

N° 175 .

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, *vice-présidents* ; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Franco, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Melle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : Première lecture : 411, 419, 420 et T.A. 45.

Commission mixte paritaire : 487.

Nouvelle lecture : 492 et T.A. 59.

Sénat : Première lecture : 129, 137 et T.A. 28 (1988-1989).

Commission mixte paritaire : 164 (1988-1989).

Nouvelle lecture : 174 (1988-1989).

Lois de finances rectificatives.

Mesdames, Messieurs,

En première lecture, le Sénat avait rejeté le projet de loi de finances rectificative pour 1988, après l'avoir amendé sur divers points. La Commission mixte paritaire, réunie conformément à l'article 45, alinéa 2 de la Constitution, a pris comme texte de référence celui élaboré par l'Assemblée nationale.

A. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lors de la réunion de la Commission mixte paritaire qui s'est tenue au Sénat le 19 décembre 1988, il n'a pas été possible d'aboutir à un texte de compromis.

Chacune des délégations a constaté que l'examen du texte avait été effectué dans une optique très différente. Le Sénat a regretté que le supplément de recettes très important dont a bénéficié le gouvernement en 1988 n'ait pas été utilisé comme il le souhaitait. Le gouvernement a pris le parti de dépenser la quasi-totalité des 38 milliards de recettes supplémentaires. Il a de plus très largement anticipé des dépenses qui auraient dû peser sur 1989. A ces dépenses anticipées s'est ajoutée une dotation de 5 milliards au Fonds de soutien des rentes. Cette opération consiste à faire peser sur 1988 la charge de remboursement d'emprunts venant à échéance en 1990. Il ne s'agit pas de désendettement mais d'une opération visant à faciliter l'exécution du budget de 1990.

Le Sénat, fidèle à la position adoptée lors de l'examen de la loi de finances pour 1989, considère que les ressources inattendues qui sont rentrées en 1988 dans les caisses de l'Etat auraient dû être affectées soit à une réduction du déficit pour 1988, soit à un effort de désendettement, soit à des mesures fiscales en faveur de l'épargne de manière à préparer la libération très prochaine des mouvements de capitaux.

Cette conception très différente de celle retenue par le gouvernement et approuvée par l'Assemblée nationale a conduit à un désaccord. Les délégations ont constaté courtoisement et brièvement qu'il valait mieux ne pas s'engager dans la recherche d'un texte de compromis. Elles ont noté que certains amendements apportés par le Sénat à la partie législative du collectif présentaient un indéniable intérêt. Elles se sont séparées sur un constat de désaccord.

B. LA DEUXIEME LECTURE DEVANT L'ASSEMBLEE NATIONALE

Après l'échec de la Commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a, en deuxième lecture, repris pour l'essentiel le texte qu'elle avait voté en première lecture. Elle n'a retenu qu'une des modifications apportées par le Sénat. Elle a voté par ailleurs divers amendements déposés par le gouvernement.

Tel qu'il ressort des travaux de l'Assemblée nationale, le collectif comprend 50 articles. Seuls six de ces articles sont différents du texte voté en première lecture au Palais Bourbon.

Article 12 bis

Fiscalité de groupe ; réintégration des intérêts d'emprunts contractés pour financer certains rachats de titres

Cet article a été largement complété par l'Assemblée nationale qui a repris les modifications introduites par le Sénat avant que ce dernier ne rejette l'ensemble du projet de loi.

On rappelle que cet article institue un dispositif fiscal dissuasif tendant à éviter certains montages juridiques dans le cadre desquels une société vend à une filiale qu'elle contrôle une participation majoritaire dans une entreprise tierce. Si l'achat de titres est financé par emprunt, la fiscalité de groupe permet alors de faire supporter par le compte d'exploitation de l'entreprise tierce les intérêts de l'emprunt contracté en vue de cette

"restructuration" quelque peu artificielle. En conséquence, le Trésor public se trouve privé d'une recette correspondant à 42 % de cette charge financière.

Pour lutter contre ce type d'opération, l'article 12 bis prévoit que les intérêts d'emprunts contractés pour financer l'achat de ces titres ne seront pas déductibles du résultat imposable du groupe. Toutefois, dans sa rédaction initiale, il présentait une portée très générale et risquait de gêner des opérations de restructuration tout à fait légitimes.

