mais sans pouvoir excéder 3 % de la rémunération du salarié (toujours limitée au double du plafond de cotisation des cadres).

En revanche, dès lors que l'une des limites est franchie, les sommes excédentaires (part patronale et part salariale) deviennent passibles de l'impôt sur le revenu au nom du salarié et sont assujetties aux taxes sur les salaires.

II. — L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA JURISPRUDENCE

Une jurisprudence récente du Conseil d'Etat est venue invalider la doctrine administrative sur plusieurs points. En effet, il a été jugé :

— que la part patronale des cotisations de retraite n'a pas à être comprise dans la base des taxes et participations sur les salaires, même en cas de dépassement de la limite de 19 % fixée par l'Administration (C.E., 2 décembre 1983, n° 45.387) ;

— que la part salariale des cotisations de prévoyance complémentaire n'est pas déductible du salaire imposable, même si le versement de la cotisation est rendu obligatoire par un accord d'entreprise (C.E., 2 décembre 1983, n° 45.760) ;

— que la déduction des cotisations de retraite n'est pas enfermée dans les limites fixées par la doctrine, mais peut jouer sans limitation de montant dès lors que les retenues, comparées à la rémunération totale, ne revêtent pas « une importance donnant à leur versement le caractère d'un emploi du revenu en vue d'un véritable placement » (C.E., 26 novembre 1984, n° 46.006).

En conséquence, la jurisprudence du Conseil d'Etat est beaucoup plus large que la doctrine administrative en ce qui concerne la déductibilité des cotisations de retraite, mais, en revanche, adopte une position plus restrictive en matière de cotisations de prévoyance.

III. — UNE CONFIRMATION LÉGISLATIVE DE LA DOCTRINE ADMINISTRATIVE

Le présent article propose de confirmer globalement la doctrine administrative, tout en l'assouplissant et en la simplifiant.

Ainsi, aux termes du dispositif proposé :

— les cotisations de Sécurité sociale (régime de base pour retraite et prévoyance) restent déductibles sans limitation de montant ;

— les cotisations de retraite et de prévoyance complémentaires sont déductibles, sous réserve que le total des versements de l'employeur et du salarié aux divers régimes (régime de base +

régimes complémentaires) n'excède pas 19 % d'une somme de référence, fixée forfaitairement à huit fois le plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de Sécurité sociale. On remarquera que cette somme de référence équivaut au double du plafond de la cotisation des cadres :

— à l'intérieur de cette limite globale, les cotisations de prévoyance sont déductibles à hauteur de 3 % de la somme de référence ;

— la fraction de cotisations (part patronale et part salariale) excédant les limites précitées est assimilée à une rémunération. Elle est donc assujettie à la taxe sur les salaires par l'entreprise et soumise à l'impôt sur le revenu au nom du bénéficiaire.

*
*

Le présent article qui, par rapport à la doctrine actuelle, élargit certes les possibilités de déduction pour les basses et moyennes rémunérations, ne paraît pas pleinement satisfaisant dans la mesure où il pourrait avoir des conséquences contraires aux principes généraux de notre droit fiscal : c'est ainsi que, s'agissant des cadres supérieurs, du fait de la réintégration du surplus de cotisations dans le revenu imposable, une partie de la retraite constituée est soumise à double imposition : à l'entrée, lors du versement de la partie de cotisation considérée et à la sortie, comme il est normal, sur le revenu constitué par le versement de la retraite.

Aussi, convient-il d'apporter au texte voté par l'Assemblée nationale certaines précisions permettant d'éviter qu'une mesure, conçue à l'origine comme étant d'une application plus facile, ne conduise à multiplier les risques de conflits entre vérificateurs et vérifiés. Par ailleurs, il serait difficilement admissible que la pratique administrative reprise dans ce texte par le Gouvernement ne le fût pas dans son intégralité.

A cet effet, il y a lieu :

— *d'une part, de faire confirmer par le Gouvernement, en séance publique, que les règles d'appréciation de la limite générale de 19 % ne seront pas modifiées. Il conviendrait donc de rappeler clairement :*

- que le taux à prendre en considération pour les cotisations de sécurité sociale reste le taux forfaitaire de 10,25 % retenu dans l'actuelle doctrine administrative et non le taux réel de 13,9 %,
- que les cotisations de retraite complémentaire à retenir sont celles résultant de l'application des taux contractuels (c'est-à-dire donnant lieu à acquisition de droits — et non celles obtenues par application des taux d'appel (taux effectifs) ;

— d'autre part, de rappeler que le dispositif proposé réserve deux inconvénients :

Le premier concerne le phénomène de double imposition précédemment mis en évidence.

Cet inconvénient pourra être partiellement évité si l'on admet que les cotisations obligatoires de prévoyance affectées à la couverture des risques d'invalidité et d'incapacité de travail, ainsi qu'à la garantie de rente en cas de décès ne rentrent pas en considération pour l'application des limites de 3 % et 19 %.

Le deuxième tient à la disparition d'une disposition existant dans la doctrine actuelle, et non intégrée dans le présent texte de loi.

En effet, dans une instruction en date du 1^{er} août 1975, l'Administration a admis que la limitation individuelle du montant des cotisations n'était pas opposable au régime complémentaire obligatoire de retraite du salarié, dès lors que les avantages servis restaient comparables à ceux prévus en faveur des salariés du secteur public.

Or, tout salarié du secteur public peut prétendre, après 37,5 années d'activité, à une pension de retraite d'un montant égal à 75 % de son dernier traitement.

Cette disposition répondait à un souci d'égalité de traitement des salariés du secteur privé et du secteur public. Elle permet également d'atténuer les effets de la limite de 19 % dans les cas où les régimes de retraite, tout en couvrant le risque vieillesse dans des conditions normales, doivent faire face à des difficultés tenant à une évolution de la situation démographique de leurs affiliés.

*
**

Lors de l'examen en Commission, **M. André Fosset** a présenté un amendement visant à compléter le dispositif proposé. Votre Commission a adopté cet amendement, sous réserve d'une rédaction plus précise.

Votre Commission vous demande de voter cet article ainsi modifié.

Article 7.

Régime économique des alcools.

Texte proposé initialement par le Gouvernement

I. — A compter du 1^{er} septembre 1985, le paragraphe B « Régime économique » de la section I du chapitre premier du titre III de la première partie du Livre premier du Code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :

« B. — Régime de l'alcool de betterave.

« Art. 358. — L'Etat achète chaque campagne, dans la limite de 1.265.000 hl, une quantité d'alcool de betterave fixée après concertation avec les producteurs, proportionnellement aux quantités revendues par l'Etat lors de la dernière campagne connue.

« La quantité et les caractéristiques de l'alcool acquis de chaque usine sont déterminées par arrêté des ministres intéressés.

« Les prix d'achat sont fixés par arrêté des ministres intéressés en ajoutant une marge de distillation aux prix des betteraves payées par l'industrie de la sucrerie sur la base des prix fixés par le Conseil des Communautés européennes. »

« Art. 359. — La construction d'usines nouvelles destinées à la production d'alcool de betterave visé à l'article 358 est subordonnée à l'autorisation donnée par arrêté des ministres intéressés après avis d'une commission, comprenant des représentants de la profession, dont la composition est fixée par décret. »

« Art. 360. — Les usines visées à l'article 358 doivent disposer en permanence d'une capacité de stockage au moins égale à 70 % de la quantité d'alcool qui leur a été achetée par l'Etat lors de la campagne précédente. A défaut, les quantités achetées à ces usines peuvent être réduites par arrêté des ministres intéressés. »

« Art. 361. — Les prix de vente de l'alcool acheté par l'Etat sont fixés par arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget. »

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Sans modification.

Propositions de la Commission

Conforme.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

II. — Il est inséré à la section I du chapitre premier du titre III de la première partie du Livre premier du Code général des impôts un paragraphe B bis « Régime du rhum » comprenant un article unique reproduisant l'article 388 à l'exception des mots « perçue pour le compte du service des alcools ».

III. — Il est inséré à la section I du chapitre premier du titre III de la première partie du Livre premier du Code général des impôts un paragraphe B ter « Dispositions communes aux régimes de l'alcool de betterave et du rhum » comprenant un article unique reproduisant l'article 399.

B bis « Régime du rhum ».

« Art. 362. — Peuvent être importés en France continentale et en Corse, en exemption de la soulte et jusqu'à concurrence d'une quantité annuelle fixée à 204.050 hl d'alcool pur jusqu'au 31 décembre 1989, les rhums et tafias originaires des départements et territoires français d'outre-mer et des pays de la zone franc ayant passé avec la France des accords à cet effet, qui présentent les caractères spécifiques définis par les décrets rendus en exécution de la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services et ne titrent pas plus de 80 % vol.

« Des arrêtés déterminent les modalités d'application de cette disposition et celles de la répartition des rhums et tafias entre les départements et territoires français d'outre-mer et les pays de la zone franc ayant passé avec la France des accords à cet effet. »

B ter « Dispositions communes aux régimes de l'alcool de betterave et du rhum. »

« Art. 363. — Les infractions aux prescriptions des textes législatifs ou réglementaires relatifs aux régimes de l'alcool de betterave et du rhum sont constatées et poursuivies comme en matière de contributions indirectes. »

Commentaires. — Cet article a pour objet de supprimer le régime économique général de l'alcool produit en France et de ne maintenir qu'un régime particulier pour l'alcool de betterave et pour le rhum. Sous la pression des difficultés d'ordre financier et communautaire, un nouvel aménagement du monopole est, en effet, envisagé, dont il faut bien mesurer les limites.

I. — LA PRESSION DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES ET COMMUNAUTAIRES

La concurrence a été vive, depuis la fin du siècle dernier entre la production d'alcool d'origine industrielle (distillation de la betterave sucrière) et celle d'origine viticole, la première devant être réservée à la seule industrie et la seconde étant destinée uniquement au marché de la consommation de bouche.

Au reste, les nécessités de la défense nationale et notamment l'exigence de fournir à l'industrie d'armement les quantités d'alcool jugées indispensables pour produire des explosifs ont conduit à instituer, par la loi du 30 juin 1916, un monopole d'achat et de vente des alcools d'industrie au profit de l'Etat. Ce régime, à l'origine conçu comme provisoire, a été prorogé puis développé par plusieurs textes, en particulier la loi du 27 février 1926 et le décret-loi du 30 juillet 1935 considéré comme le texte de base, puis le décret n° 53-703 du 9 août 1953 qui a apporté de profondes modifications en faisant de l'achat de l'alcool par l'Etat un instrument de restructuration de la politique agricole.

Enfin, pour tenir compte de la réglementation communautaire fondée plus particulièrement sur la liberté de circulation des marchandises et l'égalité de traitement, le décret n° 77-842 du 25 juillet 1977 a institué une soulte versée au Service des alcools qui permet aux producteurs nationaux et aux importateurs d'alcools éthyliques originaires et en provenance des pays membres de la C.E.E. de se libérer des obligations du monopole.

En outre, une *surtaxe de compensation* frappe les importations en provenance des pays tiers, c'est-à-dire hors C.E.E., des produits contenant de l'alcool éthylique et des produits à base d'alcool non éthylique pour la fabrication desquels la réglementation française exige l'emploi d'alcool éthylique.

Toutefois, la situation financière du Service des alcools qui a assuré depuis le décret-loi du 29 septembre 1935, pour le compte de l'Etat, la gestion du monopole s'est considérablement dégradée depuis plusieurs années. C'est ainsi que les déficits enregistrés depuis la campagne 1980-1981 ont régulièrement dépassé chaque année les 400 millions de francs, obligeant le Service des alcools à solliciter du Trésor le renouvellement d'avances dont le montant cumulé s'élevait, au 15 mai 1985, à 4.250 millions de francs.

Au demeurant, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur le projet de loi de règlement définitif du budget de

1980, le recours « à des avances à court terme pour faire face à des difficultés permanentes ne constitue pas un procédé normal de financement ».

Parallèlement, la Commission des Communautés européennes saisie de plusieurs plaintes de la part de certains Etats membres, de fédérations professionnelles et d'entreprises non seulement contre les exportations des alcools français à bas prix mais aussi contre le mécanisme de la soulte appliquée aux importations communautaires en France, a estimé que sur ces deux points la France a manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 37 du Traité de la C.E.E. Aux termes de cet article, en effet, il était prévu que les Etats membres aménageraient progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle sorte qu'à l'expiration d'une période de transition, soit assurée l'exclusion de toutes discriminations entre les ressortissants des Etats membres, sauf, dans certains cas, à promouvoir la valorisation de produits agricoles.

En outre, la Commission des Communautés a pris au cours des deux dernières années, plusieurs initiatives contraignantes pour la France :

— invitation faite le 28 mars 1983 à la France d'adopter des mesures tendant à l'égalité de traitement des alcools importés des autres Etats membres soumis à taxation ;

— saisine, le 8 avril 1983, de la Cour de justice ;

— nouvelle procédure d'infraction, le 7 décembre 1983, contre la France ;

— instauration, le 13 septembre 1984, d'un droit compensateur sur les exportations d'alcool français à destination des autres Etats membres, droit qui a été relevé de 4 à 7,5 ECU par hectolitre d'alcool en mars 1985.

Sous la pression des difficultés suscitées par la Communauté et des nécessités financières, l'aménagement du monopole s'imposait donc.

II. — L'AMÉNAGEMENT DU MONOPOLE

Le présent article procède à une refonte complète des dispositions du Code général des impôts consacrées au régime économique de l'alcool, étant observé que les alcools d'origine viticole, régis par la réglementation communautaire, ne sont pas concernés par cette réforme qui s'analyse en quatre séries principales de mesures :

— *La suppression du régime économique général de l'alcool.*

Elle résulte de l'abrogation des articles 358 à 398 du Code général des impôts et des dispositions relatives notamment à la production de l'alcool, à son achat, à sa cession, aux importations : la référence au Service des alcools lui-même disparaît, préfigurant sans doute des réformes de structures sur lesquelles le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget n'a guère apporté de précision lors des débats à l'Assemblée nationale.

— *l'institution d'un régime particulier pour l'alcool de betterave.*

Ce régime, résultant d'un compromis ayant recueilli l'assentiment de la profession, fait l'objet des *nouveaux articles 358 à 361* du Code général des impôts et est caractérisé par l'obligation pour l'Etat d'acheter une quantité d'alcool de betterave fixée, dans la limite d'un contingent de 1.265.000 hectolitres, proportionnellement aux quantités revendues par l'Etat lors de la dernière campagne connue. En d'autres termes, il n'y aura plus d'automaticité dans la détermination des engagements des pouvoirs publics au regard de la production nationale d'alcool d'origine betteravière.

En matière de *fixation des prix d'achat*, le texte renvoie à des arrêtés ministériels. Mais compte tenu des négociations qui ont réuni pouvoirs publics et professionnels, les prix seraient désormais fixés par référence au prix moyen pondéré des quotas A + B, c'est-à-dire à un niveau inférieur au prix du quota A retenu antérieurement.

Le nouvel *article 359* du Code général des impôts maintient la nécessité d'une autorisation ministérielle préalable pour la construction d'usines nouvelles destinées à la production d'alcool de betterave.

De même, le nouvel *article 360* du Code général des impôts prévoit l'obligation pour les usines de disposer en permanence d'une capacité de stockage au moins égale à 70 % de la quantité d'alcool achetée par l'Etat lors de la campagne précédente. A défaut, les quantités achetées à ces usines peuvent être réduites.

Les prix de revente de l'alcool acheté par l'Etat resteraient fixés par arrêté.

— *Le maintien du régime particulier du rhum.*

Le nouvel *article 362* du Code général des impôts tel qu'il résulte de l'amendement rédactionnel adopté par l'Assemblée nationale reprend en l'adaptant l'ancien article 388 du Code général des impôts, toute référence au Service des alcools étant désormais supprimée. Est donc maintenu, jusqu'au 31 décembre 1989, le

régime de contingentement fixé à 204.050 hectolitres d'alcool pur des rhums et tafia originaires des départements et territoires français d'outre-mer et des pays de la zone franc ayant passé avec la France des accords à cet effet.

— *La sanction des infractions.*

Le nouvel *article 363* du Code général des impôts reprend sans les modifier les dispositions de l'ancien *article 399* du Code général des impôts qui prévoit la constatation et la poursuite des infractions comme en matière de contributions indirectes.

III. — LES LIMITES DE LA RÉFORME PROPOSÉE

Dans la mesure où le présent article a pour objet de satisfaire des objectifs partiellement contradictoires, il est difficile de porter un jugement sur le bien-fondé des dispositions qu'il contient. Beaucoup dépendra, en effet, des modalités d'application retenues au cours des prochains mois.

Or trois logiques sous-tendent le projet et il est prématuré de dire laquelle l'emportera, de la logique des économies budgétaires, de celle du soutien de la production betteravière ou de celle du respect des principes communautaires.

S'agissant par exemple du retour à l'équilibre financier du régime de l'alcool de betterave une double action, sur les prix, d'une part, et sur les quantités écoulées, d'autre part, est souhaitable pour diminuer les pertes enregistrées. Or, en l'état actuel, rien ne permet de penser que le déficit du Service des alcools résultant des achats d'alcool de betterave sera réduit ; tout au plus, certaines estimations conduisent à prévoir une stabilisation prochaine de ce déficit.

En outre, les moyens d'une politique plus dynamique d'élargissement des débouchés de l'alcool de betterave ne sont pas définis, le Service des alcools n'ayant pas jusqu'à présent fait preuve de beaucoup d'initiative dans ce domaine. En particulier, les perspectives ouvertes par l'utilisation de l'éthanol comme carburant de substitution sont loin d'avoir été complètement explorées.

Quant au respect des principes de la réglementation communautaire, il faut souligner qu'il est désormais mieux assuré grâce au rétablissement du principe de la liberté des transactions et des importations des alcools de mélasse et de synthèse. Certes, le régime particulier conservé pour l'alcool de betterave constitue encore une entorse

dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. Mais un pas important semble avoir été franchi dans la voie de la normalisation de nos rapports avec les autorités communautaires.

Ainsi que l'a reconnu le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget devant l'Assemblée nationale, le dispositif proposé dans le présent article vise essentiellement à éviter « une condamnation que la Cour de justice n'aurait pas manqué de prononcer ». De cette réforme circonscrite répondant à une exigence de la Commission européenne de mise en conformité avec le Traité de Rome dépend le rétablissement de courants d'échanges plus normaux avec nos partenaires européens. A cet égard la suppression de la taxe compensatoire imposée à nos exportations par la Commission des Communautés prendra valeur de symbole.



Sous le bénéfice de ces observations votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article tel qu'il a été amendé par l'Assemblée nationale.

Article 7 bis (nouveau).

Autorisation exceptionnelle donnée aux municipalités de fixer les tarifs du droit de licence sur les débits de boissons.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Pour l'application des dispositions de l'article 39 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984), les conseils municipaux sont autorisés à prendre, jusqu'au 30 septembre 1985, des délibérations ayant effet au 1^{er} janvier 1985.

Propositions de la Commission

Conforme.

Commentaires. — Cet article additionnel, qui résulte d'un amendement déposé par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser, à titre exceptionnel, les conseils municipaux à prendre jusqu'au 30 septembre 1985 les délibérations nécessaires pour fixer les tarifs du droit de licence sur les débits d'alcools, tarifs qui sont théoriquement applicables à compter du 1^{er} janvier 1985.

Il faut rappeler, en effet, que l'article 39 de la loi de finances pour 1985 a réduit les minima des tarifs du droit de licence qui avaient été considérablement augmentés par l'article 103 de la loi de finances pour 1984.

Certes, les communes ont bénéficié d'une plus grande marge de manœuvre pour déterminer le choix de leurs tarifs. Mais en pratique, elles n'ont pu user de la nouvelle faculté qui leur était offerte, avant le 31 décembre 1984, car la loi de finances pour 1985 n'a pas été publiée suffisamment tôt avant cette date pour leur permettre de délibérer valablement. Or les droits sont payables d'avance par les débiteurs le 1^{er} janvier de chaque année.

Afin d'éviter que les communes n'attendent encore une année l'application de l'article 39 de la loi de finances pour 1985, il est proposé d'autoriser les conseils municipaux à prendre, jusqu'au 30 septembre 1985, des délibérations ayant effet au 1^{er} janvier 1985.

Votre Commission vous propose l'adoption de cet article.

Article 7 ter (nouveau).

Mise en place par la Caisse des dépôts et consignations d'un mécanisme d'alimentation directe des prêts locatifs aidés (P.L.A.).

Texte adopté par l'Assemblée nationale

I. — A compter du 1^{er} janvier 1986, le troisième alinéa de l'article L. 431-1 du Code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

« La caisse de garantie du logement social est subrogée, à compter du 1^{er} janvier 1986, dans l'hypothèque prise par les sociétés de crédit immobilier comme garantie des prêts qu'elles consentent au moyen des avances accordées jusqu'à cette date par la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré. La Caisse des dépôts et consignations est subrogée dans l'hypothèque prise par ces sociétés comme garantie des prêts qu'elles consentent au moyen des avances accordées par cette caisse. Ces subrogations peuvent se substituer en partie à la garantie prévue au premier alinéa du présent article dans des conditions fixées par décision de l'autorité administrative. »

II. — L'article L. 431-3 du Code de la construction et de l'habitation est complété par les dispositions suivantes :

« La caisse de garantie du logement social est substituée à la caisse de prêts

Propositions de la Commission

Supprimé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

aux organismes d'habitations à loyer modéré à compter du 1^{er} janvier 1986 pour la gestion des prêts et la bonne fin des financements consentis par cette dernière jusqu'au 31 décembre 1985 dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« La caisse de garantie du logement social est substituée de plein droit dans les droits et obligations de la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré à compter du 1^{er} janvier 1986. »

III. — L'article L. 431-6 du Code de la construction et de l'habitation est abrogé.

IV. — L'article L. 432-6 du Code de la construction et de l'habitation est complété par les mots : « , ou d'un prêt de la Caisse des dépôts et consignations consenti en application du 3^o de l'article L. 351-2 ».

V. — Le deuxième alinéa de l'article L. 451-1 du Code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« Les organismes mentionnés au chapitre II du titre III, sont soumis au même contrôle en ce qui concerne les opérations pour lesquelles ils ont obtenu un prêt de l'Etat, de la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré ou de la Caisse des dépôts et consignations en application du 3^o de l'article L. 351-2. »

VI. — Les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 451-3 du Code de la construction et de l'habitation sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Le montant de cette redevance ne peut toutefois excéder 0,15 % des capitaux dus à l'Etat, à la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré, à la caisse de garantie du logement social ou à la Caisse des dépôts et consignations en application du 3^o de l'article L. 351-2, au 31 décembre de l'année précédente.

« Le produit de cette redevance, perçu par la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré jusqu'au 31 décembre 1985 et par la caisse de garantie du logement social à compter du

Texte adopté par l'Assemblée nationale

1^{er} janvier 1986, est destiné à couvrir les dépenses du contrôle prévu à l'article L. 451-1, les frais d'administration desdites caisses ainsi que ceux de la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion des prêts consentis en application du 3^o de l'article L. 351-2 et les frais de liquidation des organismes défallants.

« Une fraction de la redevance est, en outre, affectée au fonds de garantie géré par la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré jusqu'au 31 décembre 1985 et par la caisse de garantie du logement social à compter du 1^{er} janvier 1986 dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la Construction et de l'Habitation et du ministre chargé des Finances. »

VII. — Le premier alinéa de l'article L. 472-1-1 du Code de la construction et de l'habitation est complété par les mots : « , de la caisse de garantie du logement social et de la Caisse des dépôts et consignations en application du Livre V du présent Code. »

VIII. — L'article L. 481-1 du Code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 481-1.* — Une redevance dont le montant, les modalités de perception et l'utilisation sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés des Finances, de l'Intérieur et de la Construction et de l'Habitation est versée par les sociétés d'économie mixte à la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré jusqu'au 31 décembre 1985 et à la caisse de garantie du logement social à compter du 1^{er} janvier 1986 dans les trois premiers mois de chaque année pour les emprunts contractés en application de l'article L. 351-2 du présent Code.

« Le montant de cette redevance ne peut excéder 0,15 % des capitaux restant dus sur les emprunts visés ci-dessus au 31 décembre de l'année précédente.

« Le produit de cette redevance est destiné à participer à la couverture des frais de gestion desdites caisses ainsi que de ceux de la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion des prêts consentis en application de l'article L. 351-2 ; en outre, une fraction en est affectée

Propositions de la Commission

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

au fonds de garantie géré par la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré jusqu'au 31 décembre 1985 et par la caisse de garantie du logement social à compter du 1^{er} janvier 1986, en vue de garantir celles des opérations de construction qui sont réalisées par les sociétés d'économie mixte en application de l'article L. 351-2 du présent Code.

« Cette redevance est due également par les sociétés d'économie mixte de construction agréées en application des dispositions de l'article L. 472-1-1 pour les emprunts qu'elles contractent en application du livre IV du présent Code. »

Commentaires. — Le présent article additionnel résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale : il a pour objet de modifier les modalités de financement des prêts locatifs aidés (P.L.A.) en confiant, à compter du 1^{er} janvier 1986 :

— à la *Caisse des dépôts et consignations* la distribution directe des prêts locatifs aidés accordés aux organismes d'H.L.M. ;

— à la *Caisse de garantie du logement social*, la gestion des encours existants du Fonds de garantie des opérations de construction d'H.L.M. et de la redevance alimentant notamment ce Fonds.

Toutes ces opérations sont jusqu'à présent gérées par la Caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré (C.P.H.L.M.).

I. — LE RÉGIME ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

La C.P.H.L.M., *établissement public administratif sous tutelle de l'Etat*, est chargée :

— de la distribution des P.L.A. aux organismes H.L.M. sur décision de l'Etat et à partir de ressources empruntées à la C.D.C. provenant du livret A ;

— de la gestion de la redevance perçue sur les organismes H.L.M. et les S.E.M. (Sociétés d'économie mixte), selon un certain pourcentage de l'ensemble des encours de prêts, et de la gestion du Fonds de garantie des opérations de construction d'H.L.M.

1. Le financement des P.L.A.

Les ressources de la C.P.H.L.M. sont constituées à 80 % par les ressources de la Caisse des dépôts et consignations et à 20 % par une subvention de l'Etat.

L'aide budgétaire de l'Etat qui atteint 32 % du montant du prêt, si l'on prend en compte la bonification d'intérêt dont il assume la charge, se concrétise tous les ans dans l'inscription de crédits au budget des *Charges communes* (bonification d'intérêt : 2 milliards de francs *abondés par voie de fonds de concours*) et au budget de *l'Urbanisme et du Logement* (subventions aux P.L.A. 8 milliards de francs en 1985).

2. La gestion des redevances perçues sur les encours des P.L.A.

Ces redevances sont perçues sur l'ensemble des encours de prêts dus, à hauteur d'un *plafond* de 0,10 % pour les H.L.M. et 0,15 % pour les S.E.M. (le taux étant en fait de 0,06 et 0,08 %).

Elles reçoivent trois principales affectations :

- dépenses de contrôle de l'Administration sur ces organismes ;
- frais de liquidation des organismes défailants ;
- frais de gestion des prêts.

Le solde étant affecté au Fonds de garantie des prêts H.L.M.

3. La gestion du Fonds de garantie.

Le Fonds, créé en 1971, est destiné à garantir les opérations de construction d'H.L.M. et accorde des concours exceptionnels aux organismes d'H.L.M. en difficulté.

II. — LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Le présent article comporte un certain nombre de dispositions dont les principales visent à substituer à la C.P.H.L.M. la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse de garantie du logement social.

1. La subrogation.

— *La Caisse de garantie du logement social* est subrogée, à compter du 1^{er} janvier 1986 dans l'hypothèque prise par les sociétés de crédit immobilier comme garantie des prêts qu'elles consentent au moyen des avances accordées jusqu'à cette date par la C.P.H.L.M.

— *La Caisse des dépôts et consignations* est subrogée dans l'hypothèque prise par ces sociétés comme garantie des prêts qu'elles consentent au moyen des avances accordées par la Caisse.

En fait, ces hypothèques concernent les *prêts d'accession à la propriété* (P.A.P.) accordés par la C.P.H.L.M. avant le 1^{er} janvier 1982, date à laquelle le Crédit foncier de France a assuré le financement des P.A.P.

Or, d'après les renseignements fournis par le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, la subrogation de la *Caisse des dépôts et consignations* dans l'hypothèque prise par les S.C.I. serait une *mesure conservatoire* en prévision du financement en *accession à la propriété* dans les D.O.M., où les règles de financement sont toujours celles antérieures à la réforme de 1977 (instituant les P.L.A. et les P.A.P.).

Il serait nécessaire que le Gouvernement apporte plus de précision à la Haute Assemblée sur cette disposition, dont l'objet (accession à la propriété) semble étranger au problème du financement des prêts locatifs aidés.

2. La substitution.

A compter du 1^{er} janvier 1986, à la C.P.H.L.M. est substituée :

— la Caisse des dépôts et consignations dans *l'octroi des P.L.A.*

Un certain nombre d'articles du Code de la construction et de l'habitation se trouvent en conséquence modifiés pour tenir compte de cette substitution (IV, V notamment) :

— la Caisse de garantie du logement social :

- dans la *gestion des prêts* et la bonne fin des financements consentis par la C.P.H.L.M. jusqu'au 31 décembre 1985 : l'encours des prêts C.P.H.L.M. est de 240 milliards de francs actuellement,
- dans ses *droits et obligations*, c'est-à-dire la gestion du *fonds de garantie des opérations de construction d'H.L.M. et de la redevance* alimentant ce fonds.

En fait, la forme définitive de la Caisse de garantie n'a pas encore été arrêtée (transformation de la C.P.H.L.M. ou substitution à cet organisme, établissement public administratif avec un comptable public ou établissement public industriel et commercial).

3. **Le plafond de la redevance** perçue sur les organismes d'H.L.M. est porté de 0,10 % à 0,15 % (celui concernant les S.E.M. étant toujours de 0,15 %).

Les autres dispositions du présent article qui sont de coordination rédactionnelle des articles du Code de la construction et de l'habitation, visent à prendre en compte la substitution à la C.P.H.L.M. de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse de garantie du logement social.

III. — L'ANALYSE DE CES DISPOSITIONS

1. Des contraintes nouvelles.

Le dispositif proposé par le Gouvernement devrait, selon lui, garantir l'affectation prioritaire des ressources du *livret A* au logement social, en supprimant l'intermédiaire constitué par la C.P.H.L.M. et en faisant financer directement les P.L.A. par la Caisse des dépôts.

Sans doute la C.P.H.L.M. avait-elle la possibilité de devenir un établissement bancaire, compte tenu de la loi bancaire de 1984, et d'accéder au marché financier ; mais elle est restée une « caisse-écran ».

Or, les ressources d'épargne collectées sur le livret A connaissent actuellement une certaine décélération ; elles subissent, en effet, la concurrence de nouveaux produits d'épargne (L.E.P., C.O.D.E.V.I.) à une période où les taux d'intérêts sont en baisse.

Au reste, la bonne consommation des P.L.A. démontre l'importance des besoins en ce domaine, d'autant plus que le secteur d'accès à la propriété reste déprimé.

On peut dès lors s'interroger sur la continuation de l'engagement financier de l'Etat dans ce secteur où sa participation représente 20 % des ressources de la C.P.H.L.M. sous forme de subventions, sans compter la bonification d'intérêt : dans le cas où celui-ci ferait défaut, la Caisse des dépôts et consignations pourrait-elle financer avec les seules ressources du livret A un programme de construction d'H.L.M. non réduit ?

En outre, par suite de la spécialisation de la Caisse des dépôts et consignations dans le financement des P.L.A., les collectivités locales ne devront-elles pas se retourner vers la C.A.E.C.L. dont les taux sont plus élevés ?

2. Des garanties imprécises.

Par ailleurs l'Etat, dans le régime actuel, accorde à la Caisse des dépôts et consignations sa garantie directe pour les emprunts C.P.H.L.M. (cette garantie fait l'objet d'une convention).

Dans le régime proposé au présent article (la Caisse des dépôts et consignations accordant directement les prêts sur décision de l'Etat pour l'octroi de ces prêts), se pose le problème de la garantie, dans le cas où la Caisse aurait à financer un organisme d'H.L.M. dont la situation financière serait obérée.

3. Un désengagement accentué de l'Etat ?

Votre commission des Finances s'était déjà inquiétée lors de l'examen des projets de budget de l'Urbanisme et du Logement pour 1984 et 1985, de la mise à contribution du Fonds de garantie des caisses d'épargne dans le financement du logement à hauteur de 7 milliards de francs chaque année.

Il convient de rappeler également l'effort consenti en 1984 par la Caisse des dépôts et consignations, qui a financé intégralement un programme supplémentaire de 10.000 P.L.A., représentant un investissement de 3,6 milliards de francs. La Caisse des dépôts a pris en charge les subventions (540 millions de francs) et les bonifications (440 millions de francs).

Le présent article ne préfigure-t-il pas un nouveau désengagement de l'Etat dans le domaine de l'aide au logement social ? La Caisse des dépôts et consignations qui doit intervenir dans des secteurs porteurs ne risque-t-elle pas d'être en grande partie mobilisée par les compétences qui lui sont ainsi dévolues ?

Lors de l'examen en Commission, le Président, **M. Edouard Bonnefous** a observé que cet article tendait à limiter les engagements de la Caisse des dépôts et consignations au financement du logement social, alors que les interventions de la Caisse des dépôts avaient évolué dans le sens d'une plus grande diversification.

M. Christian Poncelet a rappelé que le Fonds de garantie des caisses d'épargne avait contribué en 1984 et 1985 au financement du logement pour 7 milliards de francs chaque année et qu'en outre la Caisse des dépôts avait financé intégralement en 1984 un programme supplémentaire de 10.000 P.L.A.

Il s'est inquiété, compte tenu du fait que la C.P.H.L.M. bénéficiait d'une subvention de 20 % de ses ressources de la part de l'Etat, que la substitution de la C.D.C. ait pour conséquence un désengagement financier de l'Etat et que, compte tenu de la baisse des ressources du livret A, cette réforme n'aboutisse à pénaliser le logement social.

M. Christian Poncelet a ainsi proposé un amendement tendant à supprimer l'article 7 *ter*.

M. Jacques Descours Desacres a insisté sur le renchérissement du coût du crédit pour les collectivités locales qui auront à se financer auprès de la C.A.E.C.L.

M. Jean Chamant a également observé que les nouvelles contraintes imposées à la Caisse des dépôts et consignations auraient pour conséquence de diminuer le volume des prêts aux collectivités locales.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a confirmé que, bien que les demandes des collectivités locales aient diminué, les taux des prêts de la C.A.E.C.L. étaient plus élevés.

M. Josy Moinet a remarqué qu'il y avait un problème de cohérence entre la politique de baisse des prélèvements obligatoires et le maintien d'une politique d'aide au logement social à travers les taux bonifiés.

M. René Monory a ajouté que cet article tendait à transférer des ressources privilégiées provenant des caisses d'épargne, des collectivités locales vers le logement et aurait pour conséquence d'augmenter le taux de prélèvement des communes.

M. Pierre Gamboa a exprimé son inquiétude quant à une éventuelle disparition des bonifications de l'Etat et sa préférence pour une assurance de l'Etat quant au maintien de son aide, plutôt que la suppression de l'article 7 *ter*.

Compte tenu de ces diverses observations, votre commission des Finances vous propose de **supprimer** l'article 7 *ter*.

b. Mesures de simplification.

Article 8.

Irrévocabilité du paiement par carte.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale.

L'ordre de paiement donné au moyen
d'une carte de paiement est irrévocable.

Il ne peut être fait opposition au
paiement qu'en cas de perte ou de vol
de la carte ou de procédure collective
d'apurement du passif du bénéficiaire.

Propositions de la Commission

Conforme.

Commentaires. — Cet article vise à renforcer la sécurité des transactions par cartes de paiement au bénéfice des commerçants en rendant applicables à ces cartes les dispositions qui existent déjà pour les chèques en matière d'opposition. Il prévoit ainsi que *l'ordre de paiement* par carte sera désormais irrévocable et qu'il ne pourra être fait opposition au paiement qu'en cas de perte ou de vol de la carte, ou de procédure collective d'apurement du passif du bénéficiaire.

L'article 8 vise ainsi à harmoniser le régime juridique des paiements par carte et par chèque en remédiant à l'absence de dispositions légales concernant les *cartes de paiement*.

1° *L'irrévocabilité de l'ordre de paiement par carte.*

Le principe de l'irrévocabilité de l'ordre de paiement donné par carte figure certes dans le contrat conclu entre le client titulaire de la carte et la banque émettrice ; à ce fondement jusqu'ici purement contractuel, il est proposé de donner un support législatif.

Ainsi, la règle de l'irrévocabilité de l'ordre de paiement par *carte* permettra de renforcer la sécurité juridique des transactions faites au moyen de cartes de paiement et de rétablir une certaine égalité de traitement avec les chèques à un moment où l'usage de la carte de paiement est appelé à se développer.

Rappelons, en effet, que la délivrance de la majorité des chèquiers est gratuite et que les chèques bénéficient d'une garantie de paiement (pour tout chèque non provisionné d'un montant inférieur ou égal à 100 F).

Le nombre de chèque émis en 1982 et en 1983 a augmenté respectivement de 10,8 % et de 8 %, alors que le recours aux cartes bleues (une des principales cartes actuelles) a augmenté de 21 % et 26,2 %.

2° *Les garanties offertes aux commerçants.*

Jusqu'à présent, seul le régime des paiements par *chèque* était réglementé (art. 32 du décret-loi du 30 octobre 1935, unifiant le droit en matière de chèques, complété par l'art. 12 de la loi n° 75-4 du 3 janvier 1975). Ce régime prévoyait que l'opposition au paiement par le tireur n'était admise « qu'en cas de *perte* du chèque, de règlement judiciaire ou de liquidation de biens du porteur ».

Le présent article précise que l'opposition au paiement par carte ne peut être faite « qu'en cas de *perte* ou de *vol* de la carte ou de *procédure collective d'apurement du passif du bénéficiaire* », cette dernière ayant été substituée par la loi du 25 janvier 1985 aux anciennes procédures de règlement judiciaire ou de liquidation de biens, sans qu'il soit possible de déterminer avec précision le point de départ pour l'opposition ; en effet, le tribunal de commerce rend alors un jugement de redressement judiciaire ouvrant une *période d'observation* (pouvant durer un an), à l'expiration de laquelle il prononce la liquidation judiciaire ou arrête le plan de redressement judiciaire.

Les services de la Chancellerie, interrogés sur ce point, ont toutefois précisé que le point de départ pour l'opposition se situait à la *date du jugement ouvrant la période d'observation*.

Par ailleurs, l'absence de disposition légale réglementant le régime de paiement par carte, posait le problème en termes de *res-*

ponsabilité : la banque est tenue de faire opposition au paiement à la demande du client. Dans le cas du paiement par carte, le présent article permet de préciser la responsabilité du *client* pour tout ordre d'opposition émis en dehors des cas légalement prévus.

A l'Assemblée nationale, lors de l'examen de cet article, il est apparu que le développement de la *future carte à mémoire* est subordonné à la solution du problème du *paiement de commissions par les commerçants* qui les estiment trop élevées et souhaitent pouvoir choisir le meilleur prix.

Le Gouvernement a indiqué qu'il envisageait de permettre la saisine de la Commission de la concurrence en la matière, saisine rendue actuellement impossible par l'article 89 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 (relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédits), dans la mesure où cette disposition réserve toute compétence en matière bancaire à la commission bancaire.

Votre commission des Finances vous propose d'**adopter** cet article sans modification.

Article 9.

Utilisation de certains moyens de paiement.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale.

Au 3° de l'article premier de la loi du 22 octobre 1940 modifiée, relative aux règlements par chèques et virements, les mots « 2.500 F pour un mois entier » sont remplacés par les mots « un montant fixé par décret ».

par le Gouvernement

Conforme.

Commentaires. — Cet article vise à assouplir les règles concernant les *paiements par chèques et virements en matière de traitements et salaires* en prévoyant la possibilité de fixer par *décret*, et non plus par la loi, le *seuil* à partir duquel ces paiements doivent être effectués, cette limite étant réactualisée en fonction de l'évolution des salaires et des prix.

La loi du 22 octobre 1940 modifiée par l'article 10 de la loi du 7 juin 1977, fait obligation de payer par chèque barré ou virement en banque ou à un compte courant postal les traitements et salaires si ceux-ci excèdent *2.500 F pour un mois entier*. Les salaires et traitements s'entendent de tous les éléments permanents

de la rémunération (ce qui exclut les heures supplémentaires variables et les primes qui ne sont pas attribuées en fonction de la rémunération principale) : cette limite n'a pas été relevée depuis 1977.

Cette disposition conçue à l'origine comme un moyen de limiter la circulation de la monnaie fiduciaire et de contrôler l'inflation, a été ensuite utilisée pour lutter contre la fraude fiscale. Cependant, la limite était fixée à un niveau si bas qu'était interdit en pratique tout règlement de salaires en espèces, de même que tout versement *d'acomptes* sur rémunérations, même inférieurs à 2.500 F. Or, dans certains secteurs d'activité, tel le *B.T.P.* où les chantiers ne se trouvent pas toujours à proximité d'un guichet bancaire, ces acomptes sont nécessaires.

Le relèvement du seuil à un niveau correspondant à la réalité économique devrait permettre aux employeurs de verser effectivement des *acomptes en espèces*, dès lors que le montant total du salaire reste inférieur au seuil prévu et ne pas poser de problème au regard des exigences des services fiscaux, qui disposent aujourd'hui des moyens de recoupement, notamment sur la base des déclarations annuelles de salaires obligatoirement souscrites par les employeurs.

Par ailleurs une telle mesure allégera la gestion des banques qui avaient à traiter un certain nombre de petits comptes, restant généralement peu alimentés compte tenu de la modicité des sommes considérées.

D'après les informations fournies par le ministère des Finances, le seuil sera fixé à 10.000 F.

Votre commission des Finances vous propose **d'adopter** cet article sans modification.

Article 10.

Amélioration du recouvrement civil des chèques sans provision.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

I. — Il est inséré à l'article 29 du décret du 30 octobre 1935 modifié unifiant le droit en matière de chèques un quatrième alinéa ainsi rédigé :

« Le chèque payable en France métropolitaine et endossable seulement à des fins d'encaissement doit être présenté au paiement dans le délai de quatre mois. »

II. — L'article 54 du décret du 30 octobre 1935 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 54. — Le protêt est fait par un huissier au domicile du tireur. »

III. — Au deuxième alinéa de l'article 57-1 du décret du 30 octobre 1935 susvisé, au lieu de « saisir les biens meubles du tireur » lire « engager les voies d'exécution ».

Texte adopté par l'Assemblée nationale

I. — *L'article 65-3 du décret-loi du 30 octobre 1935 modifié, unifiant le droit en matière de chèques, est complété par les alinéas suivants :*

« A défaut de paiement à l'issue du délai de régularisation prévu au deuxième alinéa, le tiré remet, à la demande du porteur du chèque, un certificat de non-paiement.

« L'huissier de justice qui signifie ce certificat au tireur et qui ne reçoit pas justification du paiement du montant du chèque et des frais dans les vingt jours, délivre sans autre acte de procédure un titre exécutoire. »

II. — *L'article 57-1 du décret-loi du 30 octobre 1935 précité est abrogé.*

III. — *Dans le cinquième alinéa de l'article L. 104 du Code des postes et télécommunications, les mots : « 65-1 à 65-4 » sont remplacés par les mots : « 65-1, 65-2, 65-3, premier à quatrième alinéas, 65-4. »*

Propositions de la Commission

Conforme.

Commentaires. — Cet article vise à modifier les conditions permettant à un créancier d'obtenir le paiement d'un chèque et concerne essentiellement la procédure de protêt (acte authentique dressé par notaire ou huissier constatant le refus du paiement du chèque).

I. — LE RÉGIME EN VIGUEUR

Actuellement, le décret-loi du 30 octobre 1935 modifié prévoit que tout chèque émis et payable en France doit être présenté au paiement dans le délai de huit jours. En cas de refus de paiement,

le protêt doit être établi à la demande du *porteur* (bénéficiaire du chèque) par notaire ou *huissier* au domicile du *tiré*, c'est-à-dire auprès de l'établissement payeur.

Le protêt est ensuite *signifié* au tireur par huissier qui, cette signification valant commandement de payer, peut, en cas de non-paiement dans les vingt jours suivant la signification, faire saisir les biens meubles du tireur et un mois après la saisie, à défaut de paiement, faire procéder à la vente des objet saisis.

Cette procédure coûteuse est généralement peu efficace : l'huissier peut, en effet, saisir les *biens meubles* seulement, ce qui exclut notamment le salaire. Au demeurant, depuis l'intervention de l'article 85 de la loi de finances pour 1979 qui a généralisé l'usage des chèques barrés, la procédure du protêt a perdu beaucoup de son intérêt pratique : le porteur du chèque n'a pas connaissance du défaut de paiement avant l'expiration des huit jours.

II. — LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Le présent article, tel qu'il a été modifié par l'Assemblée nationale, prévoit, en complétant l'article 65-3 du décret-loi du 30 octobre 1935 :

— de limiter l'intervention du protêt à la seule protection du porteur contre les endosseurs successifs ;

— de créer un *certificat de non-paiement par la banque* qui sera signifié au tireur par un huissier de justice ; celui-ci délivrera un *titre exécutoire*, si le tireur n'a pas régularisé le paiement du chèque et des frais dans un délai de *vingt jours* de la signification.

Parallèlement, l'Assemblée nationale a supprimé les dispositions initialement présentées et qui, en modifiant l'article 29 du décret-loi susvisé, portaient à *quatre mois* le délai de présentation des chèques ; une telle mesure était, en effet, contraire à la Convention de Genève de 1931 signée et ratifiée par la France et qui fixe à *huit jours* le délai de présentation des chèques.

Il est enfin proposé de remplacer les *saisies mobilières par toutes voies d'exécution*, ce qui ouvre la possibilité de saisie-arrêt sur salaires, sur autres comptes bancaires, et la vente sur saisie immobilière. L'exercice de ces voies d'exécution se ferait dans les *conditions et sous les garanties énumérées par le Code de procédure civile*, notamment celles qui rendent insaisissable une partie du salaire, même lorsque celui-ci est versé sur un compte courant.

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

Article 10 bis (nouveau).

Délai de prescription de l'action au porteur
d'un chèque bancaire contre le tiré.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Dans le troisième alinéa de l'article 52 du décret-loi du 30 octobre 1935 précité, les mots : « trois ans » sont remplacés par les mots : « douze mois ».

Propositions de la Commission

I. — Dans le quatrième alinéa...

... « douze mois ».

II. — L'action du porteur du chèque émis avant l'entrée en vigueur de la présente loi sera prescrite au 1^{er} juillet 1986 si cette prescription n'est pas intervenue antérieurement.

Commentaires. — Cet article additionnel résulte d'un amendement présenté par M. Pierret au nom de la commission des Finances et adopté par l'Assemblée nationale : il prévoit de ramener de trois ans à un an, à partir de l'expiration du délai de présentation, le délai de prescription de l'action ouverte au porteur d'un chèque bancaire contre le tiré (art. 52, alinéa 3, du décret-loi du 30 octobre 1935).

Le régime actuel (trois ans) correspondait à une situation où la transmission par endossement intervenait fréquemment : avec la généralisation des chèques non endossables dits barrés, ce délai ne se justifie plus ; celui de un an proposé correspond à celui prévu pour les chèques postaux.

Cet article ne s'appliquerait qu'à compter de la date d'effet de la présente loi et concernerait donc les chèques émis à compter de cette date.

Compte tenu du fait qu'il y aurait ainsi deux catégories de chèques, émis avant ou après cette date, ce qui peut entraîner une complication inutile dans la gestion bancaire, il conviendrait, tout en laissant aux porteurs de chèques anciens un délai suffisant pour leur permettre de conserver leurs droits, de prévoir une disposition à titre transitoire limitant à un an le délai de prescription restant à courir pour les chèques émis avant la date d'effet de la présente loi, soit jusqu'au 1^{er} juillet 1986. (Objet du B de l'amendement proposé par votre Commission instituant un paragraphe II.)

Par ailleurs, l'alinéa visé à l'article 52 du décret-loi du 30 octobre 1935 est le quatrième alinéa et non le troisième alinéa. (Objet du A de l'amendement corrigeant l'erreur rédactionnelle du paragraphe I.)

Votre commission des Finances vous propose d'adopter l'article 10 bis ainsi amendé.

Article 10 ter (nouveau).

**Exclusion des rentes perpétuelles sur l'Etat
du régime de la dématérialisation des valeurs mobilières.**

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Le troisième alinéa du paragraphe II de l'article 94 de la loi de finances pour 1982 (n° 81-1160 du 30 décembre 1981) est complété par la phrase suivante :
« Elles ne concernent pas non plus les rentes perpétuelles sur l'Etat émises avant cette date. »

Propositions de la Commission

Conforme.

Commentaires. — Cet article additionnel, qui résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, tend à exclure de la dématérialisation des titres, instituée par l'article 94 de la loi de finances pour 1982, les deux rentes perpétuelles sur l'Etat 3 % et 5 %.

Il est apparu que pour ces deux titres, l'établissement et la tenue d'un dossier nominatif étaient particulièrement difficiles en raison :

— de la spécificité et de l'ancienneté des deux fonds (la rente 3 % a été réaménagée pour la dernière fois à la Libération en 1944 et la rente 5 % date de 1949) ;

— de leur mode de comptabilisation particulière ;

— de l'existence de titulaires bénéficiant de suppléments viagers ;

— du caractère très composite des titres dans le public, qui sont très souvent assortis de charges ou de conditions particulières : nombre de titres ont servi de support à des donations ou ont constitué des biens dotaux à une certaine époque et sont maintenant dans l'indivision ; d'autres font l'objet de droits de retour, d'interdictions d'aliéner, d'obligations de emploi ou d'usufruit.

Compte tenu de la lourdeur des dispositions à prendre comparée aux sommes mises en jeu (les deux rentes ne représentent plus désormais guère que 2 % de la dette amortissable), il est proposé d'exclure les deux rentes de la dématérialisation des titres.

Votre Commission vous recommande l'adoption de cet article.

C. — MESURES DIVERSES

Article 11.

Octroi de la garantie de l'Etat aux prêts consentis à l'Association pour la gestion de la structure financière (A.S.F.).

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale.

Le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget est autorisé à donner la garantie de l'Etat, dans la limite de 10 milliards de francs, aux prêts consentis à l'Association pour la gestion de la structure financière dont le siège est à Paris, 1 bis rue Henri-Rochefort (17^e arrondissement), constituée pour servir les allocations de préretraite et de retraite instituées par les accords nationaux des 27 mars 1972, 15 juin 1977 et 4 février 1983 passés entre les organisations patronales et les organisations de salariés.

Propositions de la Commission

Conforme.

Commentaires. — Le présent article propose d'accorder la garantie de l'Etat, dans la limite de dix milliards de francs, aux prêts consentis à l'Association pour la gestion de la structure financière (A.S.F.).

1. — ORIGINE ET ROLE DE L'A.S.F.

L'A.S.F. trouve son origine dans l'abaissement de l'âge légal de la retraite. En effet, l'ordonnance du 26 mars 1982 a posé le principe de l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite dans le régime général de la Sécurité sociale. Par contre, cette décision ne pouvait modifier la situation des régimes de retraite complémentaire (1) pour lesquels l'âge de la retraite demeurait fixé à soixante-cinq ans.

(1) A.G.I.R.C. (Association générale des institutions de retraite des cadres) et A.R.R.C.O. (Association des régimes de retraite complémentaire).

Dans un souci d'harmonisation, les pouvoirs publics ont donc invité l'A.R.R.C.O. et l'A.G.I.R.C. à rechercher les moyens permettant de faire bénéficier leurs ressortissants de mesures analogues à celles prévues pour les régimes de base.

C'est dans ce contexte que les partenaires sociaux ont signé *l'accord du 4 février 1983*, qui définit les conditions d'adaptation de l'ordonnance de 1982 aux régimes complémentaires. En particulier, cet accord, complété le 18 mars 1983 par une convention financière, a permis de créer l'A.S.F., dont le rôle est de prendre en charge, d'une part, les garanties de ressources, aujourd'hui en voie d'extinction et, d'autre part, *les retraites complémentaires versées entre soixante et soixante-cinq ans aux ressortissants des régimes A.R.R.C.O. et A.G.I.R.C.*

II. — UN MÉCANISME DE FINANCEMENT RELATIVEMENT SIMPLE

Pour couvrir ses dépenses, l'A.S.F. dispose de deux ressources :

— les sommes affectées au financement de la garantie de ressource et jusqu'alors versées à l'U.N.E.D.I.C. Elles représentent deux points de cotisation sur les salaires, soit 20 milliards de francs en 1983 ;

— une contribution annuelle de l'Etat, fixée à 10 milliards de francs en 1983 et revalorisée chaque année en fonction de l'évolution des prix.

Ces deux financements seront maintenus durant la durée d'existence de la structure financière, soit sept ans en l'état actuel des prévisions.

Ainsi, les sommes rendues disponibles par la disparition progressive des garanties de ressources permettront de couvrir les charges engendrées par l'augmentation constante des bénéficiaires de la retraite à soixante ans. Le tableau suivant permet de résumer cette situation.

(En milliards de francs.)

Années	Charges (1)		Ressources (2)	Solde annuel (2) — (1)	Solde cumulé
	Garanties	Retraite			
1983 (3 trimestres) ...	20,26	0,91	19,89	— 1,28	— 1,28
1984	31,85	4,18	32,15	— 3,88	— 5,16
1985	31,43	5,41	34,01	— 2,83	— 7,99
1986	30,84	6,32	35,73	— 1,43	— 9,42
1987	29,00	7,36	37,53	+ 1,17	— 8,25
1988	27,11	8,53	39,36	+ 3,72	— 4,53
1989	24,80	9,77	41,28	+ 6,71	+ 2,18
1990 (1 trimestre) ...	5,00	2,89	13,81	+ 5,92	+ 8,1

III. — UN PROBLÈME DE TRÉSORERIE RÉSOLU PAR L'EMPRUNT

Bien que le dispositif soit globalement excédentaire sur sept ans, il apparaît que l'A.S.F. doit connaître des problèmes de trésorerie durant plusieurs années.

Pour pallier cet inconvénient, l'article 4 de l'accord du 4 février 1983 prévoit que la structure financière peut recourir à l'emprunt. Jusqu'à présent, cette faculté n'a pas été utilisée, les caisses de retraite complémentaire ayant avancé les sommes nécessaires au fonctionnement de l'A.S.F. Toutefois, cette situation ne peut plus durer, et *un emprunt de 10,5 milliards de francs a été lancé.*

Celui-ci est souscrit à hauteur de 6,5 milliards de francs par les caisses de retraite complémentaire, sous forme de compensation de leurs créances, et à hauteur de 4 milliards de francs en apport d'argent frais par les compagnies d'assurances et les mutuelles. Réglable par moitié les 3 mai et 19 septembre 1985, émis sur cinq ans et amortissable en deux séries égales au bout des quatrième et cinquième années, l'emprunt comporte deux tranches au choix du souscripteur : un taux fixe (11,60 %) et un taux variable.

A la demande des souscripteurs, il est proposé par le présent article d'accorder à cet emprunt la garantie de l'Etat à hauteur de 10 milliards de francs. En cas de défaillance de la structure, il est précisé dans l'exposé des motifs que l'Etat prélèvera sur sa contribution annuelle les sommes nécessaires au remboursement.



Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Article 11 bis (nouveau).

Dotation globale de fonctionnement : fixation du taux d'évolution garanti au niveau de l'évolution réelle moyenne de l'ensemble des traitements et indemnités de résidence de la fonction publique.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Le sixième alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« A compter de la régularisation afférente à l'exercice 1984, si la dotation globale de fonctionnement ainsi calculée présente par rapport à celle de l'exercice précédent un taux de progression inférieur à celui constaté pendant la même période de référence pour l'accroissement du total annuel du traitement et de l'indemnité de résidence, définis à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et afférents à l'indice nouveau majoré 334, ce dernier taux est appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement. »

Propositions de la Commission

Supprimé.

Commentaires. — L'article L. 234-1 du Code des communes prévoit deux possibilités de régularisation du montant de la D.G.F.

Il précise tout d'abord qu'il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à une régularisation du montant de la D.G.F. afférente à l'exercice précédent sur la base de *l'évolution du produit net de la T.V.A.*, puisque le calcul initial est opéré sur la base du produit prévisionnel.

Cette régularisation ne peut aboutir à une réduction du montant initialement prévu.

En outre, l'article L. 234-1 du Code des communes prévoit que si le taux de progression de la dotation réajustée, est inférieur à celui constaté la même année pour l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires, afférent à l'indice 100, ce *dernier taux est appliqué pour la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement.*

Déjà en 1983 une régularisation de la D.G.F. sur la base de l'évolution du produit net de la T.V.A. n'a pu intervenir. En effet, ce dernier (346,29 milliards de francs) a été inférieur au montant des recettes prévues par la loi de finances (350,51 milliards de francs).

Le taux de progression de la D.G.F. (8,84 %) était également inférieur à la progression de l'indice 100 (9,09 %). En conséquence, le montant de la D.G.F. a fait l'objet d'une régularisation pour un montant de 128 millions de francs représentant 0,299 % de la dotation mise en répartition au titre de l'année 1983.

En 1984, le produit net de T.V.A. est inférieur de plus de 4 milliards de francs à l'estimation initiale. Aussi bien, est-ce le second index qui doit jouer à ce niveau. Mais des difficultés se sont présentées pour l'application de ce principe.

La première a trait à l'intégration au 1^{er} novembre 1983 d'un point de l'indemnité de résidence. Il s'agit là de l'aboutissement d'un long processus de limitation progressive de l'indemnité de résidence au socle commun à toutes les zones. Ainsi entre 1968 et 1983, dix-sept points ont été intégrés dans le traitement de base.

Le point intégré au 1^{er} novembre 1983 doit être neutralisé, puisqu'en 1984, aucune intégration supplémentaire de point de l'indemnité de résidence n'a été opérée, le processus étant considéré comme achevé. De ce point de vue, les années ne sont pas homothétiques (à la différence des années 1982 et 1983).

La seconde difficulté résulte de l'application de l'accord salarial pour 1983, signé le 27 novembre 1982, qui prévoyait un relèvement supplémentaire de 2 % échelonné dans le temps en fonction du classement indiciaire, les « 2 % baladeurs » qui ont permis une revalorisation prioritaire des plus basses rémunérations, ceci intervenant après que le minimum de traitement ait été relevé de l'indice nouveau majoré (I.N.M.) 194 à l'I.N.M. 211.

Le calcul de l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires, afférent à l'indice 100, est donc purement théorique puisqu'il n'y a pas eu augmentation uniforme de la valeur du point.

Sous le prétexte d'éluder ces difficultés, le Gouvernement propose de fixer le taux d'évolution garanti au niveau de l'évolution du total du traitement annuel et de l'indemnité de résidence afférents à l'indice 334.

Il s'agirait donc non plus d'un indice fictif qui subit des évolutions nominales mais d'un indice représentatif de l'évolution moyenne réelle de l'ensemble des traitements et indemnité de résidence de la fonction publique.

Dans le cadre de la législation actuelle, d'après un chiffrage officieux, la valeur du point d'indice s'est accrue de 8,98 % en 1984 et cette indexation conduit à un versement de complément de D.G.F. de 1,207 milliard de francs.

La rémunération totale afférente à l'indice 334, par contre, a connu une progression de 6,56 % inférieure à la progression de 6,926 % de la D.G.F.

En conséquence, le choix de cet indexation conduit à une régularisation nulle. C'est ce choix qu'il est proposé de faire.

Si l'indice 334 avait été choisi en 1983, sa progression constatée de 9,6 % par rapport à 1982 aurait conduit à une régularisation, non pas de 128 millions de francs mais de 400 millions de francs environ. Aussi est-il permis de s'interroger sur l'opportunité d'introduire ces dispositions au moment où elles vont se traduire par un manque à gagner pour les collectivités locales.

M. Jacques Descours Desacres est intervenu en Commission pour indiquer que le comité des finances locales avait, dans sa séance du 4 juin, ajourné la discussion sur le texte de la réforme de la D.G.F. dans l'attente des dispositions définitives concernant la régularisation au titre de 1984.

M. Henri Duffaut et M. Michel Dreyfus-Schmidt se sont interrogés sur la possibilité de trouver un indice plus représentatif de l'évolution des salaires des collectivités locales que l'indice 334.

M. Pierre Gamboa s'est fait l'écho de l'opposition à des dispositions minorant les recettes des collectivités locales.

M. Henri Torre a souligné que cet article pouvait être considéré comme un gage pour le dégrèvement de taxe d'habitation prévu par l'article 15.

Après un large débat, votre Commission s'est prononcée pour le rejet de cet article. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

Article 12.

Actualisation forfaitaire des valeurs locatives foncières en 1986.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale.**

I. — Pour 1986, l'actualisation des valeurs locatives foncières prévue par l'article 1518 du Code général des impôts est remplacée par une revalorisation forfaitaire effectuée dans les conditions fixées par l'article 1518 bis du même Code, au moyen de coefficients égaux à ceux appliqués au titre de 1985.

II. — Les bases d'imposition à la taxe d'habitation, aux taxes foncières et à la taxe professionnelle sont, au titre de 1986, multipliées par un coefficient égal à 0,974.

Propositions de la Commission

I. — Pour le calcul des impositions au titre de 1986, l'actualisation des valeurs locatives foncières sera effectuée dans les conditions prévues par l'article 1518 du Code général des impôts.

II. — Une révision générale des valeurs locatives foncières sera effectuée en 1987. Les résultats de cette révision seront utilisables pour le calcul des impositions au titre de 1989.

Commentaires. — L'année 1986 devait être celle d'une actualisation des valeurs locatives foncières, prévue par l'article 1518 du Code général des impôts. Comme pour 1983, il est proposé de déroger aux règles légales qui président à l'actualisation des valeurs locatives foncières en les remplaçant par une majoration forfaitaire. Il est rappelé que le mécanisme tendant à faire évoluer les bases de la fiscalité locale comprend trois niveaux.

1. Des révisions générales, tous les six ans, permettent de fixer les valeurs de base d'après un recensement et une estimation aussi proches que possibles 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 154 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 local, au niveau départemental et au niveau interdépartemental en ce qui concerne le foncier non bâti. La première actualisation triennale est intervenue en fait le 1^{er} janvier 1980. La seconde, qui devait intervenir au 1^{er} janvier 1983, a été transformée en majoration forfaitaire établie comme il est expliqué ci-dessous.

3. Les majorations forfaitaires qui interviennent dans l'intervalle des actualisations triennales prennent en compte, à l'aide de coefficients nationaux fixés par les lois de finances, l'évolution du marché locatif.

Pour les cinq dernières années, ces coefficients sont les suivants :

Année	Propriétés bâties		Propriétés non bâties
	Etablissements industriels évalués selon la méthode comptable	Autres que les établissements industriels évalués selon la méthode comptable	
1981	1,10	1,10	1,09
1982	1,11	1,11	1,09
1983	1,08	1,13	1,10
1984	1,10	1,12	1,08
1985	1,06	1,08	1,08

I. — UNE ACTUALISATION INDÉFINIMENT AJOURNÉE

Le projet de loi présenté par le Gouvernement reprend dans un paragraphe 1^o les dispositions prévues dans le projet de loi de finances pour 1985 et qui avaient été repoussées par l'Assemblée nationale en première lecture.

Comme d'ailleurs ce fut le cas pour l'année 1983, la procédure de l'actualisation est abandonnée au profit d'une majoration forfaitaire.

Contrairement à l'actualisation qui devait être effectuée au moyen de coefficients différenciés suivant la nature des propriétés et des cultures, d'une part, et suivant les régions d'autre part, les coefficients de majoration forfaitaire sont déterminés au niveau national.

La majoration forfaitaire a pour avantage de ne pas impliquer des transferts de charges entre les ménages et les entreprises, inévitables dans le cas de l'actualisation.

Mais elle présente l'inconvénient d'accumuler les écarts par rapport à la réalité du marché locatif. L'absence d'actualisation conduit à un irréalisme des bases qui rend les effets de la prochaine révision générale ou actualisation plus redoutables. Celles-ci deviennent donc chaque fois plus improbables. Le caractère largement fictif des bases des impôts locaux qui avait conduit à la réforme des « vieilles » tend donc à se perpétuer. Ceci est particulièrement grave au moment où le projet de réforme du calcul de la D.G.F. tend à placer la notion de potentiel fiscal (défini par la loi du 3 janvier 1979 comme le montant des bases des quatre taxes dans chaque commune multiplié par le taux moyen national de chacune de ces taxes) au centre du dispositif de répartition.

II. — L'APPLICATION D'UN COEFFICIENT DÉFLATEUR

Les bases d'imposition à la fiscalité locale sont déterminées avec un décalage de deux ans. Les coefficients sont calculés à partir de la variation des loyers dont on connaît précisément l'évolution, c'est-à-dire ceux de l'antépénultième année. En période de décélération de

l'inflation, à taux égal, la pression fiscale s'accroît en raison d'une augmentation des bases supérieure à l'évolution de l'indice des prix.

Le tableau ci-dessous indique la variation des bases de la fiscalité directe locale depuis 1980 ainsi que celle des prix du P.I.B. total.

(Taux de progression en %.)

	1981/1980	1982/1981	1983/1982	1984/1983
Foncier bâti	+ 15,1	+ 15,8	+ 17	+ 32,9
Foncier non bâti	+ 9,4	+ 9,6	+ 10	+ 8,2
Taxe d'habitation	+ 12,1	+ 14,2	+ 15	+ 14,8
Taxe professionnelle :				
— bases brutes	+ 12,3	+ 14,05	+ 12	+ 11,5
— bases écartées taxables	+ 14,9	+ 15,66	+ 15,9	+ 14
Prix du P.I.B. total ..	11,8	12,5	9,8	7,7

Le coefficient déflateur retenu permet de combler partiellement ce décalage. Il est égal au rapport entre 1,052 (augmentation moyenne prévisionnelle des prix en 1985) et 1,08 (augmentation nominale de 1984 résultant de l'application des coefficients locaux et intégrant l'inflation constatée en 1983), soit 0,974.

Ce coefficient s'appliquerait à l'ensemble des bases de la fiscalité directe locale, c'est-à-dire aussi bien à celles qui sont revalorisées par l'application des coefficients forfaitaires que celles de la taxe professionnelle qui progressent naturellement en fonction de l'inflation.

Il est rappelé que l'augmentation des bases résulte :

- pour la taxe professionnelle :
 - d'un facteur monétaire forfaitaire pour le foncier industriel (Cf. ci-dessus I),
 - de facteurs physiques : évolution des salaires, des investissements et des recettes en volume,
 - de facteurs monétaires : augmentation des salaires, du prix de revient des matériels, des recettes en valeur ;
- pour les trois autres taxes :
 - de facteurs monétaires forfaitaires,
 - de facteurs physiques : nouvelles constructions, fin d'exonération temporaire pour le foncier bâti.

L'application des dispositions du II de l'article 12 aurait pour effet de ramener les coefficients proposés par le Gouvernement pour 1986 de 1,06 pour les immeubles industriels des entreprises exclues du régime du forfait à 1,032 et de 1,08 pour les autres propriétés bâties et pour les propriétés non bâties à 1,052.

En outre, le coefficient de réduction de 0,974 s'appliquerait également aux autres éléments de la base d'imposition de la taxe professionnelle (valeur locative des biens non fonciers, salaires ou recettes) qui pour 1986 sont en règle générale ceux de 1984 et déclarés en mars 1985.

Cet article a donné lieu à une large discussion.

M. Henri Torre a souligné que le coefficient déflateur applicable à toutes les bases d'imposition, aboutirait à un transfert de charge des entreprises sur les ménages.

M. Christian Poncelet a indiqué que cette disposition conduirait inmanquablement à une augmentation des taux.

M. Henri Duffaut a indiqué qu'en définitive le contribuable local était aussi concerné par l'augmentation des bases que par celle des taux.

M. Jacques Descours Desacre a démontré que les injustices liées aux écarts de valeurs locatives seraient potentialisées dans le cadre de la réforme de la D.G.F. Il a demandé instamment une révision des bases.

M. Georges Lombard a souligné que dans les communautés urbaines où un taux unique d'imposition est adopté les inégalités du produit fiscal selon les communes sont considérables alors qu'elles appartiennent à une même unité géographique.

Après ce large échange de vues, votre Commission a, dans sa majorité décidé d'adopter un amendement tendant à prévoir une actualisation des bases selon les dispositions de l'article 1518 du Code général des impôts en 1986 et à une révision des bases en 1987 utilisable pour les impositions établies au titre de 1989.

Elle vous propose d'adopter l'article ainsi amendé.

Article 13 (nouveau).

Exercice de l'activité d'expert en automobile.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

I. — L'article premier de la loi n° 72-1097 du 11 décembre 1972, relative à l'organisation de la profession d'expert en automobile, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Supprimé.

« A compter du 1^{er} janvier 1987, les activités mentionnées aux paragraphes 1^{er} et 2^o du présent article ne pourront être exercées que par les personnes auxquelles sera reconnue, à la même date, dans les conditions prévues par la présente loi, la qualité d'expert en automobile. »

II. — L'article 3 de la loi n° 72-1097 du 11 décembre 1972 précitée est ainsi rédigé :

« *Art. 3.* — Celui qui, illégalement, aura fait usage ou se sera réclamé de la qualité d'expert en automobile sera puni des peines prévues au deuxième alinéa de l'article 259 du Code pénal, sans préjudice de l'application des dispositions des cinquième et sixième alinéas dudit article. Sera puni des mêmes peines celui qui aura exercé les activités visées à l'article premier de la présente loi sans avoir la qualité d'expert en automobile. »

III. — A titre transitoire, le délai de la demande prévue au premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 72-1097 du 11 décembre 1972 précitée est de nouveau ouvert pour une durée d'un an, à dater de la publication de la présente loi, pour les personnes qui remplissaient les conditions requises par cet article à la date du 31 décembre 1977.

IV. — L'article premier de la loi n° 72-1097 du 11 décembre 1972 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux activités exercées dans le cadre d'une procédure judiciaire ou à celles exercées au profit de l'Etat. »

V. — L'article 5 de la loi n° 72-1097 du 11 décembre 1972 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret fixe les règles professionnelles que doivent respecter les personnes mentionnées à l'article premier et les peines contraventionnelles qu'elles peuvent encourir en cas de violations de celles-ci. »

Commentaires. — Cet article additionnel, introduit par un amendement de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, a pour objet de compléter la loi du 11 décembre 1972 relative à l'organisation de la profession d'expert en automobile, essentiellement en réservant l'exercice des activités d'expertise automobile aux seules personnes possédant la qualité d'expert en automobile.

Avant d'analyser la portée des dispositions qu'il contient, il convient de rappeler brièvement les éléments essentiels de la situation actuelle.

I. — LA SITUATION ACTUELLE

La loi n° 72-1097 du 11 décembre 1972 a institué un début d'organisation de la profession d'expert en automobile qui compte un nombre d'environ 2.500 à 3.000 experts qui sont pour l'essentiel regroupés en deux chambres syndicales.

Elle a créé un titre officiel dont l'obtention est subordonnée à un examen théorique et pratique. Mais la possession de ce titre n'a pas été rendue obligatoire pour l'exercice de l'activité d'expertise.

Ainsi, s'explique que l'exercice des activités d'expertise puisse être pratiqué par d'autres personnes que celles qui ont le titre officiel, à condition d'utiliser une appellation différente. Ce faisant, ces personnes ne présentent souvent pas les garanties suffisantes de compétence, voire de probité ou d'indépendance, requises dans une profession qui devrait être en position d'arbitre entre les intérêts importants et contradictoires des compagnies d'assurance, des assurés et des

Il faut reconnaître, d'ailleurs, que même au sein de ceux qui ont le titre officiel, la qualité des prestations ou le comportement ne sont pas exempts de toute remarque. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur les meilleurs moyens d'améliorer la situation et assainir la profession afin qu'elle rende les services qu'en attendent les principales parties prenantes, assurés et compagnies d'assurance.

II. — LA PORTÉE ET LES LIMITES DU PRÉSENT ARTICLE

Sur proposition de sa commission des Finances, reprenant le texte d'une proposition de loi déposée par le groupe socialiste, l'Assemblée nationale a considéré que les moyens de l'assainissement de la situation devaient être recherchés dans la voie du monopole réservé aux possesseurs du titre officiel d'expert en automobile. En d'autres termes, l'article réserve, à compter du 1^{er} janvier 1987, l'exercice des activités d'expertise des dommages et de détermination de la valeur des véhicules automobiles, des cycles et de leurs dérivés, aux seules personnes possédant la qualité d'expert en automobile attestée par la possession du brevet professionnel correspondant.

Deux exceptions ont été apportées à ce principe général, sur amendement du Gouvernement : les expertises réalisées dans le cadre d'une procédure judiciaire ainsi que celles réalisées au bénéfice de l'Etat échapperont au champ d'application de l'article. Trois autres dispositions figurent également dans le texte :

— la première complète le régime des sanctions pénales déjà fixées par la loi du 11 décembre 1972, en prévoyant leur extension à ceux qui auront contrevenu aux nouvelles conditions d'exercice de la profession ;

— la seconde, prévoit la réouverture pour un an du délai qui avait été, à l'origine, organisé en faveur des professionnels remplissant certaines conditions et désireux de se voir reconnaître la qualité d'expert en automobile sans avoir à subir d'examen ;

— la troisième renvoie à un texte réglementaire le soin de fixer les règles professionnelles s'imposant aux experts ainsi que les peines encourues en cas de violations de celles-ci.



Après s'être interrogée sur l'opportunité de débattre du rôle et de la place des experts en automobile à l'occasion de la discussion de ce D.D.O.E.F., votre Commission s'est ralliée à l'opinion exprimée par M. Dreyfus-Schmidt, qui a estimé tout à fait regrettable l'initiative prise par l'Assemblée nationale.

Il n'apparaît, en effet, pas souhaitable de s'orienter dans la voie d'un monopole professionnel qui ne comporte aucune garantie quant au respect des trois exigences fondamentales que l'on est en

droit d'attendre de cette profession à savoir, l'exigence de compétence, l'exigence d'impartialité et l'exigence d'efficacité économique.

S'agissant de l'exigence de compétence, force est de constater le silence du texte proposé. Dans la mesure où l'examen théorique et pratique actuel a révélé d'incontestables limites, le préalable à toute modification devrait être l'amélioration du contenu et la fixation de nouvelles modalités d'octroi du brevet professionnel d'expertise en automobile afin d'en relever le niveau dans les meilleurs délais. De même, des dispositions concernant la formation continue et l'adaptation régulière des connaissances des experts confrontés à une évolution rapide des techniques et des matériaux est indispensable. Enfin, votre Commission se demande vraiment en quoi la réouverture du délai, qui avait été laissé dans le passé aux professionnels désireux de se voir reconnaître le titre d'expert sans avoir à subir l'épreuve du brevet professionnel, pouvait ajouter au niveau général de compétence de la profession.

L'exigence d'impartialité et d'indépendance devrait constituer la deuxième contrepartie à une éventuelle reconnaissance d'un rôle accru des experts en automobile. Or, rien n'indique sur ce point que des progrès substantiels puissent être obtenus rapidement. Aucune assurance n'a pu être donnée, qu'il s'agisse de questions aussi importantes que l'exercice personnel de la profession, l'interdiction de certains cumuls d'activités, la communication des rapports d'expertises aux assurés ou l'interdiction de se récuser en cas de saisine par des particuliers.

Enfin, au nom de l'efficacité économique, il paraît nécessaire de maintenir un minimum de concurrence au sein de la profession, la reconnaissance du monopole risquant de se traduire à bref délai par des attitudes malthusiennes ou paralysantes. La rédaction retenue pouvait également faire craindre que les réparateurs automobiles et garagistes soient dépossédés de la faculté qui est la leur d'apprécier l'étendue des dommages et la nature des réparations à effectuer sur les véhicules qui peuvent leur être confiés.

Au total, votre Commission a considéré que toutes les conditions n'étaient pas réunies pour que la reconnaissance d'une situation de monopole aux experts en automobile s'accompagne de contreparties suffisantes au regard de l'intérêt général. C'est pourquoi, elle vous propose la suppression du présent article.

Article 14 (nouveau).

Autorisation donnée à E.D.F. de tenir compte des taxes dites « d'octroi de mer » dans les tarifs pratiqués dans les D.O.M.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Le montant du droit de consommation, dénommé « octroi de mer », défini par le paragraphe 1 de l'article 38 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, peut, nonobstant toutes dispositions législatives contraires, être répercuté par son redevable sur le montant du prix de vente des marchandises qu'il met à la consommation, sans que cette faculté puisse faire obstacle à l'application de l'ordonnance n° 45-1485 du 30 juin 1945 relative aux prix.

Propositions de la Commission

Conforme.

Commentaires. — Sous une rédaction relativement large, le présent article a pour objet d'autoriser l'entreprise nationale « Electricité de France » à tenir compte des taxes dites « d'octroi de mer » dans les tarifs pratiqués dans les départements d'outre-mer.

En effet, il apparaît qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion, E.D.F. se trouve confrontée à un double problème :

— Depuis la loi du 11 juillet 1975 relative à la nationalisation de l'électricité dans les D.O.M., les tarifs pratiqués par E.D.F. dans ces départements sont alignés sur ceux de la métropole, et ceci malgré des coûts de production beaucoup plus élevés. Il en résulte une situation locale structurellement déficitaire pour l'entreprise nationale. A titre d'exemple, le déficit d'E.D.F. pour l'ensemble des D.O.M. s'élevait à 936 millions de francs en 1983, pour un chiffre d'affaires de 780 millions de francs.

— Parallèlement, les marchandises introduites dans les D.O.M. peuvent être soumises à un droit de consommation, dénommé « octroi de mer » et assis sur la valeur d'importation. Or, la loi du 2 août 1984 a transféré aux collectivités locales le produit de cette taxe, dont le taux est désormais fixé par le conseil régional. Actuellement, le fioul nécessaire à la production d'électricité n'est pas encore soumis à l'octroi de mer, sauf à la Réunion. Toutefois, E.D.F. craint que la taxation ne soit généralisée, ce qui augmenterait ses charges de 110 millions de francs en année pleine.

Le présent article a donc pour objet de prévoir cette éventualité. Ainsi, E.D.F. aura l'autorisation de répercuter sur ses tarifs des D.O.M., la taxe d'octroi de mer qu'elle pourrait être amenée à acquitter.

Dans l'immédiat, une telle disposition devrait être sans influence sur les tarifs, sauf bien entendu à la Réunion. En revanche, dans l'hypothèse où tous les départements d'outre-mer assujettiraient le fioul à la taxe d' « octroi de mer », l'augmentation des tarifs serait de l'ordre de 10 %. Toutefois, pour apprécier la portée réelle de cette évolution, il convient de tenir compte de deux phénomènes :

— au cas où les dispositions de cet article seraient amenées à jouer, E.D.F. accepterait d'étaler dans le temps ses augmentations de tarif ;

— les prix pratiqués par E.D.F. dans les D.O.M. sont alignés sur ceux de la métropole pour leur montant hors taxes. Or, les livraisons d'électricité sont soumises à la T.V.A. au taux intermédiaire, soit 7,5 % dans les départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique (la T.V.A. n'est pas applicable en Guyane). En définitive, les tarifs effectivement pratiqués dans les départements d'outre-mer sont donc moins élevés qu'en France métropolitaine.

Enfin, il est prévu que ces dispositions ne sauraient faire obstacle à l'application de la législation sur le contrôle des prix. Ainsi, au cas où le prix d'un produit se trouverait bloqué ou régulé, l' « octroi de mer » ne pourra être répercuté sur le consommateur que dans la mesure où le dispositif mis en place le permet.



Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Article 15 (nouveau).

Institution d'un dégrèvement partiel de taxe d'habitation au profit de contribuables modestes.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Les contribuables qui occupent leur habitation dans les conditions prévus à l'article 1390 du Code général des impôts et qui, au titre de l'année précédente, n'étaient pas passibles de l'impôt sur les grandes fortunes ni de l'impôt sur le revenu, sont, à compter de 1985, dégrévés d'office de la taxe d'habitation assérente à leur habitation principale, à concurrence de 25 % du montant de l'imposition excédant 1.000 F.

Propositions de la Commission

Conforme.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Cette limite est révisée chaque année proportionnellement à la variation de la cotisation moyenne de taxe d'habitation constatée l'année précédente au niveau national.

Il n'est pas effectué de dégrèvement quand celui-ci serait inférieur à 30 F.

Commentaires. — Introduit par amendement du Gouvernement, cet article additionnel prévoit un dégrèvement partiel de taxe d'habitation au profit de certains contribuables.

Il est rappelé que certaines personnes âgées, infirmes ou veuves et de condition modeste bénéficient déjà d'un *dégrèvement d'office total* de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale si elles remplissent les trois conditions suivantes.

I. — *Condition relative à la personne.*

Le dégrèvement est réservé aux personnes qui, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, entrent dans l'une des cinq catégories suivantes :

— les titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité ;

— les personnes âgées de plus de soixante ans ;

— les veufs et les veuves ;

— les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés ;

— les infirmes et les invalides qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par leur travail.

II. — *Condition de ressources.*

Il ne faut pas être passible de l'impôt sur le revenu établi au titre de l'année précédant celle de l'imposition à la taxe d'habitation ou n'être redevable, pour cet impôt, que d'une cotisation inférieure au minimum de recouvrement (320 F en 1985) avant déduction de tout crédit d'impôt ou avoir fiscal.

En outre, les personnes veuves ou âgées de plus de soixante ans ne doivent pas être passibles de l'impôt sur les grandes fortunes.

III. — *Condition de cohabitation.*

(Art.1390 du Code général des impôts.)

Il faut, au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition, occuper l'habitation principale soit seul, soit avec des personnes limitativement désignées : conjoint, titulaires de l'allocation du fonds national de solidarité, enfants à charge au sens de l'impôt sur le revenu ou personnes non passibles de cet impôt.



Le présent article dispose que le dégrèvement partiel concerne les personnes qui, au titre de l'année précédente, n'étaient pas passibles de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les grandes fortunes.

Le dégrèvement est limité à 25 % du montant de l'imposition excédant 1.000 F qui constitue donc un plancher non soumis à réduction. En fait, ne bénéficieront pas de la réduction les personnes acquittant une taxe d'habitation comprise entre 320 F (minimum de recouvrement en 1985) et 1.000 F.

Le plancher est révisé tous les ans proportionnellement à la variation de la cotisation moyenne de taxe d'habitation (produit/ nombre de contribuables) constatée au niveau national, l'année précédente.

Si le dégrèvement est inférieur à 30 F, il n'est pas opéré.

De ce fait, le plancher réel est, pour 1985, de 1.120 F

$$(1.000 \text{ F} + \frac{30 \text{ F} \times 100}{25} = 1.120 \text{ F}).$$

Il convient également de rappeler que les dégrèvements prononcés sur les impôts directs locaux sont pris en charge par le budget général qui perçoit, en contrepartie, un prélèvement pour dégrèvements et non-valeurs de 3,60 % (article 1641 du Code général des impôts modifié par la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980) et, s'agissant de l'effet du plafonnement de la taxe professionnelle, recevait jusqu'en 1982 le produit d'une cotisation nationale. Cette dernière a été supprimée, à compter de 1983, par l'article 19, paragraphe V, de la loi de finances rectificative du 28 juin 1982. En outre, depuis 1982, le prélèvement de 3,60 % n'a pas été opéré sur le montant de la taxe d'habitation (article 38 de la loi de finances initiale pour 1985).

Le coût estimé de la mesure serait de 500 millions de francs.

Après un débat où sont intervenus notamment MM. Christian Poncelet et Pierre Gamboa, M. Maurice Blin a fait ressortir le parallélisme de l'article 11 *bis* et de l'article 15, le premier conduisant à une majoration, le second à une minoration des impôts locaux.

Votre commission des Finances après avoir exprimé ses réserves ne s'oppose pas à l'adoption de cet article.

Article additionnel après l'article 15 (nouveau).

**Contrôle des membres du Parlement
sur la gestion des entreprises nationales.**

Texte. — Le quatrième alinéa du paragraphe IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 est ainsi rédigé :

« Le contrôle des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte s'étend aux sociétés ou entreprises dans lesquelles les capitaux d'origine publique représentent plus de 50 % ou permettent d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. »

Commentaires. — Cet article additionnel, adopté par votre Commission, à l'initiative de **M. André Fosset**, tend à compléter le texte du quatrième alinéa du paragraphe IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 qui précise, il faut le rappeler, que le contrôle des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte s'étend aux sociétés ou entreprises dans lesquelles les capitaux d'origine publique représentent plus de 50 % du capital.

Or, dans certains cas, l'Etat ou d'autres organismes publics peuvent posséder moins de la moitié du capital d'une société mais, grâce à des actions à droit de vote double, par exemple, ils peuvent avoir plus de la moitié des voix soit à l'assemblée générale, soit au conseil d'administration, soit encore dans les deux organes délibérants à la fois, et détenir ainsi le contrôle effectif de la société.

Il paraît donc anormal que dans une telle hypothèse, le Parlement soit dépourvu de pouvoirs directs d'investigation. Cela est d'autant plus surprenant que les critères déterminant la compétence de la Cour des comptes en matière de contrôle des entreprises publiques sont beaucoup plus souples. La Haute Juridiction peut, en effet, assurer la vérification des comptes et de la gestion des sociétés dans lesquelles l'Etat ou d'autres organismes publics détiennent plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou même une participation au capital permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Il n'est pas logique qu'un tel hiatus existe entre les prérogatives respectives du Parlement et de la Cour des comptes. Certes dans un tel cas de figure, les membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises publiques seraient en mesure

de demander la communication des rapports particuliers de la Cour consacrés à cette société, rapports qui sont tenus à leur disposition de plein droit en vertu de l'article 164 IV, cinquième alinéa, de l'ordonnance précitée du 30 décembre 1958.

Davantage, il serait loisible aux commissions des Finances des deux Assemblées de demander à la Haute Juridiction, en vertu de l'article 10, troisième alinéa, de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, de procéder à une enquête spécifique sur la gestion de ladite société.

Mais, si l'on en croit la lettre de l'ordonnance, il serait impossible au Parlement de suivre et d'apprécier directement la gestion de cette société.

Dès lors, sous peine de se trouver devant un imbroglio juridique, il semble impératif de procéder à une harmonisation des textes et faire coïncider, en matière de contrôle des entreprises publiques, les prérogatives du Parlement et celles de la Cour des comptes, elle-même traditionnellement chargée d'une mission d'assistance du Parlement.

Tel est l'objet du présent article qui complète le quatrième alinéa du paragraphe IV de l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 en précisant que le contrôle des membres du Parlement s'étend aux sociétés ou entreprises dans lesquelles les capitaux d'origine publique, soit représentent plus de 50 % du capital, soit **permettent d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.**