Les deux amendements, initialement votés par le Sénat avec l'accord du gouvernement et repris par l'Assemblée nationale en seconde lecture, visent à mieux cerner le champ d'application de ce dispositif :

- le premier précise que la personne - morale ou physique - qui cède les titres doit contrôler la société qui les rachète. Ainsi, il apparaît clairement que les opérations de reprise d'entreprises par leurs salariés ne seront pas concernées par l'article 12 bis;

- le second tend à préciser que cette sanction fiscale ne s'applique pas dans trois situations, à savoir :

- . lorsque les cessions de titres ont lieu entre sociétés d'un même groupe, c'est-à-dire quand elles s'effectuent dans un cadre fiscal préalablement constitué;
- . lorsque la société rachetée dans les conditions visées à l'article 12 bis quitte le groupe. En effet, c'est sa présence dans le périmètre d'intégration qui permet d'obtenir un avantage fiscal. Celui-ci disparaît avec la sortie de la société, ce qui supprime alors toutes les motivations de la sanction;
- . enfin, lorsque l'acquisition de titres est effectuée par une filiale auprès de sa société mère, dès lors que cette dernière n'est intervenue que pour assurer temporairement l'acquisition d'une nouvelle filiale. En effet, une telle pratique est relativement courante dans le monde des affaires et ne présente, à l'évidence, aucun caractère "abusif".

Article 14 ter

Aménagement des modalités de vote des taux des impôts locaux

Après avoir apporté au texte initial un amendement purement rédactionnel, l'Assemblée nationale a voté le texte adopté par elle en première lecture. Avant de rejeter le projet de loi de finances rectificative, le Sénat avait adopté deux amendements visant à simplifier le dispositif initial proposé par le gouvernement.

Le premier amendement visait à substituer au double butoir proposé par le paragraphe I pour limiter la variation à la baisse du taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières (taux moyen national ou taux de la taxe professionnelle de la collectivité), un butoir unique : le taux moyen pondéré communal des trois impôts dus par les ménages. En outre, cet amendement précisait que la baisse des taux ne pourrait excéder annuellement 10 % du taux pondéré et qu'elle n'entraînait pas de réduction de la taxe professionnelle.

Le deuxième amendement visait à éviter que la diminution des taxes d'habitation et des taxes foncières ne permette une augmentation ultérieure des taux de la taxe professionnelle et de la taxe foncière non bâtie dans des limites supérieures à celles actuellement autorisées. A cet effet, en cas de baisse du taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières, toute augmentation de la taxe professionnelle dans les trois années suivantes était soumise préalablement au rattrapage des taux des autres taxes locales.

Article 17 bis

Exonération de droits et taxes au profit des victimes des inondations dans le Gard

L'Assemblée nationale a adopté cet article tendant à exonérer temporairement des droits et taxes perçus sur la

délivrance de duplication de divers documents ayant disparu, au profit des victimes des inondations du 3 octobre 1988 dans le Gard sous réserve de modifications d'ordre rédactionnel apportées aux paragraphes II et III de cet article.

Article 21 ter

Extension de la procédure de l'opposition administrative

L'Assemblée nationale, après avoir adopté un amendement du Gouvernement visant à préciser que l'engagement de la procédure d'opposition administrative ne peut être mise en oeuvre qu'après avis conforme de l'ordonnateur, a voté le texte initial du Gouvernement ainsi amendé.

Avant de rejeter le projet de loi de finances rectificative, le Sénat avait adopté un amendement visant à supprimer les dispositions de l'article 21 ter aux motifs que cette procédure de saisie-arrêt simplifiée qui présente certes des avantages de rapidité et d'efficacité importants, est aussi source de graves inconvénients qui doivent rendre très prudents à l'égard de son extension.

Le Sénat a constaté que l'extension du champ d'application de l'opposition administrative était considérable. Cette extension porte sur des domaines extrêmement sensibles : loyers HLM, quittances d'eau, frais de cantine scolaire, forfaits hospitaliers... Le Sénat a refusé de voter cette mesure qui autorise un comptable public, fonctionnaire non soumis au contrôle hiérarchique des élus locaux, à utiliser en toute opportunité, pour des créances non fiscales dont l'origine est souvent contractuelle, une procédure exorbitante du droit commun sans soumettre celle-ci au contrôle du juge judiciaire. Le Sénat considère que la procédure ordinaire de saisie-arrêt, dont disposent actuellement les comptables publics pour assurer le recouvrement des créances civiles de l'Etat et des collectivités locales, fournit une telle garantie.

Pour les mêmes raisons, le Sénat avait rejeté l'amendement présenté par le Gouvernement visant à préciser que l'opposition administrative ne peut être mise en oeuvre qu'après avis conforme de l'ordonnateur. Cette mesure ne présente pas des garanties identiques à celles actuellement conférées par les

dispositions légales relatives à la saisine du juge judiciaire en matière de saisie-arrêt. Elle risque de poser de difficiles problèmes juridiques quant à la responsabilité respective de l'ordonnateur et du comptable en matière de recouvrement forcé.

Article 34 bis A (nouveau)

Relèvement du taux plafond du versement-transport pour les villes de province

Cet article additionnel, voté à l'initiative du gouvernement, vise à porter de 1,50 % à 1,75 % le taux plafond du versement-transport en vigueur dans les villes de province de plus de 100.000 habitants qui ont décidé la création d'un transport en commun en site propre et qui ont obtenu, pour cette opération, une subvention de l'Etat. Il s'agit des grandes agglomérations.

Actuellement, les villes de province qui ont développé un projet de transport en commun et qui ont la possibilité de fixer le taux plafond du versement transport à 1,50 % sont au nombre de huit (Saint-Etienne, Strasbourg, Nantes, Lille, Lyon, Marseille, Grenoble et Toulouse) mais cette liste pourrait être ultérieurement allongée.

Cinq d'entre elles sont d'ores et déjà au plafond de 1,50 % (Lyon, Marseille, Toulouse, Lille et Grenoble).

La mesure envisagée par le gouvernement permettra à ces grandes agglomérations, en premier lieu à celles dont les taux sont déjà au plafond, d'accroître leurs moyens de financement pour le développement des transports en commun d'envergure (métros, tramways...).

Cette mesure vise à réduire l'écart existant, dans le domaine des transports en commun, entre les moyens financiers des grandes villes de province et des villes de la région parisienne. Ces dernières ont, en effet, la possibilité de fixer le versement transport à des taux supérieurs (2 % notamment à Paris).

L'article 34 du présent collectif a, au demeurant, porté, pour certaines d'entre elles, ce plafond de 2 % à 2,2 %.

Votre Commission des Finances s'inquiète de cette nouvelle augmentation des charges pesant sur les entreprises qui risque d'avoir des conséquences en termes d'emploi.

Article 37 (nouveau)

Suppression de la redevance d'exploitation annuelle versée par la Caisse centrale de crédit coopératif

Sur proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel visant à supprimer la redevance d'exploitation annuelle versée au Trésor par la Caisse centrale de crédit coopératif. On rappelle que cette redevance est égale à 50 % du bénéfice comptable de cet établissement. Elle a été instituée par l'article 15 de la loi de règlement de 1975 et apparaissait alors comme la contrepartie d'une remise d'un prêt de 380 millions de francs consenti par le F.D.E.S. à la Caisse.

Cette mesure se justifiait à l'époque par la situation critique que connaissait cet établissement. Selon les informations données par le Ministre devant l'Assemblée nationale, la Caisse aurait maintenant retrouvé une certaine aisance financière, mais l'existence de la redevance s'avère pénalisante lorsque cet organisme souhaite procéder à une augmentation de capital. Dans ces conditions, il est proposé de supprimer la redevance annuelle, et en contrepartie, la Caisse sera conduite à rembourser une partie (135 millions) du prêt qui lui avait été accordé par le F.D.E.S.

o

o o

Au total, seule une disposition adoptée par le Sénat en première lecture a été retenue. Elle concernait la fiscalité de groupe et elle est importante pour les entreprises françaises qui procèdent à des restructurations. En dehors de cet article qui porte le numéro 12 bis, aucune des modifications du Sénat ne se retrouve dans le texte voté en nouvelle lecture. Il faut regretter tout particulièrement que le Sénat n'ait pas été suivi dans sa volonté de supprimer l'extension, proposée à l'article 21 ter, de l'opposition administrative. Une telle décision lui paraît tout à fait malencontreuse. Elle risque, malgré l'amendement du gouvernement, de créer des difficultés aux élus locaux. De même, le Sénat regrette que ses amendements à l'article 14 ter qui procède au déverrouillage des taux n'aient pas été votés par les députés.

La plupart de ses initiatives ayant été rejetées, son désaccord fondamental en matière budgétaire n'ayant pas été pris en compte, le Sénat ne peut que maintenir son opposition au texte du collectif. Il rejette le texte issu de la deuxième lecture comme il avait rejeté celui de la première lecture.

En conséquence, votre Commission des Finances vous propose d'opposer au projet de loi **la question préalable**, dont l'objet, en application de l'article 44, alinéa 3 du règlement du Sénat, est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération.