

N° 532

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1994.

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. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 1281, 1342, 1349 et T.A.226.

Sénat : 524, 534 et 539 (1993-1994).

Politique économique.

SOMMAIRE

Pages

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE	7
I - RENFORCER LA SECURITE DU SECTEUR DES ASSURANCES ET DU SECTEUR BANCAIRE	8
A. DANS LE DOMAINE DES ASSURANCES	8
1. Le contrôle de l'Etat dans le domaine de l'assurance	8
2. Protéger l'assuré en réglementant les contrats de groupe	10
B. DANS LE DOMAINE BANCAIRE	10
1. Renforcer la protection des déposants	11
2. Renforcer les pouvoirs de la Commission bancaire	12
II - MODERNISER LE SECTEUR FINANCIER ET LE SECTEUR PUBLIC	13
A. ADAPTER LE STATUT DES INSTITUTIONS FINANCIERES SPECIALISEES	13
B. MODIFIER LE STATUT DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS	16
C. ACCOMPAGNER LE REDRESSEMENT D'AIR FRANCE	18
1. Les causes des difficultés de la compagnie Air France	18
2. Deux mesures d'accompagnement	20
III - ETENDRE A LA CORSE LE REGIME DU MONOPOLE DES TABACS	21

	<u>Pages</u>
IV - CONTRIBUER AU SOUTIEN CONJONCTUREL DE L'ACTIVITE	23
A. PROLONGER L'EFFORT EN FAVEUR DU LOGEMENT	23
B. POURSUIVRE LE SOUTIEN DU SECTEUR AUTOMOBILE	24
V - LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ...	25
A. FAVORISER UNE GESTION PATRIMONIALE DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT (<i>article additionnel après l'article 17</i>)	25
B. RENFORCER LA PROTECTION DES EPARGNANTS (<i>article additionnel après l'article 20 quater</i>)	26
C. CONTRIBUER AU SOUTIEN DE L'ACTIVITE	27
1. Accompagner la reprise de l'immobilier (<i>Article additionnel après l'article 46</i>)	27
2. Contribuer à la reprise de la consommation (<i>Article additionnel après l'article 39</i>)	27

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES 29

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES ET A LA REASSURANCE 29

Présentation générale des articles 1 à 4	29
<i>Article premier</i> : Contrôle de l'Etat sur les entreprises pratiquant la réassurance et sur les sociétés de participations d'assurance	43
<i>Article 2</i> : Modalités et sanctions du contrôle de l'Etat sur les entreprises pratiquant la réassurance et sur les sociétés de participations d'assurance	45
<i>Article 3</i> : Infractions et incompatibilités concernant les entreprises pratiquant la réassurance et les sociétés de participations d'assurance	47
<i>Article 4</i> : Règles de solvabilité	49
<i>Article 5</i> : Contrats d'assurance de groupe	58
<i>Article 6</i> : Date d'entrée en vigueur	66

	<u>Pages</u>
<i>Article additionnel après l'article 6</i> : Extension du régime des troisièmes directives aux Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen .	67
<i>Article 7</i> : Application du Titre I à Mayotte	71

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ETABLISSEMENTS DE CREDIT, A LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS ET AU MARCHE FINANCIER

<i>Article 8</i> : Liberté d'établissement et de prestation de services des établissements financiers et des établissements de crédit au sein de l'Espace économique européen	72
<i>Article 9</i> : Adhésion obligatoire des établissements de crédit à un système de garantie des dépôts	75
<i>Article 10</i> : Pouvoirs de la commission bancaire	91
<i>Article 11</i> : Modification des statuts du Crédit national	99
<i>Article 12</i> : Modification des statuts du Comptoir des entrepreneurs	106
<i>Article 13</i> : Modification de la durée du mandat du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations	116
<i>Article 14</i> : Marchés à terme sur denrées et marchandises ne donnant pas lieu à livraison	128

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AUX SOCIETES ET AU SECTEUR PUBLIC

<i>Article 15</i> : Cession gratuite d'actions aux salariés d'Air France	133
<i>Article 16</i> : Modification du statut des sociétés anonymes à participation ouvrière	145
<i>Article 17</i> : Levée du secret professionnel des commissaires aux comptes à l'égard de la commission de la privatisation	154
<i>Article additionnel après l'article 17</i> : Clarification de la situation patrimoniale de l'Etat	158
<i>Article 18</i> : Représentation des collectivités territoriales dans les conseils d'administration des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes	161
<i>Article 19</i> : Garantie de l'Etat pour les emprunts du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies	164
<i>Article 19 bis nouveau</i> : Règles de quorum applicables aux assemblée générales extraordinaires	173

	<u>Pages</u>
<i>Article 20</i> : Modernisation et simplification du régime d'émission des valeurs mobilières donnant accès au capital social	173
<i>Article 20 bis nouveau</i> : Formalités de constatation de l'augmentation du capital	173
<i>Article 20 ter nouveau</i> : Cession de titres acquis en régularisation de cours	173
<i>Article 20 quater nouveau</i> : Participation des caisses d'épargne à une société par actions simplifiée	173
<i>Article additionnel après l'article 20 quater nouveau</i> : Action en représentation conjointe des associations d'investisseurs	174

TITRE IV

DISPOSITIONS PORTANT REFORME DE LA PROFESSION D'EXPERT-COMPTABLE	182
<i>Article 21</i> : Suppression de la profession de comptable agréé	182
<i>Article 22</i> : Missions de l'expert-comptable	182
<i>Article 23</i> : Conditions d'accès à la profession	182
<i>Article 24</i> : Experts-comptable stagiaires	182
<i>Article 25</i> : Experts-comptables stagiaires autorisés	182
<i>Article 26</i> : Exercice de la profession sous forme de société	182
<i>Article 26 bis nouveau</i> : Contrat d'assurance de responsabilité civile	182
<i>Article 27</i> : Inscription des comptables agréés en qualité d'expert-comptable	182
<i>Article 28</i> : Modes d'exercice de la profession et responsabilité	182
<i>Article 29</i> : Protection du titre de comptable agréé	182
<i>Article 30</i> : Incompatibilités	182
<i>Article 31</i> : Conditions d'accès à la profession des ressortissants communautaires	182
<i>Article 32</i> : Accès des ressortissants non communautaires	182
<i>Article 33</i> : Fusion des tableaux, adaptation des statuts et abrogations	182
<i>Article 33 bis nouveau</i> : Intitulé de l'ordonnance du 19 septembre 1945	182

TITRE V

**DISPOSITIONS RELATIVES AU REGIME ECONOMIQUE
DES TABACS**

	183
<i>Article 34</i> : Extension aux départements de Corse du monopole d'importation et de vente au détail des tabacs manufacturés	183
<i>Article 35</i> : Fixation des taux de remise en Corse et sur le continent	189
<i>Article 36</i> : Abrogation du précédent régime économique des tabacs en Corse	191
<i>Article 37</i> : Extension au tabac fine coupe du droit de consommation, en Corse et dans les départements d'outre-mer	192
<i>Article 38</i> : Le passage de la fixation administrative des prix des tabacs à un régime d'homologation des prix	194

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

	197
<i>Article 39</i> : Relèvement de la limite d'amortissement des véhicules de tourisme détenus par les entreprises	197
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Prorogation de la faculté de déblocage anticipé des fonds placés dans un plan d'épargne populaire par des personnes non imposables	199
<i>Article 39 bis nouveau</i> : Régime d'imposition des plus-values constatées lors de la conversion d'obligations en actions	201
<i>Article 39 ter nouveau</i> : Déductions de certaines cotisations sociales du revenu des gérants majoritaires de SARL	203
<i>Article 39 quater</i> : Formalités à accomplir pour bénéficier de la réduction d'impôt sur les logements locatifs	205
<i>Article 40</i> : Caractère d'ordre public de la clause relative aux intérêts moratoires dans les marchés publics	206
<i>Article 41</i> : Extension aux établissements publics de santé de la procédure de mandatement d'office des intérêts moratoires	206
<i>Article 42</i> : Prorogation de contrats d'orientation et d'adaptation et prolongement du versement des aides forfaitaires pour les contrats d'apprentissage et de qualification	206
<i>Article 43</i> : Délégations de services publics	206
<i>Article 44 nouveau</i> : Cession à une communauté de communes par une commune membre d'un immeuble bâti	207

	<u>Pages</u>
<i>Article 45 nouveau</i> : Aménagement du régime d'exonération de droits de mutation à titre gratuit prévu en faveur de certains monuments historiques	210
<i>Article 46 nouveau</i> : Prorogation de l'exonération des plus-values de cessions de titres d'OPCVM réinvesties dans l'investissement immobilier	214
<i>Article additionnel après l'article 46</i> : Prorogation de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit pour l'acquisition d'un logement neuf	219
<i>Article 47 nouveau</i> : Assouplissement des restrictions à l'affichage concernant les boissons alcooliques	223
<i>Article 48 nouveau</i> : Légalisation des subventions accordées par les collectivités territoriales aux groupements sportifs à but lucratif	224
<i>Article 49 nouveau</i> : Conditions d'exonération des charges patronales pour les marins propriétaires embarqués	230
<i>Article 50 nouveau</i> : Modification du régime de garantie contre les risques de catastrophes naturelles	231
<i>Article 51 nouveau</i> : Déchéance des comptes courants postaux	236
<i>Article 52 nouveau</i> : Regroupement des chambres consulaires sous le terme générique d'établissements publics économiques	237
EXAMEN EN COMMISSION	241
Tableau comparatif	249

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

Le présent projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier regroupe un ensemble de dispositions par nature hétéroclites.

Cette caractéristique explique que votre Commission s'en soit remis à l'appréciation de la Commission des lois ⁽¹⁾ pour les dispositions modifiant la loi de 1966 sur les sociétés commerciales (articles 19 bis à 20 quater) ainsi que pour l'ensemble du titre IV portant réforme de la profession d'expert comptable (articles 21 à 33 bis). Il en a été de même pour certaines dispositions relatives aux marchés publics (article 40 et 41) ainsi que pour les délégations de services publics (article 43).

Votre Commission s'en est également remis à l'appréciation de la Commission des affaires sociales ⁽²⁾, pour l'article 42 qui reconduit en 1994 les mesures du plan emploi de juin 1993, pour l'article 47 qui modifie la loi Evin et pour l'article 49 relatif au régime social des marins propriétaires embarqués.

Les dispositions examinées par votre Commission des finances poursuivent quatre objectifs :

- renforcer la sécurité en matière d'assurances et de banques,
- poursuivre la modernisation du secteur financier et du secteur public,
- adapter le régime économique des tabacs,
- soutenir l'activité notamment dans le domaine de l'immobilier et dans le secteur automobile.

1. Voir avis n° 539 de M. Etienne Dailly au nom de la Commission des lois.

2. Voir avis n° 534 de M. Jean Madelain au nom de la Commission des affaires sociales.

I - RENFORCER LA SECURITE DU SECTEUR DES ASSURANCES ET DU SECTEUR BANCAIRE

A. DANS LE DOMAINE DES ASSURANCES

Les dispositions relatives au secteur de l'assurance visent, d'une part, à mieux établir le contrôle de l'Etat sur les sociétés d'assurances et, d'autre part, à consolider le régime juridique des contrats de groupe.

1. Le contrôle de l'Etat dans le domaine des assurances

Sont concernées par le projet de loi :

- les sociétés de réassurance pour lesquelles l'établissement d'un contrôle, actuellement inexistant, a pour objet de mieux asseoir la compétitivité réglementaire,

- et les sociétés de participation d'assurances dont on vise à améliorer le contrôle de solvabilité.

a) Asseoir la compétitivité réglementaire des entreprises de réassurance

Les compagnies de réassurance sont celles qui acceptent, moyennant rémunération, de garantir les engagements pris par les sociétés d'assurance ; ce sont les assureurs des assureurs.

Jusqu'à présent, la législation française n'a pas estimé utile de protéger les professionnels de l'assurance directe en soumettant les réassureurs à un contrôle de l'Etat.

Toutefois, la situation a considérablement évolué depuis que ce secteur a subi une grave crise économique en raison, notamment, de la multiplication de sinistres naturels de grande ampleur. Certains pays, dont les Etats-Unis, envisagent de ce fait de restreindre ou de rendre plus difficile l'accès à leur marché aux réassureurs qui ne feraient pas l'objet d'un contrôle de leur Etat d'origine.

C'est pourquoi le Gouvernement, afin d'assurer la compétitivité de nos entreprises de réassurance, nous propose de les soumettre à des règles prudentielles dont la surveillance serait confiée à la Commission de contrôle des assurances (*articles 1 à 3 du projet de loi*).

b) Améliorer le contrôle de la solvabilité des entreprises d'assurances

La surveillance prudentielle de la Commission de contrôle des assurances s'exerce sur le respect par les entreprises d'assurances, prises individuellement, des normes définies par le code des assurances.

Cette approche individuelle ne paraît plus aujourd'hui suffisante dans la mesure où l'appartenance de ces entreprises à un groupe déplace le niveau d'appréciation des ratios de solvabilité, et donc celui des risques supportés par les assurés.

Il convenait donc d'instaurer une surveillance des comptes consolidés (groupes d'entreprises) ou combinés (entreprises ayant des liens autres qu'en capital) valable à la fois pour :

- les entreprises d'assurances ;
- les sociétés de participation d'assurances ;
- les entreprises de réassurances.

Cette disposition vient combler une lacune qui permettait, par l'intermédiaire de filiales qui respectaient les règles de solvabilité sur une base individuelle, un volume d'activité important au niveau du groupe sans que celui-ci dispose d'une situation patrimoniale satisfaisante au regard des risques encourus.

Le contrôle de solvabilité sur base consolidée existe déjà en application de directives européennes pour les banques et les entreprises d'investissement. Une directive est en cours d'élaboration pour le contrôle des conglomérats (banque/assurance/services d'investissement).

L'article 4 du présent projet de loi, qui prévoit le contrôle sur base consolidée des groupes d'assurances, anticipe donc une réglementation européenne qui ne manquera pas d'intervenir.

Cette disposition accroît la sécurité des assurés en permettant à la Commission de contrôle des assurances de disposer

d'une image fidèle de la situation financière lui permettant d'évaluer les risques encourus par les souscripteurs.

2. Protéger l'assuré en réglementant les contrats de groupe

Les contrats d'assurance de groupe sont des contrats souscrits par une personne morale (entreprise, mutuelle, association de la loi de 1901) au bénéfice d'un ensemble de personnes unies par un même lien (salariés, sociétaires, membres d'une association).

Ces contrats ont connu une expansion considérable, notamment en matière d'assurance-vie, en raison des avantages qu'ils offrent à chacun des intervenants. Les assurés bénéficient des conditions avantageuses qui résultent de la négociation "en bloc". Les assureurs se trouvent déchargés des frais de présentation et de gestion des contrats qui sont assumés par le souscripteur du contrat.

Néanmoins, une affaire récente a mis en lumière les lacunes du cadre juridique de ces contrats de groupe, tel que dégagé par la jurisprudence.

C'est pourquoi, le dispositif de l'article 5 clarifie les relations entre le souscripteur, généralement une association régie par la loi de 1901, et l'assureur, en établissant entre eux un mandat légal de gestion qui mettrait les adhérents de tels contrats à l'abri de toute malversation.

B. DANS LE DOMAINE BANCAIRE

Les dispositions relatives au secteur bancaire visent :

- à renforcer la protection des déposants ;
- et à renforcer les pouvoirs de la Commission bancaire.

1. Renforcer la protection des déposants

La France, comme la plupart des pays industriels, dispose d'un système de garantie des dépôts bancaires qui repose sur deux dispositions de la loi bancaire et sur un mécanisme conventionnel. Il s'agit :

- de la solidarité de place organisée par le gouverneur de la Banque de France (article 52 de la loi bancaire), en dernier ressort, lorsque les autres mécanismes n'ont pas fonctionné ;

- d'un mécanisme obligatoire propre aux banques mutualistes ou coopératives et aux caisses d'épargne et de prévoyance (article 21 de la loi bancaire) ;

- d'un mécanisme de solidarité conventionnel mis en place en 1976 par l'Association française des banques (AFB).

Ces mécanismes ont fonctionné de manière satisfaisante au cours des dernières années à l'exception de l'affaire de la BCCI en 1991, pour laquelle l'indemnisation des déposants a été limitée au quart du plafond prévu par l'AFB, alors même que cette banque participait au mécanisme de solidarité conventionnel. Cette décision de l'AFB a ainsi fait peser un doute juridique sur le caractère automatique de ce mécanisme d'indemnisation.

Depuis cette date est intervenue la directive 94/20/CE du 30 mai 1994 sur la garantie des dépôts qui contient deux éléments essentiels :

- elle rend obligatoire pour chaque Etat-membre l'instauration d'un ou de plusieurs systèmes de garantie des dépôts auxquels les établissements de crédits de cet Etat-membre sont tenus d'adhérer,

- elle fixe à 20 000 ECUS le niveau minimal de la garantie des dépôts.

L'article 9 du présent projet de loi transpose ce dispositif en droit français.

Désormais, tout établissement de crédit agréé en France doit adhérer à un système de garantie destiné à indemniser les déposants en cas d'indisponibilité de leur dépôt ou autres fonds remboursables.

Cette obligation ne s'impose toutefois pas aux établissements affiliés à un réseau dont les organes centraux sont réputés satisfaire à l'obligation de garantie.

S'agissant des succursales d'établissements de crédit ayant leur siège dans un Etat-membre de la Communauté, obligation leur est faite d'adhérer au système de garantie français si aucun mécanisme n'existe encore dans leur pays d'origine.

Au cas où un tel système d'indemnisation existerait, les succursales d'établissements ayant leur siège hors de France ne peuvent offrir à leurs déposants des conditions plus avantageuses que le système français avant le 31 décembre 1999.

Les conditions d'application du dispositif ainsi institué sont renvoyées au Comité de la réglementation bancaire tandis que la Commission bancaire est chargée du contrôle.

2. Renforcer les pouvoirs de la Commission bancaire

La loi du 24 janvier 1984 dite loi bancaire a confié à la Commission bancaire le contrôle des établissements de crédit.

En tant que juridiction administrative, la Commission bancaire peut nommer un administrateur provisoire ou un liquidateur.

L'article 10 du présent projet de loi entend préciser l'étendue des pouvoirs de l'administrateur provisoire ou du liquidateur et prévoit -sous certaines conditions- un assouplissement des règles relatives à la procédure contradictoire en cas de circonstances particulières et du quorum en cas d'urgence.

Les pouvoirs de l'administrateur provisoire ou du liquidateur ont en effet pu être contestés par les dirigeants des établissements sanctionnés qui s'appuyaient sur la distinction opérée par la jurisprudence entre l'établissement de crédit et la personne morale.

Cette distinction permettait aux dirigeants de la banque de revendiquer le droit de continuer à exercer un certain nombre de pouvoirs sur la personne morale, arguant du fait que ceux dévolus à l'administrateur provisoire ou au liquidateur ne s'appliquaient qu'à l'établissement de crédit. Un arrêt de la Chambre commerciale de la

Cour de cassation a infirmé la jurisprudence précédente en ne distinguant plus l'établissement de crédit de la personne morale.

C'est cette jurisprudence de la Cour de cassation que le dispositif de l'article 10 légalise, en prévoyant que l'ensemble des pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de la personne morale, et non plus seulement de l'établissement de crédit, sont transférés à l'administrateur provisoire ou au liquidateur désigné ou nommé par la Commission bancaire.

Par ailleurs, certaines circonstances particulières justifient une action immédiate de la Commission bancaire. Or, quand celle-ci statue en tant que juridiction administrative, les règles qui découlent des principes généraux du droit, et notamment l'obligation d'une procédure contradictoire, entraînent des délais préjudiciables à l'efficacité. Il est donc proposé de permettre la nomination d'un liquidateur ou la désignation d'un administrateur provisoire sans procédure contradictoire préalable si les circonstances le nécessitent. Dans le même esprit, les règles de quorum sont assouplies en cas d'urgence.

II - MODERNISER LE SECTEUR FINANCIER ET LE SECTEUR PUBLIC

Le présent projet de loi poursuit la modernisation du secteur financier en procédant à l'adaptation des statuts du Crédit national et du Comptoir des entrepreneurs et en modifiant le statut du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Il contient également des mesures visant à accompagner le redressement de la compagnie Air France.

A. ADAPTER LE STATUT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES SPÉCIALISÉES

Aux termes de l'article 18 de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, les institutions financières spécialisées sont :

"des établissements de crédit auxquels l'Etat a confié une mission permanente d'intérêt public. Elles ne peuvent effectuer d'autres opérations de banque que celles afférentes à cette mission, sauf à titre accessoire."

Les établissements qui entrent dans cette catégorie sont actuellement au nombre de 32 ⁽¹⁾. Il sont de nature diverse puisqu'ils regroupent des organismes aussi variés que :

- la Caisse française de développement,
- le Comptoir des entrepreneurs,
- le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME),
- le Crédit foncier de France,
- le Crédit local de France,
- le Crédit national
- Matif SA,
- la Société des bourses françaises,
- la Société française de garantie des financements des petites et moyennes entreprises (Sofaris),
- 17 sociétés de développement régional (SDR).

Parmi ces institutions, certaines font partie du secteur public, comme la Caisse française de développement ou le CEPME détenus directement à plus de 50 % par l'Etat. D'autres font partie du secteur privé, comme le Crédit national, ou encore, de façon plus récente, le Comptoir des entrepreneurs.

Toutefois, quelle que soit leur appartenance, le ministre de l'économie peut nommer un commissaire du Gouvernement auprès de ces institutions en raison de la "mission d'intérêt public" qui leur est confiée. Ce commissaire du Gouvernement est chargé de contrôler la mise en oeuvre des prérogatives de puissance publique par l'établissement.

Lors de leur création, la plupart des actuelles institutions financières spécialisées détenaient une "mission d'intérêt public" clairement définie qui constituait l'essentiel sinon la totalité de leurs activités.

Ainsi, le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs étaient spécialisés dans la distribution de prêts au logement, le CEPME, le Crédit national, la SOFARIS devaient contribuer au financement des entreprises et notamment des PME, le

1. Liste des établissements relevant de la loi bancaire établie au 31 décembre 1993 (Journal officiel - Lois et Décrets - 31 mai 1994).

Crédit local de France était chargé du financement des collectivités locales, enfin, les sociétés de développement régional (SDR) devaient faciliter le financement en fonds propres des PME à l'échelon régional.

A ce titre, ces institutions ont été en particulier chargées de distribuer les prêts à taux bonifiés par l'Etat.

Or, avec la suppression de la politique de bonification à partir de 1987 et la mise en oeuvre d'une politique de libéralisation et de déréglementation des activités bancaires et financières, l'importance des missions particulières et des prérogatives de puissance publique des institutions financières spécialisées a beaucoup diminué.

Ainsi, aujourd'hui, pour la plupart de ces établissements, les activités bancaires ne représentent plus "l'accessoire" mais le coeur de leur métier.

C'est pourquoi, outre le caractère parfois non justifié du statut d'institution financière spécialisée, il n'apparaît plus nécessaire de maintenir des statuts souvent très anciens et dérogoires au droit commun des sociétés.

Le présent projet de loi, dans ses articles 11 et 12, propose d'abroger, d'une part, la loi du 10 octobre 1919 qui régit les statuts du Crédit national et, d'autre part, le décret du 24 mars 1848 et la loi du 10 juin 1853 applicables aux statuts du Comptoir des entrepreneurs. En conséquence, les statuts de ces deux institutions seront "banalisés". Il est en outre prévu que leur mise en conformité avec le droit commun des sociétés commerciales devra intervenir avant le 1er janvier 1995.

Ces deux articles tirent les conséquences de l'évolution des activités de ces deux institutions, très présentes dans le secteur concurrentiel, ainsi que de la composition actuelle de leur actionariat.

Par ailleurs, lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a annoncé un plan de soutien en faveur des SDR qui connaissent actuellement une crise particulièrement grave.

L'objectif du Gouvernement est d'adosser toutes les SDR, hormis les deux ou trois qui seront fermées, à des actionnaires de référence. En particulier, la Caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne devront renforcer leur présence dans le capital d'un certain nombre de SDR.

En outre, le refinancement des SDR devrait se faire par l'apport en 1994 de 2,5 milliards de francs de ressources CODEVI, ce dispositif devant être reconduit en 1995.

Toutefois, la pérennité du réseau des SDR ne paraît pas encore assurée. Un débat de fond sur leur rôle, leur utilité et leur place dans les économies régionales s'impose plus que jamais. Certaines SDR, dont la situation est convenable, pourraient en effet être en mesure de jouer un rôle irremplaçable dans l'animation économique du territoire.

B. MODIFIER LE STATUT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Le 8 avril 1993, dès sa première déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, M. Edouard Balladur, Premier ministre, indiquait :

"La réforme de la Caisse des Dépôts, qui sera déposée avant la fin de la présente session, permettra de mieux distinguer les différentes fonctions de cet établissement et d'adapter sa gestion à leur diversité. Elle sera surtout l'occasion de réaffirmer sa mission de financer le logement social".

A ce jour, aucun texte portant réforme de la Caisse des Dépôts n'est parvenu jusqu'au stade du Conseil des ministres, même si le premier trimestre de l'année 1994 a certainement été marqué par des réflexions approfondies et diverses, tant au sein des différentes instances gouvernementales qu'en celui de la Caisse des Dépôts elle-même.

La Caisse des Dépôts est une institution fondamentale du système économique et financier français. Il est donc naturel que la définition des missions d'intérêt général qui lui sont affectées, l'utilisation des fonds publics confiés à sa gestion, les règles déontologiques applicables aux différents "métiers" qu'elle entend exercer, fassent l'objet d'une réflexion d'ensemble à laquelle le Parlement, représentant de la souveraineté nationale, doit être étroitement associé.

Tel n'est pas le cas à l'évidence de la "nouvelle mission" confiée à la Caisse des Dépôts par le Gouvernement afin de renforcer les fonds propres des petites et moyennes entreprises. Largement évoquée, tant par le ministre de l'Économie que par le directeur général de la Caisse des Dépôts ⁽¹⁾, cette inflexion importante des missions d'intérêt général confiées à la Caisse des Dépôts n'a jamais fait l'objet du moindre débat au Parlement.

L'article 13 du présent projet de loi, qui modifie la durée du mandat du directeur général de la Caisse des Dépôts et les conditions de sa révocation ne peut en aucun cas être assimilable à la réforme annoncée depuis avril 1993.

S'agissant de la modification de la durée du mandat du directeur général, votre rapporteur approuve d'autant plus volontiers cette disposition qu'elle avait été recommandée dans le cadre des conclusions du groupe de travail ⁽²⁾ constitué, au sein de la Commission des finances, en juin 1991, à la suite du rapport effectué sur les suites à donner aux observations de la Cour des Comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des Dépôts ⁽³⁾.

Si la limitation de la durée du mandat n'a pas fait l'objet de discussions réellement marquées, en revanche, les conditions de la nomination et de la révocation du directeur général de la Caisse des Dépôts ne réunissent pas un consensus général, compte tenu notamment de la suppression de l'initiative de la Commission de surveillance en matière de révocation.

Le texte initial du Gouvernement prévoyait en effet de restreindre au seul pouvoir exécutif le pouvoir de nomination et de révocation du directeur général.

L'amendement de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, au sein de laquelle siègent les trois députés représentant l'Assemblée à la Commission de surveillance, visait à la fois à rétablir l'initiative de la Commission de surveillance en matière de révocation et à introduire son avis en matière de nomination. Il n'a pas été accepté par le Gouvernement.

1. Audition de M. Philippe Lagayette - Commission des Finances - 15 juin 1994.

2. Rapport d'information de la commission des finances sur la Caisse des Dépôts et consignations - M. Roger Chinaud - Sénat n° 394 - Seconde session ordinaire de 1991 - 1992 - 9 juin 1992.

3. Rapport d'information de la commission des finances sur les suites à donner au relevé des constatations de la Cour des Comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des Dépôts et consignations - M. Roger Chinaud - Sénat n° 298 - Seconde session ordinaire de 1990 - 1991 ; 24 avril 1991.

Celui-ci, ayant recours au vote bloqué, a fait adopter un amendement conférant à la Commission de surveillance un "droit de regard", sous forme d'avis, en matière de révocation.

Certes, il est loisible de s'interroger, comme l'a fait le Gouvernement, sur l'opportunité d'étendre l'avis de la Commission de surveillance à la nomination du directeur général par le pouvoir exécutif. Ce serait là, par rapport à la "charte" de 1816, une novation peu compatible, en outre, avec l'évolution de la composition de la Commission de surveillance.

En revanche, en l'état actuel, la nécessité, ou l'intérêt, pour le Gouvernement, de supprimer l'initiative de la Commission de surveillance en matière de révocation du directeur général n'apparaît pas clairement.

C. ACCOMPAGNER LE REDRESSEMENT D'AIR FRANCE

1. Les causes des difficultés de la compagnie Air France

La Compagnie nationale Air France connaît depuis 1989 une dégradation importante de son résultat dont l'explication réside dans le retard pris à l'adaptation de l'entreprise à la nouvelle donne du transport aérien.

Cette situation avait déjà été dénoncée par la Commission de contrôle du Sénat en 1991 qui avait alors mis en lumière quelques uns des principaux handicaps de l'entreprise :

a) *L'Etat entretient des relations ambiguës avec la Compagnie Air France*

Le rapport de la commission analysait cette ambiguïté de la manière suivante :

«On ne sait pas toujours auquel des deux on s'adresse, ni toujours qui contrôle l'autre. Peut-on, ainsi, être un gestionnaire d'entreprise ?

La compagnie est confrontée, en raison de son statut, aux doubles logiques que lui impose l'Etat : la logique économique d'une part qui impose des décisions radicales sur les effectifs et une stratégie à long terme, la logique sociale et la logique financière d'autre part. La première cherche la tranquillité et l'absence de conflit social, la seconde impose la rentabilité immédiate (...).

b) Les problèmes internes de l'entreprise n'ont pas été traités

La commission de contrôle du Sénat dénonçait une inertie coupable de la direction à construire un véritable groupe alors même que la fusion avec UTA aurait dû constituer une occasion exceptionnelle de dynamiser l'ensemble. Le rapporteur de la commission constatait que le potentiel de confiance que l'on trouvait chez les plus motivés était épuisé.

De plus, une mauvaise utilisation du personnel navigant technique s'aggravait d'une mauvaise adaptation des effectifs au sol.

La commission regrettait qu'une hiérarchie nombreuse et complexe ralentisse le processus de décision. De plus, la forte tradition de promotion interne, qui conforte l'attachement du personnel à l'entreprise, ne permettait pas de trouver le dynamisme nécessaire. D'une manière générale, la gestion des effectifs laissait à désirer puisque le rapporteur du Sénat notait qu'en 1991 Air France était incapable de dire où étaient situés les sureffectifs parmi les personnels au sol.

Enfin, il aurait fallu procéder à une mobilisation des personnels autour du groupe :

"Il existait un état d'esprit favorable au regroupement, mais la direction du groupe n'a pas su, jusqu'à présent, gérer convenablement les aspects psychologiques de l'événement. Il existe au sein du groupe un évident besoin de dialogue, en l'absence duquel règne la rumeur inquiète. Les personnels sont capables d'entendre la vérité si on leur donne un horizon accessible, l'espoir que le groupe sera plus fort s'il est procédé aux aménagements nécessaires"(1).

c) Une concurrence internationale de plus en plus vive

La concurrence internationale s'est avivée depuis trois ans par la "guerre tarifaire", les prises de contrôle des compagnies intérieures, l'accélération de la déréglementation.

Il convient de remarquer que la concurrence, notamment par les coûts, a abordé des champs nouveaux, et intervient dans des domaines où on ne l'attendait pas (voir commentaire sur l'article 15 : les sous-traitances expérimentées par Swissair en Inde et Lufthansa en Chine).

1 .Rapport de MM. Ernest Cartigny, président, et Serge Vinçon, rapporteur, au nom de la Commission de contrôle sur l'entreprise Air France, Sénat 1990-1991 n° 330.

En 1993, la compagnie a atteint son point extrême : le résultat net du groupe était, en effet, de - 8,4 milliards de francs.

2. Deux mesures d'accompagnement

a) Les mesures

Les articles 15 et 16 du projet de loi constituent la participation du législateur au redressement d'Air France.

L'article 15 permet à l'Etat de céder gratuitement des actions d'Air France à des salariés de la compagnie, en contrepartie d'une diminution de salaire qu'ils auraient consentie.

Il s'agit d'une disposition centrale dans le plan de redressement d'Air France, qui mise d'abord sur la capacité et la mobilisation des personnels, leur confiance dans leur compagnie.

Compte tenu de l'importance croissante de la compétition par les prix, et donc par les coûts, le président d'Air France a été amené à conduire une action résolue sur les salaires : d'une part, un gel des salaires, pendant trois ans, et des avancements limités, d'autre part, une proposition de contrat, puisqu'il s'agit de proposer aux salariés d'accepter volontairement une diminution des salaires pendant trois ans, en échange d'une cession par l'Etat d'actions de la société aux salariés. Aux termes du délai de trois ans, les actions seront cessibles.

Les dispositions de l'article 16, elles aussi prévues dans le projet pour l'entreprise adopté par référendum, visent à modifier le régime des sociétés anonymes à participation ouvrière (SAPO) dans le but de faciliter le passage de ce statut particulier vers le statut de droit commun des sociétés anonymes. Pour ce faire, l'article 16 prévoit un cas de dissolution nouveau pour les SAPO dont la situation nette est inférieure à la moitié du capital social. C'est le cas d'Air France. Lorsque la société, sous la forme ancienne, est dissoute, les anciens membres perçoivent une indemnité sous forme de distribution d'actions. C'est l'Assemblée générale de la société qui procède à l'ensemble des opérations à l'issue desquelles la SAPO s'est transformée en société anonyme.

Votre rapporteur constate que, faute de pouvoir ou vouloir régler les difficultés au moment où elles apparaissaient, Air France a choisi en 1992, d'adopter le statut d'UTA rachetée en 1990. Tant la forme, par simple décret, que le fond de cette transformation

pouvaient paraître curieux aux yeux des observateurs. Ce statut n'aura d'ailleurs duré qu'à peine dix-huit mois.

b) L'accompagnement

Ces deux mesures ne constituent à l'évidence qu'un des volets du plan de restructuration engagé par la compagnie. Compte tenu des retards et handicaps cumulés, de la diversité et l'ampleur des réformes qui s'imposent, de la situation "*dramatiquement durable*" du groupe selon les termes même de son président, cet objectif est presque un défi. L'Etat actionnaire doit apporter à Air France 20 milliards de francs sous forme de dotations en capital. Ce dossier est en cours d'examen par la Commission des Communautés européennes. La compression des coûts, notamment par la réduction des salaires est vis-à-vis de celle-ci un signe supplémentaire de la volonté des pouvoirs publics et de la compagnie d'engager et de réussir le redressement de la compagnie.

Votre rapporteur est conscient des sacrifices demandés à tous, au premier rang desquels les personnels de la compagnie, qui sont le capital et l'espoir de celle-ci.

Air France évoque une problématique qui dépasse le seul cadre du transport aérien. Cette compagnie a aujourd'hui une valeur emblématique, car les difficultés dont elle souffre illustrent les contraintes et les contradictions de notre pays.

III - ETENDRE A LA CORSE LE REGIME DU MONOPOLE DES TABACS

Le titre V comporte plusieurs dispositions relatives au régime économique des tabacs.

La principale mesure concerne l'extension au département de la Corse du monopole d'Etat de la vente au détail des tabacs manufacturés, de l'importation et de la commercialisation en gros des tabacs manufacturés (article 34) en provenance d'Etats n'appartenant pas à la CEE.

Actuellement, la SEITA exerce, de fait, un monopole sur la vente au détail des tabacs manufacturés en Corse puisqu'elle dispose, avec tous les détaillants installés en Corse, de contrats de concession exclusive mis en place en 1974.

Mais ce monopole de fait a donné lieu à contentieux, lesquels pourraient entraîner une absence de stabilité juridique pour le réseau de détaillants existant en Corse.

Cette mesure s'accompagne logiquement :

- de la suppression du régime économique des tabacs spécifique à la Corse (article 36), qui se définissait justement par l'absence d'application du monopole existant en France continentale ;

- et du maintien d'un "taux de remise" différencié pour que la rémunération des débitants installés en Corse ne soit pas altérée par le changement de régime économique (article 35).

Trois articles du présent projet de loi définissent donc le principe et les conditions de l'extension du régime économique du continent à la Corse. Ils ne modifient ni la fiscalité, ni les modalités de fixation des prix de vente existant en Corse.

L'article 38 du présent projet de loi propose une autre mesure d'adaptation du régime économique des tabacs, mais qui elle ne concerne que le territoire métropolitain.

Il s'agit, à la suite des condamnations successives de l'Etat français devant les juridictions communautaires et nationales, de substituer au régime de **fixation administrative des prix des tabacs manufacturés**, actuellement en vigueur en France métropolitaine, un **régime d'homologation des prix**.

L'homologation, c'est-à-dire la communication à l'administration des prix déterminés par les fabricants et fournisseurs, doit permettre l'information préalable de l'ensemble des débitants de tabac du territoire, mesure indispensable pour assurer l'unicité des prix prévue par la loi.

Ce régime, en permettant aux fabricants et aux fournisseurs agréés de déterminer librement les prix de détail, sera conforme aux exigences du droit communautaire et notamment au principe de libre détermination des prix posé par la directive 72-764 du Conseil du 19 décembre 1972.

IV - CONTRIBUER AU SOUTIEN CONJONCTUREL DE L'ACTIVITE

Le Premier ministre a annoncé le 30 janvier 1994 un ensemble de mesures visant à soutenir l'emploi et l'activité, notamment dans les secteurs du logement et de l'automobile.

Le présent projet de loi poursuit cette action en la prolongeant dans trois domaines :

- dans le domaine de l'emploi, il s'agit de la prorogation des mesures du plan mis en oeuvre par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 dont les modalités sont présentées dans le rapport pour avis de la commission des Affaires sociales (article 42) ;

- dans le secteur du logement,

- dans le secteur automobile.

A. PROLONGER L'EFFORT EN FAVEUR DU LOGEMENT

L'effort en faveur du logement a été une caractéristique constante de l'action de relance décidée par le gouvernement dès la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 (1).

Votre commission ne pouvait qu'approuver le dispositif arrêté par le gouvernement qui reprenait les propositions qu'elle avait faites pour améliorer la fiscalité du logement (2).

La situation désastreuse de ce secteur exigeait une action importante dont on pouvait espérer un effet conjoncturel rapide.

En effet, le logement a pour principal intérêt de constituer une des formes les plus saines de l'épargne des ménages (épargne

1. Le collectif du 22 juin engageait un ensemble de mesures comportant un volant budgétaire (notamment la progression du nombre des PLA de 11.000 et du nombre des PAP de 20.000) et un volant fiscal (relèvement du plafond de la réduction d'impôt pour grosses réparations, imputation sous plafond du déficit foncier sur le revenu global, relèvement de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, exonération des droits de mutation en faveur des constructions nouvelles et raccourcissement du délai au-delà duquel les cessions d'immeubles de rapport sont exonérées de plus-values).

2. Proposition de loi n° 269 rectifiée (1992-1993) tendant à améliorer la fiscalité du logement présentée par MM. Jean Arthuis, Alain Lambert, Henri Collard et plusieurs de leurs collègues, et rapport n° 280 (1992-1993).

stable à long terme) et d'être une des composantes importantes de la formation brute de capital fixe, et donc la relance par l'investissement.

La loi de finances pour 1994 a consolidé et amplifié les mesures du plan logement de juin 1993 par un dispositif tendant en particulier à transférer l'épargne détenue sous forme d'OPCVM vers un investissement dans le logement.

Les mesures annoncées le 30 janvier 1994 relèvent de la même préoccupation en encourageant l'épargne logement (1).

A l'initiative de nos collègues députés, le présent projet de loi contient à l'article 46 nouveau, une disposition visant à proroger jusqu'au 31 décembre 1994 le dispositif d'exonération des plus-values de cessions d'OPCVM réinvesties dans l'investissement immobilier.

B. POURSUIVRE LE SOUTIEN DU SECTEUR AUTOMOBILE

La crise économique de 1992 et 1993 a particulièrement atteint le secteur automobile français confronté de plein fouet à la concurrence mondiale.

Le plan de soutien annoncé le 30 janvier a prévu une mesure de relance originale consistant à verser une prime de 5.000 francs pour toute acquisition d'un véhicule neuf assortie de la mise à la casse d'un véhicule de plus de dix ans.

Ainsi, à l'intention de relance s'est ajouté le souci d'améliorer la sécurité routière en accélérant la mise au rebut de véhicules anciens.

Cette prime, entrée en vigueur le 4 février 1994, sera maintenue jusqu'au 30 juin.

Cette mesure qui a rencontré un grand succès a été partiellement financée par les crédits inscrits dans le décret d'avances du 30 mars 1994 qui a ouvert 560 millions de francs à cet effet.

De plus, les fonds de participation ont pu être débloqués en cas de réemploi pour l'acquisition d'un véhicule. Cette mesure est effective jusqu'au 31 décembre 1994.

1. Le taux d'intérêt versé aux titulaires d'un plan épargne logement (PEL) passait de 6 à 5,25 % en contrepartie les taux des prêts correspondants diminuaient. Les réserves de participation pouvaient être débloquées en cas de réemploi pour la réalisation de gros travaux.

Enfin, le plan du 30 janvier orientait l'effort en direction des entreprises et des professions libérales en prévoyant un relèvement à 100.000 francs de la limite de l'amortissement des véhicules de tourisme fiscalement déductible. Cette disposition est validée par l'article 39 du présent projet de loi.

S'il est difficile de déterminer l'effet de chacune de ces mesures, le succès global de ce plan se constate dans la progression de 13,8 % par rapport à 1993 des immatriculations de voitures particulières sur les cinq premiers mois de l'année. Toutefois, la reprise de ce secteur demeure fragile comme en témoigne le recul de 4,9 % des immatriculations au mois de mai 1994.

V - LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Votre Commission des finances vous propose d'adopter quatre articles additionnels au présent projet de loi. Ces articles visent :

- à clarifier la gestion patrimoniale des participations de l'Etat,
- à renforcer la protection des épargnants,
- à contribuer au soutien de l'activité.

A. FAVORISER UNE GESTION PATRIMONIALE DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT (*article additionnel après l'article 17*)

L'Etat possède une participation majoritaire directe ou indirecte dans de nombreuses entreprises, généralement intégrées au sein d'un groupe. Chaque tête de groupe est donc amenée, à la fin de chaque exercice, à consolider les comptes des sociétés figurant dans son périmètre.

En revanche, et il s'agit en quelque sorte d'une bizarrerie, l'Etat ne consolide pas l'ensemble des groupes qu'il détient. De fait, il est impossible d'appréhender de façon précise, à partir d'une base homogène, la situation patrimoniale, et surtout l'évolution de cette importante donnée.

Votre Commission vous propose de remédier à cette situation en imposant à l'Etat de présenter chaque année le compte consolidé des grandes entreprises qu'il contrôle, exclusion faite des établissements publics.

Cette disposition serait de nature à donner au Parlement une meilleure information sur l'évolution d'ensemble du patrimoine industriel et commercial de l'Etat.

B. RENFORCER LA PROTECTION DES EPARGNANTS
(article additionnel après l'article 20 quater)

Cet article additionnel a pour objectif de renforcer la protection des petits investisseurs en donnant à leurs associations les mêmes droits qu'aux associations de consommateurs qui peuvent agir non seulement en réparation de l'intérêt collectif qu'elles représentent (loi du 5 janvier 1988), mais aussi pour la défense d'intérêts individuels (loi n° 92-61 du 18 janvier 1992).

En effet la situation des petits épargnants vis-à-vis des promoteurs de produits financiers est très semblable à celle des consommateurs vis-à-vis des producteurs. Ils renoncent bien souvent, compte tenu du coût et de la lourdeur des procédures, à agir en réparation du préjudice qu'ils estiment avoir subi.

Naturellement, ce droit nouveau serait entouré de précautions tenant à l'agrément des associations, au mandat explicite qu'elles recevraient des investisseurs, et à la nature du préjudice subi.

Cette mesure paraît indispensable si l'on souhaite continuer à attirer l'épargne publique vers les marchés financiers. Une extension de ces marchés doit s'accompagner, en parallèle, d'une meilleure protection des investisseurs, gage de la confiance.

C. CONTRIBUER AU SOUTIEN DE L'ACTIVITE

Votre commission a souhaité accompagner le soutien à l'activité comme l'y incitent certaines dispositions du présent projet de loi. En effet, si les indicateurs économiques montrent que notre pays sort de la crise de 1990 et 1993, cette reprise est encore fragile et demande à être confortée.

1. Accompagner la reprise de l'immobilier (article additionnel après l'article 46)

Malgré l'effort considérable effectué par le gouvernement en faveur de l'immobilier, des signes d'essoufflement apparaissent dans ce secteur en partie à cause de la brutale remontée des taux d'intérêt à long terme.

Afin de contribuer à l'écoulement du stock de logements achevés dont le portage coûte cher, votre commission vous propose de proroger jusqu'au 31 décembre 1994 la date d'acquisition d'un logement neuf en exonération des droits de mutation à titre gratuit.

Cette prorogation se justifie d'autant mieux que le dispositif voté lors du collectif du 22 juin 1993 avait dû être précisé en loi de finances pour 1994, réculant d'autant l'entrée en application de cette mesure.

2. Contribuer à la reprise de la consommation (article additionnel après l'article 39)

L'article 15 de la loi de finances pour 1994 avait permis aux personnes physiques non imposables à l'impôt sur le revenu et titulaires d'un plan d'épargne populaire la possibilité de retirer leur épargne par anticipation sans perdre le bénéfice des avantages qui s'attachent à cette forme de placement.

Cette mesure était particulièrement bienvenue dans un contexte économique déprimé puisque les épargnants modestes pouvaient récupérer une épargne jusqu'alors indisponible pour financer des dépenses courantes, mais aussi pour mettre un terme à des engagements qu'ils auraient eu quelques difficultés à respecter.

Il semble que compte tenu des délais d'information et de mise en oeuvre de cette mesure l'effet escompté ait été différé. Dès lors, votre commission vous propose de proroger du 30 juin au 31 décembre 1994 l'application de ce dispositif.

*

*

*

En définitive, le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier répond à sa vocation traditionnelle en conservant un caractère très technique. Toutefois, il traduit également, par nombre de ses aspects, une réelle volonté politique de poursuivre le mouvement de réforme entamé en mars 1993.

En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des finances vous demande d'adopter ce projet de loi.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES ET À LA RÉASSURANCE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES ARTICLES 1 A 4

Les articles premier à 4 instaurent un contrôle de l'Etat sur les entreprises pratiquant la réassurance (I) et sur les sociétés de participation d'assurance (sociétés *holdings*) (II).

I - LE CONTRÔLE DES SOCIÉTÉS DE RÉASSURANCE

L'instauration d'un contrôle de l'Etat sur les sociétés de réassurance ne résulte ni d'un problème prudentiel majeur, ni d'obligations européennes. Il a pour simple but de conforter la position réglementaire des sociétés françaises dans la compétition internationale. Il s'inspire dans ses modalités de l'exemple allemand, caractérisé par un contrôle prudentiel fort, dispensant les opérateurs d'un agrément à l'entrée.

A. LES RAISONS D'INSTAURER UN CONTROLE SUR LES SOCIÉTÉS DE RÉASSURANCE

1. Le marché de la réassurance

La réassurance est l'opération par laquelle un réassureur accepte de prendre en charge, moyennant rémunération, tout ou partie du portefeuille d'engagements d'un assureur direct. L'opération qui consiste à se réassurer s'appelle la cession ; celle qui consiste à réassurer s'appelle l'acceptation.

La réassurance est née des besoins de l'assurance directe dont elle est le prolongement (assurance de l'assurance). Elle permet aux assureurs de rendre homogènes leurs portefeuilles lorsque ceux-ci sont constitués de risques très différents par leur taille ou leur nature. La réassurance est également un facteur de stabilité économique, puisqu'en garantissant la mise à disposition du système des ressources nécessaires à l'indemnisation des sinistres importants, les réassureurs assument la fonction de "preneur de risque en dernier ressort" qui n'est pas sans rappeler la fonction de "prêteur en dernier ressort" des banques centrales.

Le marché de la réassurance présente trois caractéristiques majeures qui font sa spécificité par rapport au marché de l'assurance directe :

- c'est un marché de gros montants ;
- c'est un marché de professionnels ;
- c'est un marché largement internationalisé.

A cela il convient d'ajouter que c'est un marché qui concerne essentiellement l'assurance dommages.

Marché de gros montants, la réassurance s'oppose ainsi au marché de l'assurance directe qui concerne généralement les "petits risques". C'est aussi un marché en forte croissance. L'offre mondiale de réassurance, (réassurance acceptée) a plus que doublé de 1984 à 1987. Après un arrêt en 1988, l'offre a renoué avec la croissance et représentait environ 100 milliards de dollars en 1990.

Marché de professionnels, la réassurance met les assureurs directs face à des réassureurs professionnels, (dont c'est l'activité principale), à d'autres assureurs directs (qui font également

de la réassurance), ou encore face à des institutions spécialisées telles que les *Lloyds* de Londres. Les réassureurs professionnels représentent environ 65 % du marché. C'est donc un marché caractérisé par un équilibre économique entre les parties au contrat, par opposition au marché de l'assurance directe qui met face à face des professionnels, les assureurs, et des non professionnels, les assurés.

Le caractère international de la réassurance découle de sa nature même, puisque le rôle des réassureurs est de répartir, sur un marché mondial, des risques qui dépassent la capacité d'un marché national. L'internationalisation a été d'autant plus importante que se sont généralisées les couvertures de catastrophes naturelles, génératrices de cumuls de sinistres considérables.

Répartition géographique de l'offre pour les 100 premières compagnies

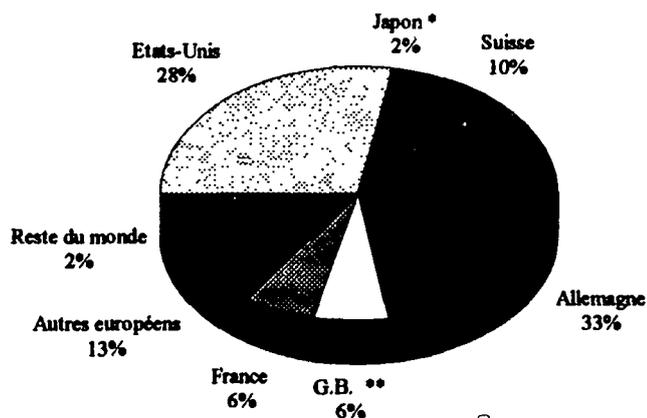
zone	Primes 1990 en millions de \$	Evolution en %
Etats-Unis	11 683	9.3
Japon *	775	21.7
Suisse	4 207	17.3
Allemagne	13 681	6.5
G.B. **	2 550	30.3
France	2 443	13.3
Autres européens	5 467	
Reste du monde	996	51.8
TOTAL	41 802	18.0

Source : S & P

* 2 compagnies seulement sont prises en compte ici

** Hors Lloyds

REPARTITION DE L'OFFRE PAR PAYS



La part de l'Europe occidentale, soit 67,8 % du marché, est certainement surestimée par rapport à la réalité. Néanmoins, l'Europe demeure la véritable plaque tournante de l'offre mondiale de la réassurance. Au sein de l'Europe, l'Allemagne occupe une place prédominante, et quatre compagnies allemandes sont parmi les dix premières du monde (München Ré, Köln Ré, Hannover Ré, Gerling). Les réassureurs allemands sont d'abord implantés sur le marché national et sont, pour la plupart, étroitement liés aux grands groupes d'assurance directe.

Le marché français est de constitution récente, mais a très vite acquis une dimension internationale qui le place au cinquième rang mondial.

Contrairement à leurs homologues allemands, les réassureurs français n'ont pas le soutien des assureurs directs qui préfèrent faire jouer la concurrence et s'adresser aux réassureurs étrangers pour au moins 60 % de leurs cessions. De plus, l'absence d'appui de puissants courtiers les a conduits pour se développer à se rapprocher des marchés demandeurs (Etats Unis) ou offreurs (Londres).

En sens inverse, et comme le montre le tableau ci-après, les réassureurs français effectuent en moyenne 70 % de leurs acceptations à l'étranger.

La réassurance en France en 1992	Chiffre d'affaires				Rang	
	Volume en millions de francs	En %			France	Monde
		France	U.E.	hors U.E.		
SCOR SA *	12 254	28.0	40.0	32.0	1	12
AXA Réassurance	5 001	2.0	11.0	87.0	2	20
Abeille Réassurance	3 593	25.1	24.6	50.3	3	30
SA Française de Réassurance	3 533	28.0	49.0	23.0	4	25
SOREMA	3 495	28.0	32.0	40.0	5	44
Caisse centrale de réassurance **	3 070	74.5	16.3	9.2	6	12
Mutuelle centrale de réassurance ***	1 454	64.4	22.7	12.9	7	n.d.
Cie transcontinentale de réassurance	1 250	36.5	41.9	21.6	8	66
Cie européenne de réassurance	545	3.0	43.0	54.0	9	91
CORIFRANCE	146	9.8	32.1	58.1	10	n.d.

Source : Ministère de l'Economie

* Cette classification établie en 1992 a sensiblement évolué depuis. Aujourd'hui SCOR SA se place au 7ème rang mondial et devrait accéder, après le rachat d'Abeille réassurance, intervenu le 16 juin dernier, à la 5ème place mondiale

** Société disposant de la garantie de l'Etat et clef de voute du système d'indemnisation des catastrophes naturelles

*** Société mixte d'assurance directe et de réassurance

Enfin, il convient d'évoquer le fait que le marché de la réassurance est un marché qui concerne essentiellement l'assurance dommages puisque les quatre cinquième de la demande de réassurance proviennent d'affaires non vie. Cela tient au fait que toute la partie "épargne" de l'assurance-vie ne justifie pas, sauf pour des opérations de financement, l'intervention de la réassurance.

2. Le droit actuel

Compte tenu des caractéristiques qui viennent d'être exposées, le législateur français n'a jamais ressenti la nécessité de réglementer le marché de la réassurance, contrairement au marché de l'assurance directe, économiquement déséquilibré.

Cette absence de réglementation a même été inscrite dans la loi, puisque le quatrième alinéa de l'article L 310-1 du code des assurances dispose que : *"les entreprises ayant exclusivement pour objet la réassurance ne sont pas soumises au contrôle de l'Etat"*. En d'autres termes, la régulation doit être faite par le marché, et non par l'Etat. Ce n'est que lorsqu'elles exercent également des opérations d'assurance directe, que les sociétés de réassurance font l'objet d'un contrôle, au titre de cette première activité.

Toutefois, il convient de signaler l'existence, sinon d'un contrôle, du moins de mécanismes de garanties visant à prémunir les assureurs directs des risques qu'ils encourent en contractant avec des réassureurs dont la solvabilité ne serait pas établie de façon satisfaisante. En effet, la Commission de contrôle des assurances peut en pratique demander à un assureur direct dont elle assurerait le contrôle, de changer de réassureur si celui-ci ne lui paraît pas offrir les garanties de solvabilité nécessaires. Surtout, les réassureurs sont tenus, en application des dispositions réglementaires du code des assurances, de déposer chez l'assureur direct qu'ils réassurent, des valeurs représentatives des risques réassurés, soit directement, soit en représentation (nantissement).

3. Les raisons de changer

Le marché de la réassurance a subi, au cours des dix dernières années, de profondes mutations imputables, notamment, à deux séries de phénomènes.

Le premier est l'apparition d'une surcapacité endémique qui s'est manifestée par la constitution, au cours de la période euphorique de 1975 à 1985, d'énormes capacités, en particulier en Europe et aux Etats-Unis. Dans ce dernier pays, l'augmentation du nombre de réassureurs a été rendue possible du fait du rôle joué par le New York Stock exchange qui a financé plusieurs initiatives individuelles, attirées par des perspectives d'un gain immédiat et favorisées par les investissements peu importants qu'exige la mise en place d'une compagnie de réassurance.

Le second est une "sinistralité catastrophique" record. L'industrie de l'assurance a en effet lourdement souffert de la multiplication et de l'ampleur des sinistres d'origine catastrophique survenus au cours des cinq dernières années. Ainsi, de 1989 à 1991, plus de 900 événements catastrophiques ont été enregistrés, représentant près de 45 milliards de dollars de dommages assurés. La Compagnie suisse de réassurance qui suit l'évolution de ce secteur depuis 1970 a constaté que sur les cinq ans, jusqu'en 1991, les sinistres catastrophiques ont accusé une augmentation, tant en fréquence qu'en dommages assurés, supérieure à la tendance observée sur le long terme. Dans une étude récente, la München Ré est arrivé à une conclusion identique : les événements catastrophiques sont de plus en plus nombreux et de plus en plus coûteux.

De la conjugaison de ces deux phénomènes a résulté la disparition ou la mise en difficulté de grands groupes, dont le plus célèbre est celui des *Lloyds* de Londres, ce qui a eu pour conséquence d'accroître la concentration du marché. En l'espace d'une décennie, le nombre des réassureurs est passé d'environ 500 à 200 et, en 1990, les 100 premières compagnies mondiales de réassurance représentaient, en termes de primes perçues, plus de la moitié du marché.

Surtout, à une compétition jusqu'alors essentiellement économique s'est ajoutée une compétition d'ordre réglementaire.

La première alerte est venue lorsque les représentants des pays en voie de développement, très dépendants vis à vis de la réassurance étrangère, ont demandé, lors d'un débat à la Conférence des Nations Unies pour la Coopération et le Développement (CNUCED) que soit établie une "liste blanche" des grands groupes internationaux, dont la solidité financière ne ferait pas courir de risques à leurs pays.

Plus récemment, plusieurs propositions de loi du Congrès des Etats-Unis, dont aucune n'a abouti pour l'instant, ont tenté de mettre en place des contraintes financières fortes, telles que l'obligation de provisionner aux Etats-Unis les risques couverts dans

ce pays pour les réassureurs étrangers qui ne sont pas soumis à un contrôle prudentiel dans leur propre pays.

Dans ce contexte, la position des réassureurs français est particulièrement vulnérable puisqu'ils se voient reprocher l'absence de contrôle de la part de l'Etat, susceptible d'asseoir leur crédibilité.

Déjà, à l'occasion de l'examen au Parlement de la loi n° 94-5 du 4 janvier 1994 modifiant le code des assurances en vue notamment de la transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des Communautés européennes, des voix s'étaient élevées, tant à l'Assemblée nationale, qu'au Sénat, où le Président Dailly avait demandé au Gouvernement de mettre à l'étude un tel contrôle (1).

Le Gouvernement ayant procédé à la consultation de la profession, propose aujourd'hui d'établir un contrôle des entreprises de réassurance afin de conforter leur position dans la compétition internationale et d'asseoir ainsi, ce que l'on pourrait appeler leur compétitivité réglementaire.

B. LES MODALITES DU CONTROLE SUR LES SOCIÉTÉS DE RÉASSURANCE

Le contrôle d'une entreprise peut se faire soit au niveau de l'accès à la profession, soit au niveau des conditions d'exercice, soit encore aux deux. Le choix fait par le Gouvernement est celui du seul contrôle des conditions d'exercice (contrôle prudentiel) et par conséquent de l'absence de contrôle à l'entrée. C'est le modèle allemand.

1. L'absence d'agrément à l'entrée

Il eut été envisageable, afin d'asseoir la crédibilité des entreprises de réassurance, de mettre en place, comme c'est le cas en matière d'assurance directe, un système d'agrément délivré par des autorités désignées par l'Etat. C'est du reste ce que réclamait une partie, minoritaire, de la profession.

1. Journal Officiel des débats du Sénat, séance du 7 octobre 1993 p 2845 et suivantes.

Cependant, un tel système risque, dans le cas particulier de la réassurance, de présenter plus d'inconvénients que d'avantages.

En premier lieu, s'agissant d'un marché libre au regard de la législation européenne, il doit être clair que l'agrément délivré par les autorités françaises ne vaudrait en aucun cas passeport européen.

En second lieu, les critères sur la base desquels il faudrait établir l'agrément, tiendraient forcément compte des niveaux de fonds propres des grands groupes actuels, si l'on ne veut pas sortir du marché l'un quelconque de ces groupes. Cela risquerait, par la suite, d'avoir un effet malthusien sur la profession ce qui, s'agissant d'un marché de professionnels où la sélectivité s'opère par le marché, n'a pas grand sens. Tout au contraire, l'on risquerait de déresponsabiliser certains professionnels qui penseraient que l'agrément vaut en soi garantie de risque et les dispenserait de vérifier par eux mêmes la solvabilité de l'entreprise avec laquelle ils ont décidé de contracter.

Enfin, l'agrément risquerait de pénaliser les entreprises françaises par rapport à leurs homologues étrangères qui n'y sont pas soumises. En effet, peu de pays ont décidé d'imposer ce type de contrôle et ceux qui l'ont fait, comme la Grande-Bretagne, sont précisément ceux où la réassurance se porte le plus mal.

2. Un contrôle prudentiel fort

L'établissement d'un contrôle prudentiel fort répond à un triple objectif :

- imposer une évaluation prudentielle sincère des risques réassurés et un provisionnement également sincère de ces risques ;
- imposer la publication des informations financières concernant les entreprises de réassurance, afin de permettre au marché d'avoir une idée précise de la solvabilité financière des entreprises ;
- assurer le respect de cette réglementation par un système gradué de sanctions.

Le principe du contrôle est posé par l'article premier du présent projet de loi. Le ministre chargé de l'économie élabore les règles prudentielles (article 4) et d'informations (article premier) que les entreprises de réassurance devront respecter. La surveillance du

respect de ces règles est confiée à la commission de contrôle des assurances (article premier).

II - LE CONTRÔLE DE LA SOLVABILITE DES GROUPES D'ENTREPRISE SUR BASE CONSOLIDEE

Les deuxièmes directives en matière d'assurance avaient introduit une obligation de présentation des comptes des groupes sous forme consolidée, mais pas de normes de solvabilité à respecter.

Le gouvernement complète le dispositif en ce sens. C'est l'objet de l'article 4 du présent projet de loi.

A. LES RAISONS D'INSTAURER DES NORMES DE SOLVABILITE SUR BASE CONSOLIDEE

On peut en distinguer trois :

- le retard du processus de décision européen en la matière ;
- la pertinence d'un tel contrôle au regard de la structure de l'assurance en France ;
- les risques liés à l'absence de règles de cette nature.

1. Une anticipation sur le processus européen

Le monde des assurances est en retard sur le monde bancaire et sur celui des services d'investissement en matière de solvabilité consolidée. S'agissant des banques, les directives correspondantes sont déjà en vigueur (elles datent de 1983 et 1992). Pour les services d'investissement, la directive sur l'adéquation des fonds propres doit être transposée avant le 1er juillet 1995.

En matière d'assurance, la commission européenne en est encore au stade de l'élaboration d'un avant-projet de proposition. Le gouvernement espère que le dépôt de la proposition aura lieu sous

présidence française, avant le 1er janvier 1996. Mais il est exclu que la directive puisse être adoptée avant le 1er juillet 1996, ce qui conduirait à une date-butoir de transposition au 1er juillet 1997, selon le scénario le plus rapide.

Si on peut s'interroger sur la pertinence d'une anticipation sur le droit européen, il est également permis de se demander s'il est raisonnable d'attendre si longtemps avant de prendre des mesures qui s'imposent, quitte à les modifier au moment venu (1).

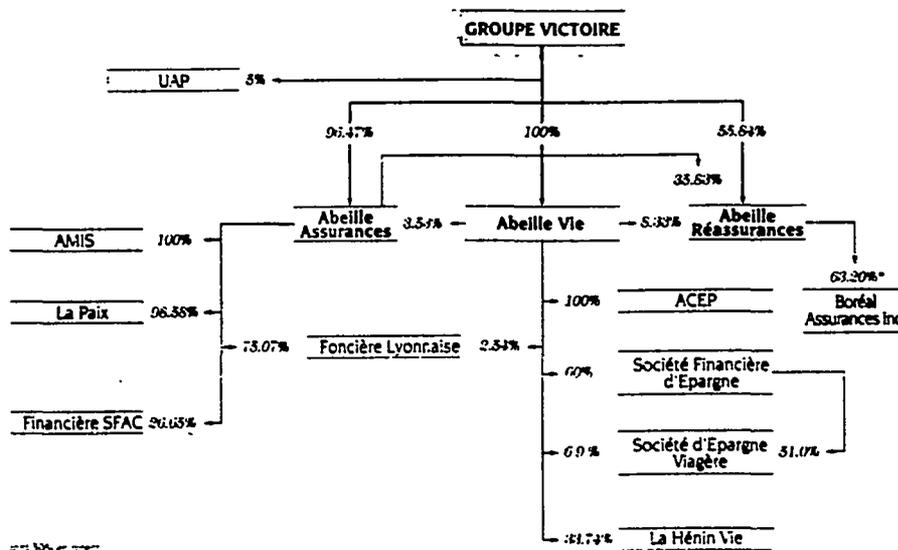
2. La structure de l'assurance en France

En France, l'assurance est pratiquement exclusivement pratiquée au sein de groupes d'entreprises très importants, et qu'il n'existe quasiment pas de sociétés indépendantes.

S'agissant des entreprises à forme commerciale, les groupes ont souvent des ramifications multiples, sous la direction d'une "société centrale". Le groupe UAP, le plus important de France, compte ainsi 75 entités.

Mais il en est de même des entreprises à forme mutuelle, qui n'ont pas entre elles de liens en capital, mais constituent souvent un agrégat d'entreprises qui se réassurent entre elles et fonctionnent avec des services communs.

Un exemple de groupe d'assurance : le groupe Victoire



1. Directive du conseil du 13 juin 1983 relative à la surveillance des établissements de crédit sur base consolidée modifiée par la directive du conseil du 6 avril 1992.

Par conséquent, il est difficile d'apprécier, dans l'intérêt des assurés, la situation financière d'une entreprise d'assurance sans tenir aucun compte du groupe dans lequel elle est insérée, et des menaces qui pèsent éventuellement sur elle à cause des liens étroits, en amont et en aval, qu'elle entretient avec d'autres entreprises.

3. Les risques liés à l'absence de solvabilité consolidés

L'obligation de publier de tels comptes, qui existe actuellement, n'entraîne sur eux qu'un contrôle formel en l'absence de normes de solvabilité consolidée.

Mais l'essentiel est de prendre conscience des risques de démultiplication des engagements par comptage multiple des fonds propres.

Un exemple simple permet d'appréhender le phénomène :

. Schématiquement, dans le domaine de l'assurance-dommages, les fonds propres doivent représenter 20 % du chiffre d'affaires (primes), qui est lui-même représentatif d'un certain volume de risques couverts par l'assuré.

. Supposons qu'une société holding détient 1 de capital et qu'elle fasse un emprunt de 4. Elle peut alors constituer une filiale d'assurance, dont les fonds propres sont dotés de 5 (4 + 1).

. Avec 5 de capital, elle peut générer 25 de chiffre d'affaires. Mais en réalité, les vrais fonds propres, constitués à l'origine, ne sont que de 1. Le ratio de solvabilité, sur base consolidée, n'est donc que d'1/25e, très inférieur à la marge de solvabilité prescrite sur base individuelle.

. En cas de sinistre majeur, un tel assureur ne pourrait pas faire face à ses obligations.

Ce problème prudentiel a pris de l'ampleur ces dernières années, avec les difficultés croissantes qu'ont connues les entreprises

d'assurance. Il s'agit d'un métier ou la fuite en avant est tentante, en générant du chiffre d'affaires pour faire face aux risques et engagements échus.

B. LES MODALITES RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent projet de loi prévoit les règles nécessaires à un contrôle de l'assurance sur base consolidée. Il étend ~~assez~~ largement les compétences de la commission de contrôle des assurances.

Cependant, il le fait dans le souci de ne pas aller au-delà, et de ne pas empiéter sur d'autres domaines du contrôle sur base consolidée.

1. Les modifications nécessaires

Avant de créer les règles de solvabilité sur base consolidée, le gouvernement propose trois modifications préalables du droit en vigueur :

- la première est la création de la notion de société de participations d'assurance. Elle ne désigne pas des entreprises d'assurance, mais des sociétés de portefeuille (holdings), dont l'activité principale est de gérer des participations dans des entreprises d'assurance.

- la deuxième est l'extension à la réassurance du contrôle comptable sur base individuelle.

- la troisième est la distinction, selon le type de groupe d'assurances (avec liens en capital ou non), entre les comptes consolidés et les comptes combinés. Cette dernière notion est en phase d'élaboration au Conseil National de la Comptabilité.

Ces trois innovations posées, et sachant que l'obligation de consolidation existe déjà, il ne reste plus qu'à créer des normes de solvabilité sur base consolidée, qui trouveront probablement leur inspiration dans l'actuelle marge de solvabilité sur base individuelle. Le contenu précis de ces règles sera de la compétence du pouvoir réglementaire.

2. Les principes non modifiés

Il est ainsi proposé de créer un contrôle prudentiel exhaustif sur l'assurance en France, auquel aucune branche n'échappera, sur base individuelle comme sur base consolidée.

Il s'agit donc d'une protection supplémentaire conférée à l'assuré par le législateur.

Mais ce contrôle complet n'entraînera pas d'autres contraintes pour les entreprises d'assurance.

A cet égard, trois principes sont maintenus :

① L'autonomie de l'assurance vis-à-vis de la banque

Aucun parallèle n'est fait entre le contrôle prudentiel des groupes bancaires et celui des groupes d'assurances. Les contrôles obéissent à des logiques de nature très différente, ne serait-ce que parce que les ratios pertinents ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Aucune distorsion ne sera donc introduite dans le traitement des deux activités.

② Les conglomérats ne sont pas concernés

La création d'un contrôle consolidé des groupes d'assurance ne présume pas de l'avenir d'un éventuel contrôle consolidé des conglomérats financiers en tant que tels (conglomérats réunissant des activités de banque, d'assurance et d'intermédiation financière). Les risques visés par le présent projet sont propres à l'assurance, et ne prennent pas en compte les risques de contregion des difficultés d'une activité vers les autres, qui sont des risques d'une autre nature. Il n'est pas question de proposer une immixtion des autorités de contrôle bancaire ou d'assurance hors de leur domaine respectif de compétence. Le contrôle des conglomérats fait actuellement l'objet de négociations au sein de l'Union Européenne, et il est encore trop tôt pour savoir quelle forme il prendra.

3. Les règles de solidarité intragroupe sont inchangées

Les règles de responsabilité et de solidarité à l'intérieur des groupes d'assurance ne sont pas modifiées. chaque entreprise restera responsable de ses comptes individuels et il n'y aura pas d'obligation réciproque entre les différentes sociétés d'un groupe quant à un besoin de renflouement éventuel.



ARTICLE PREMIER

Contrôle de l'Etat sur les entreprises pratiquant la réassurance et sur les sociétés de participation d'assurance

Commentaire : Le présent article instaure le contrôle de l'Etat sur les sociétés de réassurance et sur les sociétés de participation d'assurance.

I - LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Le paragraphe I de l'article premier précise que l'article L 310-1 ne s'applique qu'aux entreprises qui pratiquent, "sous forme d'assurance directe".

Le paragraphe II de l'article premier crée un article L 310-1-1 dans le code des assurances visant à instaurer un contrôle de l'Etat sur les sociétés de réassurance. Cet article dispose que "les entreprises pratiquant la réassurance, mais ne pratiquant pas l'assurance directe, dont le siège social est situé en France, sont soumises au contrôle de l'Etat dans les conditions particulières définies au présent livre".

Il y a donc désormais deux contrôles distincts : d'une part, celui des entreprises qui pratiquent l'assurance directe de façon exclusive ou non, (article L 310-1), d'autre part, celui des entreprises qui ne pratiquent que la réassurance (article L 310-1-1).

Le paragraphe V de l'article confie à la commission de contrôle des assurances (article L 310-12) le soin de contrôler le respect, par les entreprises de réassurance et par les sociétés de participations d'assurance, des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables. Il renvoie par ailleurs à un arrêté du ministre chargé de l'économie le soin de fixer la liste des informations que ces entreprises devront communiquer périodiquement à la commission de contrôle des assurances.

Les paragraphes III, IV et VI effectuent la coordination conséquente à l'établissement d'un contrôle sur les entreprises de réassurance.

II - LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a apporté que des précisions d'ordre rédactionnel sur ce premier article.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Modalités et Sanctions du contrôle de l'Etat sur les entreprises pratiquant la réassurance et sur les sociétés de participation d'assurance

Commentaire : Le présent article poursuit les mesures de coordination nécessitées par la soumission des entreprises de réassurance et de participations d'assurance au contrôle de l'Etat et instaure le régime des sanctions applicable à ce contrôle.

I - LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Le paragraphe I étend aux entreprises de réassurance et aux sociétés de participations d'assurance, les pouvoirs reconnus à la Commission de contrôle des assurances, en matière d'assurance directe, d'effectuer des contrôles sur pièces et sur place (article L 310-13 du code des assurances).

Le paragraphe II étend de la même façon le droit d'investigation de la Commission de contrôle (article L 310-14 du code des assurances).

Le paragraphe III établit (nouvel article L 310-18-1) au profit de la Commission de contrôle, à l'instar de ce qui existe déjà pour les entreprises d'assurance directes, un pouvoir de mise en garde et d'injonction pour les entreprises de réassurance et les sociétés de participations d'assurance. Il établit par ailleurs, un régime de sanctions, distinct de celui des entreprises d'assurance directes. Ce régime comprend l'avertissement, le blâme et la sanction pécuniaire. Il ne comprend ni l'interdiction d'effectuer certaines opérations, ni la suspension d'un ou plusieurs dirigeants de l'entreprise, ni le transfert d'office de tout ou partie du portefeuille. Par construction, il ne prévoit pas non plus le retrait d'agrément.

Le paragraphe IV étend la possibilité accordée à la Commission de contrôle de délier du secret professionnel les

commissaires aux comptes d'une entreprise de réassurance ou de participations d'assurance.

Le **paragraphe V** étend la possibilité accordée à la commission de contrôle des assurances de transmettre le dossier d'une entreprise de réassurance ou de participations d'assurance au procureur de la République lorsqu'elle constate des faits de nature à justifier des poursuites pénales.

Le **paragraphe VI** étend le monopole de l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire accordé à la commission de contrôle, aux entreprises de réassurance.

II - LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a décidé de prévoir expressément, la possibilité pour la Commission de contrôle des assurances, de publier les sanctions infligées en application de l'article L 310-18-1 du code des assurances.

Votre Commission des finances approuve cette précision.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

Infractions et incompatibilités concernant les entreprises pratiquant la réassurance et les sociétés de participation d'assurance

Commentaire : Le présent article soumet les entreprises de réassurance et de participations d'assurance au même régime d'infractions et d'incompatibilités que celui applicable aux entreprises d'assurance directes.

Le paragraphe I de cet article fait application aux entreprises de réassurance et aux sociétés de participations d'assurances du régime d'infractions à l'égard de la Commission de contrôle des assurances, applicable aux entreprises d'assurance directes. Ce régime prévoit, notamment, que le fait de ne pas répondre, de répondre de façon inexacte ou mensongère aux demandes d'information de la Commission de contrôle ou encore de procéder à des dissimulations frauduleuses sont punis d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 2 millions de francs.

Le paragraphe II étend de la même façon le régime des incompatibilités applicables aux dirigeants des entreprises d'assurance directes, aux dirigeants des entreprises de réassurance et de sociétés de participations d'assurance. Ce régime interdit aux personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pour certaines infractions pénales, limitativement énumérées, d'une infraction à la législation sur les chèques, d'une condamnation d'une juridiction étrangère, d'une mesure de faillite personnelle ou encore d'une mesure de destitution de fonctions d'officiers ministériel en vertu d'une décision judiciaire, de fonder, diriger ou administrer une entreprise d'assurance.

Le paragraphe III étend l'interdiction, pour une personne condamnée pour ne pas avoir respecté les incompatibilités précédemment mentionnées, d'être employé, à quelque titre que ce soit, dans l'entreprise d'assurance, de réassurance ou dans la société de participations d'assurance, dans laquelle il exerçait des fonctions

de direction, de gestion, ou dont il était membre du conseil d'administration ou de surveillance.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Règles de solvabilité

Commentaire : Le présent article donne à la Commission de contrôle des assurances les moyens d'appréhender la situation financière des entreprises d'assurance directe, de réassurance et des groupes d'assurance sur base consolidée ou combinée.

A cette fin, il institue une obligation de consolidation des comptes des sociétés de participation d'assurance, catégorie elle-même créée par cet article ; il étend les règles prudentielles et comptables des entreprises d'assurance directe à la réassurance, et soumet l'ensemble du secteur à des normes de solvabilité sur base consolidée ou combinée.

L'ordre des dispositions du présent article, conforme à l'ordre d'insertion des différents articles nouveaux dans le code des assurances, ne rend pas compte de la succession des différentes opérations intellectuelles rendant possible le contrôle de solvabilité sur base consolidée. Cette succession est la suivante :

- création de la notion de société de participations d'assurance ;
- extension des règles comptables sur base individuelle aux entreprises de réassurance ;
- obligation pour les groupes d'entreprises quelle qu'en soit la forme de publier des comptes consolidés ou combinés ;
- respect des normes de solvabilité sur base consolidée ou combinée.

I - LA NOTION DE SOCIETE DE PARTICIPATIONS D'ASSURANCE

La définition de cette notion fait l'objet de l'article L.345-1 nouveau (paragraphe III du présent article). Celui-ci s'insère dans le chapitre V (comptes consolidés) du titre IV (dispositions comptables et statistiques) du livre III (les entreprises) du code des assurances.

On comprend que l'existence de cette notion est indispensable à la création d'un contrôle comptable sur base consolidée. La société de participations d'assurance n'est en effet ni une entreprise d'assurance, ni de réassurance : c'est une société de portefeuille (holding). Par conséquent, l'extension des règles applicables aux entreprises d'assurance directe ne va pas de soi. Or un contrôle des comptes consolidés ne peut se concevoir sans contrôle d'une holding de tête.

La notion de société de participations d'assurance est directement inspirée de celle de compagnie financière, telle qu'elle figure aux articles 72 à 74 de la loi bancaire du 24 janvier 1984 modifiée sur ce point par la loi n° 93-1444 du 31 décembre 1993.

Pour être société de participations d'assurance, une entreprise doit remplir deux critères cumulatifs :

- un critère de nature d'activité, c'est-à-dire avoir pour activité principale de gérer un portefeuille de participations dans des entreprises d'assurance ou de réassurance. De ce point de vue, la société de participations d'assurance peut n'avoir pas elle-même d'activités d'assureur ou de réassureur. En revanche, une société de portefeuille qui détiendrait parmi d'autres des participations dans le secteur des assurances, à titre accessoire ou de diversification, ne répond pas à la définition. Cela exclut notamment les conglomérats financiers ou les groupes bancaires détenant une ou plusieurs filiales d'assurance. Le présent article n'a en aucun cas pour but de viser la solvabilité des conglomérats, laquelle fait actuellement l'objet de débats en vue de l'élaboration d'une proposition de directive ;

- un critère de pouvoir effectif de contrôle sur une ou plusieurs entreprises d'assurance ou de réassurance, que cela soit par des participations directes, ou de façon intermédiaire à travers une ou plusieurs filiales. C'est un critère qui donne son intérêt au contrôle sur base consolidée.

La notion de société de participations d'assurance se substitue partiellement à celle d' "ensemble d'entreprises d'assurance" contenue dans l'actuel article L.345-1. Ce concept n'est plus en effet suffisant : il suppose que la holding de tête soit une entreprise d'assurance, et que l'ensemble soit exclusivement formé d'entreprises d'assurance ou à la rigueur de mutuelles. Or, l'exclusion du périmètre de consolidation d'une entreprise au motif qu'elle ne serait pas elle-même entreprise d'assurance ferait perdre leur sens aux comptes consolidés.

II - L'EXTENSION DES REGLES COMPTABLES SUR BASE INDIVIDUELLE AUX ENTREPRISES DE REASSURANCE

Ne faisant pas l'objet du contrôle de l'Etat jusqu'à l'adoption du présent projet, les entreprises françaises de réassurance ne sont pas soumises à des règles comptables spécifiques au code des assurances.

L'article L.342-1 nouveau (paragraphe II du présent article), qui s'insère au chapitre II (la comptabilité des entreprises d'assurance et de capitalisation) du titre IV, a pour but de mettre fin à cette situation.

Cet article nouveau soumet les entreprises de réassurance à deux types d'obligations nouvelles et spécifiques :

- une **évaluation des actifs** (placements représentatifs de provisions techniques, actifs représentatifs de fonds propres) et des engagements (risques couverts pour les assurances de dommage, dettes à terme pour l'assurance-vie) ;

- des **règles de tenue, de présentation et de publication des comptes.**

Ces obligations sont les mêmes que celles qui incombent aux entreprises d'assurance directe ayant leur siège en France.

Pour définir ces obligations, l'article L.342-1 nouveau ne fait pas référence à d'autres articles du code qui seraient applicables aux entreprises d'assurance directe en la matière, pour la simple raison qu'aucune obligation comptable ne figure dans la partie législative et que le chapitre dans lequel cet article s'insère est actuellement vacant.

Ces obligations sont définies au niveau réglementaire, par les articles R.342-1 à R.344-1 (décrets) et A.342-1 à A.344-8 (arrêtés). Cette partie réglementaire détaille de façon très précise les règles d'évaluation d'actifs et de présentation des comptes.

Par conséquent, en établissant une parité d'obligations entre les entreprises d'assurance et de réassurance, le présent article a pour effet d'élever au niveau législatif le principe des obligations comptables pour ces deux secteurs, puisque ces obligations ne sont pas prévues par la loi actuelle pour l'assurance directe.

Cette parité est établie "*sous réserve des adaptations fixées par voie réglementaire*". Il ne faut pas comprendre ces adaptations comme pouvant porter sur les principes énoncés par l'article L.342-1 lui-même, mais comme pouvant porter sur la partie réglementaire correspondante. En effet, cette partie sera applicable dans son entier aux entreprises de réassurance dès l'entrée en vigueur de l'article L.342-1 nouveau (soit pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 1995). Or, la réassurance peut nécessiter des règles particulières. Par exemple, les réassureurs sont amenés à tenir une comptabilité en plusieurs devises, ce qui n'est pas le cas des assureurs directs, et n'est donc pas prévu par la réglementation comptable actuelle.

III - L'OBLIGATION DE PUBLIER DES COMPTES CONSOLIDES OU COMBINES

L'article L.345-2 nouveau reprend la substance de l'actuel article L.345-1, introduit par la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 votée pour la transposition des deuxièmes directives d'assurance.

Par rapport à l'actuel article L.345-1 qui créait déjà une obligation de publication de comptes consolidés pour les groupes d'assurance, l'article L.345-2 nouveau innove sur deux points :

- il étend le champ d'application aux entreprises de réassurance ;

- il introduit la notion de comptes combinés qui permet de faire la distinction entre les obligations des groupes formés par des liens en capital et ceux dont les liens sont d'une autre nature.

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'OBLIGATION DE CONSOLIDATION OU DE COMPTES COMBINÉS

1. Les deux types de groupements visés

Ce champ d'application recouvre deux groupements distincts selon la nature de leurs liens.

L'article L.345-1 fait en effet déjà la distinction entre les groupes d'assurance dont les entités sont agrégées par des liens en capital (1° de l'article L.345-1) et ceux dont les liens sont d'une autre nature (administration et comportement communs au 2° ou liens de réassurance importants et durables au 3°).

L'Assemblée nationale a adopté un amendement destiné à simplifier la définition de cette seconde catégorie de groupes. Cette définition est en effet reprise de l'actuel article L.345-1 (2° et 3°). Elle est extensive, c'est-à-dire qu'elle énumère différents types de liens autres qu'en capital qui peuvent exister entre des entreprises pour former un groupe.

L'Assemblée nationale lui a préféré une définition a contrario dont les modalités sont renvoyées à un décret, et dont la portée est plus certaine que l'actuelle définition.

Cependant, la notion de liens de "*participation juridique*" n'a pas le sens souhaitable, et il faut donc lui substituer la notion de liens "*en capital*". Votre rapporteur vous propose un amendement en ce sens.

Concrètement, les groupes visés par cette notion sont essentiellement les groupes de sociétés d'assurance à forme mutuelle (à ne pas confondre avec les mutuelles d'assurance-maladie), qui ont des liens étroits de réassurance et d'administration commune, mais pas de liens en capital.

En réalité, l'article L.345-2 proposé ne crée pas d'obligation nouvelle, mis à part l'extension qui est faite aux entreprises de réassurance.

On peut enfin remarquer que pour les entreprises d'assurance directe, l'obligation de consolidation pèse sur des entreprises ayant un siège en France. Les filiales d'un groupe dirigé de l'étranger ne pourront donc se contenter de la consolidation effectuée par l'entreprise mère étrangère.

2. L'entreprise sur laquelle pèse l'obligation

Cette entreprise est en principe la société de tête de groupe. Sa définition est renvoyée à un décret en Conseil d'Etat.

L'article L 345-2 nouveau introduit deux précisions à cet égard :

- les entreprises déjà incluses dans un périmètre de consolidation ne sont pas soumises à l'obligation de publier des comptes consolidés. Par conséquent, une seule entreprise des groupes avec liens au capital doit publier les comptes consolidés. Il faut noter sur ce point que la symétrie n'est pas établie avec les groupes sans lien en capital, une telle exemption n'étant pas expressément prévue. On peut en déduire que toutes les entreprises du groupe doivent publier des comptes combinés. **Notre rapporteur vous présente un amendement tendant à établir cette symétrie.**

- la notion de sociétés de participation d'assurances permet d'inclure avec certitude dans le champ d'application les sociétés de portefeuille n'ayant pas d'activité propre d'assurance et les entreprises hors du secteur des assurances incluses dans un groupe d'assurances.

L'innovation majeure introduite par cet article L.345-2 est la possibilité pour la Commission de contrôle des assurances d'exempter de comptes consolidés une société de participation d'assurance dès lors qu'elle jugerait plus pertinent d'établir la consolidation à partir d'une autre entreprise du groupe (deuxième alinéa de l'article L.345-2 du projet initial).

Il est vrai qu'en vertu des articles 72 à 74 de la loi bancaire, il n'est pas possible à la Commission bancaire d'accorder une telle dérogation dans son domaine de compétence.

Il semble aussi que cette exemption constitue une exception aux principes du droit comptable.

Il faut cependant relativiser la portée de l'exception proposée : elle ne touche que les sociétés de participations d'assurance, et non pas les entreprises mères effectuant à titre principal le métier d'assureur.

Il se peut en effet que la holding de tête soit une simple coquille juridique (société-écran) et que le contrôle de comptes consolidés à son niveau ne permette pas réellement d'appréhender la situation financière du groupe.

On peut également rencontrer deux autres cas de figures :

- la société de participations d'assurance coiffe un groupe assez diversifié. La Commission de contrôle des assurances peut juger préférable de contrôler le sous-groupe d'assurances stricto-sensu à l'intérieur de l'ensemble ;

- la société de participations d'assurance coiffe un groupe international. La Commission de contrôle des assurances ne s'intéresse alors qu'à la partie française de l'ensemble.

L'obligation stricte de consolidation à la tête peut nuire à la juste appréciation de la solvabilité d'un groupe d'assurance pour ses activités en France, les comptes confondant alors la situation d'autres métiers ou d'assurance à l'étranger.

La solution retenue par le Gouvernement est pragmatique en permettant à la Commission de contrôle des assurances d'adopter le point de vue le plus pertinent pour la protection des assurés.

B. LA NOTION DE COMPTES COMBINÉS

L'actuel article L.345-1 fait obligation aux groupes d'entreprises d'assurance de publier des comptes consolidés quelle que soit la nature du groupement.

Le présent article distingue deux situations :

- les groupes dont les entités ont des liens en capital sont tenus de publier leurs comptes consolidés ;

- les groupes dont les liens sont d'une autre nature publient des comptes combinés. Par définition, les sociétés de participations d'assurance sont exclues de cette seconde catégorie.

L'introduction de cette notion dans le code des assurances anticipe sur les résultats de travaux actuellement menés par le Conseil national de comptabilité en vue d'élaborer le contenu des comptes combinés.

Les comptes combinés seront vraisemblablement très proches, dans le mode de calcul, des comptes consolidés, effectués par agrégation des postes des différentes entreprises constituant un groupe. La différence principale résultera de l'absence de liens en capital, qui figurent à l'actif d'une entreprise et au passif d'une autre. Il est souhaitable que les conclusions du Conseil national de comptabilité soient rendues avant le 1er septembre 1995. A défaut, il faut admettre que les groupes d'assurance sans lien en capital continueront de publier des comptes consolidés.

IV - LE RESPECT DE NORMES DE SOLVABILITE SUR BASE CONSOLIDEE OU COMBINEE

L'article L.334-1 nouveau crée une surveillance des groupes d'assurance sur base consolidée. Le contrôle est de la compétence de la Commission de contrôle des assurances.

Il s'insère dans le chapitre IV (solvabilité des entreprises) du titre III (régime financier).

Il faut noter que ce chapitre est actuellement vacant, la solvabilité des entreprises d'assurance sur base individuelle étant entièrement définie au niveau réglementaire (article R.334-1 et suivants).

La création de ces normes de solvabilité consolidée est la clé de voûte de l'édifice commencé avec la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 qui avait créé l'obligation de publier des comptes consolidés.

En effet, en l'absence de la définition de normes de solvabilité pour les groupes d'assurance, l'obligation de publication de comptes consolidés prévue par l'actuel article L.345-1 n'avait guère de portée, sinon de permettre un contrôle purement formel de la part de la Commission de contrôle des assurances.

C'est donc l'article L.334-1 nouveau qui donne un sens à la notion de groupes d'assurance et aux comptes consolidés ou combinés. Il permettra en effet d'évaluer dans quelle mesure ces groupes sont capables de faire face à leurs engagements, compte tenu des liens qui peuvent exister entre des entreprises à la santé financière très différente.

La réglementation actuelle est organisée autour de la notion de marge de solvabilité, dont il faut dire qu'elle se définit par

des ratios à l'intérieur du passif (Fonds propres/provisions mathématiques) pour l'assurance-vie et par des ratios entre le chiffre d'affaires et les fonds propres (primes-sinitres/fonds propres) pour l'assurance-dommages.

Le présent article renvoie à un arrêté ministériel la définition de la solvabilité pour les groupes d'assurance, qui s'inspirera probablement d'un calcul agrégé de la marge de solvabilité. Il faut mentionner que, quoiqu'il n'en ait pas l'obligation, le ministre de l'économie soumet ses projets d'arrêtés à la commission de la réglementation des assurances. On note néanmoins une différence avec le monde bancaire, où le comité de la réglementation bancaire est à l'origine de la réglementation que le ministre se contente d'homologuer. Il conviendra le moment venu d'étendre la compétence de la CRA aux arrêtés.

L'intérêt principal de cette solvabilité sur base consolidée sera de neutraliser les comptages multiples de fonds propres.

L'obligation de respect de ces normes s'appliquera à toutes les entreprises sur lesquelles pèse l'obligation de publier de tels comptes, que ce soient des entreprises d'assurance directe ou de réassurance, ou des sociétés de participation d'assurance.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 5

Contrats d'assurance de groupe

Commentaire : Le présent article tend à clarifier les relations entre les entreprises d'assurance et les souscripteurs de contrats de groupe lorsque ceux-ci sont des associations régies par la loi de 1901. Dans ce but, il établit la responsabilité des entreprises d'assurance pour les engagements pris vis-à-vis des adhérents de tels contrats et soumet les souscripteurs au contrôle de la Commission de contrôle des assurances.

I - SITUATION ACTUELLE DE L'ASSURANCE DE GROUPE

Les contrats d'assurance de groupe sont des contrats d'assurance-vie, d'assurance de dommages ou de prévoyance, souscrits auprès d'une entreprise d'assurance, par un chef d'entreprise ou par une personne morale (entreprise, association, mutuelle...), dénommé souscripteur, au profit d'un ensemble de personnes physiques, unies par un même lien, et dénommées adhérents ⁽¹⁾.

Ils ont pris une place tout à fait remarquable dans l'assurance, en dépit d'un régime juridique incertain.

1. L'article L 140-1 du code des assurances définit les contrats de groupe comme ceux souscrits « par un chef d'entreprise ou une personne morale en vue de l'adhésion d'un ensemble de personnes répondant à des conditions définies au contrat, pour la couverture des risques dépendant de la durée de la vie humaine, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité ou du risque de chômage ». Ce même article exige que les adhérents aient « un lien de même nature avec le souscripteur ».

A. IMPORTANCE ÉCONOMIQUE DE L'ASSURANCE DE GROUPE

Les modalités de fonctionnement d'un contrat d'assurance de groupe sont très simples. La personne morale, souscripteur, propose le contrat qu'elle a négocié avec un assureur, à l'ensemble de ses adhérents. Chaque adhésion au contrat s'accompagne du versement d'une prime que le souscripteur reverse à l'assureur. Ces contrats présentent ainsi de nombreux avantages pour l'ensemble des intervenants.

Les souscripteurs, tout d'abord, bénéficient d'une formule simple et rapide leur permettant de faire bénéficier l'ensemble d'un groupe des garanties qu'ils souhaitent leur voir accorder. Les adhérents bénéficient pour leur part des conditions avantageuses qui résultent de la négociation en bloc. Les compagnies d'assurance, enfin, se voient déchargés des tâches de présentation des contrats et de collecte des primes.

Le domaine d'élection des contrats de groupe est celui de l'assurance-vie dans lequel, comme le montre le tableau ci-après, les "groupes ouverts" et les "groupes professionnels" représentaient ensemble plus de 65 % des primes en 1992. Ces groupes ouverts sont généralement des associations régies par la loi de 1901 et qui fonctionnent à la façon de centrales d'achat.

VENTILATION DES COTISATIONS D'ASSURANCES EN 1992

	en milliards de francs	en %
Assurance en cas de vie		
Individuels	67.4	34.1
Groupes ouverts	116.2	58.7
Groupes professionnels	12.9	6.5
<i>dont retraites-entreprises</i>	10.0	5.1
Autres	1.3	0.7
Total	197.8	
Assurance en cas de décès		
Individuels	9.7	29.4
Groupes ouverts	2.6	7.9
Groupes professionnels	20.7	62.7
<i>dont contrats emprunteurs</i>	8.0	24.2
Total	33.0	
Réassurance et étranger	7,0	
Bons de capitalisation	27,8	
Assurance santé-accidents	47,8	

Source : Fédération Française des Sociétés d'Assurance

En réalité, le chiffre concernant les groupes ouverts doit être manié avec prudence car il inclut des groupes qui sont soit des démembrements de compagnies d'assurance soit, des associations d'un assureur et d'un établissement de crédit qui trouvent un intérêt commun à mettre en place une association spécialisée. C'est le cas par exemple du contrat *Posteavenir*, distribué par La Poste et dont la Caisse Nationale de Prévoyance est l'assureur (environ 20 milliards de primes collectées en 1993).

Parmi les véritables groupes ouverts, certaines associations ont établi une étroite collaboration avec les entreprises d'assurance. Tel est le cas notamment de l'AFER (360.000 adhérents ; 10,5 milliards de francs de primes collectées en 1993), avec le groupe Victoire, d'ENCRE (3 milliards) avec les AGF, d'AGIPI (3 milliards) avec les AGF, d'ADIF (1,8 milliard) avec les Mutuelles du Mans ou encore du GAIPARE (1,1 milliard) avec le groupe Allianz.

B. LE RÉGIME JURIDIQUE DE L'ASSURANCE DE GROUPE

En dépit de leur grand succès, les contrats de groupe n'ont pas un régime juridique très stable. En effet, les souscripteurs de ces contrats ne sont pas soumis au contrôle de la Commission de contrôle des assurances, ce qui peut sembler normal pour des entreprises ou des groupes professionnels, mais l'est beaucoup moins pour des associations dont le seul but est précisément de placer des contrats d'assurance. L'affaire ATRAI (Association Témoin pour la retraite, l'assurance et l'investissement) a constitué le révélateur de cette lacune. A la suite de sérieuses difficultés dans la gestion de cette association, la commission de contrôle n'a pu contrôler directement le groupe ATRAI et a dû exercer son contrôle sur ATRAI-expansion qui était un cabinet de courtage lié par un mandat de gestion explicite à un groupe d'assurance.

Surtout, la question s'est posée de la nature des liens entre les parties et de la responsabilité de l'assureur à l'égard des engagements pris en son nom par l'association, en l'occurrence ATRAI.

La loi étant muette sur ce point précis, c'est à la jurisprudence qu'a incombé la tâche de définir la nature des liens et l'étendue de la responsabilité. Elle l'a fait, dans un arrêt de la Cour de cassation du 7 juin 1989 qui a établi que "l'adhésion au contrat de groupe, bien que conséquence d'une stipulation pour autrui, n'en crée pas moins un lien contractuel direct entre l'adhérent et l'assureur ; qu'il

n'en est pas différemment lorsque ce contrat charge le souscripteur de l'encaissement des primes pour le compte de l'assureur." Cet important arrêt de la Cour de cassation a posé également le principe selon lequel chaque adhérent a droit, lorsqu'il a payé sa prime, aux prestations prévues au contrat et que, s'il est possible à l'assureur d'opposer individuellement à un adhérent déterminé son absence de paiement, il ne saurait compenser indistinctement sa dette envers certains par sa créance envers d'autres (1).

Il convient de noter que le régime de la stipulation pour autrui, tel que dégagé par la jurisprudence, est particulièrement protecteur des intérêts des adhérents puisqu'il les met à l'abri d'une révocation éventuelle du souscripteur (2) tout en n'empêchant pas celui-ci d'agir directement envers l'assureur (3). Néanmoins, il ne couvre pas le cas où les responsables de l'association encaissent les primes sans les reverser à l'assureur. Auquel cas, l'association n'étant pas réputée avoir stipulé pour autrui, la responsabilité des assureurs ne peut être engagée et les adhérents assument seuls les conséquences financières de la malversation.

C'est pourquoi, le Sénat avait souhaité aller au-delà de ce lien contractuel direct entre l'assureur et l'adhérent et inscrire, dans le projet de loi portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen qui devait devenir la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989, les relations entre l'assureur et l'assuré dans le cadre plus strict d'un mandat légal de gestion. Un amendement émanant de M. Robert Laucournet avait en effet été adopté en première lecture devant la Haute assemblée qui prévoyait que, "pour l'exécution du contrat d'assurance de groupe, le souscripteur est réputé agir à l'égard de l'adhérent ou du bénéficiaire pour le compte de l'organisme assureur." Cette disposition avait été supprimée par l'Assemblée nationale qui craignait, outre un renchérissement des primes, une déresponsabilisation des souscripteurs dans la gestion des contrats.

C'est pourtant, à peu de choses près, ce que nous proposons de faire aujourd'hui le Gouvernement.

1. Cass. civ., 7 juin 1989 C^o Via assurances-vie contre Association de prévoyance des commerçants, artisans, professions libérales, industriels et leurs salariés. Bull. 1989 I n° 233 p. 115.

2. Cass. civ. Ste Henckel Bonetti, inédit au Bulletin de la Cour, «Attendu que si les stipulations d'un contrat d'assurance de groupe réduisant ou supprimant les droits de l'adhérent qui n'auraient pas été portées à sa connaissance ne lui sont pas opposables, et si les dispositions d'une stipulation pour autrui, une fois acceptées par leur bénéficiaire, ne peuvent être révoquées par le stipulant, ...»

3. Cass. civ., 7 juin 1989 C^o Via assurances-vie précité, «Attendu que le stipulant d'une stipulation pour autrui a qualité pour exiger l'application du contrat dont il est le souscripteur».

II - LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Le projet du Gouvernement propose d'établir un contrat légal de gestion entre les assureurs et les souscripteurs, de prévoir la poursuite de plein droit du contrat en cas de disparition du souscripteur et de soumettre enfin le contrôle des souscripteurs à la compétence de la Commission de contrôle des assurances.

A. L'ÉTABLISSEMENT D'UN MANDAT LÉGAL DE GESTION ENTRE ASSUREURS ET SOUSCRIPTEURS

L'article 5 prévoit en effet que, pour les contrats de groupe, *«le souscripteur est, tant pour les adhésions au contrat que pour l'exécution de celui-ci, réputé agir à l'égard de l'adhérent, de l'assuré et du bénéficiaire, en tant que mandataire et pour le compte de l'entreprise d'assurance auprès de laquelle le contrat a été souscrit»*.

L'établissement irréfragable d'un tel mandat de gestion aurait pour conséquence directe de rendre les assureurs responsables de tous les agissements des souscripteurs, aussi bien dans la collecte des primes, (adhésions au contrat) que dans le versement des prestations (exécution du contrat). Celui-ci serait donc contraint de sélectionner, avec le plus grand soin, les organismes professionnels ou les associations avec lesquels il déciderait de contracter.

Il convient également de préciser que le champ d'application de cette disposition est extrêmement restreint puisqu'elle ne s'applique pas :

- aux contrats de groupe régis par le titre premier de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques, c'est à dire ceux mis en oeuvre par des entreprises relevant du code des assurances et par les institutions de prévoyance relevant du code de la sécurité sociale et du code rural (ces contrats concernent les risques, comme l'invalidité ou le décès, couverts par ce que l'on appelle la prévoyance complémentaire) ⁽¹⁾ ;

1. L'article 8 de cette même loi dispose en effet que pour l'exécution du contrat, le souscripteur est réputé agir à l'égard de l'assuré ou de l'adhérent pour le compte de l'organisme qui délivre sa garantie.

- aux contrats collectifs de capitalisation présentant les mêmes caractéristiques que les contrats de groupe au sens de l'article L 140-1 ;

- aux contrats par lesquels les salariés d'une entreprise sont garantis collectivement, soit sur la base d'une convention ou d'un accord collectif, soit à la suite de la ratification par la majorité des intéressés d'un projet d'accord proposé par le chef d'entreprise, soit par décision unilatérale de l'employeur.

B. LA POURSUITE DE PLEIN DROIT DU CONTRAT EN CAS DE DISPARITION DU SOUSCRIPTEUR

Le troisième alinéa du texte proposé par l'article 5 pour l'article L 140-6 nouveau du code des assurances dispose en effet que, *« en cas de dissolution ou de liquidation de l'organisme souscripteur, le contrat se poursuit de plein droit entre l'entreprise d'assurance et les personnes antérieurement adhérentes au contrat de groupe »*.

Une telle disposition qui, compte tenu de sa place dans le texte, et contrairement à l'établissement du mandat légal de gestion, s'appliquerait également aux contrats de prévoyance complémentaire et aux contrats de capitalisation, a le mérite de la clarté. Mais il convient d'observer qu'elle ne change rien par rapport au droit existant qui fait découler la survie du contrat de l'existence d'un lien direct entre l'assureur et le bénéficiaire ⁽¹⁾ et qu'elle est par ailleurs contenue dans la première disposition puisque l'établissement d'un mandat légal de gestion aurait pour conséquence nécessaire, le maintien des obligations de l'assureur en cas de disparition du souscripteur.

C. LA COMPÉTENCE DE PRINCIPE DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE DES ASSURANCES SUR LES SOUSCRIPTEURS DE CONTRATS DE GROUPE

La compétence de la Commission de contrôle des assurances résulte implicitement de la qualification de mandat de gestion du lien souscripteur-assureur dans la mesure où le cinquième alinéa de l'article L 310-12 du code des assurances prévoit que la

1. Cass. civ Ste Henckel Bonetti précité

Commission de contrôle «peut décider de soumettre au contrôle toute personne physique ou morale ayant reçu d'une entreprise (d'assurance) un mandat de souscription ou de gestion, ou en exerçant, à quelque titre que ce soit, le courtage d'assurance.»

Il convient d'ajouter enfin que le paragraphe II de l'article 6 prévoit l'application rétroactive, des dispositions qui viennent d'être décrites, aux contrats en cours.

III - LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa Commission des finances, a entendu exclure du champ d'application de cet article, les organismes sur la fiabilité desquels il n'y avait aucun doute, à savoir : les entreprises et groupes d'entreprises, les groupements professionnels, les organisations représentatives d'une profession non salariée ou d'agents des collectivités publiques et enfin, les établissements de crédit pour les contrats de groupe ayant pour objet la garantie de remboursement d'un emprunt.

Cette réduction du champ d'application de l'article 5 dont on pourrait craindre qu'elle donne lieu à des détournements d'objet compte tenu de l'imprécision de la notion "d'organisation représentative d'une profession non salariée" est en fait assez bien encadrée, puisqu'elle se réfère à la population des organismes visés à l'article 998-1 du code général des impôts.

IV - LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Votre Commission des finances approuve la clarification du régime juridique des contrats de groupe. Néanmoins, elle estime que le fait de faire peser sur l'assureur une responsabilité totale, dont il ne pourrait se dégager en aucune manière est excessif. Tel serait le cas par exemple, si les dirigeants de l'association percevaient des primes, avec ou sans l'accord de l'assureur, sans jamais les reverser à ce dernier (risque ATRAI). L'assureur serait ainsi rendu responsable pour des engagements qu'il ignorerait avoir jamais pris et c'est sans doute une des raisons qui ont motivé l'avis du Conseil national des assurances dans le sens d'un retrait de cet article du présent projet de loi.

Une telle disposition risquerait en effet de conduire à terme à la disparition de ce type de distribution, dont nous avons vu qu'il comportait pourtant de nombreux avantages.

Aussi, votre Commission des finances vous proposera un amendement, permettant à l'assureur de dégager sa responsabilité à condition que l'association ou son représentant informe au préalable l'adhérent, par un document distinct de la notice d'assurance, les actes qu'il n'est pas habilité à faire, y compris, le cas échéant, l'encaissement des primes.

Cette solution laisserait aux intervenants la possibilité de s'organiser de la façon la plus souple possible. Les assureurs pourraient laisser les associations en qui ils ont pleine confiance percevoir les primes à leur place, ou décider au contraire de ne pas les y autoriser. Les représentants des associations devraient, par une démarche positive, informer les adhérents des actes qu'ils n'ont pas le droit de faire. La responsabilité des assureurs serait engagée au cas où ce document ne serait pas remis. Mais dans l'hypothèse où il serait remis, les assureurs verraient leur responsabilité dégagée si les adhérents ont décidé, nonobstant l'avertissement, de verser les primes au représentant de l'association ou de le laisser exécuter des actes qu'il n'a pas le droit de faire.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 6

Date d'entrée en vigueur

Commentaire : Le présent article fixe au 1^{er} janvier 1995 la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux assurances du présent projet de loi.

Il faut observer que ce délai n'est pas lié à un impératif européen, puisque rien est encore prévu en ce domaine par l'Union européenne.

Seul un souci de commodité pour les entreprises et de temps pour l'élaboration des textes d'application guide l'octroi d'un tel délai.

Il faut enfin noter que si le principe d'une application au 1er janvier 1995 est retenu pour l'ensemble des dispositions relatives aux assurances, il est fait un cas particulier des dispositions comptables (comptabilité des entreprises de réassurance à l'article L.342-1 et comptes consolidés et combinés à l'article L.345-2). En effet, les entreprises n'adoptent pas nécessairement l'année civile pour borner leur exercice et il serait très malaisé pour elles de modifier en cours d'exercice leurs obligations comptables. Aussi est-il raisonnable de ne rendre applicable cet aspect du projet qu'aux comptes des exercices commencés à compter du 1er janvier 1995.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6

Extension du régime des troisièmes directives aux Etats parties à l'accord sur l'Espace Economique Européen

Commentaire : Le présent article additionnel a pour objet d'étendre aux Etats signataires de l'accord sur l'Espace Economique Européen (Autriche, Finlande, Islande, Lichtenstein, Norvège, Suède) le régime des troisièmes directives sur l'assurance tel qu'il est transposé par la loi n° 94-5 du 4 janvier 1994.

Lors de la préparation du débat sur le projet de loi de transposition des troisièmes directives (1), le rapporteur de votre commission des finances, M. Paul Loridant (2), avait indiqué que l'accord sur l'Espace Economique Européen prévoyait une extension aux pays de l'AELE (sauf la Suisse, qui a rejeté l'accord) de la réglementation communautaire décidée dans la période séparant le début de la négociation de l'entrée en vigueur de l'accord. C'est ce qu'on appelle l' "acquis intérimaire" c'est-à-dire les normes communautaires décidées du 1er août 1991 au 31 décembre 1993.

En matière d'assurance, l'extension concerne les troisièmes directives vie (n° 92/96 CEE) et non-vie (n° 92/49 CEE).

I - LA PROCÉDURE D'EXTENSION

L'Espace Economique Européen s'est doté d'un organe de décision, le Comité Mixte, prévu aux articles 92 à 94 de l'accord. Ce comité est composé d'un côté de l'Union Européenne (représentée par la Commission) et de l'autre, de chacun des six pays de l'AELE signataires (art. 93 de l'accord).

1. Loi n° 94-5 du 4 janvier 1994.

2. Rapport Sénat n° 459 (1992-1993).

Le Comité Mixte est notamment chargé de décider de l'extension de l'acquis intérimaire. Concernant les services financiers (Banques, assurances, services d'investissement), cet acquis intérimaire figure à l'annexe IX de l'accord EEE.

Cette extension a été décidée par le Comité Mixte le 21 mars 1994 (décision n° 7/94 modifiant le protocole 47 et les annexes I, II, IV à IX, XI et XIII à XXII de l'accord). Les références et les modalités d'extension des normes européennes étendues figurent dans des annexes (numérotées de 1 à 20) à la décision. Pour les services financiers, et notamment les assurances, il s'agit de l'annexe n° 9.

L'article 3 de la décision 7/94 prévoit que son entrée en vigueur a lieu le 1er juillet 1994, sous réserve de son approbation ou ratification par chacun des Etats de l'AELE partie à l'accord (article 103-1 de l'accord). En ce qui concerne l'Union européenne, aucune procédure particulière d'approbation n'est à prévoir, les directives étant déjà applicables dans chacun des Etats membres et une décision d'approbation préalable ayant été prise par le Conseil des ministres de l'économie et des finances (Conseil ECOFIN) le 8 mars 1994. En revanche, il appartient à chaque Etat membre de transposer ces directives pour les étendre aux Etats de l'AELE. Tel est l'objet du présent article additionnel pour le domaine des assurances, qui se justifie par la proximité de la date d'entrée en vigueur normale de la décision du Comité Mixte.

II - LE CONTENU DE L'EXTENSION

La loi n° 94-5 du 4 janvier 1994 a procédé à une double opération :

- Elle a transposé les troisièmes directives d'assurance-vie et non-vie en créant un régime spécifique pour les Etats de l'Union européenne. Il s'agissait schématiquement de parachever le marché unique de l'assurance en instaurant une liberté d'établissement et de prestation de services des entreprises dans toute l'Union à partir d'un agrément et d'un contrôle laissés à la compétence de leur Etat d'origine.

- Elle a étendu le régime des deuxièmes directives aux Etats de l'AELE (Suisse exceptée), comme l'y invitait l'accord sur l'Espace Economique Européen.

Le présent article supprime le régime propre aux deuxièmes directives tel qu'il figure dans le code des assurances et soumet désormais tous les Etats de l'Espace Economique Européen au régime des troisièmes directives tel que la loi n° 94-5 l'a transposé.

Par voie de conséquence, il sera nécessaire dans un avenir proche de procéder à une nouvelle révision du code des assurances en vue d'en supprimer le régime des deuxièmes directives, propre aux Etats de l'Espace Economique Européen hors Union Européenne, et notamment le Titre V "Libre prestation de services et coassurance relatives aux Etats parties à l'accord sur l'Espace Economique Européen non membres des Communautés européennes" qui n'aura plus d'objet.

Cependant, il ne convient pas de procéder à cette refonte immédiatement, pour deux raisons principales :

- d'une part, le présent article additionnel n'entrera en vigueur que le 1er juillet 1994 au plus tôt, car il reste subordonné à la ratification par les Etats de l'AELE de la décision n° 7/94 du Comité Mixte de l'Espace Economique Européen ;

- d'autre part, une telle refonte nécessite un travail approfondi, le présent article n'ayant pour ambition que de permettre aux Etats parties à l'Espace Economique Européen de bénéficier dès que possible du régime des troisièmes directives en France, de même qu'aux entreprises françaises d'assurance d'intervenir librement dans l'ensemble de l'Espace Economique Européen.

Ces principes étant posés, il convient de préciser les deux restrictions que cet article additionnel propose au contenu de l'extension.

La première restriction est la réserve de réciprocité. Elle est importante dans le cas présent, car la Finlande n'adhère pas à la troisième directive d'assurance non-vie (la décision n° 7/94 du Comité Mixte modifie la troisième directive non-vie pour préciser qu'elle ne s'applique pas à la Finlande). Par conséquent, la Finlande ne peut pas bénéficier du régime nouveau institué par la loi n° 94-5, pour cette catégorie d'assurance. Elle continue de bénéficier du système de la deuxième directive non-vie.

La seconde restriction porte sur l'article L.321-3. Celui-ci crée en effet un régime de contrôle de la réciprocité de la liberté d'exercice à l'égard des pays tiers (non membres de l'Espace Economique Européen) spécifique à l'Espace Economique Européen et différent de celui qui est en vigueur au sein de l'Union Européenne.

L'accord sur l'Espace Economique Européen (annexe IX - I Assurance) prévoit sur ce point précis d'écarter le régime prévu par les directives communautaires au profit d'un régime propre. L'adoption de l'acquis communautaire n'a pas pour effet de modifier ce régime propre.

Schématiquement, ce système consiste à ne pas délivrer de passeport européen à une entreprise filiale d'une entreprise-mère d'un Etat hors de l'Espace Economique Européen, dès lors que cet Etat impose des restrictions au libre exercice sur son territoire d'entreprises de l'Espace Economique Européen.

Cependant, en vertu du système de l'agrément unique, lorsqu'une entreprise est agréée dans un Etat de l'AELE hors Union Européenne, elle a automatiquement le droit d'exercer en France. Si cette entreprise est filiale d'une entreprise d'un pays tiers qui ne laisse pas la même liberté aux entreprises de l'Espace Economique Européen sur son territoire, c'est la Commission européenne qui surseoit à l'agrément. Or, par définition, les décisions de la Commission ne s'appliquent pas aux pays de l'AELE. C'est pourquoi il est nécessaire de maintenir dans ce cas précis une distinction entre l'AELE et l'Union Européenne.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet amendement portant article additionnel.

ARTICLE 7

Application du titre I à Mayotte

Commentaire : Le présent article rend applicable à Mayotte les dispositions relatives aux assurances.

La loi du 24 décembre 1976 relative à la collectivité territoriale de Mayotte, et votée à la suite de l'indépendance des Comores, prévoit dans son article 10 qu'une disposition expresse doit être prise dans les textes pour les rendre applicables à Mayotte.

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

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ETABLISSEMENTS DE CREDIT, A LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS ET AU MARCHÉ FINANCIER

ARTICLE 8

Liberté d'établissement et de prestation de services des établissements financiers et des établissements de crédit au sein de l'Espace économique européen

Commentaire : cet article tend à pallier le vide juridique concernant les droits des établissements de crédit et des établissements financiers ayant leur siège social en France vis à vis des pays de l'Espace Economique Européen et les droits des établissements financiers de ces pays vis à vis de la France.

I - LE VIDE JURIDIQUE CONCERNANT LES ETABLISSEMENTS DE CREDIT AYANT LEUR SIEGE SOCIAL EN FRANCE ET LES ETABLISSEMENTS FINANCIERS

La loi n° 93-1420 du 31 décembre 1993 portant modification de diverses dispositions pour la mise en oeuvre de l'accord sur l'Espace économique européen (E.E.E.) et du traité sur l'Union européenne, a introduit, dans le titre IV bis de la loi bancaire du 24 janvier 1984 (libre établissement et libre prestation de services sur le territoire des Etats membres de la Communauté), un article 71-9, assimilant, pour l'ensemble de la loi bancaire, les établissements de crédit ayant leur siège dans un Etat partie à l'E.E.E. aux établissements de crédit dont le siège social se trouve dans un Etat membre de la Communauté.

Cet article 71-9 laissait toutefois subsister un vide législatif concernant les droits des établissements de crédit et des établissements financiers ⁽³⁾ ayant leur siège social en France, vis à vis des pays de l'E.E.E., alors même que les articles 71-7 et 71-8 traitent de leurs droits respectifs vis à vis des autres pays membres de l'Union. De surcroît, il ne traitait pas des droits, en France, des établissements financiers ayant leur siège social dans un des pays membres de l'E.E.E.

L'article 8 du présent projet de loi a pour objet de remédier à ces lacunes en assimilant les Etats membres de l'E.E.E. aux Etats membres de l'Union, pour l'application du Titre IV bis (seul pertinent en la matière). En faisant ainsi porter l'assimilation sur les Etats et non sur les établissements, l'article permet de viser tous les cas de figure.

II - LES PROBLEMES CONNEXES D'APPLICATION DANS LE TEMPS

Il convient de préciser que l'article 71-9, dont l'application était subordonnée à l'entrée en vigueur de l'accord sur l'E.E.E. , est applicable, depuis le 1^{er} janvier 1994, à l'Autriche, la Finlande, la Norvège et la Suède mais pas au Liechtenstein qui doit préalablement procéder à la mise en conformité de certains de ses accords commerciaux avec la Suisse qui a refusé d'adhérer à l'accord sur l'E.E.E., ni à l'Islande pour qui, il n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 1995.

Ceci explique le libellé un peu curieux, et a priori superfétatoire, de l'article 8 qui vise : *« l'article 79-1 de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, tel qu'il résulte de la loi n° 93-1420 du 31 décembre 1993 portant modification de diverses modifications pour la mise en oeuvre de l'accord sur l'Espace économique européen et du traité sur l'Union européenne... »*

3. La notion d'établissement financier, établie par le 4° de l'article 71-1 de la loi bancaire est une notion importée du droit communautaire destinée, d'une part, à dispenser, notamment, les investment banks britanniques, (entreprises spécialisées dans l'intermédiation financière et l'octroi de crédit pour investissement financier) d'avoir à obtenir un agrément en tant qu'établissement de crédit lorsqu'elles exercent en France et, d'autre part, à donner un statut plus clair aux compagnies financières françaises, telles que définies par l'article 72 de la loi bancaire. La population des établissements financiers français, autres que les compagnies financières, est très mal connue et ne devrait pas excéder, selon certaines estimations, la dizaine d'établissements.

En effet, en précisant que l'article 71-9 remplacé est bien celui qui résulte de la loi du 31 décembre 1993, la date d'application de ce nouvel article est bien prise en compte et le rythme échelonné de l'entrée en vigueur de l'accord sur l'E.E.E. respecté.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cet article.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 9

Adhésion obligatoire des établissements de crédit à un système de garantie des dépôts

Commentaire : Le présent article rend obligatoire l'adhésion des établissements de crédit à un système de garantie des dépôts. Il transpose ainsi la directive européenne n° 94/20 CE, adoptée par le Conseil et le Parlement Européen le 30 mai 1994, et relative à la garantie des dépôts.

La rapidité avec laquelle le Gouvernement a décidé de transposer cette directive s'explique par deux considérations :

- d'une part, ce dossier a pris beaucoup de retard, et la proposition initiale de la Commission fixait l'entrée en vigueur de cette directive au 1er janvier 1994.

- d'autre part, le modèle français, déjà assez performant, est aisément adaptable. Compte tenu du risque systémique qui peut peser sur l'ensemble des dépôts bancaires en l'absence de garantie sûre, il n'était pas raisonnable de retarder davantage ces dispositions.

Il faut rappeler que sur le principe, la garantie des dépôts a pour objectif de protéger les particuliers, petits déposants et petits épargnants. A cet égard, la directive permet d'exclure de la protection la plupart des personnes morales, administrations, investisseurs institutionnels. Elle a également pour but de protéger le système bancaire contre un risque de défiance généralisé et de retrait des dépôts qui s'ensuivrait.

Le présent article crée deux régimes distincts :

- l'un pour les établissements de crédit agréés en France ;

- l'autre pour les succursales d'établissement de crédit de l'Union Européenne et de l'étranger. Cette distinction provient de l'application des règles de la deuxième directive bancaire, en vertu de laquelle les succursales des banques de l'Union sont agréées et contrôlées par leur Etat d'origine.

I - LE REGIME DES ETABLISSEMENTS AGREES EN FRANCE

Il fait l'objet des paragraphes I et II du présent article, qui modifient l'article 33 et insère l'article 52-1 dans la loi bancaire de 1984.

L'objectif est de généraliser à tous les établissements de crédit une obligation d'adhésion à un système de garantie des dépôts.

A. LA SITUATION ACTUELLE DES ÉTABLISSEMENTS AU REGARD DE LA GARANTIE DES DÉPÔTS.

La situation actuelle des déposants est extrêmement diverse selon le statut des établissements habilités à recevoir des dépôts du public.

On peut distinguer trois cas :

- les établissements de crédit ;
- les établissements à statut spécial (article 8 de la loi bancaire n° 84-46 du 24 janvier 1984) ;
- les sociétés de bourse (loi n° 88-70 du 24 janvier 1988 sur les bourses de valeurs).

1. Les établissements de crédit

Ce sont tous les établissements habilités à recevoir des dépôts, entrant dans le champ de la loi bancaire.

Il faut actuellement distinguer deux mécanismes :

- la solidarité de place (article 52 de la loi bancaire),
- les systèmes de garantie des dépôts.

a) La solidarité de place

Le deuxième alinéa de l'article 52 de la loi de 1984 donne au Gouverneur de la Banque de France le pouvoir d'organiser une solidarité de place. Il s'agit, en cas de crise grave, d'obliger l'ensemble des établissements de crédit à participer à la préservation des intérêts des déposants et du fonctionnement du système bancaire.

Cette solidarité de place a un objectif plus large que la simple garantie des dépôts : il s'agit du maintien du système bancaire. Elle est considérée à ce titre comme un instrument de dernier ressort, et non pas comme un mécanisme permanent devant faire face à des sinistres localisés. C'est pourquoi, sur les sept sinistres intervenus depuis 1984, cette solidarité n'a été organisée qu'une seule fois, lors de la faillite de la Banque Al Saoudi.

Ce système, dont le rôle est essentiellement curatif, n'est pas susceptible par lui-même d' créer la confiance permanente sur laquelle doit reposer le système bancaire.

b) Les systèmes de garantie des dépôts

S'agissant des établissements de crédit, il existe actuellement trois situations au regard de la garantie des dépôts :

- un système obligatoire, celui des réseaux dotés d'une caisse centrale ;
- un système conventionnel, celui des banques adhérentes à l'Association française des Banques,
- une absence de garantie pour les autres établissements.

① **Le système des réseaux**

Certains établissements de crédits sont organisés en caisses locales fédérées par un organe central. Ces réseaux sont en nombre de sept et sont mentionnés expressément à l'article 20 de la loi bancaire. A titre d'exemple, on peut citer le Crédit agricole, les Caisses d'épargne et les Banques populaires. Ces réseaux sont dépositaires de 30 % à 40 % de l'ensemble des dépôts en France.

L'article 21 de la loi bancaire (2^e alinéa) fait obligation aux organes centraux de garantir la liquidité et la solvabilité des établissements du réseau. Il recouvre en réalité deux obligations :

- une obligation de renflouement en cas de défaillance,
- une garantie obligatoire des dépôts.

Ces systèmes sont contrôlés par la Commission bancaire. Leur principale qualité est d'être préventifs : des organes centraux interviennent dès que l'un des établissements connaît des difficultés, donc avant que les fonds des déposants soient rendus indisponibles.

② Le système conventionnel de l'AFB

Les établissements non affiliés à des réseaux participent à ce système, créé en 1976, et qui a dû intervenir à treize reprises.

Contrairement à la solidarité intervenant au sein des réseaux, la garantie de l'AFB est curative : il n'y a pas d'obligation de secours des différents membres entre eux, et la garantie n'intervient que lorsque les déposants ne peuvent récupérer leurs fonds.

Le système lui-même est assez généreux : 400.000 francs par déposant, sous plafond global de 200 millions de francs par année civile pour l'ensemble des sinistres. Ce plafond peut être majoré car il est possible de mobiliser au total cinq années de cotisations, pourvu que les deux années antérieures n'aient pas été appelées.

Ce système a fonctionné avec une assez bonne efficacité lors des sinistres qu'il a eu à traiter.

La crise de la BCCI a néanmoins révélé deux faiblesses, liées à sa nature conventionnelle :

- lors de la crise de la BCCI, l'AFB a décidé de ne pas appliquer le plafond minimal de 400.000 francs et n'a consenti que 105.000 francs par déposant. En effet, la mise en service du système n'était pas automatique et l'AFB pouvait lui substituer un autre procédé.

- Après la faillite de la BCCI, l'AFB a rendu son système automatique, mais elle se réserve désormais le droit d'en exclure certains établissements qui pourraient par ailleurs continuer leurs activités.

Par conséquent, s'il y a bien garantie des dépôts, les déposants ne sont pas assurés de cette garantie, ce qui peut être nuisible à leur confiance dans l'ensemble du système.

③ Les établissements non couverts

Les caisses de crédit municipal, les sociétés financières (notamment les maisons de titres et les sociétés de caution mutuelle) et les institutions financières spécialisées (type Crédit foncier de France, Comptoir des Entrepreneurs...) ne sont couvertes par aucun mécanisme.

L'ensemble des dépôts non couverts ne représentent qu'1,5 % du total, car les établissements concernés n'ont pas vocation à recueillir des fonds du public.

L'absence de couverture peut résulter aussi d'une exclusion par l'AFB de son mécanisme de solidarité (exclusion qui pourrait être motivée par un risque de défaillance pouvant entraîner la mise en jeu du mécanisme). C'est le cas aussi d'un établissement qui se retire de l'association, comme le Crédit Lyonnais l'a fait récemment.

Ces différentes situations illustrent l'imperfection du système actuel.

2. Les établissements à statut spécial

Les établissements visés à l'article 8 de la loi bancaire et qui reçoivent des fonds du public (Trésor, Banque de France, La Poste, Caisse des Dépôts et Consignations) ne sont pas soumis à une obligation d'adhésion à un système de garantie. Exclus du champ de loi bancaire, ils ne sont pas visés par les systèmes qu'elle prévoit.

Ils sont simplement garantis par l'Etat. Il en est également ainsi de certains placements réglementés tels que le livret A, le livret d'épargne populaire, les plans d'épargne-logement. Les fonds déposés sur ces livrets sont garantis par l'Etat, et les établissements qui les gèrent (dépositaires et Caisses de Dépôts et Consignations) sont astreints à la constitution de fonds de garantie (notamment le fonds de réserve et de financement du logement). L'Etat est rémunéré pour cette garantie, par un prélèvement sur les fonds correspondants.

3. Le fonds de garantie des sociétés de bourse

Régies par la loi du 22 janvier 1988 dite "loi boursière", les sociétés de bourse sont habilitées à tenir des comptes de titres sur lesquels peuvent figurer des espèces en attente d'emploi.

Cette loi prévoit dans son article 6 la constitution d'un fonds de garantie destiné à couvrir le contenu des dépôts effectués par la clientèle, notamment des dépôts d'espèces.

Ces sont les articles 1-4-1 à 1-4-8 du règlement général du Conseil des Bourses de Valeurs qui réglementent ce fonds de garantie.

L'article 1-4-4 prévoit notamment une indemnisation pour les espèces plafonnée à 500.000 francs par titulaire de comptes ; sous un plafond global de 200 millions de francs par sinistre (la défaillance d'une société de bourse).

Le fonds est alimenté par des contributions régulières et exceptionnelles faisant l'objet d'une décision générale du CBV.

On peut considérer qu'il est pour le moins paradoxal que les sociétés de bourse soient astreintes à un mécanisme de garantie obligatoire, alors que les banques ne le sont que conventionnellement et que les maisons de titres ne sont pas couvertes.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

Pris en application de la directive, le dispositif proposé par le présent article ne remédie à l'hétérogénéité du système français actuel que pour les seuls établissements entrant dans le champ de la loi bancaire.

En ce sens, il généralise une garantie obligatoire et systématique dont les modalités d'application sont renvoyées par le présent article au pouvoir réglementaire.

1. Le contenu de la réglementation

a) Champ d'application

L'article 52-1 nouveau pose le principe de l'obligation d'adhésion à un système de garantie des dépôts pour tous les établissements de crédit entrant dans le champ de la loi bancaire.

C'est dire que cette obligation est une innovation pour les banques AFB, dont le système devra répondre à des contraintes réglementaires, et ne sera plus laissé à la libre appréciation de l'association, et pour les établissements de crédit non couverts (article 18 de la loi bancaire).

En revanche, le projet ne s'applique pas aux dépôts laissés dans les établissements de l'article 8 de la loi bancaire, ni aux sociétés de bourse. Il ne provoque donc pas d'unification de la garantie des dépôts en France. Ce n'est d'ailleurs pas son objectif : la directive ne vise que les établissements de crédit.

Les établissements visés par l'article 52-1 nouveau sont agréés en France : il s'agit donc des établissements dont le siège social est en France et des succursales d'établissements non issus de l'Union Européenne. Les succursales des banques de l'Union sont en effet soumises à la réglementation, à l'agrément et au contrôle de leur Etat d'origine en vertu de la deuxième directive de coordination bancaire.

b) Conditions d'application

Elles sont au nombre de neuf. L'Assemblée nationale y a apporté plusieurs modifications.

① La nature des fonds concernés

Il faut d'emblée remarquer sur ce point que les titres sont exclus de la garantie des dépôts. Les titres font en effet l'objet d'une proposition de directive spécifique sur la protection des investisseurs (n° E-172). Il a paru prématuré au gouvernement et à l'Assemblée nationale de se prononcer sur cette question avant l'adoption de cette directive.

La notion de dépôt définie par la directive est très large (4) et couvre tout le passif bancaire à l'exception des fonds propres, de fonds déposés et détenus par d'autres établissements de crédits, et des

dépôts effectués en vue de blanchir des capitaux. Il ne s'agit donc pas nécessairement de dépôts à vue : il peut s'agir de dépôts à terme ou de toute autre créance rémunérée détenue sur un établissement de crédit.

Par ailleurs, la directive énonce un certain nombre d'exclusions de la garantie que les Etats membres peuvent décider en raison de la nature du déposant. En résumé, il s'agit de l'ensemble des déposants institutionnels, l'objectif étant de couvrir les particuliers.

Il reviendra au CRB de définir les dépôts couverts dans ce cadre, le problème le plus délicat étant celui des dépôts rémunérés, la rémunération incorporant une certaine prime de risque.

② Plafond minimal d'indemnisation

La directive fixe à 20.000 Ecus le plafond minimal d'indemnisation. Celui proposé par la garantie AFB est plus favorable, puisqu'il s'élève à 400.000 F par déposant (environ 60.000 Ecus).

On peut se poser la question de savoir si la loi ne devrait pas elle-même fixer un seuil.

Votre rapporteur ne le pense pas pour deux raisons :

La première est qu'il n'est pas sûr que la loi soit le niveau pertinent pour ce type de décision. L'article 34 de la Constitution dispose que *"la loi détermine les principes fondamentaux :*

.....

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales..... "

Il est pour le moins douteux que ce plafond entre dans le champ de ces principes fondamentaux. En matière boursière, c'est un règlement du CBV qui fixe le plafond minimal.

La seconde raison est qu'il est difficile de fixer un plafond stable en francs alors que la directive le fixe en Ecus. Le franc reste exposé à un risque de change vis-à-vis de l'Ecu.

4. La directive définit ainsi la notion de dépôt : 1) «dépôt» : tout solde créditeur résultant de fonds laissés en compte ou de situations transitoires provenant d'opérations bancaires normales, que l'établissement de crédit doit restituer conformément aux conditions légales et contractuelles applicables, ainsi que toute créance représentée par un titre de créance émis par l'établissement de crédit.»

③ Les modalités d'indemnisation

Il s'agit des modalités concrètes de fonctionnement de la garantie en cas de sinistre. Le plus probable est qu'une banque se chargera de la centralisation des demandes.

④ Les délais

La directive prévoit un délai d'indemnisation de trois mois, prolongeable à deux reprises. Le délai actuel de l'AFB est de deux mois, et le CRB devrait le confirmer.

⑤ L'information de la clientèle

La directive prévoit une obligation d'information de la part des établissements de crédit relativement au système auxquels ils sont adhérents, à ses principes de fonctionnement et au niveau de sa couverture.

L'Assemblée nationale a souhaité préciser, à juste titre, que l'information de la clientèle que le CRB doit réglementer est obligatoire.

⑥ Les conditions d'adhésion du système de garantie

Le CRB fixera ces conditions, étant entendu que l'adhésion est obligatoire. La conséquence, prévue par la directive est qu'un établissement qui ne serait pas apte à participer à un tel système ne pourra pas obtenir un agrément.

⑦ Le mode de financement

Compte tenu de la diversité actuelle des modes de financement, la CRB sera amené à en admettre plusieurs.

Ces systèmes ne seront pas nécessairement fondés sur une caisse alimentée en permanence.

Ils pourront fonctionner au cas par cas.

⑥ Les conditions d'exclusion

L'article 3 de la directive (paragraphe 2 à 5) précise le déroulement de la procédure au terme de laquelle un établissement de crédit est exclu d'un système de garantie.

Le cas ne se présente que lorsque l'Etablissement ne remplit plus ses obligations à l'égard du système.

La procédure se déroule sur au moins une année. L'Etablissement de crédit doit être, à plusieurs reprises, en mesure de rétablir sa situation. Pendant cette période, les fonds des déposants restent garantis.

La procédure et les informations qui l'accompagnent sont telles que les déposants doivent avoir pu retirer leurs fonds, avec fonctionnement de la garantie, avant que l'établissement soit exclu de tout système.

Contrairement à l'obligation d'adhésion, qui lie l'obtention de l'agrément ; l'exclusion n'entraîne pas nécessairement le retrait de l'agrément. En effet, la directive prévoit qu'un établissement exclu peut avoir recours à un système supplétif qui doit alors être de même niveau et de même étendue que les systèmes officiellement reconnus. C'est pourquoi le présent article prévoit que l'exclusion "peut entraîner" le retrait d'agrément.

Ce retrait d'agrément sera, selon le cas, de la compétence de la commission bancaire ou du comité des établissements de crédit.

En effet, l'article 19 de la loi bancaire ne confère ce pouvoir à la commission bancaire qu'à titre de sanction disciplinaire. Dans les autres cas, en vertu du parallélisme des formes, la compétence est celle du comité des établissements de crédit ; notamment lorsque l'établissement "ne remplit pas les conditions auxquelles l'agrément est subordonné".

Hors ce cas disciplinaire, le paragraphe 5 de l'article 3 de la directive confie expressément le retrait de l'agrément en cas d'exclusion de tout système de garantie à l'autorité qui l'a délivré (en l'occurrence le Comité des établissements de crédit).

⑦ La reconnaissance de l'équivalence des systèmes de garantie des réseaux

Le CRB devra veiller à ce que les systèmes mis en place par les organes centraux soumis à l'article 21 de la loi bancaire soient équivalents entre eux et vis-à-vis du système de droit commun. Cela pourra supposer une mise à niveau pour certains d'entre eux.

L'Assemblée nationale a préféré rendre clairement obligatoire la définition des conditions de cette équivalence par le CRB, alors que le projet initial lui en laissait la faculté.

Votre rapporteur approuve cette modification.

2. Les modalités d'application

a) La compétence de la réglementation

Les paragraphes I et II du présent article confient au comité de la réglementation bancaire le soin de régir la matière.

Conformément à l'architecture de la loi bancaire, son article 33 énumère les différentes compétences du CRB tandis que le reste de la loi leur donne un contenu.

C'est pourquoi le paragraphe I du présent article complète l'article 33 qui fait référence, quant au contenu de la garantie des dépôts, à l'article 52-1 nouveau créé par le paragraphe II.

La délégation de cette compétence au CRB ne pose aucun problème particulier. Les règlements qu'il prend sont homologués par arrêté du ministère de l'économie, et publiés au Journal Officiel.

On observe que le quatrième alinéa de l'article 52-1 crée un nouveau type de décision pour le CRB, puisque celui-ci doit publier une liste des systèmes de garantie qui reçoivent son agrément. Jusqu'à maintenant, le CRB n'était amené qu'à prendre des décisions générales -dénommées "règlements"- et non des décisions individuelles ou collectives.

b) La compétence de contrôle et d'intervention

Elle est confiée à la commission bancaire, en vertu du principe établi à l'article 37 de la loi bancaire.

Le deuxième alinéa de l'article 52-1 (paragraphe II du présent projet) prévoit explicitement que c'est à elle que revient la tâche de constater l'indisponibilité des fonds et par conséquent de déclencher le mécanisme de garantie auquel adhère l'établissement concerné.

C'est le paragraphe 3 de l'article 1er de la directive qui définit la notion de dépôt indisponible. Il prévoit notamment que l'autorité compétente dispose d'un maximum de 21 jours après qu'il a été établi pour la première fois qu'un établissement n'était plus en mesure de restituer des dépôts échus et exigibles, pour constater cette indisponibilité.

Le constat ne fait toutefois pas obstacle au déroulement d'une procédure judiciaire.

II- LE REGIME DES SUCCURSALES D'ETABLISSEMENTS ETRANGERS

Il est prévu par le paragraphe III du présent article, qui insère un article 100-1 parmi les "dispositions diverses et transitoires" de la loi bancaire.

Cet article n'a en effet vocation à s'appliquer que tant que le système de garantie des dépôts n'est pas harmonisé sur le plan européen.

Il prévoit deux régimes distincts :

- une obligation d'adhésion pour les succursales communautaires non couvertes dans leur pays d'origine ;
- une clause de non-concurrence par le système de garantie.

A. LE REGIME DES SUCCURSALES COMMUNAUTAIRES

Il faut rappeler que les succursales d'établissement de l'Union européenne installées en France ne sont pas soumises à la réglementation française, mais à la réglementation de leur pays d'origine, en vertu de la deuxième directive bancaire.

C'est pourquoi ces succursales ne sont pas couvertes par les obligations définies à l'article 52-1 nouveau.

Dans le souci d'assurer une protection équivalente sur l'ensemble du territoire, il paraît raisonnable de contraindre tous les établissements installés en France à adhérer à un système de garantie.

Cette précaution vise en l'occurrence deux Etats, la Grèce et le Portugal, dans lesquels aucun système n'existe à ce jour, et qui devront en créer d'ici au 1er juillet 1995.

Cette possibilité n'est pas expressément prévue par la directive, mais elle est conforme à l'article 21 de la deuxième directive bancaire qui laisse aux Etats la possibilité de prendre les mesures nécessaires à la préservation de l'intérêt général.

Par ailleurs, le CRB devra prévoir la possibilité pour les succursales d'établissements communautaires d'adhérer à un système de garantie en France, comme le prévoit la directive.

B. LA CLAUSE DE NON-CONCURRENCE

Le deuxième alinéa de l'article 100-1 nouveau reprend presque mot pour mot le texte du deuxième alinéa du 1° de l'article 4 de la directive.

Il s'agit d'éviter que des succursales françaises d'établissements étrangers puissent se prévaloir auprès des déposants d'un système de garantie plus favorable.

L'Allemagne était opposée à cette clause, car son système de garantie est très favorable (le niveau est illimité), mais avec des conditions d'adhésion draconiennes (elle s'opposait donc aussi à l'obligation d'adhésion généralisée).

La Commission devant faire un rapport sur le fonctionnement des systèmes de garantie de l'Union au plus tard le 31 décembre 1999 (article 4 paragraphe 5), cette clause ne doit durer que jusqu'à cette date.

Il serait regrettable que s'instaure entre établissements une concurrence qui serait fondée sur le niveau des garanties dont ils peuvent se prévaloir, cela encourageant l'irresponsabilité des déposants et des gestionnaires. C'est pourquoi cette clause paraît être de bon sens, mais la Commission européenne considère qu'elle ne peut avoir de caractère permanent. On peut souhaiter que le marché unique harmonisera la qualité des systèmes de garantie.

L'Assemblée nationale a exclu du deuxième alinéa de l'article 100-1 nouveau la notion de "pourcentage" de la couverture. L'article prévoyait initialement que ce pourcentage de dépôt de garantie dans le système de l'Etat d'origine ne pouvait être supérieur à ce qu'il est en France. Or les systèmes français prévoient tous un

pourcentage de 100 % de garantie des dépôts sous plafond (par exemple 400.000 francs). Il est donc inutile de laisser croire que les systèmes français pourraient instaurer une franchise dans l'indemnisation.

III - LE PROBLEME DE LA LEVEE PARTIELLE DU SECRET BANCAIRE DANS LE CADRE DE LA GARANTIE DES DEPOTS

Votre rapporteur vous propose d'autoriser la transmission d'informations confidentielles par les autorités de contrôle (Comité des établissements de crédit et commission bancaire) aux différents systèmes de garantie des dépôts homologués.

A. LES RAISONS DE CETTE PROPOSITION

Deux raisons principales conduisent à cette proposition :

- assurer l'efficacité des systèmes ;
- transposer la deuxième directive de coordination bancaire, dont les prescriptions prennent leur pleine portée par leur combinaison avec celles de la directive sur la garantie des dépôts.

1. Assurer l'efficacité du système

En l'absence d'une disposition législative spéciale, les systèmes de garantie des dépôts ne peuvent bénéficier d'aucune information de la Commission bancaire, qui est astreinte à la règle du secret professionnel en application de l'article 49 de la loi bancaire, ni du Comité des Etablissements de crédit, astreint à la même règle par l'article 31-1.

Or, compte tenu de l'obligation d'adhésion à un système de garantie des dépôts instaurée par le présent projet de loi et, corrélativement, du droit à indemnisation minimale qu'elle reconnaît aux déposants en cas de défaillance de leurs établissements de crédit, les systèmes de garantie des dépôts peuvent se prévaloir d'une

certaine légitimité à vouloir connaître la situation de leurs adhérents. C'est même une règle de bonne gestion de ces systèmes.

2. Transposer la deuxième directive

Des dérogations à cette règle du secret ont déjà du être prévues dans le cadre de la transposition de la seconde directive (loi n° 92-665 du 16 juillet 1992) afin de permettre des échanges d'informations entre les autorités de contrôle françaises et celles des autres pays de l'Union Européenne.

L'article 16 § 5 de la deuxième directive bancaire du 15 décembre 1989 prévoit que les autorités de contrôle peuvent transmettre aux organismes chargés de la surveillance des systèmes de garantie des dépôts des informations nécessaires à l'accomplissement de leur fonction.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Votre rapporteur vous propose d'ajouter deux paragraphes au présent article : le premier complète l'article 31-1 et autorise le CEC à transmettre des informations ; le second complète l'article 49 et donne la même possibilité à la Commission bancaire.

Il est nécessaire de prévoir que ces transmissions sont entourées d'une obligation de respect du secret professionnel tel qu'il figure au premier alinéa des articles 31-1 et 49, et qui rend applicable l'article 378 du code pénal.

Cette précaution avait également été prise par la loi du 16 juillet 1992.

Il n'est en revanche pas nécessaire de prévoir une communication particulière vis-à-vis des systèmes de garantie des autres Etats de l'Union européenne, la communication déjà prévue entre autorités de contrôle devant y pourvoir.

*

* *

L'Assemblée nationale a souhaité ajouter que le présent article entre en vigueur au plus tard le 1er juillet 1995.

Ceci signifie que l'obligation d'adhésion à un système de garantie devra avoir été mis en oeuvre avant cette date, et donc les textes d'application devront avoir été publiés.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 10

Pouvoirs de la Commission bancaire

Commentaire : Le présent article a pour objectif de renforcer la rapidité et l'efficacité de l'intervention de la Commission bancaire dans le cadre de son pouvoir de nomination d'un administrateur provisoire ou d'un liquidateur.

Des affaires récentes ont démontré l'imperfection des modalités d'exercice du pouvoir de nomination par la Commission bancaire d'un administrateur provisoire ou d'un liquidateur.

Cette imperfection est double, et le présent article tente d'y répondre sur chaque point :

- d'une part, les pouvoirs de l'administrateur provisoire ou du liquidateur ne sont pas définis avec assez de clarté vis-à-vis des dirigeants ordinaires de l'établissement ;
- d'autre part, la procédure de nomination de ces organes se révèle trop lente et inadaptée aux cas les plus urgents.

I - LA CLARIFICATION DES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATEUR PROVISOIRE OU DU LIQUIDATEUR NOMMES PAR LA COMMISSION BANCAIRE

C'est l'objet des paragraphes I et II du présent article qui modifient respectivement les articles 44 et 46 de la loi bancaire de 1984 (n° 84-46 du 24 janvier 1984).

A. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 44 de la loi bancaire prévoit que la Commission bancaire peut nommer un administrateur provisoire "auquel sont transférés les pouvoirs nécessaires à l'administration et à la direction de l'établissement".

L'article 46 lui donne aussi la possibilité de nommer un liquidateur, dans certains cas extrêmes, sans précision quant aux pouvoirs de ce dernier, à l'exception de celui de déclarer la cessation des paiements, ajouté explicitement par la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991.

En l'état, la rédaction de ces articles laisse subsister une ambiguïté dommageable, car plusieurs affaires récentes ont montré que les dirigeants ordinaires pourraient chercher à continuer à exercer certaines prérogatives malgré la nomination d'un administrateur provisoire ou d'un liquidateur.

En pratique, cette contestation des pouvoirs de l'organe nommé par la Commission bancaire a surtout lieu pour la gestion des activités non bancaires de l'établissement de crédit considéré.

Les dirigeants de ces établissements se fondent pour cela sur une conception ancienne du droit bancaire (antérieure à 1984) qui distinguait traditionnellement l'établissement de crédit de la personne morale dans laquelle il est logé. Cette distinction permet d'isoler à part les activités purement bancaires. Il est arrivé récemment que des juridictions fassent droit à cette conception (notamment la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence dans l'arrêt "Helles Finances" du 21 juillet 1993). Celle-ci fait évidemment obstacle à l'apurement de la situation des établissements de crédit, le dirigeant non évincé restant en mesure d'accomplir des actes de gestion, éventuellement en soustrayant des fonds de la banque au profit des autres activités.

Dans un arrêt du 26 avril 1994, relatif au sinistre de la Banque Majorel (130 millions de francs de dépôts indemnisés), la Cour de Cassation a considéré que M. Majorel, gérant de la banque, avait été privé de tout pouvoir à la suite de l'intervention de la Commission bancaire.

En effet, cette dernière avait nommé un administrateur provisoire et démis d'office M. Majorel à titre de sanction disciplinaire (5^e échelon des sanctions disciplinaires prévues par

l'article 45 de la loi bancaire). Celui-ci avait multiplié les obstacles à l'action de la Commission bancaire.

Mais la Cour de Cassation n'a pas tranché sur le point de savoir si M. Majorel était privé de ses pouvoirs par suite de sa démission d'office ou à cause de la nomination d'un administrateur provisoire.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

La jurisprudence ne permettant pas de lever toute ambiguïté, le présent article confie "tous les pouvoirs d'administration et de direction de la personne morale" à l'administrateur provisoire ou au liquidateur nommé par la Commission bancaire.

Compte tenu de la clarté et de l'universalité de cette définition, il n'est plus nécessaire de mentionner explicitement le pouvoir de déclarer la cessation des paiements.

La clarification se fait ainsi sur deux points :

- les dirigeants sont dépourvus de tout pouvoir de direction et d'administration ;
- l'organe nommé par la Commission bancaire détient un pouvoir explicite sur les activités non bancaires.

L'Assemblée nationale a joint aux autres pouvoirs de l'administrateur judiciaire ou du liquidateur celui de **représentation** de la personne morale. Cette adjonction est opportune, car il pourrait demeurer une ambiguïté sur les possibilités du dirigeant d'agir au nom de la société.

Il faut observer que le présent dispositif ne règle pas les questions de conflit de compétence qui pourraient intervenir entre les organes nommés par la Commission bancaire et l'administrateur ou le liquidateur judiciaires nommés par le tribunal dans le cadre d'une procédure relevant de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises.

C'est certainement regrettable et il conviendrait que le ministre de l'Économie s'engage à une réflexion sur ce point, pouvant aboutir éventuellement à une législation des relations entre les deux types d'organes.

II - LA SIMPLIFICATION DES PROCEDURES DE NOMINATION

C'est l'objet du paragraphe III du présent article qui réécrit l'article 48 de la loi bancaire. Il complète les paragraphes I et II en rendant plus rapide la procédure de nomination de l'administrateur provisoire ou du liquidateur.

A. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 48 de la loi bancaire prévoit que la Commission bancaire peut être de deux natures selon le type de décision qu'elle prend : soit une juridiction administrative, soit une autorité administrative.

1. Une juridiction administrative

La Commission bancaire est une juridiction administrative lorsqu'elle statue en vertu des articles 44 (nomination d'un administrateur provisoire), 45 (sanctions disciplinaires) et 46 (nomination d'un liquidateur).

Cette solution, adoptée dès l'origine de la loi bancaire, se conformait à la jurisprudence du Conseil d'État relative aux décisions de même nature de l'ancienne Commission du contrôle des banques. Il faut remarquer que les autres autorités publiques du monde financier, la Commission des opérations de bourse et la Commission de contrôle des assurances, n'ont pas cette nature juridictionnelle.

Cette situation entraîne trois conséquences :

- les décisions de cette nature sont susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'État ;

- la procédure doit respecter les droits de la défense tant du point de vue des délais de la convocation des intéressés ou du droit de se faire assister d'un conseil (procédure contradictoire) ;

- le quorum requis est de la totalité des membres.

2. Une autorité administrative

Dans les autres cas, la Commission statue en tant qu'autorité administrative (notamment pour les mises en demeure prévues par l'article 43 et les injonctions à l'article 44).

La procédure est alors considérablement allégée : il n'y a plus les mêmes garanties quant aux droits de la défense même si la procédure contradictoire doit être respectée, et le quorum n'est plus que de la moitié au moins des membres de la Commission.

Les décisions ainsi prises sont susceptibles du recours pour excès de pouvoir de droit commun.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

Il s'agit de rendre les décisions de nomination plus rapides en cas d'urgence.

1. Les raisons d'un changement de procédure

S'agissant des pouvoirs de nomination de la Commission bancaire, le respect de la procédure contradictoire peut s'avérer inadapté. En effet, le délai qui s'écoule avant l'entrée en fonction effective de l'administrateur provisoire permet aux gérants en place d'accomplir des actes irréparables (beaucoup plus aisés à réaliser que pour d'autres activités) et risque de déclencher des crises de défiance des déposants.

La Commission bancaire a ainsi été conduite, en 1990, à nommer un administrateur provisoire de façon immédiate, en infraction aux règles prévues par l'actuel article 48 de la loi bancaire. Cette décision est contestée en justice par les dirigeants.

La modification proposée tend à permettre à la Commission bancaire d'agir ainsi dans certaines circonstances particulières. Il faut néanmoins observer que dans le cas d'espèce, la décision de la commission ne sera pas validée, la nouvelle rédaction de l'article 48 n'ayant pas de portée rétroactive.

La modification proposée porte sur deux éléments :

- la levée de la procédure contradictoire, pour permettre à la commission bancaire de décider plus vite dans certains cas ;
- la modification des règles de quorum, afin éventuellement de mobiliser plus rapidement le collège de la Commission bancaire.

2. La levée de la procédure contradictoire

La solution retenue par les paragraphes I et II de la rédaction proposée pour l'article 48 est plus complexe qu'il ne paraît.

Il faut en effet la lire à deux niveaux :

- Au premier niveau, on observe que la Commission bancaire ne conserve sa nature de juridiction administrative que pour la prise de sanctions prévues à l'article 45. Elle devient une simple autorité administrative dans tous les cas de figure (circonstances particulières ou non) pour son pouvoir de nomination prévu aux articles 44 et 46.

- Mais, et c'est le second niveau, la transformation de la Commission bancaire en autorité administrative ne lui permet pas automatiquement d'être affranchie de la procédure contradictoire. En ce domaine, c'est la jurisprudence du Conseil d'Etat sur des décisions faisant grief, qui prévaut (arrêt Trompier-Gravier). Ce n'est que lorsqu'elle prend des mesures de police administrative qu'elle peut s'en affranchir (jurisprudence ministre de l'Intérieur contre SA librairie François Maspero, Conseil d'Etat, 30 janvier 1980). Il est alors nécessaire d'invoquer des circonstances particulières.

Cette solution est assez radicale, puisqu'il appartiendra à la Commission de juger elle-même de la notion de "circonstances particulières". Le cas échéant, le juge administratif pourra être amené à donner son interprétation.

Les voies de recours de droit commun sont ouvertes, et notamment la demande de sursis à exécution qui, en tout état de cause, ne produirait ses effets qu'après la nomination effective d'un administrateur provisoire ou d'un liquidateur.

Afin de rétablir davantage d'équilibre dans cette procédure, qui conduirait à passer d'une situation très protectrice

pour les dirigeants à une quasi-absence de garantie, votre rapporteur vous propose de s'inspirer de la procédure prévue dans les cas analogues par le code des assurances.

Son article L.323-1-1 prévoit qu'en cas de nomination d'un administrateur provisoire (notamment), une procédure contradictoire doit avoir lieu a posteriori (dans un délai prévu par décret en Conseil d'Etat et qui sera probablement de trois mois). A la suite de cette procédure, la CCA confirme ou infirme ses décisions.

L'intérêt d'une telle solution est double :

- elle ménage l'indispensable rapidité des mesures conservatoires, qui perdent leur efficacité si les dirigeants ont le temps de s'y opposer matériellement ;

- elle offre aux dirigeants une garantie qu'ils pourront faire valoir leurs arguments.

Votre rapporteur vous propose donc un amendement en ce sens.

3. La modification des règles de quorum

Elle fait l'objet du paragraphe III de l'article 48 proposé.

De la même façon, elle est plus complexe qu'il ne paraît. Il faut en effet distinguer trois cas :

- le quorum de droit commun est élevé de trois à quatre membres présents ou représentés (il faut rappeler que quatre des six membres sont dotés d'un suppléant et que le directeur du Trésor et le Gouverneur de la Banque de France peuvent se faire représenter). Par conséquent, dans tous les cas où elle est une autorité administrative, et notamment pour l'application des articles 44 et 46 en cas de "circonstances particulières", le quorum est supérieur à ce qu'il est dans le droit actuel.

L'objectif de cette modification est de contrebalancer partiellement la réduction des droits de la défense ;

- lorsqu'elle est une juridiction administrative et hors cas d'urgence, le quorum est maintenu à la totalité des membres présents ou représentés ;

- lorsqu'il y a urgence et qu'elle statue en tant que juridiction administrative, le quorum est réduit de la totalité à quatre des membres présents ou représentés.

Il reviendra à la Commission bancaire et au juge administratif d'interpréter cette notion d' "urgence", qui ne devrait servir que pour les décisions de sanctions prévues par l'article 45.

L'Assemblée nationale a modifié la rédaction de cette nouvelle règle de quorum en préférant les mots : "majorité absolue" au chiffre : "quatre".

L'intérêt de cette modification est qu'il n'y aurait pas à modifier le texte s'il advenait que le nombre des membres de la Commission bancaire soit modifié.

4. La combinaison des deux modifications

On peut s'interroger sur les zones de recoupement qui peuvent exister entre le champ d'application des "circonstances particulières" du paragraphe II et de l' "urgence" du paragraphe IV. En réalité, malgré les apparences, il ne devrait y en avoir aucune. En effet, en cas de "circonstances particulières", la Commission bancaire ne statue pas en tant que juridiction administrative. A l'inverse, en cas d' "urgence", elle statue en tant que juridiction administrative : seul le quorum est modifié, mais les autres règles demeurent (procédure contradictoire et droits de la défense).

Il reste probable que les cas d'espèces correspondant à la fois aux deux notions seront relativement fréquents : la Commission bancaire nommera alors un administrateur provisoire en tant qu'autorité administrative et sanctionnera les dirigeants selon la règle du quorum restreint.

En revanche, le cas, théoriquement possible, où il y aurait "urgence" mais pas "circonstances particulières", entraînant une nomination d'administrateur provisoire selon une procédure contradictoire et l'application du quorum restreint, paraît devoir être un cas d'école.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 11

Modification des statuts du Crédit national

Commentaire : Le présent article a pour objet de banaliser les statuts du Crédit national en abrogeant la loi "fondatrice" du 10 octobre 1919 et en prévoyant que la mise en conformité des statuts du Crédit national avec le droit commun des sociétés commerciales devra intervenir avant le 1er janvier 1995.

I - LA SITUATION ACTUELLE DU CREDIT NATIONAL

Le Crédit national a été créé en 1919 pour être l'auxiliaire de l'Etat dans le règlement des dommages de guerre. Créé dès l'origine sous forme d'une société anonyme privée, il a conclu le 7 juillet 1919 une convention avec l'Etat, approuvée par la loi du 10 octobre 1919, afin de préciser son statut et ses missions.

Un certain nombre des dispositions de cette loi sont encore en vigueur. Mais, le Crédit national a vu ses missions originelles évoluer de façon sensible et, pour ce qui touche à la *"réparation des dommages causés par la guerre"*, peu à peu disparaître.

Toutefois, en raison de ces missions spécifiques, la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit a maintenu ce caractère particulier, en classant le Crédit national parmi les institutions financières spécialisées, c'est-à-dire parmi *"les établissements de crédit auxquels l'Etat a confié une mission permanente d'intérêt public"*.

L'analyse de ces missions d'intérêt public fait apparaître leur caractère actuellement marginal par rapport à l'ensemble des activités de nature essentiellement concurrentielles du groupe. Aussi, le maintien de statuts particuliers ne semble-t-il plus devoir s'imposer.

A. LES MISSIONS D'INTÉRÊT PUBLIC

Ces missions sont de trois ordres :

- *La réparation des dommages de guerre*

Il s'agit là de la mission initiale confiée au Crédit national, pour laquelle il a été sollicité à deux reprises, après chacun des deux conflits mondiaux. Pour les dommages de la première guerre, une convention du 19 novembre 1951 a donné quitus au Crédit national de sa gestion. Pour ceux de la seconde guerre, aucun texte ne lui a encore donné quitus de sa gestion, mais il n'y a plus eu d'émissions nouvelles de titres d'indemnisation depuis 1986.

- *La gestion de prêts ou d'avances accordés par l'Etat ou d'autres organismes publics*

A ce titre, le Crédit national gère plusieurs procédures.

Ainsi, il est mandaté par le ministère de l'économie pour mettre en place les prêts et dons du Trésor consentis, dans le cadre des protocoles financiers, à des Etats ou organismes publics étrangers. Ces prêts, accordés au titre de l'aide publique au développement, doivent notamment permettre de financer l'achat en France de biens et services d'origine française. En 1993, le Crédit national a signé 40 conventions avec 24 pays qui ont mis en place 3,6 milliards de francs de prêts et dons du Trésor, portant ainsi l'encours des prêts gérés selon cette procédure à 38,6 milliards de francs au 31 décembre 1993.

Par ailleurs, le Crédit national est, depuis 1948, chargé de la gestion des prêts accordés par l'Etat sur les fonds du FDES. Cette activité a diminué au cours des années, l'encours des prêts accordés à ce titre ne s'élevant plus qu'à 352 millions de francs au 31 décembre 1993.

De même, le Crédit national a la charge de gérer les prêts octroyés par la Caisse française de développement industriel (CFDI). L'encours de ces prêts s'élève à 17,5 milliards de francs au 31 décembre 1993.

Enfin, le Crédit national a accompagné l'action des pouvoirs publics dans quelques secteurs particuliers : en gérant, pour le compte du Trésor, les avances accordées à titre de contribution au financement de matériels aéronautiques ou d'armement, en gérant l'octroi de subventions à la recherche, mission aujourd'hui confiée à l'ANVAR, et en instruisant les dossiers d'attribution de certaines

primes (primes d'aménagement du territoire, primes d'orientation agricole, primes attribuées par l'ANVAR).

- *la distribution de prêts à taux bonifiés*

Dans la période récente, mais jusqu'en 1986 seulement, l'essentiel de la mission d'intérêt public du Crédit national a consisté à distribuer des prêts aux entreprises, à taux bonifiés par l'Etat. L'encours de ces prêts a beaucoup diminué au cours des derniers exercices. Il ne s'élève plus qu'à 12 milliards de francs au 31 décembre 1993.

B. LES ACTIVITÉS CONCURRENTIELLES

La majeure partie du bilan du Crédit national est désormais le résultat d'activités bancaires et financières "classiques", relevant du secteur concurrentiel. Ces activités s'orientent autour de quatre métiers principaux :

- *les financements longs et spécialisés*

A ce titre, le Crédit national se place comme l'un des premiers prêteurs aux moyennes et grandes entreprises du secteur industriel. L'encours des prêts accordés s'élève à 89,7 milliards de francs au 31 décembre 1993.

- *les opérations en fonds propres*

A travers la Financière Saint-Dominique, le groupe a décidé d'investir plus de 1 milliard de francs en 1993, dont la moitié dans le cadre d'opérations de transmission.

- *les opérations de marchés de capitaux*

Le Crédit national gère 29,3 milliards d'encours à travers sa maison de titres Alfi Gestion. La société de bourse Dupont-Denant lui permet également d'être présent sur l'ensemble des marchés financiers et de capitaux.

- *les activités immobilières*

Ces activités regroupent, d'une part, le financement en prêts classiques dont l'encours à la fin de 1993 s'élève à 7,6 milliards de francs, et, d'autre part, le financement en crédit-bail dont l'encours atteint également 7,6 milliards de francs à la fin du dernier exercice.

C. LES ASPECTS DÉROGATOIRES DU STATUT

Dès sa création, le Crédit national a eu le statut de société anonyme privée. Toutefois, la convention conclue avec l'Etat le 7 juillet 1919, approuvée par la loi du 10 octobre 1919, a prévu un certain nombre de dispositions particulières, dérogoires au droit commun des sociétés.

Inscrites dans la loi, ces particularités concernent :

- *la nomination du directeur général et des directeurs qui l'assistent*

Aux termes de l'article 7 de la loi du 10 octobre 1919, le directeur général et les directeurs du Crédit national sont nommés par décret du Président de la République, contresigné par le ministre des finances, sur la présentation du conseil d'administration.

Conformément aux règles en vigueur (1), le directeur général est nommé par décret en conseil des ministres et les deux directeurs par décret simple du Président de la République. Ils sont révocables par décret, dans les mêmes conditions, en application de la règle du parallélisme des formes.

- *l'approbation des statuts et de leur modification par décret en Conseil d'Etat*

L'article 8 de la loi du 10 octobre 1919 prévoit que les statuts du Crédit national, ainsi que toutes leurs modifications ultérieures, doivent être approuvés par décret en Conseil d'Etat pour devenir définitifs.

Cette règle est particulièrement contraignante puisqu'elle entraîne, par exemple, l'obligation de recourir à un décret en Conseil d'Etat pour toute augmentation de capital.

Toutefois, deux modifications récentes des statuts, approuvées par les décrets du 30 avril 1985 et du 19 janvier 1993, ont assoupli les règles à la fois pour les augmentations de capital et pour le recours à l'emprunt.

1. Décret n° 85-834 du 6 août 1985 relatif aux nominations aux emplois de directeur de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales.

- *le contrôle de l'Inspection générale des finances*

Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi précitée prévoit que la gestion et les services du Crédit national sont soumis aux vérifications de l'Inspection générale des finances.

- *des règles particulières d'incompatibilité à l'égard des membres du Parlement*

Les membres du Parlement ne peuvent être élus au conseil d'administration du Crédit national, ni être nommés à un emploi rétribué dans l'administration de la société ou de ses succursales, conformément à l'article 10 de la loi précitée.

Principaux éléments sur le groupe Crédit national
(données 1993)

Actionnariat

5,24 % : Caisse des dépôts et consignations
5,15 % : IKB Financière France (filiale d'une banque allemande)
8,6 % : deux compagnies d'assurance (UAP - AGF)
6 % : deux banques (Caisse nationale de Crédit Agricole - BNP)
Reste : détenteurs étrangers (22,8 %), OPCVM français (20 %), public
Capitalisation boursière : 8,16 milliards de francs (au 31 décembre 1993).

Chiffres clés

Total du bilan : 155,6 milliards de francs
Produit net bancaire : 2,6 milliards de francs
Bénéfice net (part du groupe) : 330 millions de francs
Encours des prêts : 101,3 milliards de francs.

II - LA MODIFICATION PROPOSÉE

Le présent article a pour objet de tirer les conséquences de la situation précédemment décrite : la constatation du caractère très

minoritaire des missions d'intérêt public du Crédit national, au sein de l'ensemble de ses activités, ne justifie plus son statut dérogatoire. En particulier, le mode de nomination de ses dirigeants et la procédure d'approbation de ses statuts ne paraissent plus adaptés à ses activités d'établissement de crédit du secteur concurrentiel, ni à la composition de son actionnariat, dans lequel l'Etat n'a pas de participation directe.

Aussi, est-il prévu, par le présent article, **d'abroger la loi du 10 octobre 1919**, afin de rendre caduques les dispositions dérogatoires décrites ci-dessus.

Cette disposition, inscrite au premier alinéa du présent article, a pour conséquence d'assurer aux actionnaires du Crédit national le bénéfice des pouvoirs qui leur reviennent naturellement, conformément au droit commun des sociétés, et notamment :

- la nomination du président de l'entreprise,
- la maîtrise de ses statuts.

Le deuxième alinéa de l'article contient deux autres dispositions :

- il prévoit que **les statuts du Crédit national devront être mis en conformité avec le droit commun des sociétés commerciales avant le 1er janvier 1995**. Cette disposition aura notamment pour effet de permettre la suppression des autres éléments dérogatoires du statut du Crédit national, en particulier la présence de quatre censeurs dont deux nommés par arrêté du ministre de l'économie, chargés de contrôler l'entreprise et de veiller au respect par celle-ci de ses missions d'intérêt public ;

- il met en place des **dispositions transitoires**, aux termes desquelles, les membres des organes sociaux du Crédit national restent en fonctions jusqu'à la mise en conformité de ses statuts avec le droit commun des sociétés.

Afin, toutefois, de lever un risque d'insécurité et d'incohérence juridique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à préciser que les dispositions dérogatoires des statuts du Crédit national continueront de s'appliquer jusqu'à la mise en conformité de ses statuts avec le droit commun des sociétés.

Votre Commission considère cette modification judicieuse et approuve l'ensemble du dispositif proposé.

Elle observe néanmoins que la banalisation des statuts du Crédit national ne lui fait pas perdre pour autant son statut d'Institution financière spécialisée, celui-ci étant de la compétence du

comité des établissements de crédit chargé d'octroyer ou de retirer les différents agréments prévus par la loi bancaire.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 12

Modification des statuts du Comptoir des entrepreneurs

Commentaire : Le présent article a pour objet de banaliser les statuts du Comptoir des entrepreneurs en abrogeant les textes "fondateurs" -le décret du 24 mars 1848 autorisant l'établissement de sous-comptoirs de garantie dans les villes où un comptoir d'escompte existera et la loi du 10 juin 1853 relative aux comptoirs et sous-comptoirs d'escompte. Par ailleurs, il prévoit que la mise en conformité des statuts du Comptoir des entrepreneurs avec le droit commun des sociétés devra intervenir avant le 1er janvier 1995.

I - LA SITUATION ACTUELLE DU COMPTOIR DES ENTREPRENEURS

Le Comptoir des entrepreneurs est aujourd'hui le dernier représentant d'une catégorie particulière d'établissement de crédit : les sous-comptoirs d'escompte, auparavant sous-comptoirs de garantie. A ce titre, ses statuts relèvent de deux textes plus que centenaires : le décret du 24 mars 1848 autorisant l'établissement de sous-comptoirs de garantie dans les villes où un comptoir d'escompte existera et la loi du 10 juin 1853 relative aux comptoirs et sous-comptoirs d'escompte.

En outre, le Comptoir des entrepreneurs fait partie de la catégorie des institutions financières spécialisées, au sens de l'article 18 de la loi bancaire du 24 janvier 1984, ce qui signifie qu'il est investi par l'Etat d'une *"mission permanente d'intérêt public"* et que les activités bancaires qu'il exerce ne le sont qu'*"à titre accessoire"*. En réalité, les deux types d'activités s'équilibrent aujourd'hui.

Par ailleurs, l'évolution récente de l'actionnariat du Comptoir des entrepreneurs a entraîné sa sortie du secteur public, l'Etat ne détenant aucune participation directe à son capital.

Aussi, il n'apparaît plus justifié de maintenir les statuts dérogatoires au droit commun du Comptoir des entrepreneurs. Le

présent article a pour objet d'aligner ces statuts sur le droit commun des sociétés.

A. LA MISSION D'INTERET PUBLIC

L'essentiel de la mission "publique" du Comptoir des entrepreneurs consiste à **distribuer des prêts aidés**. L'encours de ces prêts s'élève à 30,1 milliards de francs au 31 décembre 1993, soit une diminution de 7,1 % par rapport à l'encours constaté fin 1992. Toutefois, en raison notamment du plan gouvernemental de relance du logement, le montant des prêts accordés au cours de l'année 1993 a dépassé 1,3 milliard de francs, soit une augmentation de plus de 80 % par rapport à l'exercice antérieur.

Ces prêts aidés regroupent :

• Les prêts pour l'accession à la propriété (PAP)

Le Comptoir des entrepreneurs ne gère plus que la distribution des PAP groupés, c'est-à-dire destinés à la promotion immobilière, le Crédit foncier en assurant le financement. Ce dernier gère en outre les PAP diffus destinés aux particuliers.

Le niveau d'activité du Comptoir des entrepreneurs dans ce secteur est déterminé par le montant des dotations budgétaires inscrites à ce titre chaque année dans les lois de finances.

Au 31 décembre 1993, l'encours des PAP s'élevait à 29 milliards de francs.

• Les prêts locatifs intermédiaires (PLI)

Les PLI sont accordés aux investisseurs qui acquièrent des logements neufs destinés à la location à titre de résidence principale.

Leur encours à la fin de 1993 restait modeste et s'élevait à 334 millions de francs.

- **Les prêts complémentaires aux fonctionnaires (PCF)**

Les PCF sont réservés aux fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités publiques qui bénéficient, à titre principal, d'un PAP ou d'un prêt conventionné.

L'encours des PCF à la fin de 1993 s'élevait à 619 millions de francs. Ce montant devrait diminuer, puis disparaître dans trois ans, en raison de la suppression décidée, à partir du mois d'avril 1994, de la période de gestion à moyen terme des prêts nouveaux.

B. LES ACTIVITES CONCURRENTIELLES

Parallèlement à sa mission "d'intérêt public", le Comptoir des entrepreneurs a développé une activité de prêts dans le secteur de l'immobilier non aidé. Il est présent dans quatre secteurs d'inégale importance :

- **Les prêts aux particuliers**

Cette activité représente 60,8 % de l'encours des prêts au secteur concurrentiel, soit 27 milliards de francs au 31 décembre 1993. Il s'agit de l'activité la plus saine avec un faible taux d'impayés. Aussi, à l'occasion du recentrage des activités du Comptoir des entrepreneurs, a-t-il été décidé de rendre prioritaire le financement à long terme de l'immobilier des particuliers.

- **Le financement de la promotion immobilière**

Cette activité s'est beaucoup réduite en 1993, le Comptoir des entrepreneurs ayant décidé de limiter son champ d'intervention au secteur du logement et de rendre plus stricts les critères de recevabilité des projets.

Après l'opération de "defeasance" réalisée fin 1993, l'encours des crédits promoteurs s'élève à 8 milliards de francs, en diminution de 40 % par rapport à la fin de 1992. Sur cet encours, 4,1 milliards de francs sont classés en créances douteuses, selon les critères définis par la Commission bancaire.

- **Le financement des investissements immobiliers à usage professionnel**

Dans ce domaine également, le Comptoir des entrepreneurs a décidé de recentrer ses activités autour des secteurs dans lesquels il a le plus d'expérience, notamment les équipements publics et privés et l'immobilier d'exploitation.

Après l'opération de "defeasance", conclue à la fin de l'année, l'encours des prêts accordés a été ramené à 7,3 milliards de francs, au lieu de 9,9 milliards de francs à la fin de 1992. Le montant des créances douteuses représente 22,8 % de cet encours.

- **Le financement des collectivités publiques**

Cette activité, moins importante que les autres, correspond pour l'essentiel à des opérations menées conjointement avec les grands groupes des secteurs du bâtiment et des services aux collectivités publiques.

A la fin de 1993, l'encours des prêts accordés à ce titre s'élevait à 2,1 milliards de francs.

C. LES ELEMENTS DEROGATOIRES DU STATUT

Le Comptoir des entrepreneurs, anciennement sous-comptoir des entrepreneurs du bâtiment, a été créé sous la forme d'une société anonyme, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret du 24 mars 1848. Toutefois, ce même décret, ainsi que la loi du 10 juin 1853 relative aux comptoirs et sous-comptoirs d'escompte a prévu, pour cette catégorie d'établissements, un certain nombre de dispositions dérogatoires au droit commun. Deux d'entre elles restent applicables.

. La nomination du président par le ministre de l'économie

L'article 3 du décret du 24 mars 1948 prévoit que le président du conseil d'administration des sous-comptoirs est nommé par le ministre de l'économie. Il est révoqué dans les mêmes conditions, en application de la règle du parallélisme des formes.

L'approbation de la modification des statuts par décret en Conseil d'Etat

L'article 2 de la loi du 10 juin 1853 prévoit que la création ou la prorogation des sous-comptoirs, ainsi que la modification de leurs statuts sont approuvées par décret en Conseil d'Etat.

Cette disposition est particulièrement contraignante car elle entraîne la nécessité d'un décret en Conseil d'Etat, par exemple, pour toute augmentation de capital de l'entreprise.

D'autres dispositions des statuts du Comptoir des entrepreneurs sont également déroatoires au droit commun des sociétés commerciales, mais elles n'ont pas force législative.

Ainsi, le directeur général chargé d'assister le président n'est nommé par le conseil d'administration, sur proposition du président, qu'avec l'approbation du ministre de l'économie. Il en est de même pour le directeur général adjoint, nommé par le président sur avis favorable du conseil d'administration. La révocation de l'un ou de l'autre n'est possible qu'après approbation du ministre de l'économie.

Par ailleurs, deux des quatre censeurs chargés de veiller à la bonne exécution et au respect des statuts sont nommés par le ministre de l'économie.

Principaux éléments sur le Comptoir des entrepreneurs

(Données 1993)

Actionnariat

- AGF	29,74 %
. Mutuelles des assurances du BTP	11,84 %
. Crédit foncier de France	11,52 %
. Depfa-Bank	7,12 %
. UAP	6,47 %
. SAE	5,00 %
. SGE	4,97 %
. Autres : La Mondiale, CDC Participations, Bouygues, BRED, GAN	

Chiffres clés

- . Total du bilan : 65,1 milliards de francs
- . Résultat de l'exercice (part du groupe) : - 825 millions de francs
- . Encours des prêts : 74,6 milliards de francs
 - dont :
 - secteur aidé : 30,1 milliards de francs
 - secteur concurrentiel : 44,5 milliards de francs

II - LA MODIFICATION PROPOSEE

Le présent article a pour objet de supprimer la catégorie légale des sous-comptoirs d'escompte dont le Comptoir des entrepreneurs est le dernier représentant.

En conséquence, les aspects particuliers de son statut sont supprimés.

En effet, comme pour le Crédit national, la place récemment prise par les activités concurrentielles dans le bilan du Comptoir des entrepreneurs, ainsi que sa sortie du secteur public, l'Etat ne détenant aucune participation directe à son capital, ne justifient plus le maintien des éléments dérogatoires de son statut.

Aussi, le premier alinéa du présent article a-t-il pour objet d'abroger :

- le décret du 24 mars 1848 autorisant l'établissement de sous-comptoirs de garantie dans les villes où un comptoir d'escompte existera,

- la loi du 10 juin 1853 relative aux comptoirs et sous-comptoirs d'escompte,

Cette disposition a pour conséquence d'assurer aux actionnaires du Comptoir des entrepreneurs le bénéfice des pouvoirs qui leur reviennent naturellement, conformément au droit des sociétés. Ainsi, désormais, le conseil d'administration nommera le président de l'entreprise. De même, les modifications des statuts du Comptoir n'auront plus à être approuvés par décret en Conseil d'Etat.

Le second alinéa de l'article contient deux autres dispositions :

- il prévoit que les statuts du Comptoir des entrepreneurs devront être mis en conformité avec le droit commun des sociétés commerciales avant le 1er janvier 1995. Cette disposition aura notamment pour effet de permettre la suppression des autres éléments dérogatoires du statut du Comptoir des entrepreneurs ;

- il met en place des dispositions transitoires, selon lesquelles, les membres des organes sociaux du Comptoir des entrepreneurs restent en fonctions jusqu'à la mise en conformité de ses statuts avec le droit commun des sociétés.

Afin, toutefois, de lever un risque d'insécurité et d'incohérence juridique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à préciser que les dispositions dérogatoires des statuts du Comptoir des entrepreneurs continueront de s'appliquer jusqu'à la mise en conformité de ses statuts avec le droit commun des sociétés.

Votre Commission considère cette modification judicieuse et approuve l'ensemble du dispositif proposé.

Elle observe que cette banalisation des statuts du Comptoir des entrepreneurs intervient au moment où l'entreprise émerge d'une crise particulièrement grave, ayant nécessité des mesures de redressement d'une ampleur exceptionnelle.

Dans le dossier de presse accompagnant le projet de loi, le gouvernement estime qu'en retrouvant *"un mode de fonctionnement normal"*, le Comptoir des entrepreneurs pourra *"avec le soutien de ses principaux actionnaires, affronter pleinement la concurrence des autres établissements de crédit"*. Votre Commission espère que ce sera le cas.

Les mesures de redressement du Comptoir des entrepreneurs

La crise du secteur de l'immobilier s'est aggravée en 1993 conduisant le Comptoir des entrepreneurs à une situation de quasi-cessation de paiements, quelques semaines seulement après avoir enregistré un très lourd déficit pour l'exercice 1992 (-1 milliard de francs).

Les mesures suivantes ont alors été mises en oeuvre :

- **un dispositif de soutien de place** a été arrêté le 12 mars 1993, sous l'égide de la Banque de France, sous la forme d'une ligne de crédit de 6 milliards de francs, reconduite à 4 milliards de francs en septembre 1993.

- **un plan de recapitalisation** de 1 milliard de francs a été décidé au mois de mars 1993, dont :

. 200 millions de francs par émission de titres subordonnés à durée indéterminée, réservée pour moitié au Crédit foncier de France,

. 800 millions de francs par augmentation de capital, ayant entraîné un renforcement de la participation des AGF autour de 30 % et l'entrée du Crédit foncier à hauteur de 11,5 % du capital.

- **l'octroi de la garantie de l'Etat à trois émissions obligataires** successives, en juillet et septembre 1993, ainsi qu'en janvier 1994, pour un montant total de 5,5 milliards de francs, dont 3,5 pour l'exercice 1993.

- **une importante opération de defeasance** : 9 milliards de francs de créances immobilières douteuses ont été sortis du bilan. Un accord conclu le 30 décembre 1993 avec 5 actionnaires (AGF, Crédit foncier de France, UAP, Caisse des dépôts et consignations et GAN) a prévu le transfert du portefeuille de créances et d'actifs immobiliers correspondant à ces 9 milliards de francs à une structure spécifique, dont chacune de ces entreprises est également actionnaire. L'Etat s'est engagé à assurer les pertes qui dépasseraient 4 milliards de francs.

- **une opération de titrisation**, au mois d'avril 1994, de 2,6 milliards de francs de créances de qualité.

Parallèlement, de **nouvelles orientations stratégiques** ont été adoptées afin de recentrer les activités du Comptoir des entrepreneurs sur quelques métiers, en particulier le financement de l'investissement immobilier des particuliers.

Un renforcement des procédures d'engagement, de contrôle et de maîtrise des risques a également été mis en place.

Enfin, dans le but de réduire les charges d'exploitation, différentes mesures ont été prises, notamment l'adoption d'un plan social prévoyant le départ de 371 agents.

Au total, grâce à l'ensemble de ce dispositif, **le ratio de solvabilité du Comptoir des entrepreneurs se rapproche peu à peu du niveau réglementaire.**

Toutefois, compte tenu de la difficulté qu'à encore le Comptoir pour faire appel au marché, il n'est pas impossible que d'autres opérations de titrisation aient lieu prochainement.

On rappellera en effet que **la cotation du titre du Comptoir des entrepreneurs est suspendue depuis le mois de février 1993** et que l'entreprise conserve une notation médiocre.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 13

Modification de la durée du mandat du directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations

Commentaire : Le présent article propose de modifier la durée du mandat du directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations. De caractère irrévocable depuis 1816, « sinon par le Roi sur demande motivée de la Commission de Surveillance », ce mandat devrait être ramené à cinq ans renouvelables, réalisant ainsi, selon l'exposé des motifs, une harmonisation avec les mandats des dirigeants d'établissement et entreprises publiques ⁽¹⁾

Si la limitation de la durée du mandat n'a pas fait l'objet de discussions réellement marquées, en revanche, les conditions de la nomination et de la révocation du directeur général de la Caisse des Dépôts ne réunissent pas un consensus général, compte tenu notamment de la suppression de l'initiative de la Commission de surveillance en matière de révocation.

I - LE REGIME ACTUEL DU MANDAT DU DIRECTEUR GENERAL

A ce jour, les dispositions relatives au mandat du directeur général résultent du titre X de la *loi sur les finances du 28 avril 1816* et de l'*ordonnance du 22 mai 1816*.

Aux termes de l'*article 101* de la *loi de 1816*, le directeur général est "*nommé par le roi*".⁽²⁾

1. A condition que la durée du mandat de ces dirigeants, actuellement fixée à 3 ans, soit elle-même alignée sur celle des membres de conseils d'administration ou de surveillance, soit 5 ans.

Il semble que le Gouvernement ait opté pour une modification progressive et au cas par cas, intervenant au fur et à mesure du renouvellement des mandats d'administrateurs venant désormais à échéance.

2. L'article 101 prévoyait également la nomination par le Roi du sous-directeur et du caissier. En outre, "les traitements du directeur général, du sous-directeur et du caissier seront fixés par le Roi, sur proposition de la Commission de surveillance."

Aux termes de l'article 102 de la loi précitée, le directeur général *"ne pourra être révoqué que sur une demande motivée de la Commission de surveillance directement adressée au Roi."*

Les textes de base de 1816 sont toujours en vigueur. Pour reprendre les termes de M. Jean-Pierre Delalande, Président de la commission de surveillance, ils *"constituent encore aujourd'hui sa charte. C'est d'eux que la Caisse tient son originalité et sa spécificité"*(1).

A. NOMINATION PAR DÉCRET AU CONSEIL DES MINISTRES

De fait, le principe posé par la loi de 1816 a été confirmé par la Constitution de 1958.

Par référence à l'ordonnance organique n° 58-1136 du 23 novembre 1958, portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires, prise en application de l'article 13 de la Constitution, le directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations est nommé par décret en conseil des ministres.

L'article 1 de l'ordonnance du 23 novembre 1958 dispose en effet que :

« Outre les emplois visés à l'article 13 (§3) de la Constitution, il est pourvu en Conseil des Ministres...

«...aux emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie l'inscription sur une liste dressée par décret en Conseil des Ministres.»

Précisément, en application de cette dernière disposition, le décret n° 59-587 du 29 avril 1959 modifié, puis le décret n° 85-834 du 6 août 1985, ont inscrit au nombre des emplois de direction auxquels il est pourvu par décret en Conseil des Ministres celui de directeur général de la Caisse des Dépôts.

Le décret du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales, indique, dans son rapport préliminaire, que :

1. Rapport au Parlement présenté par le Président de la Commission de surveillance (sur l'exercice 1993) - Juin 1994

«Le décret de nomination sera pris sur le rapport du ou des ministres dont relève l'établissement ou l'entreprise en cause (1).»

En outre, on relèvera qu'il précise également :

«le présent décret ne touche qu'à la forme de la décision de nomination proprement dite. Lorsqu'en vertu des textes en vigueur, une nomination doit être précédée de certaines formalités, comme par exemple la consultation ou la proposition du conseil d'administration, le fait que cette nomination soit désormais soumise au conseil des ministres n'implique pas que la procédure préalable doive être modifiée.»

En tout état de cause, s'agissant de la Caisse des Dépôts, "les textes en vigueur", qui sont ceux de 1816, ne prévoient pas de "consultation" ou de "proposition" de la Commission de surveillance.

B. RÉVOCATION PAR DÉCISION DU CHEF DE L'ÉTAT, SUR DEMANDE MOTIVÉE DE LA COMMISSION DE SURVEILLANCE

1. La règle générale applicable au secteur public

Aux termes de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983, relative à la démocratisation du secteur public (2), les dirigeants (3) des établissements, entreprises et sociétés visées par cette loi sont "nommés par décret, parmi les membres du conseil d'administration et sur proposition de celui-ci".

S'agissant de la durée du mandat, les règles inhérentes aux *membres des conseils d'administration* ou de surveillance la limite à cinq ans, renouvelable deux fois, ce qui restreint, implicitement, la durée totale du mandat des *dirigeants*, nommés, actuellement, pour trois ans renouvelables.

S'agissant enfin du terme du mandat, "il peut être mis fin, à tout moment, par décret, au mandat de membres des conseils d'administration ou de surveillance nommés par décret".(4)

1. On relèvera ici que le décret du 4 décembre 1992 portant nomination de M. Philippe Lagayette comme directeur général de la Caisse des dépôts vise, à la suite semble-t-il d'une erreur matérielle (?), le décret n° 59-442 du 21 mars 1959.

2. Articles 10 et 11.

3. Président du conseil d'administration ou directeur général.

4. Article 12 de la loi du 26 juillet 1983, relative à la démocratisation du secteur public.

2. Le cas particulier du directeur général de la Caisse des Dépôts

Ces dispositions ne s'appliquent pas au directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, laquelle ne figure pas sur la liste des établissements relevant de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

De fait, le statut du directeur général de la Caisse des dépôts revêt un caractère exorbitant du droit commun.

En l'état actuel, la fin de son mandat ne peut résulter ni d'une échéance normale, ni d'une révocation par décret. Ce qui confère à sa fonction une inamovibilité quasi-absolue.

Il ne peut être en effet mis fin aux fonctions d'un directeur général de la Caisse des Dépôts que par décision du Chef de l'Etat, sur demande motivée de la Commission de surveillance. Il n'existe pas, en droit français, d'autre cas de figure comparable.

Une telle procédure, contrepartie de l'irrévocabilité, peut être apparentée à celle de l'"*impeachment*".

Elle n'a jamais été utilisée.

Les directeurs généraux de la Caisse des dépôts depuis 1945

- | | |
|---------------------------------|--|
| - Jean Watteau : | janvier 1945 à novembre 1952 (7 ans), |
| - François Bloch Lainé : | décembre 1952 à juin 1967 (15 ans),
(<i>fin de mandat : limite d'âge</i>) |
| - Maurice Pérouse : | juillet 1967 à mai 1982 (15 ans),
(<i>fin de mandat : limite d'âge</i>) |
| - Robert Lion : | mai 1982 à novembre 1992 (10 ans),
(<i>fin de mandat : limite d'âge</i>) |
| - Philippe Lagayette : | 4 décembre 1992. |

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

A. LE PROJET INITIAL DU GOUVERNEMENT

Dans la rédaction initiale proposée par le Gouvernement, le présent article abrogeait d'abord les articles 101 et 102 de la loi du 28 avril 1816 (1)

Articles 101 et 102 de la loi du 28 avril 1816

Art. 101 - Le directeur général, le sous-directeur et le caissier seront nommés par le Roi. Les traitements du directeur général, du sous-directeur et du caissier seront fixés par le Roi, sur la proposition de la Commission de surveillance.

Art. 102 - Le directeur général sera responsable de la gestion et du détournement des deniers de la Caisse, s'il y a contribué ou consenti. Il ne pourra être révoqué que sur une demande motivée de la Commission de surveillance directement adressée au Roi.

1. Réduction du mandat à 5 ans renouvelables

Mettant un terme à l'inamovibilité du directeur général de la Caisse des Dépôts, le texte prévoit de limiter désormais à cinq ans la durée de son mandat, étant entendu toutefois que celui-ci peut, en l'absence d'indication contraire, être renouvelé indéfiniment (2).

2. Nomination par décret

• décret simple ou décret en Conseil des Ministres ?

Le texte initial du Gouvernement dispose que la nomination du directeur général de la Caisse des Dépôts intervient

1.- *Les dispositions concernant la nomination du sous-directeur et du caissier, leurs traitements et celui du directeur général sont d'ores et déjà désormais couverts par des dispositions réglementaires.*

- *Les dispositions relatives à la responsabilité du directeur général sont précisées par l'ordonnance du 22 mai 1816.*

2. *On notera par référence que, aux termes du nouveau statut de la Banque de France, le gouverneur et les deux sous-gouverneurs sont nommés, par décret en Conseil des Ministres, pour une durée de six ans renouvelable une fois. (article 13)*

"par décret". Il n'est pas précisé qu'elle doit se faire en Conseil des Ministres.

La référence à la simple notion de "décret" peut poser problème.

Certes, on peut considérer que le présent texte n'annule pas automatiquement les dispositions de l'*ordonnance du 23 novembre 1953* et des *décrets du 29 avril 1959* et du *6 août 1985* susmentionnés, aux termes desquels l'emploi de directeur général de la Caisse des Dépôts relève de la liste des emplois pourvus en Conseil des Ministres.

Ainsi, dans son article 10 relatif à la nomination des présidents du Conseil d'administration et des membres de directoires, la loi sur la démocratisation du secteur public mentionne seulement une nomination "*par décret*", renvoyant implicitement à la liste établie par les *décrets du 29 avril 1959* et du *6 août 1985* pour préciser les emplois relevant d'un décret en Conseil des Ministres.

Selon les précisions apportées par M. Edmond Alphandéry, lors du débat à l'Assemblée Nationale, il semble que ce soit à la demande du Conseil d'Etat ⁽¹⁾ que la formule "*par décret*" ait été retenue, de préférence à celle de "*décret en Conseil des Ministres*" initialement prévue par le Gouvernement.

Cette formulation aurait pour avantage de permettre, par simple décret, de supprimer la fonction de directeur général de la Caisse des Dépôts de la liste, établie par décret, des emplois pourvus en Conseil des ministres.

On notera que, alors qu'ils figurent déjà dans la liste annexée aux décrets du 29 avril 1959 et du 6 août 1985, le Gouverneur et les deux sous-gouverneurs de la Banque de France, ont vu cette spécificité clairement renouvelée par la loi portant réforme du statut de la Banque de France. On peut certes considérer que cette prévision était réellement nécessaire, s'agissant d'un établissement qui, précisément, change de statut, ce qui n'est pas le cas de la Caisse des Dépôts.

• Autonomie du pouvoir exécutif

Conformément à la situation actuellement en vigueur, le Gouvernement n'a pas jugé nécessaire d'introduire, au stade de la nomination du Directeur général, un avis de la Commission de surveillance.

1. "*jugeant cette précision inutile*"

3. Révocation par décret

En revanche, le Gouvernement a supprimé l'intervention de la Commission de surveillance, à la fois historique dans son principe, et "pour mémoire" dans sa pratique, s'agissant de la révocation du directeur général.

Celle-ci sera faite désormais par décret, et non plus par décision du Chef de l'Etat.

Parallèlement, la Commission de surveillance perd son initiative en matière de révocation.

Dans son exposé des motifs, le Gouvernement indique qu'il entend faire ainsi un premier pas en direction de l'*"harmonisation du fonctionnement de la Caisse des Dépôts avec celui des autres établissements et entreprises du secteur public."*

Votre commission note que ce pas reste encore mesuré, puisqu'il ne concerne que la durée initiale du mandat, lequel peut être renouvelé indéfiniment, ce qui n'est pas le cas des autres dirigeants. En outre, les dirigeants des entreprises et établissements du secteur public doivent, par définition, être membres au préalable du directoire ou du conseil d'administration, ce qui ne peut être le cas de la Caisse des Dépôts, dépourvue de conseil d'administration.

Enfin, le Gouvernement a souhaité préciser que ces dispositions sont *"applicables au directeur général en fonctions, à compter de sa nomination."*

M. Philippe Lagayette ayant été nommé le 4 décembre 1992, son mandat prendra donc fin, normalement, en décembre 1997, date à laquelle il sera susceptible d'être renouvelé.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La discussion du présent article portant *"modification du mandat du directeur général de la Caisse des Dépôts"* a donné lieu à un débat durable, dépassant parfois le strict cadre de la disposition concernée, pour traiter plus largement du statut, des missions, enfin de la réforme globale de l'établissement tout entier, certes annoncée, et attendue, depuis avril 1993.

S'agissant plus précisément du texte en examen, la Commission des finances, dont il convient de rappeler qu'y siègent les trois députés représentant l'Assemblée nationale à la Commission de surveillance, et notamment son Président, M. Jean-Pierre Delalande, a adopté, après un long débat, un "texte de synthèse".

Des décisions en Commission des finances de l'Assemblée nationale, il ressort notamment que le débat a essentiellement porté sur les pouvoirs de la Commission de surveillance, tant sur la nomination que sur la révocation du directeur général, davantage que sur la limitation du mandat de celui-ci.

Le souhait initial de la Commission de surveillance, notamment de son président ⁽¹⁾ était celui du maintien pour la Commission de surveillance du pouvoir de révocation du directeur général, complété par un avis conforme sur la nomination et sur la révocation lorsque celles-ci relèvent de l'initiative gouvernementale.

La notion d'"avis conforme" n'a pas fait l'objet d'un consensus, notamment de la part du président et du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La nécessité de la consultation de la Commission de surveillance lors de la nomination n'a pas été unanimement partagée.

L'idée de nomination sur une liste de personnalités établie, soit par la Commission de surveillance, soit par les présidents des deux assemblées, a été évoquée par des parlementaires de diverses origines.

Au total, le texte de synthèse retenu par la Commission prévoyait :

a) l'avis de la Commission de surveillance pour la nomination du directeur général ;

1. M. Jean-Pierre Delalande s'est notamment déclaré "favorable à la réforme du statut du directeur général", tout en estimant que son "inamovibilité" était "justifiée par la mission de garantie de l'épargne".

Il a déploré la "tutelle étroite du Trésor" et la "domination excessive du Gouvernement" dont il a "redouté qu'elle soit à l'origine d'un triple risque : étatisation, banalisation, politisation".

Il a préconisé la "nomination de professionnels dont les parlementaires de la Commission de surveillance seraient les garants."

b) deux initiatives possibles pour sa révocation en cours de mandat :

- sur proposition de la Commission de surveillance,
- par le Gouvernement après avis de la Commission de surveillance qui peut décider de le rendre public.

Le Gouvernement n'a pas retenu l'argumentation développée par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, et notamment par M. Jean-Pierre Delalande. Il a notamment évoqué la "composition hybride" de la Commission de surveillance, et son "rôle purement consultatif", pour s'opposer clairement à l'intervention de celle-ci lors de la nomination du directeur général.

Composition actuelle de la Commission de surveillance

- 3 députés, dont le président de la Commission,
- 1 sénateur,
- 2 représentants du Conseil d'Etat,
- 2 représentants de la Cour des comptes,
- le Gouverneur de la Banque de France,
- le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris,
- le Directeur du Trésor,
- le président du Conseil de surveillance du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP).

En définitive, en séance publique, après que le Gouvernement ait réservé l'article et demandé un vote bloqué, l'Assemblée nationale a adopté l'amendement déposé par le Gouvernement (1).

Aux termes de l'article ainsi modifié, le Gouvernement conserve, seul, et sans avis de la Commission de surveillance, le pouvoir de nomination du directeur général.

1. Abstention de M. Jean-Pierre Delalande.

En revanche, la révocation par le Gouvernement ne pourra intervenir que "après avis de la Commission de surveillance, qui peut décider de le rendre public".

La Commission de surveillance perd ainsi l'initiative de la révocation du directeur général, sur laquelle elle ne conserve plus qu'un droit de regard.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission des finances du Sénat entend, au préalable, souligner que le présent article ne saurait être assimilé à la réforme du statut de la Caisse des dépôts annoncée par le Premier Ministre, M. Edouard Balladur, dès sa première déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, le 8 avril 1993 ; moins encore, à la clarification des missions confiées, ou devant l'être, à la Caisse des dépôts, et des règles distinctes auxquelles elles doivent se conformer.

De fait, le présent article ne peut être considéré comme une conclusion aux diverses réflexions, souvent approfondies, qui ont été menées tant au sein du Gouvernement, qu'en celui du Parlement et de la Caisse des Dépôts elle-même, mais bien comme un préalable utile à cet examen d'ensemble.

La définition des missions d'intérêt général affectées à la Caisse des Dépôts, l'utilisation des fonds publics confiés à sa gestion, les règles applicables aux différents "métiers" qu'elle entend exercer par ailleurs, doivent, à l'évidence, relever d'une réflexion d'ensemble à laquelle le Parlement, représentant de la souveraineté nationale, doit être étroitement associé.

S'agissant de la modification de la durée du mandat du directeur général, la commission des finances approuve d'autant plus volontiers cette disposition qu'elle l'avait précisément recommandée dans le cadre des conclusions du groupe de travail (1) constitué, en son sein, en juin 1991, à la suite du rapport effectué sur les suites à donner aux observations de la Cour des comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des Dépôts (2).

1. Rapport d'information de la commission des finances sur la Caisse des Dépôts et consignations - M. Roger Chinaud - Sénat n° 394 - Seconde session ordinaire de 1991 - 1992 - 9 juin 1992.

2. Rapport d'information de la commission des finances sur les suites à donner au relevé des constatations de la Cour des Comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des Dépôts et consignations - M. Roger Chinaud - Sénat n° 298 - Seconde session ordinaire de 1990 - 1991 ; 24 avril 1991.

S'agissant du rôle de la Commission de surveillance, rien ne permet raisonnablement de conclure à une réelle "dépossession". Elle conserve en effet son "pouvoir essentiel" au sens premier du terme, à savoir la "surveillance" de l'établissement, laquelle lui est confiée depuis 1816 (1).

Certes, il était loisible de s'interroger, comme l'a fait le Gouvernement, sur l'opportunité d'étendre l'avis de la Commission de surveillance à la nomination du directeur général par le pouvoir exécutif. Ce serait là, par rapport à la "charte" de 1816, une novation peu compatible, en outre, avec l'évolution de la composition de la Commission de surveillance.

**La dilution progressive des parlementaires
au sein de la Commission de Surveillance (2)**

	1816(1)	1876(2)	1895(3)	1948(4)
Députés	2	2	2	3
Sénateurs	1	2	2	1
<i>Sous-total : parlementaires</i>	3	4	4	4
Gouverneur de la Banque de France	1	1	1	1
Membres du Conseil d'Etat	—	2	2	2
Membres de la Cour des comptes	1	1	1	2
Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris	1	1	1	1
Directeur du Trésor	—	1	1	1
Représentant des Caisses d'Epargne	—	—	—	1
Total	6	10	10	12

(1) Loi sur les finances du 28 avril 1816.

(2) Loi du 6 avril 1876.

(3) Loi du 20 juillet 1895 sur les Caisses d'épargne.

(4) Loi du 17 janvier 1948.

En revanche, en l'état actuel, la nécessité, ou l'intérêt, pour le Gouvernement, de supprimer l'initiative de la Commission de surveillance en matière de révocation du directeur général n'apparaît pas clairement.

(1) Article 113 de la loi du 28 avril 1816 : "Ces établissements (la Caisse des Dépôts et la Caisse d'amortissement) sont placés, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative."

(2) Source : rapport d'information de la Commission des finances sur la Caisse des Dépôts et Consignations - Roger Chinaud Sénat n° 394 - Tome I, page 91.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur vous propose, en accord avec M. Christian Poncelet, Président de la Commission des finances, représentant le Sénat à la Commission de surveillance, d'adopter un amendement visant à rétablir l'initiative de la Commission de surveillance en matière de révocation du directeur général.

En outre, votre rapporteur ne perçoit pas l'intérêt, dans l'immédiat, d'une suppression seulement partielle des articles de la loi du 28 avril 1816. Il vous propose donc, de manière à conserver une relative homogénéité aux textes régissant l'actuel statut de la Caisse des Dépôts, de conserver ce cadre, plutôt que de créer un réceptacle législatif supplémentaire qui risque de compliquer toute réforme potentielle.

Proposition de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 14

Marchés à terme sur denrées et marchandises ne donnant pas lieu à livraison

Commentaire : cet article étend à l'ensemble des opérateurs intervenant sur le marché à terme international de France, la possibilité accordée pour l'instant aux seuls établissements de crédit et assimilés de conclure des contrats à terme sur denrées et marchandises sans livraison du sous-jacent, sans se voir opposer l'exception de jeu.

Le présent article concerne les contrats à terme ne se soldant pas par une livraison du physique sous-jacent (instruments financiers, denrées ou marchandises), mais par un paiement d'espèces, plus connus des professionnels sous leur appellation anglo-saxonne, de contrats à terme de *cash settlement* (règlement d'espèces).

Il convient de présenter brièvement ce type bien particulier de contrats à terme, et l'histoire heurtée de leur légalisation, avant d'envisager le projet du Gouvernement.

I - PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES CONTRATS À TERME PAR RÈGLEMENT D'ESPÈCES

Un contrat à terme peut être sommairement décrit comme l'opération par laquelle deux opérateurs décident d'échanger un bien à un prix fixé lors de l'échange, mais dont la livraison n'aura lieu qu'à terme. Par exemple, deux opérateurs sur le marché des changes peuvent convenir d'échanger (*swap*) du mark contre franc au prix du comptant avec livraison à une date convenue à l'avance. L'opération se traduit par un règlement immédiat en marks, alors que la livraison des francs n'aura lieu, par exemple, que dans trois mois. Entre temps, la valeur respective de ces deux monnaies aura varié et l'opération se conclura nécessairement par un gain pour l'un des opérateurs et par une perte pour l'autre. Ce type de contrat n'existe donc que parce que

les opérateurs font un pari différent sur l'évolution du bien objet du contrat.

Par opposition à ce type de contrat à terme, dit aussi à terme sec, le contrat de *cash settlement* est celui dans lequel, l'opérateur sur qui pèse l'obligation de livrer à terme se contentera, pour reprendre l'exemple ci-dessus, au lieu de livrer ses francs de régler la différence résultant de l'écart de cours entre les deux devises au moment du dénouement. Cette faculté présente de nombreux avantages pour les opérateurs, et notamment de les dispenser d'avoir à se procurer, des biens qu'ils n'ont pas forcément en leur possession au moment du dénouement. Elle peut aussi résulter de la nature même du contrat à terme lorsque celui-ci porte sur un bien qui n'est pas livrable. C'est le cas, notamment, des contrats à terme sur indices ou sur taux. Dans de tels types de contrats, les opérateurs prennent des positions par rapport à l'évolution d'une valeur, comme par exemple l'indice CAC 40 ou le taux du marché interbancaire, qui n'est pas susceptible d'être livrée. Par construction, le dénouement ne peut se faire, dans ce cas, que par règlement d'espèces.

II - LA LÉGALISATION PROGRESSIVE DES CONTRATS À TERME PAR RÈGLEMENT D'ESPÈCES

Lors de la création en 1985 du Marché à Terme d'Instruments Financiers (MATIF) ⁽¹⁾ le législateur avait modifié la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme afin de donner une existence légale aux contrats à terme sur valeurs mobilières ainsi qu'à ceux portant sur des taux d'intérêt. Il ne s'était guère préoccupé en revanche des contrats à terme par règlement d'espèces susceptibles de faire l'objet d'opérations de gré à gré et qui continuaient de la sorte à ne bénéficier d'aucune base légale solide.

Ces contrats pouvaient effectivement se voir opposer, au moment du règlement, l'*exception de jeu*, prévue par l'article 1965 du code civil et qui déclare irrecevable les actions en exécution de paiement d'une dette de jeu ou d'un pari dans la mesure où, précisément, tout contrat à terme est un pari sur l'évolution d'une valeur.

Le problème s'est posé de façon concrète lorsque les autorités du MATIF, devenu entre temps Marché à Terme International de France par assimilation de la Bourse de commerce, ont lancé des contrats à terme portant sur l'indice CAC 40 ou sur le

1. Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, article 8 et suivants.

PIBOR (Paris Interbank offered rate) et que par ailleurs les autorités du MONEP (Marché des Options Négociables de Paris) ont également lancé des contrats d'options sur indices.

Aussi, afin d'asseoir ces nouveaux contrats, l'article 20 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est venu, pour la première fois, donner une base légale solide à ces contrats en ajoutant à la liste des contrats à terme prévue à l'article premier de la loi de 1885, les contrats à terme effectués sur indices ou sur devises.

A l'issue de cette loi il y avait donc deux catégories de contrats à terme reconnues par la loi :

- les contrats à terme sur effets publics ou autres, ceux sur taux d'intérêt, sur indices ou sur devises, qui pouvaient être effectués avec ou sans livraison du sous-jacent ;**
- les contrats à terme sur valeur mobilière, sur denrées ou marchandises qui ne pouvaient être conclus, sans contestation possible, qu'avec livraison du sous-jacent. Il est en effet important de noter que le terme "à livrer" qui figurait dans l'article premier de la loi ne s'appliquait qu'à ces seules valeurs et que par construction un contrat à terme sur indices ne peut se dénouer que par règlement d'espèces ⁽¹⁾.**

La deuxième extension des contrats à terme par règlement d'espèces a été opérée, à l'initiative du Gouvernement, par la loi n° 93-1444 du 31 décembre 1993 dont l'article 8 a supprimé les termes "à livrer" dans l'article premier de la loi de 1885.

Craignant que cette légalisation complète des contrats à terme par règlement d'espèces ne soit un facteur permissif de malversations, le Sénat, sur proposition de sa Commission des finances, après avoir, lors de la première lecture, supprimé la disposition en cause afin de pouvoir procéder aux consultations d'usage ⁽²⁾, avait proposé et obtenu, en commission mixte paritaire, que ceux de ces contrats à terme par règlement d'espèces qui portent sur denrées ou sur marchandises ne puissent être conclus sans risque de se voir opposer l'exception de jeu que si l'une des parties est un

1. L'article premier de la loi de 1885 tel qu'il résultait après la modification de la loi de 1991 disposait : « Tous marchés à terme sur effets publics et autres, tous marchés à livrer portant sur valeurs mobilières, denrées ou marchandises ainsi que tous marchés sur taux d'intérêt, sur indices ou sur devises sont reconnus légaux »

2. Il convient de rappeler que le projet de loi qui devait devenir la loi du 31 décembre 1993 avait été rapporté en Commission le jour même de son adoption en Conseil des ministres.

établissement rompu aux opérations de banque et de ce fait contrôlé par les autorités compétentes.

L'article premier de la loi de 1885 réserve donc, en son état actuel, l'inopposabilité de l'exception de jeu aux seuls contrats à terme sur denrées ou marchandises par règlement d'espèces dont l'une des parties est un établissement de crédit, au sens de l'article premier de la loi bancaire de 1984, un établissements financier au sens de l'article 71 4° de cette même loi, un établissement étranger ayant un statut comparable ou encore la Caisse des dépôts et Consignations.

De la sorte, si l'opération à terme concerne deux professionnels du négoce de denrées ou de marchandises, elle ne peut comporter de clauses permettant le règlement en espèces, sauf pour l'une des parties à prendre le risque de se voir opposer par l'autre l'exception de jeu. Si en revanche, elle concerne un professionnel et un établissement de crédit ou assimilé, elle peut comporter une telle clause de règlement d'espèces.

Cette restriction, tout en permettant les opérations de gré à gré pour les professionnels désireux de se couvrir par une opération à terme des risques de cours affectant les biens dont ils font négoce, entourait donc ce genre d'opérations d'une protection suffisante.

III - LE PROJET DU GOUVERNEMENT

La raison qui motive aujourd'hui une nouvelle modification de la législation applicable aux contrats à terme par règlement d'espèces vient du fait que la rédaction finalement retenue dans la loi du 31 décembre 1993 exclut du bénéfice de l'inopposabilité de l'exception de jeu, les professionnels des marchés réglementés que sont les membres du MATIF et débouche ainsi sur le paradoxe de réserver, s'agissant d'opérations financières complexes, un traitement plus favorable aux opérations de gré à gré qu'aux opérations sur marché réglementé.

Cette exclusion n'était pas vraiment gênante, dans la mesure où il n'y avait pas, en décembre 1993, d'intention déclarée de la part des autorités du MATIF de lancer de nouveaux types de contrats sur marchandises se dénouant par règlement d'espèces. Le législateur de 1993 s'est donc préoccupé, compte tenu de l'urgence dans laquelle le Gouvernement lui a demandé de se prononcer, du seul cas pour lequel existait un véritable problème, celui des opérations de gré à gré entre professionnels du négoce. Il convient d'observer au demeurant que, selon les informations dont dispose

votre rapporteur, les autorités du MATIF n'envisagent toujours pas de lancer des contrats à terme par règlement d'espèces sur denrées ou marchandises.

Le Gouvernement nous propose néanmoins de rétablir l'équilibre entre opérateurs de gré à gré et marchés réglementés, afin de préserver la possibilité pour les autorités de ces derniers de lancer, quand ils le jugeront possible et souhaitable, de tels types de contrats. Votre Commission des finances ne peut qu'approuver cette proposition.

Seront ainsi autorisés à contracter, sans risque de se voir opposer l'exception de jeu, l'ensemble des opérateurs visés aux articles 8 et 8-1 de la loi de 1885 sur les marchés à terme, soit respectivement les opérateurs habilités à intervenir sur le marché à terme des instruments financiers et ceux habilités à intervenir sur le marché à terme des marchandises. Il s'agit des sociétés de bourse, des établissements de crédit, des maisons de titre, de la Caisse des Dépôts et Consignations, des agents des marchés interbancaires, des négociateurs individuels de parquet, des intermédiaires en marchandises (commissionnaires agréés près la bourse de commerce et courtiers assermentés) et enfin des négociateurs en marchandises.

IV - LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sans modification l'extension du champ d'application de l'inopposabilité de l'exception de jeu aux opérateurs des marchés à terme réglementés.

Elle a toutefois procédé à un toilettage pertinent de l'article 8 de la loi du 28 mars 1885 en corrigeant la référence faite aux maisons de titre qui ne sont plus visées par l'article 99 de la loi bancaire, mais par l'article 18 de cette même loi.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AUX SOCIÉTÉS ET AU SECTEUR PUBLIC

ARTICLE 15

Cession gratuite d'actions aux salariés d'Air France

Commentaire : Cet article permet à l'Etat de céder gratuitement des actions d'Air France à des salariés de la compagnie, en contrepartie d'une diminution de salaires qu'ils auraient consenti.

I - LES OBJECTIFS POURSUIVIS

A. LA MAÎTRISE DES COÛTS

1. Un impératif de survie dans le cadre d'une compétition mondiale

La maîtrise des coûts est l'un des objectifs prioritaires du plan de redressement de la compagnie Air France. Les coûts salariaux représentent en effet 30 % de l'ensemble des charges d'exploitation. Dès lors, une réflexion et une action sur les salaires étaient impératives.

La maîtrise des coûts figure explicitement dans le projet pour l'entreprise, adopté par référendum par le personnel de l'entreprise le 27 mars 1994 :

«Chacun devra améliorer la contribution en temps de travail : pour le personnel au sol, cela signifie travailler pendant le temps pour lequel il est payé (sic), pour le personnel navigant, cela veut dire (...) l'adaptation des normes de rémunérations». (1)

1. *Projet pour l'entreprise "Reconstruire Air France 1994-1997".*

• *Les mesures de redressement*

L'article 15 est un article majeur du projet de loi, et constitue une disposition centrale du projet d'entreprise : l'Etat cèdera des actions de la compagnie en contrepartie d'une diminution de salaires.

Retrouver une compétitivité passe avant tout par une meilleure organisation des services, une responsabilité des équipes, et un état d'esprit plus réaliste et plus ouvertement concurrentiel, mais la compagnie ne pourra éviter une économie sur sa masse salariale qui représente aujourd'hui 30 % de l'ensemble des coûts d'exploitation.

La compagnie tente de réduire ses coûts salariaux, à la fois par une mesure générale (le gel des salaires pendant trois ans), et par une démarche volontaire, dont le présent projet de loi est la contrepartie.

La réduction des coûts, notamment des coûts salariaux, doit être approchée avec beaucoup de prudence, pour sortir des à-priori, mais aussi beaucoup de réalisme pour s'éveiller aux nouveaux défis. Trois facteurs interviennent.

Il y a d'une part, des causes structurelles générales. Au cours de son audition par la Commission des finances, l'ancien président d'Air France avait notamment indiqué que les charges sociales appliquées en France représentaient, pour la compagnie, un surcoût de l'ordre de 2 milliards de francs par rapport aux barèmes appliqués au Royaume-Uni (pour ce pays, cet avantage est de surcroît amplifié par le jeu des dévaluations compétitives).

Il y a d'autre part, une évolution rapide du contexte concurrentiel qui explique que le coût d'un facteur de production, longtemps considéré comme standard, devienne brutalement excessif au regard des nouvelles concurrences. Les compagnies aériennes commencent un mouvement de délocalisation, de sous-traitance qui n'en est qu'à son début, mais qui se poursuivra.

Déjà, Swissair fait traiter une partie de sa comptabilité en Inde. Selon les informations de votre rapporteur, la compagnie précise que *"des spécialistes de la compagnie ont formé des équipes locales à des tâches sophistiquées. (...) compte tenu du succès des premières applications, Swissair a décidé de délocaliser (out place) quelques autres activités (réservation, gestion des "bonus"...). La compagnie indienne est maintenant apte, prête ("in position and in the way") à exécuter ces services pour d'autres compagnies".*

De son côté, la compagnie allemande Lufthansa s'apprête à réaliser une partie de la maintenance de sa flotte Boeing en Chine. Selon une information recueillie par votre rapporteur, il y aurait sur place 39 allemands et 2.000 chinois. Les 39 allemands étant payés autant que les 2.000 chinois.

Il s'agit dans ces deux cas d'offensives nouvelles et encore imprévues il y a quelques années qui, à défaut de régulation décidée au niveau européen, conduisent les responsables de l'entreprise à s'interroger sur les coûts internes. La maintenance représente environ 10 % des charges d'exploitation, et emploie 9.000 personnes. Le défi est lancé, incontournable. Lors de son audition par la Commission des finances, le président de la compagnie a d'ailleurs indiqué que les services intéressés avaient un délai de trois ans pour être compétitifs. Passé ce délai, les responsables des "*centres de profit*" exerceront leur liberté de choix.

Il y a enfin des causes spécifiques à Air France.

Il n'appartient pas à la Commission de se déterminer sur le niveau des rémunérations, tant le problème est complexe, et tant il est impératif d'éviter les généralisations et les faux procès.

Même si comme l'avait parfaitement démontré, la Commission sénatoriale de contrôle, "*le problème réside moins dans le niveau des salaires que dans l'utilisation des personnels*", les problèmes liés aux rémunérations accordées à certains corps ou plutôt certaines corporations, ne pourront être durablement évacués du débat. L'écart de rémunération des pilotes Air France (salaires bruts) par rapport à leurs homologues européens est de 5 % par rapport à Lufthansa, 11 % par rapport à Swissair, 37 % par rapport à KLM, et de 25 à 40 % par rapport à British Airways.

Ces niveaux de rémunérations et ces écarts, parfaitement acceptables tant que la compagnie gagnait, peuvent devenir un sujet légitime de préoccupation dès lors que la concurrence se fait de plus en plus par les prix, et que la société commence à perdre des parts de marché et de l'argent (près de 500 millions de francs par mois au cours du deuxième semestre 1993).

Certes, l'article 15 est conçu comme un système provisoire, puisqu'il prévoit une compensation sous forme d'actions, des réductions de salaires consenties pendant trois ans. Aux termes de ce délai, la compagnie devra dresser un bilan et analyser avec objectivité sa situation. Il ne faut pas se cacher que certaines révisions entamées par ce processus pourraient alors être confirmées.

Les problèmes sont donc considérables. L'économie que représenterait une diminution de salaires, ne peut être chiffrée avec précision puisqu'il s'agira en tout état de cause d'une démarche volontaire et individuelle, de la part des personnels, mais les estimations les plus courantes portent sur 400 millions de francs. Une somme importante, mais hélas bien loin des résultats actuels de la compagnie (déficit consolidé de - 8,4 milliards de francs en 1993).

2. L'action sur les salaires

Si l'on observe les formules employées jusqu'à présent, cinq types de solutions ont été expérimentées :

- le licenciement suivi d'un réembauchage à moindre coût (British Airways) ;
- le développement d'une compagnie filiale avec embauches à moindre coût (cas d'Aéromaritime développée en marge d'UTA) ;
- la baisse pure et simple des salaires (cas de plusieurs sociétés américaines dont TWA) ;
- le gel des salaires (cas de Lufthansa et Air France) ;
- la baisse des salaires compensée par l'attribution d'actions de la compagnie.

Le présent projet de loi correspond à ce dernier cas de figure. Ce système a d'ailleurs d'ores et déjà été appliqué aux Etats-Unis par la compagnie United Airline.

Le cas Air France présente toutefois une différence sensible par rapport à la situation américaine du fait de la qualité de l'actionnaire principal : l'Etat.

Le président d'Air France a donc été amené à conduire une action résolue sur les salaires :

- d'une part, un gel des salaires, pendant trois ans, et des avancements limités. Ces mesures sévères conduiront inévitablement à une perte de pouvoir d'achat.

La situation salariale d'Air France devait s'adapter -bien qu'avec un retard certain par rapport à ses concurrents- à la nouvelle donne de la compétition internationale.

- d'autre part, une diminution volontaire des salaires pendant trois ans, en échange d'une cession d'actions de la société aux salariés par l'Etat. Aux termes du délai de trois ans, les actions seront cessibles.

L'objet de l'article 15 du présent projet de loi est de prévoir et d'organiser ce mécanisme.

B. UN PARI SUR L'AVENIR

Il s'agit d'un pari sur l'avenir tant sur le plan économique, puisque l'entreprise devra réussir sa reconversion et retrouver sa compétitivité, que sur le plan financier, puisque les salariés qui pourraient accepter cet échange consentiraient aujourd'hui une réduction de salaire en escomptant que demain, l'action reçue en échange aura augmenté et que la cession des actions ainsi détenues apportera un revenu supérieur ou au moins égal à la perte de salaire acceptée.

Résultats d'Air France 1993

(millions de francs)

	Bilan social (AF)	Retraités (AF)	Groupe (AF + filiales)
Chiffre d'affaires	36.684	38.684	55.156
Excédent brut d'exploitation	2.590	3.519	1.857
Résultat d'exploitation	- 3.575	- 3.615	- 3.348
Résultat courant avant impôt	- 6.031	- 6.714	- 6.857
Résultat net	- 6.748	- 7.814	- 8.476

Votre Commission estime qu'il s'agit d'un pari raisonnable pour deux raisons principales :

- d'une part, l'évaluation d'une compagnie aérienne ne peut être basée sur ses seuls résultats, mais aussi sur son potentiel, notamment en termes de droits de trafic ; il est également parfaitement clair que plus le nombre de salariés, qui accepteront des réductions de salaires, sera élevé, plus la valeur de la compagnie sera grande. Il s'agit par conséquent d'un phénomène cumulatif qui peut légitimer un certain optimisme sur l'évolution des actions d'Air France ;

- d'autre part, le redressement de la compagnie repose à la fois sur l'effort de mobilisation demandé et accepté par le personnel d'Air France, mais aussi sur l'engagement de l'Etat à apporter 20 milliards de francs à l'entreprise dont 10 milliards versés dès 1994.

II - LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

A. LE PRINCIPE : LA CESSION D' ACTIONS ; CONTREPARTIE D'UNE RÉDUCTION VOLONTAIRE DE SALAIRES PENDANT TROIS ANS (PARAGRAPHE I ET II DE L'ARTICLE 15)

• Le dispositif est assis sur le volontariat. L'article n'impose pas d'obligation, mais suppose d'adhésion des personnels à une sorte de contrat :

- après la promulgation de la loi, la direction d'Air France et les syndicats signeront un accord collectif de travail ;

- dans le cadre de cet accord, salariés et mandataires sociaux consentiront selon une démarche volontaire et individuelle, à une réduction de salaire pour une durée de trois ans.

• Cette réduction n'est pas chiffrée ; il n'y a pas de plancher mais un double plafond théorique, lié d'une part à la valeur des actions échangées ; d'autre part au pourcentage de capital de la société (voir ci-après) ;

• Les personnels concernés sont les salariés, de nationalité française ou étrangère, placés sous le régime d'un contrat de travail à durée indéterminée, les mandataires sociaux et le président directeur général (paragraphe II). Le dispositif écarte les salariés placés sous le régime du contrat à durée déterminée, car la durée moyenne de tels contrats est, à Air France, de neuf mois. Or, la réduction de salaires qui est proposée vaut pour trois ans.

• La réduction de salaire doit être consentie pour une durée de trois ans. Tel était l'échéance que s'était fixée le président de la compagnie pour "reconstruire Air France".

La combinaison des paragraphes I, II, VII et VIII oblige les salariés à adhérer au dispositif de cession d'actions dès son démarrage, et non, par exemple, au cours de la deuxième ou troisième année. L'Etat est autorisé à céder ses actions jusqu'au

30 juin 1998. Ces cessions sont réservées aux salariés qui consentiront une réduction de salaire, programmée dans le cadre d'un accord collectif (I et II). Ces actions sont cédées chaque année par l'Etat (VII). Elles ne peuvent être cédées par le salarié.

Il convient d'observer que les procédures, à l'issue de ce délai, ne sont pas fixées. Normalement, la baisse des salaires est consentie pour une durée de trois ans, ce qui signifie a priori qu'à l'issue de ce délai, le salaire revient à son niveau antérieur. Pour les raisons plusieurs fois relevées, la situation économique et financière de la compagnie commandera alors la sortie de ce système.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel au paragraphe II précisant que la direction d'Air France et les syndicats signent un accord collectif de travail.

B. LA FRACTION DU CAPITAL CÉDÉ

Le paragraphe III du présent article prévoit que la part des actions attribuée aux salariés ne peut excéder 20 % du capital.

Le capital de la compagnie est aujourd'hui de 1.134 millions de francs (après réévaluation du nominal de 14 à 54 francs en avril 1993). Il est détenu à hauteur de 99,33 % par l'Etat, le solde étant réparti entre la Caisse des Dépôts (CDC participation) à hauteur de 0,54 % et divers porteurs, à hauteur de 0,13 %.

Répartition du capital social de la Compagnie nationale Air France
(au 31 décembre 1993)

Organismes	Nombre d'actionnaires	Nombre d'actions	Valeur nominale	Pourcentage
Etat français	1	20.859.601	1.126.418.454	99,33 %
CDC Participations	1	113.083	6.106.482	0,54 %
Divers	893	27.805	1.501.470	0,13 %
Total	895	21.000.489	1.134.026.406	100 %

NB : Les actions détenues par les porteurs divers et par la Caisse des Dépôts et Consignations, à travers sa filiale CDC Participations, sont inscrites au marché hors-cote de la Bourse de Paris

C. EVALUATION DES ACTIONS

L'évaluation des actions est organisée par les paragraphes IV, V, VI et VII du projet de loi.

Le paragraphe IV du présent article prévoit que la valeur des actions cédées ne peut excéder la valeur actualisée de la réduction de salaire net (salaire brut - cotisations sociales et contribution sociale généralisée), augmentée des cotisations patronales et salariales d'assurance vieillesse.

Ce paragraphe appelle deux observations.

D'une part, l'Etat cède une action dont la valeur incorpore non seulement la réduction des salaires consentie, mais aussi le montant des cotisations qui auraient été payées par l'employeur et le salarié au titre de l'assurance vieillesse. Cette disposition a pour objet de ne pas pénaliser le salarié qui, du seul fait des réductions de salaire consenties, n'aurait pas bénéficié "de points de retraite" supplémentaires auxquelles il aurait eu droit s'il n'avait pas consenti cette diminution de salaire.

D'autre part, la valeur des actions ne peut excéder la valeur actualisée des réductions de salaires. Ce principe d'actualisation a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale.

L'idée est que si un salarié consent une baisse de salaire de 10, par mois, la contrepartie en action, versée au 31 mars de l'année suivante (paragraphe VII), ne sera pas de 120 (12 mois \times 10), mais de $120 - x$, x correspondant à l'actualisation des sommes versées au cours de l'année écoulée. En effet, les 120 calculés le 31 mars de l'année n , équivalent à 112 ou 115 de l'année $n-1$. Dans la logique du projet de loi, l'Etat ne doit pas verser une contrepartie en action de 120, mais une valeur actualisée des versements antérieurs.

- La valeur totale des actions que reçoit chaque salarié ne peut excéder le plafond annuel (multiplié sur la durée de l'accord) retenu pour le calcul des cotisations sociales applicable au jour de l'entrée en vigueur de l'accord collectif de travail. Schématiquement, si les réductions de salaire commençaient le 1er janvier 1995 et se poursuivaient en 1996 et 1997, et que le plafond de la sécurité sociale était, à cette date, de 154.000 francs le montant maximal des actions attribuées à chaque salarié s'élèverait à 462.000 francs sur la durée de l'accord.

Aujourd'hui, compte tenu des niveaux de salaires dans la compagnie, les actions ne pourront excéder 27,8 % du salaire net d'un commandant de bord ; le plafond ne sera en revanche jamais atteint pour les autres catégories de personnels.

(en francs)

Emplois	Rémunération moyenne annuelle		Plafond annuel (1)	Plafond brut	Plafond net
	Salaire brut	Salaire net			
Mécanicien					
- pratiquant des horaires administratifs	155.775	124.620	153.120	98,3 %	122,9 %
- pratiquant des horaires décalés	173.275	138.620	153.120	88,4 %	110,5 %
Agent des services commerciaux					
- pratiquant des horaires administratifs	153.136	122.509	53.120	99,9 %	125 %
- pratiquant des horaires décalés	168.278	134.622	153.120	91 %	113,7 %
Personnel navigant technique (Mécanicien, pilote, commandant de bord)	687.648	550.669	153.120	22,3 %	27,8 %

(1) Au 1er janvier 1994

Source : Air France

- On peut observer que, selon les termes du projet de loi, "la valeur des actions sera actualisée" sur la durée de l'accord, sans qu'il soit précisé qui procédera à cette actualisation. Il serait souhaitable que ce point puisse être précisé dans l'accord collectif.

- L'évaluation des titres obéit au droit commun, puisque c'est la commission de privatisation qui, après analyse d'expertise, fixe la valeur d'Air France (paragraphe V du présent article). Sur avis de cette commission, le ministre fixera le nombre d'actions à céder (paragraphe VI).

Le paragraphe VII précise que les actions sont cédées par l'Etat au plus tard le 31 mars suivant l'année au cours de laquelle le salarié a consenti une réduction de salaire.

L'Assemblée nationale a apporté des précisions rédactionnelles mineures aux paragraphes VI et VII de cet article :

Au paragraphe VI, la nouvelle rédaction précise que le ministre fixe le nombre d'actions à céder (au lieu d' "évalue" dans le texte initial). La nouvelle rédaction du paragraphe VII rappelle que la cession d'actions est encadrée par les paragraphes III (limite des cessions d'actions à 20 % du capital de la société) et IV de l'article (actualisation des réductions des salaires).

D. GESTION DES TITRES

Selon les dispositions du paragraphe VIII du présent article, les actions ne peuvent être cédées par le salarié sauf conditions particulières habituelles fixées par l'article 13 de l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et la participation des salariés (mariage, naissance d'un troisième enfant, cessation du contrat de travail, acquisition de la résidence principale...).

E. RÉGIME FISCAL

Le paragraphe IX du présent projet prévoit que le projet de loi accorde aux actions cédées un régime fiscal relativement privilégié puisque la distribution d'actions n'est pas assimilée à un salaire et, par conséquent, échappe à l'impôt sur le revenu. Ces actions entrent cependant dans le champ de l'impôt de solidarité sur la fortune, des droits sur les successions et relèvent de la fiscalité sur les plus-values. Cette dernière imposition, au taux de 19,6 % au-delà d'un certain seuil de cession (332.000 francs) est naturellement fiscalement beaucoup plus intéressante pour le salarié que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, notamment dans le cas où l'intéressé se situe dans les tranches à taux marginal élevé.

Le point débattu à l'Assemblée nationale portait sur le mode de calcul ou plus précisément sur la valeur de référence. La plus-value peut en effet se calculer, soit dès le premier franc, c'est-à-dire sur la valeur totale au moment de la cession (dispositif du projet de loi), soit sur le seul écart entre la valeur initiale et la valeur de l'action au moment de la cession (dispositif de l'amendement n° 40 de M. Trémège au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale).

Les différents cas de figure sont résumés ci-après :

Hypothèses :

- Soit un salarié, imposé en taux marginal d'imposition maximum (56,8 %),
- Ce salarié consent une réduction de salaire de 100 francs. Il reçoit en échange une action de 100 francs ;
- Trois ans plus tard, cette action vaut 150 francs.

Impositions possibles :

① Situation initiale (pas d'action)

Impôt dû : 56,80 F, soit $100 \text{ F} \times 56,8 \%$

② Projet de loi (abandon de salaire + cession d'actions + vente après 3 ans + Imposition au premier franc)

Impôt dû : *1er cas* : cessions totales inférieures à 332.000 F ; impôt dû = 0

2ème cas : cessions supérieures à 332.000 F ;
impôt dû = 29,40 F, soit : $150 \text{ F} \times 19,6\%$

③ Dispositif de l'amendement de l'Assemblée nationale

(Même cas de figure que ②, mais imposition sur la seule plus-value)

Impôt dû : *1er cas* : cessions totales inférieures à 332.000 F ; impôt dû = 0

2ème cas : cessions supérieures à 332.000 F ;
impôt dû = 9,80 F, soit $50 \text{ F} (150 \text{ F} - 100 \text{ F}) \times 19,6 \%$

Les deux dispositifs obéissent à deux logiques différentes.

- La logique du Gouvernement qui veut éviter que le dispositif soit totalement défiscalisé : l'imposition sur la seule plus-value nette aboutit à exonérer totalement le supplément de richesse accordé sous forme d'actions, en contrepartie d'une réduction de salaire. De surcroît, que l'imposition des plus-values ne sanctionne que les cessions supérieures à 332.000 francs, soit un montant déjà élevé.

- Celle défendue à l'Assemblée nationale visait à donner le maximum de réussite au plan de réduction de salaire. L'avantage fiscal consenti, en adoptant cette version restrictive, aurait été, il est vrai, considérable mais paraissait acceptable dans la mesure où l'objectif est de donner le moins d'aspérité à ce plan. Tous les efforts doivent en effet être conjugués pour réussir.

De surcroît, l'imposition au premier franc équivaut à donner une valeur nulle à l'action cédée par l'Etat, ce qui ne paraît pas de nature à inciter les personnels.

Cet amendement n'a pas été adopté, afin de ne pas multiplier les avantages fiscaux accordés aux cessions d'actions et favoriser une quelconque évasion fiscale.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 16

Modification du statut des sociétés anonymes à participation ouvrière

Commentaire : Le présent article modifie le régime des sociétés anonymes à participation ouvrière (SAPO) dans le but de faciliter le passage de ce statut particulier vers le statut de droit commun des sociétés anonymes. Lorsque la société, sous la forme ancienne, est dissoute, les anciens membres perçoivent une indemnité sous forme de distribution d'actions.

Les SAPO concernées sont celles dont la situation nette est inférieure à la moitié du capital social.

Cet article fait l'objet d'un avis de la Commission des lois ; le présent commentaire se limitera par conséquent aux principales dispositions et donnera un éclairage économique. Votre rapporteur ne peut qu'inciter le lecteur à se reporter au rapport de notre éminent collègue, le président Etienne Dailly, sur les aspects plus spécialement juridiques.

Cet article, quoique de portée générale, concerne avant tout Air France qui a le statut de SAPO depuis décembre 1992 et qui se trouve dans une situation financière catastrophique.

Le projet de loi poursuit quatre objectifs :

- faciliter le redressement de la compagnie, dans une période critique qui exige rapidité des décisions et souplesse de gestion ;
- remettre Air France dans une situation de droit commun ;

- ouvrir le capital aux salariés ;
- préparer, tant sur le plan juridique que sur le plan financier, une éventuelle privatisation de la compagnie.

I - LE STATUT D'AIR FRANCE

A. HISTORIQUE

Depuis sa création en 1933, Air France n'a cessé d'évoluer dans des statuts "*hors normes*".

Air France est directement issue des nationalisations de l'après guerre : l'ordonnance du 26 juin 1945 a transféré à l'Etat la totalité du capital d'Air France, alors partagé entre l'Etat et des personnes privées ; la loi du 16 juin 1948 conféra à la nouvelle compagnie nationale Air France un statut spécial, fixé par la loi, et codifié au sein du code de l'aviation civile.

La compagnie est une "*entreprise publique à statut*", intermédiaire entre la société nationale et la société d'économie mixte ; elle fut en effet alors instituée sous la forme d'une société à capital public, mais dont 30 % des actions étaient cessibles à des actionnaires distincts de l'Etat. Le statut était donc évolutif.

Cette disposition ne fut cependant jamais appliquée.

En 1990, Air France prend le contrôle d'UTA, dotée depuis 1983 du statut de SAPO, puis achète la totalité des actions UTA au groupe "Chargeurs". Les deux compagnies fusionnent en 1992, mais alors qu'on attendait la dissolution d'UTA, Air France garde sa raison sociale mais adopte le régime juridique de la société absorbée (décret n° 92-1322 du 18 décembre 1992).

Ainsi, c'est la forme juridique d'UTA qui absorbe celle d'Air France et non l'inverse. Toutefois, il convient de remarquer que ce changement de statut juridique n'a pas modifié la composition de l'actionnariat ; l'Etat demeurant l'actionnaire majoritaire d'Air France. Le traité de fusion comporte une clause suspensive aux termes de laquelle le nouvel ensemble prend immédiatement le nom d'Air France, celui d'UTA disparaissant définitivement.

B. LES SOCIÉTÉS ANONYMES À PARTICIPATION OUVRIÈRE : LE CAS AIR FRANCE

La SAPO est une forme de société anonyme très peu usitée : il n'y en existerait pas plus de treize, parmi lesquelles figurent, outre Air France, les sociétés éditrices de la Nouvelle République du Centre-Ouest. Une SAPO participe également au contrôle de la société éditrice, de Nice-Matin. Créé par une loi du 26 avril 1917, le statut de société anonyme à participation ouvrière fournit un cadre juridique donnant aux salariés la possibilité de participer à la fois aux bénéfices de l'entreprise, à une partie de l'actif en cas de liquidation de l'entreprise et à la surveillance de sa gestion, au travers d'une Société Coopérative de Main-d'Oeuvre (SCMO), actionnaire de la SAPO.

La SCMO est une société, gérée par un bureau de cinq mandataires nommés par l'Assemblée générale des participants. Le fonctionnement de la SCMO obéit à des règles strictes (convocations, assemblée générale annuelle, comptabilité...). Pour l'élection des mandataires, les participants à la SCMO sont répartis en cinq collèges regroupant chacun une des catégories de personnel suivant : agents et employés ; maîtrise et techniciens ; cadres ; personnel non commercial ; personnel non technique. Chaque collège élit son mandataire (sous réserve qu'il y ait au moins 2/3 de participants présents ou représentés), cette condition étant toujours nécessaire.

La SCMO est détentrice d'actions, dites "*de main-d'oeuvre*". Leur nombre est fixé à 1/11ème du nombre des actions de capital de la compagnie par les statuts d'Air France. Elles n'ont pas de valeur nominale, n'appartiennent individuellement à aucun des membres de la SCMO, et ne peuvent être vendues.

La SCMO perçoit un dividende lorsque la Compagnie est bénéficiaire. Par ailleurs, elle jouit de deux droits supplémentaires. D'une part, un droit à une part du patrimoine de l'entreprise : au cas où l'entreprise viendrait à être liquidée, une part du boni de liquidation (valeur liquidative nette) serait distribuée à la SCMO, qui la répartirait entre le personnel actif et retraité, selon des modalités spécifiques. D'autre part, un droit de surveillance de l'administration de l'entreprise : un représentant du bureau siège au conseil d'administration, pour veiller au maintien des droits à dividende de la SCMO.

La SCMO vote à l'assemblée générale des actionnaires ; elle a droit à 1/11ème des voix présentes ou représentées.

• Le mécanisme d'intéressement des salariés dans la SAPO Air France

Le mécanisme d'intéressement est le suivant : une part de 15 % des bénéfices nets est attribuée collectivement au personnel ; la SCMO perçoit ce "dividende" et le redistribue immédiatement selon une formule de répartition proportionnelle à l'ancienneté et au salaire annuel perçu par chacun, ce salaire étant plafonné à un salaire de référence.

Le dividende de 15 % est calculé après déduction du bénéfice de deux attributions statutaires : 5 % à la réserve légale, tant que celle-ci n'a pas atteint son maximum ; un dividende de 5 % du nominal des actions de capital, versé aux actionnaires.

La répartition est faite entre les participants ayant au moins un an d'ancienneté, selon une formule de répartition définie strictement

dans les statuts. Elle prend en compte l'ancienneté et le salaire annuel perçu, avec un plafonnement maximum.

C. LA RÉFORME DU STATUT

Le projet de loi répond d'abord à un objectif annoncé. Le changement de statut est en effet prévu dans le "projet pour l'entreprise" approuvé par référendum le 27 mars dernier, par 82 % des personnels de la compagnie.

Projet pour l'entreprise : reconstruire Air France (janvier 1994)

Chapitre IV :

les salariés vont devenir actionnaires de la compagnie

(...)

«Il sera proposé de distribuer à tous les salariés de l'entreprise des actions en capital.

(...)

• Tous les salariés recevront, individuellement, en contrepartie de la disparition de la SAPO, de vrais titres de propriété d'une partie du capital de l'entreprise. La valeur de ces titres s'appréciera à mesure que la Compagnie se rétablira.

• La répartition de ces actions entre les salariés s'effectuera selon des principes qui pourraient s'inspirer des règles de répartition de la SCMO, notamment l'ancienneté dans la SCMO».

Le projet de loi répond également à d'autres objectifs, soit d'ordre général, pour préparer la privatisation, soit d'ordre technique pour donner plus de souplesse à la gestion de l'entreprise.

Les statuts régissant la SCMO rendent en effet extrêmement difficile toute modification des dispositions qui la régissent. Ainsi, pour modifier un point des statuts, il faut un vote de chacun des cinq collèges du personnel, réuni au quorum minimum de deux tiers des votants, et adoptant la modification à la majorité des deux tiers des présents ou représentés. Il suffit du désaccord d'un seul collègue pour mettre un veto à toute modification proposée.

Par conséquent, sont pratiquement impossibles : la dissolution de la SCMO, sans négociation ayant l'assentiment de tous les participants à la SCMO ; la modification de la part de 15 % sur les bénéfices ou sur la formule de répartition entre les participants.

D. VERS LA PRIVATISATION ?

Dans leur rapport relatif à la gestion de l'entreprise Air France, nos collègues Ernest Cartigny et Serge Vinçon, respectivement président et rapporteur de la commission de contrôle décidée par le Sénat à la suite du rachat d'UTA, s'étaient prononcés en faveur d'une ouverture aux capitaux privés, qu'ils jugeaient même "inélucltable".

«Tout y conduit : les difficultés budgétaires de l'Etat, les besoins financiers de l'entreprise, les exemples étrangers, les courants d'opinion, Bruxelles ex. fin. Un financement partagé ferait cesser les suspensions des autorités communautaires.

«Tout le permet : le code de l'aviation civile a prévu, dès 1948, l'obligation d'ouvrir le capital de la compagnie aux capitaux privés, à hauteur de 15 % (+ 15 % supplémentaires aux capitaux publics). Une opération de ce type a été préparée à l'automne 1987 avant que le krack boursier ne la stoppe et que le nouveau gouvernement ne l'oublie. Plus récemment, la loi de privatisation de 1986 et le décret d'avril 1991 ont prévu une ouverture minoritaire aux capitaux privés» (1).

Cette ouverture est non seulement inélucltable mais désormais prévue - à défaut d'être programmée - par la loi du 19 juillet 1993 qui inclue la société Air France parmi les sociétés privatisables.

Naturellement, la privatisation d'Air France ne pourra être réalisée qu'après avoir réglé certains problèmes juridiques (service minimum en cas de grève...) et la situation financière du groupe ne permet pas d'envisager cette opération à très court terme, mais le redressement de la compagnie devrait ouvrir une fenêtre, que les opérateurs privés pourraient saisir. En Europe, le mouvement de privatisation est général et seuls quelques pays latins conservent une compagnie aérienne publique. En France, le maintien de cette situation ne se justifie plus.

1. Rapport de la commission de contrôle chargée d'examiner la gestion d'Air France Sénat 1990-1991 n° 330.

II - LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MODIFICATION DES STATUTS

Actuellement, la dissolution des SAPO n'obéit pas à des règles particulières, à l'exception des articles 77 et 79 de la loi du 24 juillet 1867 qui précisent le rôle de l'assemblée générale et la répartition des actions de travail.

Le présent article prévoit une procédure particulière de dissolution et de répartition de l'actif social, par insertion d'un nouvel article 79-1 dans la loi de 1867.

La dissolution intervient alors que quatre conditions visées au paragraphe I de l'article 79-1 nouveau sont réunies :

- le cas envisagé est celui où les capitaux propres d'une SAPO demeurent inférieurs à la moitié du capital social (situation visée par l'article 241 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée sur les sociétés commerciales) ;

- il faut que la dissolution n'ait pas été prononcée ;

- alors une assemblée générale extraordinaire peut décider de modifier les statuts de la société, entraînant la perte de la forme de SAPO et, par voie de conséquence, la dissolution de la société coopérative de main-d'oeuvre ;

- enfin, l'assemblée générale de la coopérative de main-d'oeuvre ne peut s'opposer à la décision de l'assemblée générale extraordinaire : l'article 79-1 (nouveau) prévoit en effet que les dispositions de l'article 77, deuxième alinéa, ne sont pas applicables. La société coopérative de main-d'oeuvre, ne peut par conséquent que prendre acte de la décision de l'assemblée générale extraordinaire, sans même avoir été consultée.

Air France satisfait pleinement, hélas, à la première condition, puisque les capitaux propres sont non seulement inférieurs à un capital social, mais sont devenus négatifs compte tenu des pertes considérables de l'exercice 1993 (voir commentaire sur l'article 15).

Capital social : 1.134 millions de francs

Nota : en avril 1993, le capital social a été porté de 296 millions de francs à 1.134 millions de francs, par augmentation de nominal de

l'action Air France de 24 à 54 F, par incorporation d'une partie de la prime de fusion.

Capitaux propres :

capital social	1.134,0 MF
+ réserves	1.944,8 MF
+ provisions réglementées	1.710,2 MF
+ autres	22,9 MF
+ résultat de l'exercice	- 6.748,4 MF
Total	- 1.936,5 MF.

B. PRINCIPE DE L'INDEMNISATION (PARAGRAPHE II DE L'ARTICLE 79-1 NOUVEAU DE LA LOI DU 24 JUILLET 1867 SUR LES SOCIÉTÉS)

Si la société coopérative de main-d'oeuvre est dissoute, il est prévu une indemnisation de ses anciens membres. Cette indemnisation suit un régime spécifique, puisque la procédure de répartition de l'actif social, prévue dans le droit commun en cas de dissolution, ne s'applique pas. Elle est décidée par l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la société anonyme, après consultation du bureau de la SCMO, et au vu d'un rapport d'expertise.

Si la procédure est bien décrite par le texte soumis au Parlement, le montant de l'indemnisation est en revanche très vague puisque le projet de loi se borne à indiquer que *« les membres de la SCMO recevront une "indemnité adéquate", dont le montant sera déterminé en prenant en compte la nature et la portée de droits attachés aux actions de travail »*.

Ce "flou" relatif s'explique dans la mesure où il est extrêmement difficile d'évaluer la valeur d'une "action de travail" qui ne peut être cédée, et que le salarié perd lorsqu'il quitte la société. Il faut évaluer cette action et la comparer à une action classique.

Le paragraphe II de l'article 79-1 nouveau entoure néanmoins cette évaluation d'un certain nombre de précautions :

- elle est décidée par l'Assemblée nationale extraordinaire de la société anonyme après consultations des mandataires de la SCMO,

- le rapport d'un expert indépendant est prévu.

C. FORMES DE L'INDEMNISATION (PARAGRAPHE III DE L'ARTICLE 79-1 DE LA LOI DU 24 JUILLET 1867 SUR LES SOCIÉTÉS)

«Sur décision de l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la société anonyme, l'indemnisation peut prendre la forme d'une "distribution d'actions"».

Cette formule est donc une option. L'assemblée générale pourrait choisir d'indemniser les membres de la SCMO par une compensation financière directe. Le choix est donc ouvert afin que les autres SAPO puissent, le cas échéant, choisir leurs modalités d'indemnisation. Il est cependant clair, que dans le cas d'Air France, l'indemnisation se fera sous la forme de cessions d'actions. (paragraphe III premier alinéa)

L'article précise, d'une part, que ces actions peuvent être créées par prélèvements sur les primes et réserves disponibles, et d'autre part, que, contrairement au droit commun, *"la société anonyme peut acquérir ses propres actions"*, afin de les attribuer dans le délai d'un an, aux anciens membres de la SCMO. (paragraphe III alinéa 2)

Les actions ne peuvent être cédées qu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de dissolution de la SCMO. (paragraphe III alinéa 3)

Enfin, si l'Assemblée générale extraordinaire en décide aussi, les actions peuvent ne pas être attribuées salarié par salarié, mais gérées par un fonds commun de placement d'entreprise.

D. RÉGIME DE L'INDEMNISATION (PARAGRAPHES IV, V ET VI DU NOUVEL ARTICLE 79-1 DE LA LOI DU 24 JUILLET 1867 SUR LES SOCIÉTÉS)

Le paragraphe IV précise que les décisions prises par l'assemblée générale des actionnaires de la société anonyme s'imposent de plein droit, y compris *"à tout porteur ou titulaire de titres obligataires ou donnant accès au capital"*. Cette précision a pour but

d'éviter que des actionnaires minoritaires puissent bloquer la modification des statuts.

La répartition de l'indemnisation est fonction de trois critères distincts : l'ancienneté au sein de la société, l'ancienneté au sein de la SCMO (cette disposition concerne plus spécialement les anciens salariés d'UTA), et le niveau de rémunération. (paragraphe V)

Cette répartition est d'abord décidée par l'assemblée générale de la SCMO, puis doit effectivement intervenir après délibération de l'assemblée générale de la société anonyme qui lui a succédé.

En ce qui concerne les modalités d'indemnisation des anciens participants, l'article renvoie aux dispositions de droit commun des SAPO.

Le régime fiscal des indemnisations ainsi calculées est lui aussi quelque peu dérogatoire, puisque, contrairement au droit commun qui prévoit que les dividendes attribués aux participants d'une SAPO sont soumis à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires (art. 80 nonies du code général des impôts), le présent article précise dans son paragraphe VI que l'indemnisation n'est pas retenue dans le calcul des impôts et prélèvements sociaux : *"l'indemnisation n'a pas le caractère d'éléments de salaires pour l'application de la législation du travail et de la sécurité sociale"*. (paragraphe VI)

En dépit d'une rédaction complexe et parfois confuse, ce texte répond aux deux soucis prioritaires de dynamiser l'entreprise et associer les personnels à l'effort de redressement.

Dans une première approximation, les services interrogés considèrent que les actions cédées en contrepartie de l'abandon du statut de SAPO représenteraient de l'ordre de 5 à 8 % du capital d'Air France.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 17

Levée du secret professionnel des commissaires aux comptes à l'égard de la Commission de la privatisation

Commentaire : Le présent article complète la loi du 6 août 1986 modifiée relative aux modalités des privatisations en permettant à la Commission de la privatisation de demander aux commissaires aux comptes des entreprises sur lesquelles elle est saisie, tout renseignement sur l'activité ou la situation financière de ces entreprises. En conséquence, les commissaires aux comptes sont déliés du secret professionnel à son égard.

La Commission de la privatisation a été créée par l'article 3 de la loi du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations.

Dénommée Commission d'évaluation des entreprises publiques par le décret du 22 novembre 1988, la Commission de la privatisation a ensuite été recréée par la loi de privatisation du 19 juillet 1993 qui a, en outre, élargi son rôle.

Composition et statut des membres de la Commission de la privatisation (article 3 de la loi du 6 août 1986)

Composition

7 membres, dont un président

Aujourd'hui MM. Pierre Laurent, président, Pierre Alby, André Blanc, Daniel Deguen, Daniel Hua, Jean Serisé et Michel Vasseur

Mode de désignation

Nommés par décret pour 5 ans

Critères de sélection

Compétence et expérience en matière économique, financière ou juridique

Obligation à respecter

Secret professionnel

Incompatibilités

Membre du Conseil d'administration ou du conseil de surveillance ou salarié d'une société susceptible d'être acquéreur lors d'une des opérations de cession

Interdictions

Devenir membre du conseil d'administration, du directoire ou du conseil de surveillance ou salarié d'une entreprise, ou d'une de ses filiales, qui s'est portée acquéreur de participations de l'Etat lors d'une opération de cession.

Désormais, conformément aux dispositions de la loi du 19 juillet 1993, la Commission de la privatisation a un double rôle :

- elle est chargée de procéder à l'évaluation des entreprises qui :

- figurent dans la liste des entreprises privatisables annexée à la loi du 19 juillet 1993,

- sont détenues majoritairement et directement par l'Etat lorsque celui-ci décide d'ouvrir leur capital à des intérêts privés, sans toutefois qu'il y ait transfert de l'entreprise au secteur privé,

- dans le cadre des opérations de "*respiration du secteur public*", sont des entreprises publiques de second rang dont l'effectif dépasse 2.500 personnes ou dont le chiffre d'affaires est supérieur à 2,5 milliards de francs ;

- elle doit se prononcer sur le choix des acquéreurs dans les opérations hors marché, et plus précisément :

- proposer le ou les acquéreurs après appel d'offres lorsque la cession porte sur une participation majoritaire,

- contrôler le choix effectué et les conditions de l'accord si la cession porte sur une participation minoritaire.

L'examen de ces dispositions témoigne du rôle central de la Commission de la privatisation dans la mise en oeuvre des privatisations, ainsi que, d'une façon plus générale, dans la réalisation de l'ensemble des opérations de transfert au secteur privé des participations détenues directement ou indirectement par l'Etat.

Dans son rôle d'évaluation, la Commission de la privatisation s'appuie principalement sur les différents rapports d'évaluation réalisés par les banques conseils et cabinets d'experts, tant de l'Etat que des entreprises concernées. Elle procède également à des auditions.

Mais, elle n'a pas la possibilité d'entendre les commissaires aux comptes des entreprises dont elle doit faire l'évaluation alors que ceux-ci pourraient lui fournir des explications ou renseignements utiles sur la situation comptable et financière de

l'entreprise, ainsi que sur la composition des bilans ou la nature des résultats.

En effet, aux termes de l'article 233 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, le secret professionnel auquel sont astreints les commissaires aux comptes s'impose à elle.

La seule possibilité dont elle dispose pour obtenir néanmoins certains renseignements des commissaires aux comptes est de recourir à la Commission des opérations de bourse qui, à son tour, devra demander à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes de mettre en oeuvre un contrôle particulier des dossiers des commissaires aux comptes de l'entreprise concernée, dans le cadre du comité d'examen national d'activité (CENA).

Or, cette procédure, lourde et complexe, n'est ni suffisante ni adaptée aux besoins de la Commission de la privatisation qui doit réaliser -parfois rapidement- une évaluation aussi précise que possible des sociétés qui doivent être transférées au secteur privé.

C'est pourquoi, le présent article a pour objet de lever le secret professionnel des commissaires aux comptes à l'égard de la Commission de la privatisation.

Votre Commission approuve cette disposition. Elle estime en effet qu'il s'agit d'une mesure cohérente avec les dispositions de la loi du 19 juillet 1993, qui avait notamment pour but de renforcer les pouvoirs de la Commission de la privatisation, ainsi que de réaffirmer son rôle d'évaluation des entreprises. Dans ces conditions, une mesure visant à faciliter le travail d'évaluation des entreprises apparaît tout à fait souhaitable.

Votre Commission observe également que la disposition proposée par le présent article est analogue à d'autres dispositions existantes, c'est-à-dire la possibilité de lever le secret professionnel des commissaires aux comptes à l'égard :

- de la Commission des opérations de bourse (décret du 12 août 1969),**

- de la Commission bancaire (loi bancaire du 24 janvier 1984 modifiée par la loi du 26 juillet 1992),**

- de la Commission de contrôle des assurances (article L. 310-19 du code des assurances).**

Enfin votre Commission rappelle que les membres de la Commission de la privatisation sont eux-mêmes astreints au secret professionnel, ce qui représente une garantie réelle.

La Commission des finances de l'Assemblée nationale avait, dans un premier temps, pensé supprimer cet article, craignant qu'il n'incite les commissaires aux comptes à se prononcer sur des questions d'opportunité, constatant, en outre, que la plupart de leurs remarques figurent dans les rapports qu'ils font régulièrement au conseil d'administration.

L'Assemblée nationale est finalement revenue sur cette position et a maintenu l'article en l'état

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 17

Clarification de la situation patrimoniale de l'Etat

Commentaire : Cet article additionnel a pour objet d'imposer à l'Etat de présenter chaque année le compte consolidé des entreprises qu'il contrôle, afin de lui permettre, comme à tout actionnaire, de clarifier la connaissance de sa situation patrimoniale et d'en améliorer la gestion.

Les investigations menées par le groupe de travail (1) chargé par la Commission des finances "de procéder à des investigations sur l'exercice par l'Etat de ses responsabilités d'actionnaire majoritaire des entreprises publiques" ont conduit ses membres à effectuer un nombre important d'auditions.

Avant même d'exposer le résultat de ces travaux ainsi que de formuler un certain nombre de conclusions, il est apparu souhaitable, au groupe de travail, d'introduire, parmi les dispositions du présent projet de loi relatives à la modernisation du secteur public, une mesure incitant l'Etat à clarifier sa situation patrimoniale.

Etant le plus important de l'Union Européenne, le secteur public français regroupe, en effet, plus de 2.000 entreprises et emploie environ 1,5 million de salariés sur le territoire national. Il constitue donc un pan important de notre économie.

Très hétérogène, cet ensemble se structure cependant globalement autour d'une centaine d'entreprises dont l'Etat détient directement plus de 50 % du "capital", ou de la dotation spécifique qui en tient lieu. Qualifiées d'entreprises de "premier rang", ces entités se présentent sous des formes juridiques variées : sociétés anonymes (Renault, Aérospatiale par exemple), sociétés d'économie mixte (sociétés concessionnaires d'autoroutes), établissements publics (SNCF, Charbonnages de France notamment) et même "d'exploitant public" comme La Poste et France Telecom.

Parmi ces entités, certaines d'entre elles contrôlent un ensemble de filiales et constituent autant de groupes ayant d'ailleurs une taille et une importance très variables.

1. Le groupe de travail est composé de MM. Jean Arthuis, rapporteur général, Claude Belot, rapporteur spécial des charges communes, et Philippe Marini, rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor.

Dans ce contexte, les entités placées à la tête d'un groupe sont naturellement conduites à appliquer les dispositions des articles 357-1 et suivants de la loi du 24 juillet 1966, qui imposent la publication annuelle de comptes consolidés, retraçant la situation financière et patrimoniale globale de l'ensemble des entreprises placées sous leur contrôle.

En revanche, l'Etat-actionnaire ne procède pas à la consolidation globale de ses entreprises de premier rang, ce qui interdit toute vision globale de type patrimoniale portant sur le secteur public.

L'actionnaire "Etat" ne dispose donc pas de l'instrument lui permettant de connaître, et surtout de suivre, la valeur nette de son actif industriel et commercial. On peut alors se demander si la gestion de ses participations n'est pas exclusivement dictée par une logique de trésorerie, certes identique à celle qui sous-tend le budget, mais pourtant très éloignée de celle qui anime généralement un actionnaire classique procédant à un investissement.

Dans son principe, le présent article additionnel propose donc de clarifier cette situation en imposant à l'Etat de consolider les comptes des groupes ou entreprises qu'il contrôle.

Une telle mesure présenterait ainsi de nombreux avantages. Elle permettrait l'avènement :

- d'une connaissance exacte de la situation patrimoniale de l'Etat,

- d'une logique patrimoniale dans la gestion par l'Etat de ses participations,

- d'une réflexion et d'une analyse stratégique sur l'ensemble du secteur public (certaines fusions ou cessions pourraient s'imposer au regard d'une consolidation par nature d'activités),

- d'une amorce de gestion bilantielle de l'Etat avec l'inscription d'éléments d'actifs en face du passif, souvent mieux connu.

Il ne faut cependant pas sous-estimer les problèmes pratiques que poserait immanquablement une telle démarche si elle devait s'appliquer brutalement à l'ensemble des entreprises directement contrôlées par l'Etat. L'hétérogénéité des structures rendrait l'exercice particulièrement difficile, comme l'illustrent d'ailleurs les difficultés actuellement rencontrées par les exploitants publics "La Poste" et "France Telecom" pour élaborer un simple bilan.

Aussi, le présent article additionnel propose-t-il simplement de franchir une première étape en retenant un périmètre de consolidation réaliste et raisonnable, tout en restant significatif. Il ne concerne donc que les entreprises ayant un capital, c'est-à-dire en pratique les seules sociétés anonymes, relevant de la tutelle technique de cinq départements ministériels essentiels :

- l'Economie (GAN, Crédit Lyonnais, Compagnie financière Hervet, Société Marseillaise de crédit notamment),

- l'Industrie avec en particulier Renault, Bull, Thomson SA, Péchiney et Usinor-Sacilor,

- la Défense (Giat Industries SA, Société Nationale des Poudres et explosifs),

- les Transports (Air France, Aérospatiale, Compagnie générale maritime),

- la Communication qui recouvre l'ensemble des sociétés du secteur public audiovisuel.

On peut certes objecter qu'un tel périmètre recoupe largement celui retenu dans la loi de privatisation de juillet dernier et est donc amené à se réduire rapidement.

Toutefois, il s'agit avant tout d'élaborer une méthode et d'amorcer un processus qui devra, à l'évidence, être progressivement étendu à l'ensemble du secteur public. Le choix initial présente l'avantage d'être cohérent en termes de structure juridique, ce qui, *a priori*, ne peut que faciliter le premier exercice.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet amendement portant article additionnel.

ARTICLE 18

Représentation des collectivités territoriales dans les conseils d'administration des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes

Commentaire : Le présent article a pour objet d'assurer aux collectivités locales le maintien de leur représentation actuelle au sein des conseils d'administration des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes après l'importante augmentation de capital à laquelle devrait souscrire l'Etat.

La réforme des sociétés d'autoroute, présentée par le ministre de l'Équipement et des Transports, M. Bernard Bosson, le 10 mai dernier, vise une accélération significative du rythme de réalisation du schéma directeur autoroutier. Celui-ci prévoit, en effet, la réalisation en dix années, au lieu de quinze, de 2.600 kilomètres d'autoroutes concédées.

La mise en oeuvre de cet objectif suppose tout d'abord la restructuration des six sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) autour de trois pôles régionaux forts : la société des autoroutes du sud de la France (ASF), la société des autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF) et, enfin, la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR).

La réforme du secteur autoroutier exige également un renforcement sensible des fonds propres des sociétés d'autoroutes. En effet, alors que celles-ci vont devoir financer 140 milliards de francs de travaux de construction au cours des dix prochaines années, leurs fonds propres n'atteignent pas 28 milliards de francs, pour un chiffre d'affaires global de près de 18 milliards de francs et un endettement de plus de 130 milliards de francs en 1993.

L'Etat devrait donc souscrire, au cours du présent exercice, à une augmentation de capital à hauteur de 950 millions de francs répartis comme suit :

(En millions de francs)

Sociétés	Capital avant recapitalisation	Capital après recapitalisation
Autoroutes du Sud de la France	3,4	148,4
Autoroutes Estérel-Côte d'Azur	15,0	67,0
Autoroutes du Nord et de l'Est de la France	2,7	289,7
Autoroutes Paris-Normandie	2,0	270,0
Autoroutes Paris-Rhin-Rhône	3,2	147,2
Autoroutes Rhône-Alpes	1,5	55,5

Source : Direction du Trésor

*

* *

L'article 5 de la loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987 dispose que la représentation des collectivités territoriales au sein des conseils d'administration des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'ouvrages routiers nationaux est organisée dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas de l'article 8 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

Cet article prévoit à son tour, notamment, que dans une proportion au plus égale à celle du capital détenu par l'ensemble des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires par rapport au capital de la société, les statuts fixent le nombre de sièges dont ils disposent au conseil d'administration ou de surveillance, ce nombre étant éventuellement arrondi à l'unité supérieure. Les sièges sont ensuite attribués à l'intérieur de ce quota en proportion exacte du capital détenu respectivement par chaque collectivité ou groupement.

En pratique, les collectivités territoriales disposent dans les conseils d'administration des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes d'un nombre de sièges exactement proportionnel à la part du capital qu'elles détiennent, sous réserve de la règle de l'arrondi, soit un peu moins de la moitié du total.

En effet, le capital des SEMCA se répartit, à l'heure actuelle, entre l'Etat (par le biais d'Autoroutes de France) pour 34 %,

la Caisse des dépôts et consignations pour 17 % et les collectivités territoriales ainsi que les chambres de commerce et d'industrie pour 49 %. La part détenue en propre par les collectivités locales varie ainsi entre 45 % et 48 % selon les sociétés.

Comme le note le gouvernement lui-même, il est probable, compte tenu du niveau élevé de l'augmentation de capital à laquelle doit souscrire l'Etat, que la plupart des actionnaires ne souhaiteront pas utiliser leurs droits préférentiels de souscription. Il devrait donc en résulter une importante dilution de la part des collectivités territoriales dans le capital des sociétés d'autoroutes, cette proportion se trouvant réduite à l'intérieur d'une fourchette de 3 à 5 %, alors que l'Etat détiendra dans chaque société une proportion minimale de 90 % des parts.

La mise en oeuvre du régime prévu par l'article 8 de la loi précitée du 7 juillet 1983 impliquerait une réduction drastique de la représentation des collectivités territoriales au sein des conseils d'administration des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes.

Or, le gouvernement tient à ce que les collectivités territoriales et les chambres de commerce et d'industrie continuent de disposer de près de la moitié des sièges dans les conseils d'administration des SEMCA. Ce souhait, justifié par la dimension régionale des investissements qui seront réalisés par ces sociétés, a été rappelé dans la lettre, en date du 13 avril 1994, adressée par M. Bernard Bosson à l'ensemble des présidents des sociétés d'autoroutes.

L'abrogation de l'article 5 de la loi précitée du 31 décembre 1987 permet, dans ce contexte, de soumettre les sociétés d'autoroutes au régime de droit commun défini pour les sociétés commerciales par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966. L'article 90 de ce texte dispose, en effet, que la composition des conseils d'administration des sociétés par actions est du seul ressort de l'assemblée générale des actionnaires.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 19

Garantie de l'Etat pour les emprunts du Laboratoire Français du Fractionnement et des Biotechnologies

Commentaire : Cet article tend à autoriser le ministre de l'économie à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts destinés au financement du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, dans la limite de 500 millions de francs.

I - LE LABORATOIRE FRANCAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES

Le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies a été institué, sous la forme d'un groupement d'intérêt public, par l'article 6 de la loi n° 93-5 du 4 janvier 1993 relative à la sécurité en matière de transfusion sanguine et de médicament. Les dispositions de cet article sont désormais réunies au sein d'un chapitre V nouveau du livre VI du code de la santé publique intitulé "Des médicaments dérivés du sang et du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies" (articles L. 670-1 à L. 670-5).

A. LES MISSIONS DU LABORATOIRE FRANCAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES

L'organisation de la transfusion sanguine comporte, outre les organes de tutelle et les organismes consultatifs, deux niveaux opérationnels :

- les centres de transfusion sanguine (CTS), au nombre de 163, qui collectent le sang et le plasma frais et en extraient des concentrés cellulaires (hématies, plaquettes, ...), ou dérivés labiles ;

- les centres régionaux de fractionnement, au nombre de six, qui produisent, à partir du sang collecté par les CTS, des produits plasmatiques (albumine, gammaglobulines, fractions coagulantes), ou dérivés stables. Depuis la loi du 4 janvier 1993, ces dérivés stables sont soumis au régime juridique des médicaments (*article L. 670-1 du code de la santé publique*).

La création du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies constitue l'un des volets essentiels de la remise en ordre de notre système transfusionnel. En effet, ainsi que les travaux de la commission d'enquête du Sénat ont contribué à le révéler, l'activité éminemment lucrative des centres régionaux de fractionnement avait généré avant 1992 les pratiques les plus contestables : en fait, ce secteur souffrait à la fois d'un manque de contrôle externe et d'un défaut de coordination interne.

Ce sont ces dévoiements que la création du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies interdira à l'avenir. Personne morale de droit public, investie d'une mission de service public, le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies détient le monopole de la préparation des produits stables issus du sang ou de ses composants collectés par les centres de transfusion sanguine. Il exerce également des activités de recherche et de production concernant des médicaments susceptibles de se substituer aux produits dérivés du sang et issus des biotechnologies (d'où son appellation complète).

B. LE STATUT ET LA COMPOSITION DU LABORATOIRE FRANÇAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES

La forme de GIP qui lui a été donnée est importante. Cette catégorie récente de personne morale de droit public, instituée par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, permet à des personnes morales de droit public et de droit privé de mettre en commun des moyens financiers, des équipements ou des savoir-faire pour réaliser des objectifs que, seul, chacun des membres ne pourrait atteindre. L'activité des centres de fractionnement apparaît bien de nature à s'inscrire dans ce cadre juridique. Mais ce sont deux traits spécifiques du GIP qui ont motivé le choix de ce statut :

- d'une part, un GIP peut être constitué sans capital : cela permettra au Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies de fédérer l'activité des centres régionaux de fractionnement sans disposer pour autant d'installations propres, ni se substituer à eux ;

- d'autre part, un GIP ne donne pas lieu à la réalisation ni au partage de bénéfices : cela est essentiel pour garantir le rétablissement dans toute sa force du principe de non-lucrativité de la transfusion sanguine française, principe qui n'est que le corollaire de celui de bénévolat du don de sang mais qui avait été quelque peu perdu de vue.

Ce dernier point est évidemment le plus contraignant pour les centres régionaux membres du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies. L'un d'entre eux conteste d'ailleurs l'absence de bénéfices susceptibles d'être redistribués, et a formé pour ce motif un recours contre le décret pris en application de la loi instituant le groupement. Le fondement de ce recours est pour le moins douteux, puisque la non réalisation de bénéfices constitue le droit commun des GIP (deuxième alinéa de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982), et que c'est précisément cette particularité qui a motivé le choix de cette forme juridique pour le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies.

Après que sa création eut été autorisée par la loi du 4 janvier 1993, la mise en place du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies a été assez lente. Dès le 18 mars 1993, un décret d'application (n° 93-372) est venu en préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement. Mais il a fallu attendre encore jusqu'au 7 mars 1994 pour que soit organisé le contrôle pharmaceutique au sein du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, en conséquence de la qualification de médicament conférée aux produits dérivés du sang (décret n° 94-193).

Enfin, ce n'est qu'après avoir été approuvée par un arrêté interministériel en date du 19 mai 1994 que la convention constitutive du groupement a pris effet : le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies jouit de la personnalité morale depuis cette date.

Cette convention constitutive a apporté la réponse à deux questions qu'avait soulevé M. Claude Huriet dans son rapport n° 95 (1992-1993) fait au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat lors de la discussion du texte qui allait devenir la loi du 4 janvier 1993 :

- d'une part, l'Agence française du sang (AFS), représentée au sein du conseil d'administration du groupement, y reste très minoritaire puisqu'elle ne dispose que de 1 % des droits tandis que l'Etat en détient directement 51 % ;

- d'autre part, les autres membres du groupement sont les 6 centres de fractionnements régionaux existant (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg, Montpellier, Paris), qui disposent de droits en proportion de leur importance dans ce secteur. Les laboratoires pharmaceutiques privés ne sont donc pas admis en tant que membres du GIP, bien que la loi prévoit cette possibilité (deuxième alinéa de l'article L. 670-2 du code de la santé publique)

Ce dernier point est logique, dans la mesure où le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies et les centres de fractionnement disposent du monopole de la production des médicaments dérivés du sang collecté en France, monopole qui ne leur est pas contesté. Des contrats de licence et des accords de transferts de technologies peuvent par ailleurs être passés entre le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies et les laboratoires privés, afin que celui-ci puisse bénéficier de l'éventuelle avance technique de ceux-là. Cette coopération sera surtout utile dans le domaine des biotechnologies.

Les membres du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies

Le groupement d'intérêt public dénommé Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies est constitué par :

- l'Etat, représenté par le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville ;

- l'Agence française du sang, établissement public de l'Etat à caractère administratif, représentée par son président, M. Marimbert (Jean) ;

- l'association d'Aquitaine pour le développement de la transfusion sanguine et des recherches hématologiques, association de la loi de 1901, représentée par son président, M. Lillet (Jacques) ;

- l'association pour l'essor de la transfusion sanguine dans la région du Nord, association de la loi de 1901, représentée par son président, M. Goudemand (Maurice) ;

- l'association lyonnaise de la transfusion sanguine, association de la loi de 1901, représentée par son président, M. Revol (Louis) ;

- l'association régionale de transfusion sanguine de Strasbourg, association soumise au droit local, représentée par son président, M. Schwartz (Charles) ;

- le centre régional de transfusion sanguine de Montpellier, association de la loi de 1901, représentée par son président, M. Solassol (Claude) ;

- la Fondation nationale de transfusion sanguine ⁽¹⁾, fondation reconnue d'utilité publique, représentée par son commissaire liquidateur, M. Schneider (Jacques).

* * *

Des droits sont répartis entre les membres du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, comme suit : Etat 31 % ; Agence française du sang 1 % ; centres régionaux de fractionnement 48 % (Lille 15,1 %, Paris 14,7 %, Strasbourg 7,8 %, Bordeaux 6 %, Montpellier 2,2 %, Lyon 2,2 %).

Au conseil d'administration du groupement, chacun de ses membres se voit attribuer un nombre de voix proportionnel à ses droits.

(1) La FNTS réunit l'Institut national de transfusion sanguine (INTS), organisme de recherche fondamentale et d'enseignement, et le Centre national de transfusion sanguine (CNTS), centre de fractionnement parisien.

II - LA NECESSITE D'UNE GARANTIE DE L'ETAT AUX EMPRUNTS CONTRACTES PAR LE LABORATOIRE DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES

La garantie d'emprunt que le présent article tend à autoriser constitue le dernier acte juridique nécessaire à l'entrée en activité du groupement. En effet, le montage financier du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies s'est avéré une opération délicate.

A. LE LABORATOIRE FRANCAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES A D'IMPORTANTES BESOINS DE FINANCEMENT, QUI SERONT COUVERTS PAR DES EMPRUNTS BANCAIRES

Les installations et les personnels existants ne sont pas cédés au Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, mais simplement mis à sa disposition par chacun des centres régionaux de fractionnement, qui conservent leur autonomie juridique. Le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies se contente de leur fournir le plasma, qu'il acquiert auprès des CTS, et de leur acheter leurs produits dérivés stables afin de les distribuer.

Ce rôle d'intermédiaire lui permettra de fixer les prix en fonction du principe de non-lucrativité et d'exercer pleinement son contrôle pharmaceutique sur les centres régionaux de fractionnement.

Cela explique également que le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies n'ait besoin que de fonds de roulement. Mais ces fonds de roulement sont considérables, en raison de deux facteurs :

- d'une part, les délais techniques liés aux procédés de fabrication mis en oeuvre par les centres régionaux de fractionnement sont relativement longs (2 à 3 mois) ;

- d'autre part, les délais de paiement ne sont pas identiques à l'achat et à la vente. Le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies devra payer relativement vite le plasma acheté aux CTS et les médicaments dérivés du sang achetés aux centres régionaux de fractionnement (délais de l'ordre de 1 à 2 mois). En revanche, les hôpitaux à qui il revendra les produits

dérivés ne pourront pas le payer aussi rapidement (jusqu'à 4 à 5 mois de délais).

Ces facteurs d'ordre technique et financiers expliquent l'importance des besoins en fonds de roulement du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies. Par ailleurs, afin de satisfaire à l'obligation d'assurance en responsabilité civile qui lui incombe, celui-ci devra acquitter chaque année une prime de l'ordre de 50 millions de francs.

Les besoins en fonds de roulement du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies sont ainsi estimés à 500 millions de francs en fonctionnement courant, pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 1,2 milliards de francs.

Par ailleurs, des besoins de financement exceptionnels viennent s'ajouter à ces besoins courants. Aussitôt institué, le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies devra payer immédiatement les stocks de médicaments dérivés du sang détenus par les centres régionaux de fractionnement et se constituer un stock de plasma de départ auprès des CTS.

Il devra également participer à la restructuration du réseau des centres régionaux de fractionnement, dont les capacités de production actuelles atteignent presque le double des besoins de la France en dérivés stables du sang (cette surcapacité est héritée des stratégies de concurrence peu rationnelles que ces centres ont pratiquées jusqu'en 1992).

Au total, les besoins de financement immédiats du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies sont estimés à 750 millions de francs. Sur l'ensemble de cette somme, 250 millions de francs devraient être financés par des prêts de trésorerie à court terme consentis par les banques partenaires dans les conditions d'usage.

Les 500 millions de francs restant seront financés par un prêt à moyen terme, remboursé sur cinq ans après un différé de deux ans. C'est ce prêt qui nécessite la garantie de l'État.

B. CES EMPRUNTS BANCAIRES DOIVENT ETRE GARANTIS PAR L'ETAT

L'implication de l'Etat n'est pas sujette à caution : le ministère de la Santé détient déjà en son nom 51 % des droits au

conseil d'administration du groupement. Par ailleurs, bien que sa comptabilité soit tenue et sa gestion assurée selon les règles du droit privé (article 7 du décret n° 93-372 du 18 mars 1993), il est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat qui s'exerce notamment par l'intermédiaire d'un commissaire du Gouvernement désigné auprès du groupement par le ministre chargé de la santé (articles 4 et 5 du décret précité).

La garantie accordée en vertu du présent article aura cependant pour conséquence de faire peser le risque financier uniquement sur l'Etat, à l'exclusion des centres régionaux de fractionnement membres du groupement. Cela est logique, dans la mesure où le groupement a la responsabilité directe et exclusive de tous les aspects marchands du fractionnement, comme cela résulte expressément du 1er alinéa de l'article 6 du décret du 18 mars 1993 : *"le groupement supporte l'intégralité des charges et bénéficie de l'intégralité des produits qui résultent des activités de ses membres liées à son objet"*. Il ne serait donc pas concevable de demander aux centres régionaux de fractionnement d'assumer les risques inhérents à une gestion sur laquelle ils ont perdu tout contrôle.

De toute façon, cette garantie ne devrait jamais être appelée à jouer car le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies n'aura guère de difficulté à rembourser ses emprunts, une fois la phase de mise en place et de restructuration passée. L'activité du fractionnement est source de profits, à la différence de l'activité de collecte du sang, et si un GIP ne peut donner lieu à la réalisation ni au partage de bénéfices, rien d'interdit que les excédents qu'il dégage soient affectés au remboursement de ses dettes et à la constitution de son propre fonds de roulement.

Il existe cependant une légère incertitude, qui justifie le caractère formel de la garantie financière apportée par l'Etat. Depuis le 1er janvier 1993, la circulation des produits dérivés du sang est libre en Europe, comme pour tout médicament ayant reçu une autorisation de mise sur le marché dans un Etat membre de l'Union européenne.

Le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies dispose donc d'un monopole de collecte du plasma et de fabrication des produits dérivés en France, mais il s'y trouve désormais soumis à la concurrence des laboratoires étrangers.

Cette concurrence ne jouera qu'à la marge, la France étant redevenue auto-suffisante depuis que sa consommation en produits dérivés du sang a diminué. Elle devrait cependant exercer une certaine pression à la baisse sur les prix français, qui sont de 30 % supérieurs à ceux de l'étranger. Nul doute que ce niveau de prix

aberrant résulte des errements antérieurs du système transfusionnel français, tous les centres régionaux de fractionnement s'étant alignés sur les prix que le Centre national de la transfusion sanguine (CNTS, centre de fractionnement parisien) avait jugé nécessaires pour financer son ambitieuse politique de croissance externe. Il n'empêche que si les prix des médicaments dérivés du sang français sont ramenés à des niveaux plus conformes aux pratiques internationales, la capacité de remboursement du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies se trouvera diminuée d'autant, tout en demeurant satisfaisante.

C'est pourquoi l'Etat doit accorder expressément aux banques sa garantie pour les emprunts contractés par le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, avec l'autorisation du Parlement. Cette garantie aura pour effet immédiat d'abaisser le coût des emprunts.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 19 BIS NOUVEAU

**Règles de quorum applicables aux assemblées générales
extraordinaires**

ARTICLE 20

**Modernisation et simplification du régime d'émission des
valeurs mobilières donnant accès au capital social**

ARTICLE 20 BIS NOUVEAU

Formalités de constatation de l'augmentation du capital

ARTICLE 20 TER NOUVEAU

Cession de titres acquis en régularisation de cours

ARTICLE 20 QUATER NOUVEAU

**Participation des caisses d'épargne à une société par actions
simplifiée**

Pour l'examen des articles 19 bis nouveau à 20 quater nouveau, votre Commission des finances s'en est remise à l'appréciation de la Commission des lois (voir avis n° 539 de M. Etienne Dailly).

ARTICLE ADDITIONNEL

APRES L'ARTICLE 20 QUATER

Action en représentation conjointe des associations d'investisseurs

Commentaire : Le présent article additionnel tend à donner aux associations d'investisseurs agréées le droit d'agir en réparation au profit d'épargnants lésés, même non adhérents de ces associations. Il établit ainsi une parité de droits avec les associations de consommateurs.

Le développement des marchés financiers dans les années quatre-vingt a conduit à un fort développement de la petite épargne en valeurs mobilières, encouragée à juste titre par les pouvoirs publics. Il y avait en 1991, 6 millions d'actionnaires directs, et une douzaine de millions d'épargnants en valeurs mobilières, notamment au travers de parts d'organismes de placement collectif.

Dans le même temps, le droit des infractions sur les marchés financiers s'est fortement développé, afin d'encadrer les causes d'enrichissement injustifié et les lésions qui peuvent être occasionnées aux épargnants.

Cependant, leurs moyens d'obtenir réparation des préjudices subis sont très faibles. Or il est absolument indispensable, si l'on souhaite continuer à attirer l'épargne publique vers les marchés financiers, de s'assurer d'une bonne protection des investisseurs. L'exemple des Etats-Unis montre qu'une législation très protectrice des épargnants n'est pas, tout au contraire, nuisible au marché.

I - LE DROIT EN VIGUEUR

Afin de réaliser une approche de ce que pourrait être une amélioration de la situation de la défense des investisseurs par leurs associations, il convient d'examiner d'une part les droits actuels de ces associations, et d'autre part ceux des associations de consommateurs.

A. LES DROITS DES ASSOCIATIONS D'INVESTISSEURS

La reconnaissance des associations d'investisseurs est relativement récente : elle date de la loi du 23 juin 1989 qui a ajouté un article 12 à la loi du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs.

Il s'agissait déjà, à l'époque, de s'inspirer du droit de la consommation pour améliorer celui de l'épargne.

Cette loi prévoyait deux éléments essentiels :

- une procédure d'agrément de ces associations ;
- l'octroi de droits d'intervention en justice pour la défense de l'intérêt collectif des investisseurs.

1. La procédure d'agrément

Le contenu de cette procédure est fixé par le décret 90-235 du 16 mars 1990.

La demande d'agrément et de renouvellement doit être adressée à la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans le ressort de laquelle l'association a son siège social.

La compétence d'octroi de cet agrément appartient au ministre de l'économie, après avis du ministère public et de la Commission des Opérations de Bourse. La décision doit être notifiée sous un délai de six mois. Passé ce délai, l'agrément est réputé accordé.

Les conditions d'octroi sont les suivantes : avoir deux ans d'existence et justifier pendant cette même période d'au moins 1.000 membres cotisant individuellement ou d'un nombre de membres suffisant eu égard à son objet, ainsi que d'une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des investisseurs en valeurs mobilières ou en produits financiers, appréciée notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications , de la

tenue de réunions d'informations et de la participation à des travaux de réflexion.

A ce jour, deux associations ont obtenu un agrément : la Fédération Nationale des Clubs d'Investissement par un arrêté publié le 26 novembre 1991 et l'Association nationale des actionnaires de France par un arrêté publié le 7 mars 1992.

2. Les droits reconnus à ces associations

Dès lors qu'elles ont obtenu cet agrément, les associations disposent de la possibilité, d'une part, d'agir en justice, y compris en se portant partie civile relativement aux faits portant préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des investisseurs et, d'autre part, de solliciter du président du Tribunal de grande instance le prononcé d'injonctions pour mettre fin à l'irrégularité ou aux effets d'une pratique contraire aux dispositions législatives ou réglementaires de nature à porter atteinte aux droits des épargnants.

En cas d'accueil de la demande, celle-ci ne permet toutefois pas d'obtenir l'attribution de dommages-intérêts à chacun des adhérents de l'association mais seulement une indemnité pour préjudice porté à "l'intérêt collectif" des adhérents. Il ne s'agit pas non plus de la transposition du mécanisme d'inspiration anglo-saxonne de "class action" qui consiste, pour une association, à faire constater par un tribunal le principe d'une faute ou d'un préjudice, la société condamnée devant ensuite indemniser, outre les demandeurs au procès, toute autre personne qui se présenterait ou se trouverait dans la même situation. En droit français actuel, la notion d'"arrêt de règlement" n'existe pas, les tribunaux devant apprécier chaque demande individuellement.

B. LES DROITS DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

Dans la loi du 5 janvier 1988 telle qu'elle était rédigée initialement, les associations de consommateurs ne pouvaient agir qu'en réparation de l'intérêt collectif des consommateurs.

C'est la loi 92-61 du 18 janvier 1992 qui, en insérant les articles 8-1 à 8-3 de la loi de 1988, leur a reconnu une possibilité

d'agir en représentation conjointe de leurs mandants, fussent-ils non adhérents de ces associations.

L'innovation majeure de ce texte était donc de permettre aux associations d'agir non plus dans le seul intérêt collectif des consommateurs, mais aussi pour la défense d'intérêts individuels.

En ce sens, les associations se font reconnaître le droit d'agir en réparation de dommages individuels, devant toute juridiction. Elles peuvent se constituer partie civile et les consommateurs pour le compte desquels elles agissent sont reconnus comme exerçant les droits reconnus à la partie civile en application du code de procédure pénale.

La loi prévoit néanmoins trois conditions :

- que ces associations soient agréées ;**
- qu'elles agissent en vertu d'un mandat strictement encadré ;**
- que les préjudices subis soient individuels et d'origine commune.**

1. Condition d'agrément

Les associations doivent avoir été agréées, selon un régime très proche de l'agrément des associations d'investisseurs, à l'exception de l'avis de la COB.

Elles doivent être représentatives sur le plan national ou local, dans des conditions fixées par décret ⁽¹⁾ (mêmes conditions prévues par l'article 12 de la loi de 1988 pour les associations d'investisseurs).

1. Décret n° 88-586 du 6 mai 1988.

2. Condition de mandat

Les associations ne peuvent agir que si elles en ont reçu mandat par au moins deux consommateurs ayant subi le même préjudice.

Ce mandat doit être écrit. Ce peut-être un simple acte sous seing privé.

Les associations n'agissent qu'au nom des consommateurs les ayant explicitement mandatées, et pas au nom des autres. Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire d'être adhérent, mais il ne suffit pas non plus d'avoir subi le même préjudice que d'autres pour bénéficier de l'action de l'association.

La loi entoure ce mandat de précautions afin qu'il ne soit pas sollicité par les associations par voie d'appel public télévisé ou radiophonique, ni par voie d'affichage, de tract, ou de lettre personnalisée.

3. Condition de préjudice

Seuls sont concernés les préjudices **individuels**, subis par des **personnes physiques** (les personnes morales sont exclues) causés par le fait d'un même professionnel et qui ont une origine commune. Il s'agit en fait d'un même préjudice (dont le degré peut varier) subi par plusieurs consommateurs.

Ce préjudice doit donc avoir les caractères requis par la procédure pénale pour se constituer partie civile : il doit être actuel (et non pas éventuel), personnel (et non pas social) et direct (être la conséquence immédiate) de l'infraction.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Votre rapporteur vous propose de transposer, au profit des associations d'investisseurs, les articles 8-1 à 8-3 de la loi du 5 janvier 1988.

L'insertion de ce dispositif dans une loi relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs est justifiée pour deux raisons.

La première est que la situation des petites épargnants vis-à-vis des promoteurs de produits financiers est très analogue à celle des consommateurs vis-à-vis des producteurs. Ils renoncent bien souvent, compte tenu du coût et de la lourdeur des procédures, à agir en réparation du préjudice qu'ils ont subi, préjudice qui peut être peu de chose en valeur absolue et néanmoins représenter beaucoup pour eux.

La seconde raison est qu'il convient de faire attention à ne pas confondre les associations d'investisseurs visées par le présent article additionnel avec les associations d'actionnaires. Ces dernières ont pour objectif de permettre aux petits actionnaires de prendre une part plus active à la vie de leur société, et ressortissent de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. En regroupant les actionnaires, elles peuvent faire masse d'un capital dispersé et donner davantage de poids au petit actionariat dans la gestion de la société.

Les associations d'investisseurs visent au contraire toutes les formes d'épargne, qui ne sont pas nécessairement toutes des actions. Elles visent à regrouper des porteurs de valeurs diverses, et non pas les porteurs de titres d'une même société.

A. LES DROITS NOUVEAUX CONFÉRÉS À CES ASSOCIATIONS

Ces droits seraient les mêmes, ni plus, ni moins, que ceux des associations de consommateurs.

Les associations d'investisseurs pourraient donc agir en représentation conjointe de leurs mandants.

Elles pourraient ainsi agir en réparation de dommages individuels devant toute juridiction et se constituer partie civile devant le juge d'instruction ou devant la juridiction pénale. Les mandants pourraient bénéficier des droits reconnus à la partie civile.

Ces possibilités constituent une nouvelle dérogation à l'adage selon lequel "nul ne plaide pas procureur", mais la véritable innovation, reconnaissant l'existence d'une sorte d' "action de

groupe", a été le fait de la loi du 18 janvier 1992 qui l'a reconnue pour les associations de consommateurs.

Ces droits sont justifiés pour les associations d'investisseurs, d'autant qu'il est toujours très difficile, s'agissant d'infractions aux règles des marchés financiers, de prouver le lien existant entre l'infraction et le préjudice causé. Par exemple, si un cours de bourse s'est trouvé modifié à la suite d'une infraction, il est très difficile de dire en quelle proportion la modification est imputable à l'infraction.

B. LES PRECAUTIONS QUI ENTOURENT CES DROITS

De la même façon, votre rapporteur vous propose de transcrire les conditions d'exercice des droits des associations de consommateurs concernant l'agrément, la nécessité d'un mandat écrit et la nature du préjudice.

S'agissant de l'agrément, il faut s'en tenir aux critères actuels auxquels seulement deux associations répondent actuellement sur le plan national. Il est en effet indispensable de s'assurer de l'honorabilité et de la compétence des animateurs de ces associations (dirigeants et collaborateurs permanents). L'avis de la COB doit servir de gage de ce point de vue. Il n'est en effet pas question de permettre à n'importe quel groupe d'agir en réparation.

En ce qui concerne le mandat, il est nécessaire d'éviter une dérive du type de la *"class-action"* à l'américaine, action de groupe qui peut être intentée par n'importe quel investisseur au profit de tous ceux qui ont subi le même préjudice. Ces actions sont fréquemment intentées par des investisseurs qui ont été sollicités au préalable par des cabinets d'avocats, lesquels sont rémunérés au prorata des sommes récupérées.

Il est donc important de ne pas permettre la sollicitation des mandats et de réserver ces actions aux associations, même si l'exemple américain montre que le développement des marchés va de pair avec une bonne protection des épargnants.

Enfin, s'agissant du préjudice, il faut que celui-ci ait été subi par une personne physique clairement identifiée. Il faut exclure les personnes morales, plus aptes à se défendre, de cette possibilité. Il est également nécessaire que le préjudice réponde aux conditions du code de procédure pénale.



Compte tenu de ces précautions, les droits nouveaux reconnus aux associations d'investisseurs ne devraient pas occasionner de dérive, mais une meilleure protection de l'épargne, pour attirer encore davantage de petits porteurs vers les marchés.

Décision de la Commission : votre Commission vous propose d'adopter cet amendement portant article additionnel.

TITRE IV
DISPOSITIONS PORTANT REFORME DE LA PROFESSION
D'EXPERT-COMPTABLE

Pour l'examen des articles 21 à 33 bis nouveau qui constituent le titre IV portant réforme de la profession d'expert-comptable, votre Commission des finances s'en est remise à l'appréciation de la Commission des lois (voir avis n° 539 de M. Etienne Dailly).

TITRE V

**DISPOSITIONS RELATIVES AU REGIME
ECONOMIQUE DES TABACS**

ARTICLE 34

**Extension aux départements de Corse du monopole
d'importation et de vente au détail des tabacs manufacturés**

Commentaire : Le présent article a pour objet d'étendre le régime de monopole de l'Etat sur les ventes au détail de tabacs manufacturés à la Corse.

**I - LE REGIME ECONOMIQUE DEROGATOIRE DE LA
CORSE**

**A. LE MONOPOLE DE LA VENTE AU DÉTAIL DES TABACS
MANUFACTURÉS EN FRANCE**

La loi du 24 mai 1976 portant aménagement du monopole des tabacs manufacturés n'a laissé subsister en France que trois régimes de monopole d'Etat :

- les deux premiers monopoles concernent la fabrication des produits du tabac d'une part et l'importation et la commercialisation en gros des tabacs manufacturés en provenance des Etats autres que ceux de la CEE d'autre part ; ces deux monopoles sont confiés par l'Etat à la SEITA ;

- le troisième monopole concerne la vente au détail des tabacs manufacturés ; il est confié à l'administration des Impôts.

Il n'existe pas d'autres monopoles de droit.

A cet égard, il convient de préciser que le monopole de vente en gros (distribution) a été supprimé par la loi de 1976 précitée. Désormais, tout grossiste national ou étranger a la possibilité de distribuer auprès des débiteurs les produits des fabricants sous la

seule réserve que ce fournisseur ait, au préalable, obtenu un simple numéro d'identification auprès de l'administration des Impôts.

Dans la pratique cependant, la Direction Distribution de la SEITA assure la livraison de la quasi totalité des produits mis sur le marché (près de 700 références) grâce à des accords commerciaux qu'elle a passés avec les principaux fabricants étrangers.

Néanmoins, il existe une dizaine d'autres grossistes qui distribuent pour l'essentiel des cigares (200 références).

La loi de 1976 confie le monopole de la vente au détail à l'administration des Impôts qui l'exerce par l'intermédiaire des **débitants de tabacs** qui se voient reconnaître la qualité de "préposé" et qui sont tenus à redevances.

L'administration fiscale exerce ainsi son monopole en conférant son agrément aux débitants de tabac avec lesquels elle conclut des "contrats de gérance".

B. LE MONOPOLE DE FAIT DE LA SEITA EN CORSE

Jusqu'en 1974, le monopole d'Etat pour la vente au détail des tabacs s'appliquait en France continentale et en Corse. Ce monopole était confié dans l'Ile à l'administration des douanes et des droits indirects.

En 1974, en l'absence de tout fondement juridique, l'administration des douanes s'est dessaisie de la gestion de ce monopole au profit de la SEITA.

Ce nouveau régime économique applicable à la Corse pour la vente au détail des tabacs, a été entériné par la loi du 24 mai 1976 portant aménagement du monopole des tabacs manufacturés.

Ainsi, depuis mars 1974, la distribution des tabacs en Corse est assurée par l'intermédiaire de concessionnaires dans le cadre de "contrats de concession exclusive" signés avec la SEITA.

Les concessionnaires doivent s'approvisionner auprès de la SEITA qui en contrepartie s'engage à ne *"vendre ses produits qu'au seul concessionnaire dans chaque zone concédée"*.

Le monopole de l'Etat sur la vente au détail des tabacs manufacturés ne s'applique donc pas actuellement à la Corse.

L'extension de ce monopole devient toutefois nécessaire en raison de la condamnation possible du système de contrats de concession exclusive actuellement en vigueur.

II - LES RAISONS DE L'EXTENSION DU MONOPOLE

Le monopole de fait exercé en Corse par la SEITA, sur la distribution des points de vente au détail, a été contesté à plusieurs reprises devant les tribunaux à la suite de refus d'attribution de concessions.

Le tribunal de commerce d'Ajaccio, dans le cadre d'un jugement Scaglia du 30 juillet 1990 a condamné le dispositif de "contrats de concession exclusive" mis en place par la Seita, en considérant que *"toute limitation de concurrence est contraire au traité de Rome et relève de pratiques anticoncurrentielles, de la concertation économique, des ententes illicites avec abus de position dominante."*

La SEITA a interjeté appel de ce jugement devant la Cour d'appel de Bastia, laquelle a saisi le Conseil national de la concurrence le 25 février 1993 sur la question de la comptabilité du système de distribution des tabacs mis en place en Corse par la SEITA avec les dispositions de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

Si le Conseil de la concurrence ne s'est pas encore prononcé à ce jour, il apparaît clairement que la confirmation du jugement du tribunal de commerce d'Ajaccio mettrait fin au système de distribution exclusive existant en Corse.

A défaut de la mise en place préalable du monopole de vente au détail en vigueur sur le continent, une situation de vide juridique, préjudiciable aux intérêts des concessionnaires et de l'Etat, s'instaurerait dans cette région.

En effet, en l'absence de monopole de vente au détail, des risques de deux ordres existeraient :

- - Les concessionnaires de tabacs ne pourraient soutenir la concurrence des grands réseaux de distribution. Un tel phénomène contribuerait à accroître le mouvement de désertification du milieu rural : en effet, à terme, seuls les grands centres dont la rentabilité est assurée seraient approvisionnés par les distributeurs au détriment

des petits débits les moins rentables, des zones rurales de montagne et de campagne. Une telle évolution entraînerait la disparition de nombreux commerces de proximité.

• L'absence de monopole risquerait également de favoriser les importations en contrebande échappant à toute fiscalité. La collectivité territoriale subirait donc une diminution de ses ressources. Le développement du phénomène de contrebande en Corse risquerait par ailleurs d'accroître les livraisons échappant à toute fiscalité sur le continent.

Il apparaît donc opportun de réformer le régime économique spécifique des tabacs tel qu'il existe actuellement en Corse.

Le présent projet de loi propose donc (article 34) d'étendre à la Corse les monopoles détenus par l'État en France métropolitaine :

- le monopole de la distribution de la vente au détail des tabacs manufacturés ;

- le monopole de l'importation et de la commercialisation en gros des tabacs en provenance des pays extérieurs à l'Union européenne.

En revanche, le monopole de fabrication ne sera pas étendu afin de permettre à la Manufacture corse des tabacs (MACOTAB) qui assure la fabrication de cigarettes en Corse pour le compte de la SEITA et de Phillips Morris de poursuivre normalement son activité.

Les principaux syndicats représentant les détaillants de tabacs corse y étant favorables, l'extension à la Corse du régime de monopole existant en France continentale paraît la meilleure solution pour donner une assise juridique stable au réseau corse de vente au détail de tabacs.

Ce changement de régime économique devra toutefois s'accompagner de quelques adaptations.

III - LES ADAPTATIONS NECESSAIRES

D'après les informations transmises à votre rapporteur, la transformation des contrats de concession exclusive en traités de gérance liant les débitants de tabac à l'administration, pour une

durée et un emplacement déterminés, sera automatique, sans enquête préalable d'agrément.

Les débitants de tabac corses seront tenus aux mêmes obligations que leurs homologues du continent, en particulier en ce qui concerne l'obligation de gestion directe et personnelle du comptoir de vente.

Un délai de 18 mois devrait être consenti aux concessionnaires constitués sous forme de personne morale de droit privé autre que les sociétés en nom collectif (60 débits environ) en vue de transformer leur exploitation en entreprise individuelle ou en société en nom collectif (SNC).

En effet, dans le cadre du monopole légal dévolu à l'Etat sur le continent, seules les formes de SNC et les entreprises individuelles sont autorisées, afin d'assurer la responsabilité des stocks et de l'exploitation sur l'ensemble du patrimoine du débitant de tabac.

Si le titre V du présent projet de loi modifie le régime économique des tabacs en Corse, en revanche il ne modifie ni les modalités de fixation des prix de vente au détail, ni la fiscalité applicable aux tabacs en Corse.

L'article 268 bis du code des douanes reste donc en vigueur, lequel précise que le droit de consommation sur les tabacs manufacturés doit être fixé de telle sorte que le prix de vente au détail en Corse puisse être égal aux deux-tiers des prix de vente sur le continent pour les cigarettes et tabacs à fumer, à mâcher, ou à priser et 85 % pour les cigares et cigarillos.

En vertu de l'article 268 bis alinéa 4 du code général des douanes, le droit de consommation est affecté au financement de travaux de mise en valeur de la Corse, et versé à concurrence d'un quart au budget du département de la Corse, et des trois-quarts à celui de la collectivité territoriale de Corse.

En revanche, en l'absence de modification du régime fiscal, une différence de situation au regard de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) existerait entre les débitants métropolitains et les débitants installés en Corse.

En effet, sur le continent, un régime dérogatoire est en vigueur. La TVA est due par le fournisseur (ex : SEITA) sur le prix de vente au détail.

Sans être exonéré de TVA sur ses ventes, le débitant est donc dispensé d'acquitter la TVA, la SEITA le faisant pour lui, alors qu'en Corse, le régime de droit commun en matière de TVA

s'applique, la TVA étant due par le débitant sur le prix de vente au détail. Il peut alors normalement déduire la TVA acquittée lors de l'achat du tabac au fournisseur.

*

* *

Enfin, à l'occasion de l'extension à la Corse du monopole de l'Etat de la vente au détail des tabacs manufacturés, on peut rappeler que la commission s'est posé dans le passé la question de la compatibilité de ce monopole au regard du droit communautaire.

Depuis, les pouvoirs publics français ont procédé à certains aménagements du monopole de la vente au détail pour répondre à ces critiques.

Ces aménagements ont semblé satisfaisants à la Commission, puisque celle-ci, par un courrier en date du 21 mai 1985, a fait savoir au gouvernement français que le régime du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés ainsi aménagé n'était plus contraire à la législation communautaire et qu'en conséquence, elle décidait de procéder au classement de ce dossier.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 35

Fixation des taux de remise en corse et sur le continent

Commentaire : Le présent article a pour objet de permettre d'établir un taux de remise différent entre la Corse et le continent afin d'éviter que l'extension du monopole de l'Etat prévu à l'article précédent ne conduise à une baisse du niveau de rémunération des détaillants de tabacs installés en Corse

L'extension à la Corse du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés proposé à l'article 34 du présent projet de loi, doit conduire à changer le statut des détaillants de tabacs installés en Corse, et à faire de ceux-ci, comme en France continentale, des **débitants**, agréés pour le compte de l'administration fiscale, qui se voient confiés le monopole de la vente au détail des tabacs.

Leur activité sera donc rémunérée, à l'instar des débitants continentaux, par une "remise" sur leurs ventes, dont le taux est fixé par arrêté du ministre du budget.

L'équivalent de cette remise existe déjà aujourd'hui en Corse, mais elle résulte d'accords contractuels avec la SEITA et est en moyenne d'un niveau supérieur à celui fixé en France continentale.

En effet les débitants de tabac continentaux touchent de la part des fournisseurs de tabacs manufacturés une remise brute égale à 8 % du prix de vente au détail, la remise nette n'excédant pas 6 %, alors que les détaillants installés en Corse bénéficiaient, en moyenne, d'une remise nette de 9 %.

Or, le changement de statut qui doit accompagner l'extension du monopole de l'Etat, aura pour conséquence d'appliquer aux débitants corses, les prélèvements existants en France continentale sur la remise brute, soit :

- la "redevance" qui constitue la contrepartie de l'exclusivité de la vente au détail consentie par l'Etat. Le débitant en est exonéré lorsque son chiffre d'affaires est inférieur à 250.000 francs.

Pour un chiffre d'affaires supérieur à 250 000 francs, le taux de cette redevance est de 3 % jusqu'à 250.000 francs et de 23 % au-dessus de ce seuil.

- la cotisation au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (RAV-GDT) qui est égale à 2 % de la remise de 8 %.

L'extension du monopole de vente au détail des tabacs manufacturés implique donc, pour que le niveau de rémunération des détaillants installés en Corse soit inchangé, de majorer leur remise afin de leur permettre d'acquitter la redevance et la cotisation au RAV-GDF.

Cette majoration de la remise garantira aux débitants corses une rémunération nette identique à celle qu'ils perçoivent actuellement dans le système de concession.

L'extension du monopole de vente au détail des tabacs manufacturés à la Corse ne devrait pas remettre en cause les droits des concessionnaires corses dans leurs caisses d'affiliation. Ainsi, l'affiliation au RAV-GDT ne sera obligatoire que pour les nouveaux débitants qui seront agréés après la mise en vigueur du monopole en Corse.

Les autres concessionnaires pourront continuer à adhérer aux caisses de retraite des commerçants ou adhérer au régime d'allocation viagère sur option. Dans cette dernière hypothèse, leurs droits à prestation au titre du RAV-DGT seront calculés au prorata de leurs cotisations.

Dès lors, en ce qui concerne les débitants qui n'opteront pas pour le RAV-GDT, la remise brute sera simplement minorée du montant de la redevance. Pour les autres, elle sera minorée du montant de la redevance et de la cotisation au RAV-GDT.

Le présent article, en proposant d'autoriser la fixation de taux de remise différenciés entre la France continentale et les départements de Corse, doit permettre au nouveau régime de monopole de s'opérer à remise nette constante pour les détaillants de tabacs installés en Corse.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 36

Abrogation du précédent régime économique des tabacs en Corse

Commentaire : Le présent article propose, par mesure de coordination avec l'article 34, d'abroger le régime économique dérogatoire appliqué aux tabacs en Corse

Le présent article propose de supprimer la mention figurant dans le code général des impôts au second alinéa de l'article 574, qui seule légitimait l'existence d'un régime économique des tabacs spécifique à la Corse.

Il s'agit d'une simple mesure de coordination avec l'article 34 précité, lequel, en proposant d'étendre à la Corse le monopole d'Etat d'importation et de vente au détail des tabacs, conduit naturellement à aligner le régime économique dérogatoire existant en Corse sur celui de droit commun appliqué en France continentale.

Ce régime économique spécifique, tel qu'il est défini actuellement, présente la particularité de ne pas être organisé par la loi et de n'avoir pour tout fondement légal que le second alinéa de l'article 574 du code général des impôts, lequel constitue la seule traduction de l'entérination par la loi du 24 mai 1976 *portant aménagement des monopoles des tabacs manufacturés*, du régime de concessions exclusives dont bénéficie la S.E.I.T.A. en Corse depuis 1974.

Il se lit donc "en creux" par rapport aux dispositions du code général des impôts qui fixe le régime économique applicable en France.

En revanche, les dispositions spécifiques relatives à la fixation du prix de détail des tabacs, et au régime fiscal applicable en Corse demeurent inchangées.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 37

Extension au tabac fine coupe du droit de consommation, en Corse et dans les départements d'outre-mer

Commentaire : Le présent article propose d'apporter des précisions d'ordre purement rédactionnel au code des douanes.

Le tableau figurant à l'article 575 A du code général des impôts qui fixe les taux des droits de consommation applicables aux différentes catégories de tabacs, établit une distinction entre les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, et les autres tabacs à fumer.

En revanche, les articles 268 et 268 bis du code des douanes qui définissent le régime fiscal applicable aux tabacs manufacturés vendus dans les départements d'outre-mer et en Corse, ne mentionnent que la catégorie générique "les tabacs à fumer".

Les paragraphes I et le II du présent article proposent par symétrie avec le code général des impôts de mentionner explicitement dans le code des douanes les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes tels qu'ils sont définis à l'article 275 E de l'annexe II du code général des impôts, lesquels ne sont pas actuellement différenciés au sein de la catégorie des tabacs à fumer, dans les articles 268 et 268 bis du code des douanes.

Cette modification est de nature purement rédactionnelle et ne constitue pas une extension au tabac fine coupe du droit de consommation applicable au tabac, puisque le tabac fine coupe était jusqu'à présent réputé inclus dans la catégorie des tabacs à fumer.

De la même manière, le paragraphe II du présent article propose des modifications de nature rédactionnelle, en remplaçant la mention "en Corse" figurant à l'article 258 bis du code des douanes, par les termes "des départements de Corse".

Le paragraphe III apporte également une correction de forme en proposant de substituer à la mention "du département" qui est aujourd'hui erronée, puisque la Corse comporte deux départements, les termes "des départements".

Enfin, dans un même souci de "toiletage" des articles 268 et 268 bis du code des douanes, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels. Le premier ajoute le tabac à fine coupe dans la liste, figurant au deuxième alinéa de l'article 268, relative aux produits de tabac destinés à être consommés dans les départements d'outre-mer et passibles d'un droit de consommation. Le second propose de substituer aux termes "de la région Corse", les mots "de la collectivité territoriale de Corse", l'Ile étant désignée sous cette appellation depuis la loi du 13 mai 1991.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 38

Le passage de la fixation administrative des prix des tabacs à un régime d'homologation des prix

Commentaire : Le présent article propose de substituer au régime actuel de fixation administrative des prix de vente des tabacs manufacturés un régime d'homologation des prix déterminés librement par les fabricants et fournisseurs.

Cette modification est nécessaire pour rendre notre législation conforme au droit communautaire.

Elle intervient à la suite d'une succession de contentieux qui ont donné lieu à condamnations du régime français de fixation administrative des prix, tant devant les juridictions communautaires que devant les juridictions administratives françaises.

Le principe de la fixation d'un prix unique, pour l'ensemble du territoire, de vente au détail des tabacs manufacturés a été posé aux termes de l'article 6 de la loi du 24 mai 1976 précitée. Ce prix est fixé dans des conditions déterminées par décret et conformément à l'article 10 du décret du 31 décembre 1976, relatif aux régimes économique et fiscal des tabacs manufacturés. Les prix de vente au détail des tabacs sont fixés par arrêté du ministre de l'économie et des finances.

Cette procédure a fait l'objet de contentieux multiples en raison de son incompatibilité avec la directive 72/764/CEE du Conseil du 19 décembre 1972, et avec le Traité de Rome qui interdit les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes les mesures d'effets équivalents (article 30).

La Commission des Communautés européennes, considérant que les modalités de fixation des prix tels que définis en France, n'assuraient pas aux fabricants et importateurs la sécurité juridique nécessaire du libre exercice du droit de déterminer les prix de vente de leurs produits, a déposé, le 16 mars 1982, un recours contre l'Etat français.

La Commission ne contestait pas la possibilité pour les Etats membres d'appliquer aux tabacs des mesures générales

destinées à contrôler la hausse des prix, mais considérait qu'en dehors de ces mesures, la liberté des fabricants et importateurs doit rester entière en ce qui concerne la détermination de leurs prix de vente.

Dans son arrêt du 21 juin 1983 (Commission/République française, 90/82, Recueil p. 2011), la Cour de justice des Communautés européennes a déclaré et arrêté que *"la République française, en fixant les prix de vente au détail de tabacs, manufacturés à un niveau différent de celui déterminé par les fabricants ou importateurs, a manqué deux obligations qui lui incombent en vertu du Traité CEE"*.

A la suite de cette condamnation, un avis du ministère de l'économie, des finances et du budget, en date du 24 janvier 1985, a précisé que pour respecter les deux principes définis par la directive CEE précitée qui sont :

- la libre détermination des prix de vente au détail des tabacs manufacturés par les fabricants et importateurs,

- la possibilité des Etats de mettre en oeuvre des dispositions de caractère général pour assurer le contrôle du niveau des prix, les prix de vente au détail des tabacs manufacturés seraient fixés ainsi :

- les produits nouveaux font l'objet d'un dépôt de prix deux mois avant la date prévue pour la mise en vente, sans aucune containte quant au prix fixé ;

- pour les produits déjà commercialisés sur le marché français les prix seront fixés sur la base de barème et de leur date d'application déposé auprès de la direction générale de la concurrence et de la consommation par les fabricants et les importateurs, compte tenu des résultats de la procédure de concertation prévue et feront ensuite l'objet d'une publication au journal officiel par arrêté du ministre de l'économie, des finances et du budget.

Cette adaptation de la procédure de fixation des prix n'a toutefois pas été suffisante pour la Commission européenne qui a, à nouveau, saisi la Cour de justice des Communautés (C.J.C.E.), à la suite de plaintes de producteurs et d'importateurs, ces derniers reprochaient en effet au ministre français de l'économie et des finances d'avoir refusé d'entériner des déclarations de nouveaux prix de vente au détail.

La C.J.C.E., dans un arrêt du 13 juillet 1988 (Aff. 169-87. Recueil p. 4093) a, une nouvelle fois, décidé et arrêté que la République française avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 171 du Traité CEE, estimant

notamment que l'avis précité n'avait pas pour effet de permettre la libre détermination des prix de vente au détail des tabacs manufacturés par les fabricants et les importateurs.

Enfin, le Conseil d'Etat, dans des arrêts du 28 février 1992 *Rothmans International France et Philip Morris France et Arizona Tobacco* a fait prévaloir les objectifs de la directive européenne précitée sur la loi française de 1976 et a considéré que le refus opposé par le ministre aux demandes d'augmentation du prix du tabac, parce qu'illégal, était de nature à engager la responsabilité de l'Etat français.

Aussi, le présent article propose de tirer les conséquences de ces décisions de justice, et de retenir dorénavant un dispositif permettant aux fabricants et aux fournisseurs agréés de déterminer librement les prix de détail.

Toutefois, afin de rendre possible l'information de l'ensemble du réseau des débitants dans des conditions permettant de respecter le principe du prix unique pour l'ensemble du territoire, un régime d'homologation des prix est prévu, un décret en Conseil d'Etat définissant les conditions dans lesquelles les prix seront homologués.

En revanche, les principes spécifiques de détermination des prix de détail en vigueur dans les départements de Corse et d'Outre-mer, ne seront pas modifiés. Les prix resteront donc fixés par l'application d'un ratio fixe (2/3 pour les cigarettes, les tabacs à fumer, mâcher ou priser, et 85 % pour les cigares et cigarillos) appliqué aux prix continentaux.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE 39

Relèvement de la limite d'amortissement des véhicules de tourisme détenus par les entreprises

Commentaire : Le présent article porte à 100.000 francs la limite d'amortissement fiscal des véhicules de tourisme mis en service à partir du 1er novembre 1993 et utilisés à des fins professionnelles. Il accentue ainsi de façon significative une mesure votée dans la loi de finances initiale pour 1994 et figure dans l'ensemble du dispositif de relance de la consommation arrêté par le Gouvernement le 30 janvier dernier.

S'agissant d'une catégorie d'actifs longtemps considérée comme "somptuaire", les véhicules de tourisme possédés par les entreprises sont, de longue date, soumis à des règles fiscales spécifiques. En particulier, et depuis 1948, les possibilités d'amortissement restent strictement encadrées, la valeur d'acquisition à partir de laquelle s'effectue le calcul de la dotation annuelle étant plafonnée par l'article 39 du code général des impôts.

Introduit par l'Assemblée nationale à la suite d'un long débat, l'article 18 de la loi de finances pour 1994 prévoyait initialement de porter de 65.000 francs à 75.000 francs ce plafond d'amortissement pour les véhicules mis en service à compter du 1er novembre 1993. Il s'agissait alors simplement d'actualiser un seuil resté inchangé depuis 1988.

Depuis, cette démarche a toutefois changé de dimension. Le dispositif de relance de la consommation, arrêté par le Gouvernement le 30 janvier dernier (1), s'est largement concentré sur le secteur automobile, et parmi les mesures prises ou annoncées à cette occasion, il a notamment été décidé de porter à 100.000 francs le plafond d'amortissement précédemment fixé par l'article 18 de la loi de finances pour 1994.

1. Voir exposé général.

Pour lui donner un impact immédiat, indispensable compte tenu de l'objectif poursuivi, cet ajustement -dont le principe relève de la loi- a de fait été mis en oeuvre par une instruction administrative du 4 février 1994.

Le présent article a donc désormais pour objet de valider cette disposition en lui donnant une base législative.

Cette mesure s'intégrant dans un ensemble beaucoup plus vaste, il est certes impossible d'évaluer son impact précis sur le marché de l'automobile. En revanche, il est manifeste que le plan global a eu des conséquences significatives, comme en témoigne l'évolution des immatriculations de véhicules particuliers neufs depuis le début de l'année. Entre janvier et mai, leur nombre atteint en effet 803.310, soit un niveau supérieur de 13,8 % à celui de la même période de l'année précédente. Force est de constater que les constructeurs français ont d'ailleurs pleinement bénéficié de cette accélération (+ 16,2 % par rapport aux cinq premiers mois de 1993).

Toutefois, les données du mois de mai semblent désormais indiquer une certaine décélération du mouvement d'ensemble.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 39

**Prorogation de la faculté de déblocage anticipé
des fonds placés dans un plan d'épargne populaire
par des personnes non imposables**

Commentaire : Le présent article additionnel a pour objet de proroger jusqu'au 31 décembre 1994, la faculté ouverte aux personnes non imposables de retirer par anticipation, et sans pénalités, leurs fonds placés sur un plan d'épargne populaire. Cette disposition répond ainsi au souci d'accompagner l'effort fait par le Gouvernement en vue de soutenir la consommation des ménages.

Institué en 1990, le Plan d'épargne populaire (PEP) est par nature un produit d'épargne longue puisqu'il engage le titulaire pour une durée minimum de 8 ans. Durant cette phase, les produits annuels sont capitalisés en franchise d'impôt à l'intérieur du plan, mais l'exonération ne devient définitive qu'à l'issue de la période de blocage. La principale originalité du PEP réside cependant dans le dispositif spécifique prévu en faveur des personnes non imposables, qui bénéficient alors d'une prime d'épargne. Celle-ci est versée par l'Etat et représente le quart des versements du titulaire sans toutefois pouvoir excéder 1.500 francs par an.

Sur ces bases, les sommes investies dans les PEP au cours des dernières années de croissance se trouvaient donc en principe immobilisées jusqu'en 1998, sauf pour les titulaires acceptant de perdre le bénéfice des avantages précédemment acquis.

Pour faciliter la reprise de la consommation, l'article 15 de la loi de finances pour 1994 a organisé un dispositif optionnel de sortie anticipée des PEP, limité dans le temps et réservé aux contribuables les plus modeste. Bien que ne respectant pas la condition de blocage initialement prévue, les personnes non imposables décidant de retirer leur épargne entre le 22 septembre 1993 et le 30 juin prochain obtiennent le versement de la prime acquise depuis l'ouverture du plan, et à titre accessoire, le maintien des exonérations fiscales prévue pour les intérêts capitalisés.

Dans la pratique, cette mesure s'est toutefois mise lentement en place. Le texte de la loi de finances a été promulgué le

30 décembre 1993, la diffusion de l'information et la sensibilisation des clients demandant en outre un nouveau délai de la part des réseaux bancaires ou financiers concernés.

En fait, les demandes de déblocages anticipés commencent seulement à se multiplier, alors que le dispositif vient en principe à échéance dans quelques jours.

Aussi, et pour laisser à cette mesure la possibilité de trouver toute sa dimension, le présent amendement propose d'en reporter l'échéance de six mois, et donc de la fixer au 31 décembre 1994. Un tel aménagement paraît d'autant plus nécessaire que la confiance dans la reprise s'affirme progressivement, et que l'accélération de la consommation sera un élément décisif pour l'évolution de notre économie dans les mois à venir.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet amendement portant article additionnel.

ARTICLE 39 BIS NOUVEAU

Régime d'imposition des plus-values constatées lors de la conversion d'obligations en actions

Commentaire : Introduit par l'Assemblée nationale, cet article étend aux opérations de conversion d'obligations en actions le régime de report d'imposition actuellement en vigueur pour les échanges de titres réalisés lors d'une offre publique d'échange. Il rétablit ainsi de façon légale une solution doctrinale favorable qui avait dû être remise en cause l'an dernier, du fait des nouvelles règles d'imposition retenues pour les primes de remboursement.

Les obligations convertibles -ou échangeables- en actions sont des instruments particulièrement souples et constituent aujourd'hui un procédé courant de financement des entreprises. Il s'agit en effet d'un titre obligataire que le porteur peut, s'il le souhaite, transformer de plein droit en participation au capital, sur la base d'une parité définie dans le contrat d'émission. Il va de soi qu'une telle conversion est intéressante si la situation de l'émetteur a connu une évolution favorable depuis l'émission de l'emprunt obligataire.

Cette conversion d'une obligation en action prend concrètement la forme d'un échange, opération qui, au plan fiscal, s'analyse comme une vente suivie d'un achat. L'application stricte de cette règle devrait donc normalement conduire à imposer la plus-value potentielle dégagée lors de l'opération et qui, dans ce cas particulier, peut d'ailleurs être qualifiée de "*prime d'émission*" (1) ou de "*prime de remboursement*" (2).

La législation fiscale comporte toutefois des dispositions qui permettent d'atténuer la rigueur du principe précédent. Ainsi, pour un cas similaire -celui des échanges d'actions réalisés lors d'une offre publique d'échange- le 7 de l'article 38 du code général des impôts organise un régime de report d'imposition. Dans ce cadre, l'échange est neutralisé, la plus-value étant imposée globalement lors de la vente effective du titre reçu à l'occasion de l'opération. En contrepartie, les titres figurent au bilan pour leur valeur d'origine.

1. Si l'on raisonne par référence à l'action.

2. Si l'on raisonne par rapport à l'obligation.

Par analogie, et bien que les obligations convertibles en actions ne soient pas visées dans la loi, l'administration avait, depuis 1958, admis d'appliquer également le régime de report d'imposition du gain (plus-value ou prime) constatée lors de la conversion de tels titres.

Déjà fragile, cette approche doctrinale a de fait été remise en cause par les dispositions de l'article 14 de la loi de finances pour 1993, modifiant les règles d'imposition des revenus de titres assortis d'une prime de remboursement.

En conséquence, par instruction en date du 17 août 1993, l'administration a rapporté sa doctrine précédente, et précisé qu'à l'avenir, le profit ou la perte constaté lors de l'exercice d'une option de conversion ou d'échange devrait être intégré dans le résultat fiscal de l'exercice considéré. Un tel revirement est cependant extrêmement rigoureux puisqu'il concerne par définition des opérations ne dégageant qu'une plus value ou une perte potentielle. En fait, il conduit à remettre en cause l'équilibre -et l'attrait- des obligations convertibles.

Le présent article tend à éviter cette perspective, et propose donc de placer, de façon légale, les obligations convertibles en actions dans le champ du régime de report d'imposition. Il rétablit donc, sur des bases juridiques solides, l'ancienne doctrine administrative.

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, cette consolidation de la doctrine prend effet pour "*les exercices clos à compter du 31 décembre 1993*". Une telle rédaction appelle toutefois deux observations :

- **d'une part**, sur la forme, on notera que le régime fiscal porte sur une opération bien précise -la conversion d'une obligation en action- à laquelle il serait utile de se référer,

- **d'autre part**, l'instruction administrative annonçant le revirement doctrinal était daté du 17 août 1993, et l'on peut donc légitimement s'interroger sur le sort qui sera réservé aux entreprises dont l'exercice 1993 s'est achevé entre le 17 août et le 31 décembre.

Votre Commission des finances vous présentera donc un amendement permettant de lever cette ambiguïté et assurant ainsi une parfaite solution de continuité entre la doctrine -opposable à l'administration jusqu'à sa remise en cause officielle- et le nouveau dispositif législatif.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 39 TER NOUVEAU

Déductions de certaines cotisations sociales du revenu des gérants majoritaires de SARL

Commentaire : Le présent article, issu d'un amendement adopté sous forme d'article additionnel par l'Assemblée nationale, a pour objet de réparer un oubli de la "Loi Madelin" relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle. Il donne aux gérants majoritaires de SARL -qui en avaient été exclus- le droit de déduire de leur revenu imposable l'ensemble des versements obligatoires ou facultatifs au titre de la retraite ou de la prévoyance.

A la suite des observations du rapport du Conseil économique et social sur l'entreprise individuelle (1) qui soulignait notamment que : *"la différence essentielle, en matière de retraite et de prévoyance, entre le statut du dirigeant salarié d'une société et celui de l'entrepreneur en nom personnel tient aujourd'hui à ce que, pour le second, ne sont déductibles de l'assiette des revenus professionnels que les cotisations aux seuls régimes légaux de retraite et de maladie; tandis que, pour le premier, toutes les contributions au financement de la retraite et de la prévoyance, y compris celles des systèmes supplémentaires, versées à des compagnies d'assurance, des mutuelles, des institutions de prévoyance, sont fiscalement des charges tant qu'elles n'excèdent pas 19 % de huit fois le plafond annuel des cotisations de sécurité sociale"*,

le Gouvernement a prévu, dans le projet de loi relatif à l'initiative et l'entreprise individuelle, de mettre un terme à cette différence de situation.

Aussi, la nouvelle rédaction de l'article 154 bis du code général des impôts permet-elle désormais de déduire des bénéfices imposables (bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices des professions non commerciales) un certain nombre de cotisations sociales jusque là non visées :

- les cotisations aux régimes facultatifs organisés pour les caisses d'assurance-maladie, maternité et vieillesse ou les régimes complémentaires vieillesse et invalidité-décès des professions non salariées non agricoles,

- les sommes versées au titre des contrats d'assurance-groupe définis par le code de la mutualité.

1. Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 28 avril 1993 sur l'entreprise individuelle, sur le rapport de M. Jacques Barthélémy.

.. Ce dispositif, qui répondait à une attente ancienne, n'a toutefois pas traité le cas particulier des gérants majoritaires de SARL. Or, aucun principe ne paraît s'opposer à ce qu'ils bénéficient des mêmes règles que les autres entrepreneurs individuels.

C'est pourquoi, votre Commission approuve la mesure inscrite dans cet article.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 39 QUATER

Formalités à accomplir pour bénéficier de la réduction d'impôt sur les logements locatifs

Commentaire : Le présent article tend à interpréter moins strictement les formalités que les contribuables doivent remplir pour bénéficier du régime "Méhaignerie" dès lors qu'ils en respectent effectivement les obligations.

La réduction d'impôt accordée au titre des investissements locatifs neufs figure à l'article 199 nonies du code général des impôts. Cet article crée une réduction d'impôt au bénéfice des acheteurs de logements neufs qui s'engagent à les louer.

La durée de l'engagement, initialement fixée à neuf ans, a été réduite à six ans en 1986 pour les acquisitions ou constructions effectuées à partir du 1er juin 1986 (2e alinéa du 2° et 1er alinéa du II de l'article 199 nonies).

L'article 46 A A de l'annexe III du code général des impôts précise la forme que doit revêtir cet engagement : ce doit être une note annexée à la déclaration des revenus et qui comprend un certain nombre de renseignements.

Le non-respect de cette formalité peut entraîner le rappel de l'avantage fiscal, ce qui a paru à juste titre excessivement sévère à l'Assemblée nationale dès lors que le contribuable respecte les obligations liées à la réduction d'impôt.

Elle a donc prévu que l'engagement de location de six ans pouvait être constaté, à défaut de note expresse, si le contribuable peut produire un bail de même durée.

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

ARTICLE 40

Caractère d'ordre public de la clause relative aux intérêts moratoires dans les marchés publics

ARTICLE 41

Extension aux établissements publics de santé de la procédure de mandatement d'office des intérêts moratoires

ARTICLE 42

Prorogation de contrats d'orientation et d'adaptation et prolongement du versement des aides forfaitaires pour les contrats d'apprentissage et de qualification

ARTICLE 43

Délégations de services publics

Pour l'examen des articles 40, 41 et 43, votre Commission des finances s'en est remise à l'appréciation de la Commission des lois (voir Avis n° 539 du M. Etienne Dailly). Elle a procédé de même pour l'article 42 vis-à-vis de la Commission des affaires sociales (voir Avis n° 534 de M. Jean Madelain).

ARTICLE 44 NOUVEAU

Cession à une communauté de communes par une commune membre d'un immeuble bâti

Commentaire : Le présent article, adopté par voie d'amendement d'origine parlementaire, vise à permettre que la cession d'immeubles bâtis par une communauté de communes à des tiers reste placée sous le régime de la taxe à la valeur ajoutée, alors même que ces immeubles ont fait l'objet d'une première cession d'une commune membre à la communauté de communes et devraient donc être soumis aux droits de mutation.

L'article L. 167-3 du code des communes, issu de l'article 71 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, place au rang des compétences obligatoirement exercées par les communautés de communes les "*actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté*" (troisième alinéa). Dans ce cadre, les communes membres peuvent être conduites à transférer à la communauté de communes les biens immeubles supports d'une opération d'aménagement. Ce transfert de propriété est généralement placé sous le régime de la TVA immobilière afin que la commune cédante puisse récupérer la TVA.

L'assimilation de ces cessions à des "*opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles*" au sens du 7° de l'article 257 du code général des impôts, emporte toutefois deux séries de contraintes pour les communautés de communes bénéficiaires :

- Elles doivent, en effet, réaliser les travaux d'aménagement des terrains à bâtir dans le délai de quatre ans prévu au 1° du paragraphe II de l'article 691 du code général des impôts. Or, ce délai a commencé de courir dès la date d'achat des terrains par les communes cédantes et s'impose aux communautés de communes sans possibilité de "*remise à zéro des compteurs*" à la date de la cession. Faute de respecter la limite des quatre ans, les communes cédantes seront considérées comme consommateurs finaux et devront de nouveau acquitter la TVA dont elles avaient été remboursées. Quant

aux communautés de communes concernées, elles devront verser les droits de mutation et subiront les pénalités de retard qui s'imposent.

- En outre, le 2 du 7° de l'article 257 du code général des impôts exclut du régime de la TVA les opérations portant sur des immeubles ou parties d'immeubles qui sont achevés depuis plus de cinq ans ou qui, dans les cinq ans de cet achèvement, ont déjà fait l'objet d'une cession à titre onéreux à une personne n'intervenant pas en qualité de marchand de biens. La communauté de communes n'ayant bien sûr pas la qualité de marchand de biens, les cessions ultérieures d'immeubles bâtis qu'elle avait reçus des communes membres ne relèveront donc pas du mécanisme de la taxe à la valeur ajoutée mais seront soumises de plein droit au régime des droits de mutation. La communauté de communes perdra alors la possibilité de récupérer la TVA qu'elle avait acquittée lors de l'entrée des immeubles dans son patrimoine.

Ces contraintes ne sont pas justifiées dans la mesure où ces transferts découlent directement du code des communes qui prévoit que les communautés de communes reçoivent les compétences de développement économique antérieurement conférées aux communes.

D'après les indications fournies par le ministre de l'Economie, M. Edmond Alphandéry, à M. Yves Fréville, auteur du présent article additionnel, une solution administrative a toutefois d'ores et déjà été trouvée pour résoudre la première de ces deux difficultés. En effet, le paragraphe IV de l'article 691 précité du code général des impôts prévoit qu'une prolongation annuelle renouvelable du délai de quatre ans peut être accordée par le directeur des services fiscaux du lieu de la situation des immeubles, notamment en cas de force majeure ou lorsqu'il s'agit de la construction d'ensembles à réaliser progressivement par tranches successives. L'utilisation de l'adverbe "*notamment*" n'exclut pas d'autres hypothèses dont celle de la cession du terrain à bâtir par une collectivité publique à une autre collectivité publique. Du moins, des instructions devraient-elles être données en ce sens par le ministère de l'Economie auprès de ses services déconcentrés.

Le présent article a donc pour objet de résoudre la seconde difficulté, celle tenant à l'exclusion du régime de la TVA des cessions d'immeubles achevés qui, dans les cinq ans de cet achèvement, ont déjà fait l'objet d'une cession à titre onéreux à une personne n'intervenant pas en qualité de marchand de biens. Il dispose, en effet, que lorsqu'il est opéré en application du troisième alinéa de l'article L. 167-3 du code des communes, le transfert de propriété à titre onéreux d'un immeuble bâti soumis à la TVA n'est pas considéré comme une cession à titre onéreux à une personne n'intervenant pas en qualité de marchand de biens. En d'autres termes, la cession

ultérieure de ce même immeuble par la communauté de communes à un tiers pourra rester sous le régime de la TVA et ne sera pas placée sous celui des droits de mutation. La communauté de communes pourra alors récupérer la TVA acquittée lors de l'achat à la commune cédante.

Le présent article n'a toutefois ni pour objet ni pour effet de suspendre le délai de cinq ans courant à compter de la date d'achèvement de l'immeuble : pour pouvoir appliquer le mécanisme de la TVA, la communauté de communes devra bien, comme c'est le cas actuellement, trouver un acheteur au plus tard cinq ans après l'achèvement de l'immeuble, et ce alors même que la commune lui aurait cédé une construction achevée depuis plusieurs années.

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

ARTICLE 45 NOUVEAU

Aménagement du régime d'exonération de droits de mutation à titre gratuit prévu en faveur de certains monuments historiques

Commentaire : Introduit par l'Assemblée nationale, le présent article propose d'aménager le champ du régime conditionnel d'exonération de droits de succession applicable aux monuments historiques afin d'appréhender le cas où ces biens spécifiques sont détenus par l'intermédiaire d'une société civile familiale. Il introduit ainsi un peu de souplesse dans les modalités de transmission d'ensembles qui constituent un des éléments important du patrimoine historique et artistique de notre pays.

I - UN REGIME ACTUEL LIMITE AU CAS DE LA DETENTION DIRECTE

La législation fiscale comporte plusieurs dispositions qui permettent d'appréhender le cas particulier des monuments historiques, biens dont la sauvegarde et l'entretien restent des priorités culturelles.

En particulier, l'article 795 A du code général des impôts organise un régime conditionnel d'exonération de droit de mutation en cas de transmission à titre gratuit de monuments historiques ouverts au public.

Par construction, ce régime ne s'applique qu'en cas de mutation par décès ou de transmission à titre gratuit. L'exonération concerne alors les biens immeubles classés ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et les seuls biens meubles qui en constituent le complément historique ou artistique.

Mais, pour bénéficier de ce régime, les héritiers donataires ou légataires doivent conclure, avec les ministres de la culture et des finances, une convention à durée indéterminée prévoyant simultanément :

- le maintien des biens meubles dans l'immeuble, ainsi que leur condition d'exposition,

- les modalités d'accès du public,

- les conditions d'entretien des biens concernés.

En cas de non respect des clauses de cette convention par l'un des adhérents, et notamment en cas de vente des droits qu'il détient sur l'immeuble ou les meubles, l'exonération est remise en cause pour l'ensemble des cohéritiers. Les droits de mutation redeviennent exigibles et sont calculés par application des taux en vigueur au moment de la mutation exonérée, sur une base égale au plus élevé des deux éléments suivants :

- la valeur des biens au moment de la mutation exonérée,

- ou la valeur des biens lors de la rupture de la convention.

L'intérêt de retard prévu par l'article 1727 du code général des impôts est en outre exigible de plein droit.

Dans le dispositif actuel, l'exonération s'attache donc à la transmission des biens en cause, ce qui suppose une possession directe. En revanche, elle ne s'applique pas si les biens sont détenus par l'intermédiaire d'une société, dès lors que la transmission porte sur des parts.

II - UNE EXTENSION AU CAS DES BIENS DETENUS PAR L'INTERMEDIAIRE D'UNE SOCIETE CIVILE FAMILIALE

L'exigence d'une détention directe crée cependant une très forte rigidité, notamment en matière de gestion du patrimoine concerné. Le présent article propose donc d'assouplir quelque peu cette contrainte, en étendant le bénéfice de l'exonération aux monuments historiques détenus par l'intermédiaire d'une société civile.

Pour éviter toute dérive, cet élargissement est sévèrement encadré par deux séries de conditions portant respectivement sur la société elle-même et sur les porteurs de parts.

A. LES CONDITIONS RELATIVES À LA SOCIÉTÉ

Elles sont au nombre de cinq :

- elle doit se présenter sous la forme d'une **société civile**, ce qui exclut tout recours à d'autres types de personnes morales (société anonyme par exemple) ;

- elle est **exclusivement constituée entre personnes membres d'une même famille**, celle-ci étant définie comme les parents en ligne directe, les frères et soeurs et leurs conjoints, et les enfants ou descendants de ces différentes personnes. A contrario, l'introduction d'un tiers non membre du cercle familial entraîne la déchéance du régime d'exonération pour l'ensemble des porteurs de parts ;

- elle a pour objet de **détenir en pleine propriété, et de gérer des biens** qui entrent déjà dans le champ d'application de l'article 765 A, c'est-à-dire un monument historique et le cas échéant, les meubles qui s'y rattachent. Rien ne lui interdit de détenir d'autres biens, mais ceux-ci ne bénéficieront pas du régime d'exonération lors d'une mutation à titre gratuit ;

- ses revenus sont **imposables dans la catégorie des revenus fonciers**, qui suppose l'existence d'une composante immobilière dominante, et exclut l'exercice d'une activité de nature commerciale, sauf à titre accessoire ;

- enfin, la société a vocation à conclure avec les ministères de la Culture et des Finances la convention à durée indéterminée précédemment évoquée, et qui reste la condition centrale d'application du régime d'exonération. Cette étape devra impérativement être franchie dès la première transmission à titre gratuit réalisée par un des porteurs de parts.

B. CONDITIONS RELATIVES AUX PORTEURS DE PARTS

Par construction, les parts de la société civile sont destinées à circuler -par succession, donation ou cession- entre les seuls membres du cercle familial précédemment défini.

En conséquence, toute transmission à un tiers entraîne la remise en cause de l'exonération précédemment accordée à l'ensemble des porteurs.

Cette règle de principe est en outre renforcée par des contraintes liées au mode d'acquisition des parts.

- Si les parts sont obtenues à titre gratuit par donation ou succession, l'exonération de droits de mutation devient définitive si le bénéficiaire conserve personnellement cet actif pendant une période de cinq ans. Au terme de ce délai, il retrouve la faculté de les transmettre à titre gratuit ou de les vendre à un autre membre du cercle familial. A l'inverse, le non-respect de cette période d'immobilisation initiale entraîne le rappel des droits de succession dont les différents porteurs ont été dispensés, ainsi que l'application de l'intérêt de retard. Ce régime de sanction ne fait d'ailleurs que reprendre les règles actuellement en vigueur dans les cas de détention directe du bien.

- Si les parts sont souscrites ou acquises à titre onéreux auprès d'un membre du cercle familial, ces opérations n'entraînent en elles-mêmes aucun avantage fiscal particulier. Toutefois, pour être en mesure de transmettre ultérieurement à titre gratuit ces mêmes parts à d'autres membres de la famille en franchise d'impôt, le souscripteur ou l'acquéreur doit lui-même les conserver pendant deux ans. Cette règle tend à éviter les acquisitions à but fiscal et à s'assurer d'un véritable intérêt des acquéreurs pour le patrimoine.

- Enfin, et tout à fait logiquement, il est prévu que les bénéficiaires de la mutation à titre gratuit, et d'une manière plus générale les porteurs de parts doivent prendre l'engagement d'adhérer à la convention conclue entre la société civile et la puissance publique. Il s'agit là encore d'une condition essentielle puisque la convention reste la clé de voûte du régime d'exonération en raison de son contenu et des contraintes qu'elle impose.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 46 NOUVEAU

Prorogation de l'exonération des plus-values de cession de titres d'OPCVM réinvesties dans l'investissement immobilier

Commentaire : Le présent article prolonge de trois mois les effets de l'exonération de taxation des plus-values de cessions d'OPCVM de capitalisation investis en titres de taux en cas de réinvestissement dans le logement. La limite initiale, fixée au 30 septembre 1994 à l'article 8 de la loi de finances pour 1994, est ainsi repoussée au 31 décembre 1994.

L'article 8 de la loi de finances pour 1994 poursuivait un double objectif :

- favoriser la restructuration de l'épargne des ménages au détriment des OPCVM de court terme, très coûteux pour l'économie ;

- poursuivre le plan de relance du logement, commencé au printemps de 1993.

Considérée comme facile à utiliser, cette mesure a reçu un très bon accueil de la part des professionnels du logement et a semblé-t-il intéressé un nombre important d'investisseurs. Il est néanmoins trop tôt pour en mesurer l'impact effectif.

I - RAPPEL DU DISPOSITIF

Les plus-values de cessions sont imposées selon le droit commun à 19,4 % au-delà d'un certain seuil annuel de cessions. S'agissant des OPCVM de capitalisation investis en titres de taux, le seuil est de 166 000 francs en 1993 et passera à 100 000 francs en 1994.

A. CONDITIONS D'APPLICATION

Elles sont au nombre de six :

1. Nature des titres

Les titres cédés doivent être des actions ou des parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières, qui, à un moment quelconque de l'année d'imposition ont employé 50 % au moins de leur actif en obligations, bons du Trésor ou titres de créances négociables et qui ont opté pour la capitalisation, même partielle, des intérêts des valeurs en portefeuille. Il s'agit des **OPCVM de taux et de capitalisation**.

2. Plafond

Le plafond est de 600 000 francs pour une personne seule et de 1 200 000 francs pour un couple. Il s'applique de façon autonome pour ce dispositif, c'est-à-dire qu'il est comptabilisé pour la période du 1er octobre 1993 au 31 décembre 1994 (et non sur l'année fiscale) et qu'il n'entre pas dans le calcul du seuil des cessions d'OPCVM court terme réalisées par ailleurs (166 000 francs en 1993 et 100 000 francs en 1994).

Ce plafond n'empêche pas les arbitrages de plus grande ampleur, seule étant exonérée la plus-value correspondant à la somme employée dans l'acquisition sous le plafond ainsi défini. De même, un contribuable pourra céder davantage que nécessaire pour le rachat : sa plus-value exonérée sera alors calculée au prorata de la somme réinvestie.

3. Durée de la mesure

L'effet de la mesure initiale est limité du 1er octobre 1993 au 30 septembre 1994, soit un an. Ce délai s'impose pour l'ensemble du mécanisme, c'est-à-dire y compris pour l'achat du logement, du terrain à bâtir, des travaux de reconstruction ou d'agrandissement ou

de grosses réparations. Ce sont les versements qui sont pris en compte. Toutefois, le versement soldant une acquisition définitive peut avoir lieu jusqu'au 30 novembre 1994 pourvu que le délai de deux mois après la cession soit respecté.

Cette interprétation exclut les ventes en état futur d'achèvement, en tout cas pour les versements partiels et le solde s'ils se situent hors délai.

4. Délai de deux mois entre la cession et le emploi

Ce délai bref est le coeur du dispositif, car il lui confère toute son efficacité, en liant les deux transactions. Il n'est pas pénalisant, car l'événement déclenchant sera nécessairement l'acquisition du logement, la cession d'OPCVM ne venant que la financer. L'épargnant aura donc toujours intérêt à céder ses titres le plus tard possible avant son versement.

Votre rapporteur rappelle que c'est à l'initiative du Sénat que le délai entre les deux transactions, fixé à un mois dans le projet de loi de finances, a été porté à deux mois. Cet allongement permet notamment de continuer de bénéficier de l'avantage fiscal lorsque le versement des fonds doit intervenir tardivement.

5. Demande expresse du contribuable

Pour bénéficier de cette mesure, le contribuable doit en faire la demande, ce qui permet à la fois un meilleur contrôle et une meilleure connaissance de l'impact.

6. Cumul avec les autres avantages fiscaux

L'alinéa 6 de l'article 8 prévoit l'impossibilité de cumuler cet avantage avec ceux qui sont prévus pour les achats de logements dans les DOM-TOM. On peut en déduire que l'avantage est cumulable avec tout autre avantage fiscal, notamment la réduction d'impôt "Quilès-Méhaignerie" (articles 199 nonies à 199 decies du code général des impôts) et la réduction des droits de mutation pour achat de logement neuf prévue par la loi de finances rectificative pour 1993

(article 21). En revanche, cette possibilité n'a pas pour effet de rendre cumulables des avantages qui ne le sont pas entre eux.

B. CHAMP D'APPLICATION

Sont susceptibles de bénéficier de l'exonération d'impôt :

- les logements neufs comme les logements anciens,
- les résidences principales ou secondaires,
- les acquisitions pour occupation comme les investissements locatifs,
- les terrains en vue de bâtir un logement individuel, sous réserve du dépôt du permis de construire avant le 30 septembre 1994 et de l'achèvement de fondations le 31 décembre 1994 (maisons individuelles) ;
- les travaux de reconstruction ou d'agrandissement ;
- les grosses réparations mentionnées au III de l'article 199 sexies C du code général des impôts, dès lors que leur montant dépasse 30.000 F. Ce dernier élément avait été ajouté à l'initiative de votre commission des finances.

II - LA PROROGATION PROPOSEE

1. La disposition

L'Assemblée nationale a voté une prolongation de trois mois du dispositif, prolongation qui se décompose en deux effets :

- d'une part les cessions d'OPCVM en vue de leur réemploi dans le logement peuvent avoir lieu jusqu'au 31 décembre 1994 ;
- d'autre part, les versements effectués au titre de ce réemploi peuvent avoir lieu jusqu'au 28 février 1995 pourvu que le délai de deux mois entre la cession et le réemploi soit respecté.

2. Les motivations

Les motivations de cette prorogation ne sont pas à chercher du côté des OPCVM, mais plutôt de l'économie du logement.

En effet, compte tenu de l'importante baisse des taux à court terme intervenue depuis le vote de la loi de finances pour 1994 (le taux des appels d'offre de la Banque de France est passé de 6,50 % à 5,20 % actuellement), les produits contenus dans les OPCVM de court terme ne constituent plus un mode de financement trop coûteux pour l'économie.

En revanche, les chiffres publiés par l'INSEE sur la conjoncture du logement au premier trimestre 1994 indiquent, malgré une indéniable embellie, des risques d'essoufflement de la reprise, qui toucheraient en particulier le secteur libre. On observe notamment une réduction de 7,6 % des ventes de logements neufs en immeubles collectifs par rapport au quatrième 1993 et un maintien à un niveau élevé de 22.600 unités du stock de logements achevés. Cette évolution doit alerter d'autant plus que l'écoulement des stocks de logements neufs se fait actuellement à perte pour la plupart des promoteurs.

L'hypothèque majeure qui pèse sur le marché du logement est la très rapide hausse des taux d'intérêt à long terme, qui assurent l'essentiel du financement des acquisitions, depuis le début de l'année. Le taux des emprunts d'Etat à 10 ans est ainsi passé de 5,6 à 7,1 % en quatre mois, effaçant sept mois de baisse continue entre juin et décembre 1993. Or, la désescalade des taux d'intérêt, relayée par les établissements de crédit, a été la raison principale de la reprise du marché.

Il convient donc de tenter d'éviter un essoufflement en favorisant, au sein du patrimoine des ménages, une réalisation de leurs actifs monétaires en faveur du logement plutôt qu'en faveur des obligations.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 46

Prorogation de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit pour l'acquisition d'un logement neuf

Commentaire : L'exonération temporaire de droits de donation ou succession pour l'achat d'un logement neuf, votée en loi de finances rectificative du printemps 1993, est restée inopérante jusqu'à sa modification en loi de finances initiale pour 1994. Le présent article additionnel a pour objet de compenser partiellement ce temps perdu, en prolongeant la mesure de quatre mois.

I - RAPPEL DU DISPOSITIF EN VIGUEUR

A. LE DISPOSITIF INITIAL

Le dispositif voté au printemps exonère des droits de première transmission à titre gratuit les immeubles neufs, achevés avant le 1er juillet et achetés avant le 1er septembre 1994.

L'objectif de cette mesure est de contribuer au destockage des logements neufs des promoteurs immobiliers.

Les conditions d'application sont les suivantes :

- le logement doit être affecté à la résidence principale, quel que soit le statut de l'occupant (locataire ou propriétaire) ;

- cette affectation doit avoir une durée minimale de cinq ans. Ce n'est qu'à son terme que peut avoir lieu la première mutation, et l'affectation en résidence principale doit avoir été permanente entre temps. La seule exception à cette contrainte est le décès, cas de force majeure qui ne lève pas l'exonération des droits de succession. Ceci signifie que le délai de cinq ans ne s'applique qu'aux donations.

L'exonération est plafonnée à 300 000 francs par part reçue par chacun de donataires, héritiers ou légataires. Le logement fait donc l'objet d'un abattement spécifique de 300 000 francs,

cumulable avec l'abattement de droit commun (en fonction du degré de filiation).

Enfin, cet avantage n'est pas cumulable avec d'autres avantages fiscaux :

- . la déduction "Quilès-Méhaignerie" sur les logements donnés en location ;
- . le dispositif de la loi "Pons" sur les investissements outre-mer ;
- . les abattements pratiqués ne valent pas pour l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune.

B. LA MODIFICATION VOTÉE EN LOI DE FINANCES POUR 1994

Il s'agissait de rendre l'exonération des droits de mutation à titre gratuit applicable immédiatement lors du premier achat par le contribuable, et non pas à l'issue du délai de cinq ans comme initialement prévu.

En cas de donation avant cinq ans, le délai restant à courir avant le terme s'impose alors au donataire, à compter de l'acquisition ou de l'achèvement de l'immeuble (cas d'un achat en état futur d'achèvement).

Implicitement, comme c'est le cas dans le dispositif initial, le rappel de l'avantage accordé (et le paiement des intérêts de retard) incombe en cas de non respect des délais à la personne sur laquelle pèse l'obligation : le donataire dans ce cas précis ; l'acquéreur dans tous les autres cas.

L'objectif de cette disposition était de résoudre un problème très sérieux d'efficacité de la mesure initialement décidée.

D'une part, craignant que l'avantage fiscal ne soit remis en cause avant les cinq ans (période du 1er juin 1998 au 1er septembre 1999), les donateurs potentiels ne pouvaient pas le considérer comme suffisant pour réaliser un important arbitrage de patrimoine. Les contraintes sont relativement fortes et le délai bref : il est difficile de fonder un choix aussi important sur un avantage considéré comme virtuel.

D'autre part, les donateurs potentiels qui auraient réalisé une opération incluse dans le champ de l'exonération pouvaient être tentés de reporter à cinq ans une donation portant sur un ensemble patrimonial plus vaste.

Cette modification a fait l'objet de l'article 12 de la loi de finances pour 1994 et n'a donc été publiée que le 31 décembre 1994, soit six mois après l'entrée en vigueur de la mesure initiale du collectif du printemps 1993.

II - LA PROROGATION PROPOSEE

A. LES RAISONS DE CETTE PROPOSITION

Outre le retard avec lequel cet avantage fiscal a pu produire ses effets, et qui justifie qu'on le prolonge de quatre mois, des raisons d'ordre économique peuvent être avancées.

Celles-ci sont à peu près les mêmes que celles qui ont motivé l'article 46 du présent projet de loi : les risques d'essoufflement de la reprise du marché du logement à cause de la brutale remontée des taux d'intérêt à long terme.

Cette remontée peut freiner considérablement les achats de logements, alors qu'il n'y a plus aujourd'hui de perspectives de baisse des prix.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

La Commission des finances de l'Assemblée nationale a proposé de prolonger de quatre mois les effets de la mesure, ce qui supposait de modifier deux dates dans l'article 793 du code général des impôts :

- la date de déclaration d'achèvement des travaux de l'immeuble concerné devait être repoussée du 1er juillet au 31 octobre 1994,
- la date de signature de l'acte authentique d'acquisition par le donateur devait être repoussée du 1er septembre au 31 décembre 1994.

Le ministre s'est opposé à cette mesure sous un double motif :

. son coût, qui entame les marges de manoeuvre destinées à la fiscalité du logement,

. sa relative inutilité, puisque les stocks de logements neufs ont notablement diminué depuis le printemps 1993.

Sur le premier point, votre rapporteur rappelle que le coût de la mesure était estimé à 270 millions de francs pour l'État lors du collectif de printemps 1993. Ce coût, qui supposait que cette mesure fonctionnerait, ce qui n'a pas été le cas jusqu'au début de 1994, est relativement faible et différé à cinq ans au moins, puisque les premières donations exonérées ne seront constatées qu'à l'issue de cette période.

Sur le second point, votre rapporteur considère qu'il faut distinguer deux éléments :

. il est certain que le stock disponible de logements a nettement fléchi depuis un an. Dans sa dernière note sur le sujet, l'INSEE estime qu'on est passé d'un délai d'écoulement de 19 mois en mars 1993 à 12 mois en mars 1994 pour le logement collectif (10 mois pour le logement individuel). Le stock disponible est passé de 79 500 à 67 000 logements.

. Mais il ne faut pas confondre le stock de logements en vente à un moment donné, et le stock achevé. Dans le stock global sont comptabilisés des logements en état futur d'achèvement et des logements non encore commencés. Or, l'INSEE note également que le stock de logements achevés, dont le portage est le plus coûteux, tend à se maintenir à un niveau élevé : 34 % du stock total en collectif (contre 29 % en mars 1993). En valeur absolue, le nombre de logements achevés a très faiblement diminué depuis un an : il est passé de 23 100 à 22 600 unités.

Pour tenir compte de ces données, votre rapporteur vous propose donc de concentrer l'efficacité de la mesure sur le stock de logements achevés. Il est imaginable de ne proroger la mesure que pour les logements achevés au plus tard le 1er juillet 1994.

Votre rapporteur vous propose donc de ne repousser que la date-butoir d'acquisition du logement, et ce de quatre mois, soit du 1er septembre au 31 décembre 1994.

En revanche, la condition d'achèvement de l'immeuble au 1er juillet 1994 resterait inchangée.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet amendement portant article additionnel.

ARTICLE 47 NOUVEAU

**Assouplissement des restrictions à l'affichage
concernant les boissons alcooliques**

Pour l'examen de cet article votre Commission des finances s'en est remise à l'appréciation de la Commission des Affaires sociales (voir avis n° 534 de M. Jean Madelain).

ARTICLE 48 NOUVEAU

Légalisation des subventions accordées par les collectivités territoriales aux groupements sportifs à but lucratif

Commentaire : Cet article additionnel, adopté par voie d'amendement d'origine parlementaire, a pour objet de conférer un statut légal aux subventions versées par les collectivités locales aux grands clubs sportifs.

I - LE DROIT ACTUEL

Le présent article est, pour l'essentiel, issu d'un amendement déposé par M. Patrick Balkany. Celui-ci avait, en effet, adressé, le 15 novembre dernier, une question écrite au ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, afin de connaître l'état du droit en matière d'aides directes des collectivités locales aux associations et clubs sportifs.

Les lignes qui suivent reprennent l'argumentation juridique exposée alors par le ministre de l'Intérieur pour expliquer l'interdiction faite à ces collectivités d'apporter des subventions aux grands clubs sportifs (1).

Traditionnellement, était-il précisé, la jurisprudence considère qu'en l'absence d'une disposition législative expresse s'y opposant, les collectivités locales peuvent, lorsque l'aide présente un intérêt local, **accorder des subventions à des organismes sans but lucratif de tous ordres et en particulier aux associations de la loi de 1901.**

Par ailleurs, la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions autorise les collectivités locales à **accorder des aides directes à des entreprises commerciales ou à des organismes à but lucratif** lorsque leur intervention a pour objet de favoriser le développement économique. Ces aides directes sont soumises aux dispositions de la

1. Journal officiel - Questions écrites - Assemblée nationale - 14 février 1994 - page 800. On rappellera, parallèlement à la question des aides directes, que les collectivités territoriales ou leurs groupements ne peuvent accorder de garanties d'emprunt ni leur cautionnement aux associations sportives et aux sociétés anonymes à objet sportif (article 19-2 de la loi du 16 juillet 1984).

loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire. Cette dernière précision emporte deux conséquences :

- Les aides sont tout d'abord limitativement énumérées et les collectivités territoriales ne peuvent, de leur propre initiative, en créer d'autres : il s'agit de la prime régionale à la création d'entreprise (PRCE), de la prime régionale à l'emploi (PRE), ainsi que des prêts, avances et bonifications d'intérêts.

- Ensuite, ces aides sont de la compétence propre des régions. En d'autres termes, les départements et les communes ont seulement la possibilité de les compléter lorsque l'intervention de la région n'atteint pas les plafonds fixés par décret.

Lorsque le bénéficiaire d'une aide financière est un club sportif, la question se pose de déterminer si, en tant qu'organisme d'intérêt général, il peut recevoir librement des subventions des collectivités locales ou bien si, au contraire, il relève du régime de l'action économique des collectivités locales. A ce titre, **il convient d'établir la nature, lucrative ou non lucrative, du but poursuivi par l'organisme.**

Dès avant l'adoption de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, le Conseil d'Etat, dans une décision en date du 29 septembre 1982 (1) avait, en effet, estimé qu'une association sportive, constituée sous le régime de la loi de 1901, qui organise de façon habituelle des rencontres de football avec des joueurs professionnels qu'elle rétribue, qui perçoit à cette occasion des recettes importantes et qui recourt largement à toutes formes de publicité exerce la profession d'entrepreneur de spectacles sportifs pour laquelle elle recourt à des méthodes commerciales analogues à celles qui sont utilisées aux mêmes fins par des organismes à but lucratif. En conséquence, le Conseil d'Etat considère que l'activité commerciale d'entrepreneur de spectacles sportifs à laquelle se livre à titre principal une association fait obstacle à ce qu'elle puisse être considérée comme une association sans but lucratif au sens du 5° du 1 de l'article 207 du code général des impôts.

Outre cette jurisprudence à caractère général, il convient également de souligner la portée de l'article 11 de la loi n° 84-610 modifiée du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives. Celui-ci dispose, en effet, qu'une association sportive qui organise de façon habituelle des manifestations sportives payantes, procurant des recettes d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret (2) et employant des sportifs rémunérés doit constituer une société anonyme, placée sous le

1. n° 25078-8e et 9e sous-sections.

2. Soit 2,5 millions de francs.

régime de la loi du 24 juillet 1966, pour gérer ses activités. Cette dernière prend la forme d'une société à objet sportif ou d'une société d'économie mixte sportive locale, conformément à des statuts types définis par décret en Conseil d'Etat.

La société ainsi créée ne peut dès lors plus être rangée dans la catégorie des organismes sans but lucratif.

Ainsi, lorsque l'organisme bénéficiaire, de par le contenu de ses activités ou de par son statut, poursuit un but lucratif, les aides financières qui pourraient lui être attribuées par les collectivités locales sont soumises aux dispositions concernant les entreprises commerciales. En d'autres termes, toute intervention d'une collectivité locale qui prendrait une forme différente de la prime régionale à la création d'entreprise, de la prime régionale à l'emploi ou des prêts, avances et bonifications d'intérêt serait illégale.

II - LE TEXTE PROPOSE

Les subventions autres que la prime régionale à la création d'entreprise et que la prime régionale à l'emploi sont donc prohibées, en droit, lorsqu'elles bénéficient à des associations sportives assimilées par la jurisprudence du Conseil d'Etat à des organismes à but lucratif. Toutefois, M. Balkany, dans son intervention, a fait observer que les ressources des clubs de football de division un étaient alimentées à hauteur de 16 % par les communes et que pour la division 2, les ressources provenaient à hauteur de 37 % des collectivités territoriales.

Ces pratiques illégales appelaient assurément une régularisation.

Le présent article additionnel poursuit cet objectif en insérant de nouvelles dispositions après l'article 19-2 de la loi précitée du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

. Les organismes visés :

Il s'agit des groupements sportifs mentionnés à la section II du chapitre I du titre premier de la loi du 16 juillet 1984.

Dans l'esprit des auteurs de l'amendement et du gouvernement, qui l'a accepté, le terme "groupements sportifs" recouvre, tout d'abord, les sociétés anonymes à objet sportif ainsi que les sociétés d'économie mixte sportives locales constituées, soit de plein droit, lorsque le groupement "*participe habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes procurant des recettes supérieures à [2,5 millions de francs] et (...) emploie des sportifs contre des rémunérations*" d'un certain montant, soit sur option, lorsque le groupement, sans remplir les conditions précisées ci-dessous, a pour objet la gestion et l'animation d'activités sportives organisées par les fédérations sportives (*article 11, premier et deuxième alinéas, de la loi du 16 juillet 1984*).

La notion de groupement sportif recouvre également les associations qui, bien que remplissant les conditions et par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article 11 de la loi du 16 juillet 1984, ne sont pas tenues de constituer une société anonyme tant que leurs comptes annuels certifiés ne présentent pas de perte pendant deux exercices successifs (*article 11, dernier alinéa, de la loi du 16 juillet 1984*).

. Les limites fixées aux aides directes :

L'aide apportée par les collectivités territoriale ne peut consister qu'en subventions. Cet ensemble est incontestablement plus large que le total prime régionale à la création d'entreprise et prime régionale à l'emploi. En outre, les communes et les départements ne seront pas liés par la décision de la région d'instituer ou, au contraire, de refuser d'instituer une subvention.

Au regard du droit aujourd'hui applicable, les prêts, avances et bonifications d'intérêts, qui étaient jusqu'à présent autorisés, vont, en revanche, devenir illégaux. Les concours des collectivités territoriales aux groupement sportifs ne peuvent, en effet, prendre la forme que de subventions à l'exclusion de tout autre instrument d'intervention.

Afin de protéger les intérêts des contribuables locaux, ces subventions seront, en outre, accordées "selon des modalités et dans la limite de pourcentages des recettes des groupements sportifs fixés par décret en Conseil d'Etat". M. Alphandéry a, en outre, précisé que le pourcentage des recettes des groupements marquant la limite supérieure des montants autorisés de subventions serait dégressif jusqu'à l'extinction du système.

. Le cadre d'octroi des subventions :

Une convention passée entre les collectivités territoriales intéressées et le groupement sportif bénéficiaire fixe les objectifs d'intérêt public local et précise les modalités de calcul et de versement des subventions dans le respect des règles fixées par le décret en Conseil d'Etat précité.

. Le délai de mise en oeuvre du régime ainsi institué :

Les dispositions du présent article cessent d'être applicables au **31 décembre 1999**. Selon les termes du ministre de l'Economie, il convient en effet de ne pas installer durablement les clubs sportifs dans une logique de dépendance par rapport aux financements publics.

III - LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des finances approuve la démarche proposée par nos collègues députés, consistant à légaliser des pratiques aujourd'hui largement répandues. Il convenait, en effet, de se rendre à l'évidence des faits afin d'encadrer très strictement un régime de subventionnement du milieu des grands clubs sportifs qui s'est développé jusqu'à présent en-dehors de tout cadre réglementaire. Il y va, en effet, de l'intérêt des collectivités territoriales et des contribuables locaux.

Lui paraissent particulièrement bienvenus, de ce point de vue, les différentes restrictions entourant l'octroi de subventions : passation obligatoire d'une convention et plafonnement en pourcentage des recettes des groupements sportifs. Le caractère transitoire du dispositif - qui cesse d'être applicable au 31 décembre 1999 - pendant que le décret en Conseil d'Etat prévoira une réduction progressive, année après année, du pourcentage plafond de recettes permettant de calculer la subvention - lui semble également de nature à endiguer efficacement une évolution qui pouvait être préjudiciable aux finances publiques.

Votre commission vous proposera cependant **une réécriture des deux premiers alinéas du texte proposé** pour être insérer dans la loi précitée du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives. Les motifs de l'amendement rédactionnel soumis à votre approbation sont au nombre de deux :

- **D'une part**, en effet, le premier alinéa du futur article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984 pose le principe général selon

lequel les collectivités territoriales de la République peuvent apporter leur concours au développement et à la promotion des activités physiques et sportives. La suite de l'article, dans ces conditions, ne peut avoir d'autre objet que de préciser les modalités d'octroi de ce concours.

Tel est effectivement le contenu du deuxième alinéa, mais celui-ci apparaît étonnamment réducteur : le concours des collectivités territoriales au développement et à la promotion des activités physiques et sportives ne peut prendre, nous dit-on, que la forme de subventions dont les bénéficiaires ne pourraient être que les groupements sportifs mentionnés à la section II du chapitre II du titre premier de la loi, c'est-à-dire les grands clubs sportifs.

Il est bien évident toutefois que par cette rédaction, ni les députés, ni le gouvernement n'ont voulu écarter la possibilité de verser des subventions aux associations à but non lucratif. De même, les groupements à but lucratif ou non lucratif doivent pouvoir continuer de bénéficier, comme par le passé, des aides indirectes des collectivités locales sans limitation d'aucune sorte.

Il est donc indispensable de supprimer le premier alinéa de l'article 19-3 et de prévoir une rédaction ne fixant que le régime des seules aides financières aux seuls clubs sportifs considérés comme poursuivant un but lucratif.

- D'autre part, la formule "*groupements sportifs mentionnés à la section II du chapitre II du titre premier de la présente loi*" utilisée dans le deuxième alinéa paraît inutilement lourde. En effet, une simple référence à l'article 11 de la loi du 16 juillet 1984 permet de viser les mêmes établissements.

Votre commission des finances vous proposera donc, en remplacement des deux premiers alinéas de l'article 19-3, d'inscrire le principe selon lequel les concours financiers que les collectivités territoriales peuvent accorder aux groupements sportifs mentionnés à l'article 11 de la loi du 16 juillet 1984 prennent la forme exclusive de subventions dont le versement est lié à la conclusion de conventions avec les bénéficiaires.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 49 NOUVEAU

**Conditions d'exonération des charges patronales
pour les marins propriétaires embarqués**

Pour l'examen de cet article votre Commission des finances s'en est remise à l'appréciation de la Commission des Affaires sociales (voir Avis n° 534 de M. Jean Madelain).

ARTICLE 50 NOUVEAU

Modification du régime de garantie contre les risques de catastrophes naturelles

Commentaire : Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, a pour objet de renforcer l'obligation de garantie contre les catastrophes naturelles en supprimant la possibilité qu'ont les entreprises d'assurance de s'y soustraire au motif que des terrains couverts par un plan d'exposition aux risques n'auraient pas été déclarés inconstructibles.

I - LE DROIT EN VIGUEUR

L'assurance des risques de catastrophe naturelle fait l'objet du chapitre V du titre II (Assurance de dommages non maritimes) du livre I (Le contrat) du code des assurances.

Il repose sur le principe de l'obligation, auquel peuvent être opposées deux exceptions.

A. LE PRINCIPE DE L'OBLIGATION (article L.125-2)

1. Le principe

Les entreprises d'assurance doivent obligatoirement prévoir dans les contrats de dommages une indemnisation en cas de catastrophe naturelle. Une prime additionnelle est acquittée à cette fin par tous les assurés détenteurs de ces contrats. Bien entendu, les assureurs ont la possibilité de réassurer ces risques.

Le deuxième alinéa de l'article L.125-2 prévoit qu'aucun bien ne peut être exclu de cette couverture, ni aucun abattement pratiqué qui ne serait pas conforme à des clauses-types fixées par arrêté.

2. Les modalités d'application (article L.125-6 - 7^e alinéa)

Pour rendre effective l'obligation, le septième alinéa de l'article L.125-6 prévoit que lorsqu'un assuré s'est vu refuser par trois assureurs cette couverture pour les catastrophes naturelles, il saisit le Bureau central de tarification qui peut alors imposer à l'une des trois de prendre en charge cette garantie.

B. LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE (article L.125-6 - 4^e et 5^e alinéa)

L'article L.125-6 prévoit deux cas dans lesquels il peut être dérogé au deuxième alinéa de l'article L.125-2. Dans ces deux cas, il ne peut s'agir que de biens ou activités situés sur des terrains couverts par un **plan d'exposition aux risques**. Les exceptions ne peuvent être soulevées qu'à l'occasion de la conclusion ou du renouvellement du contrat.

1. Première exception : les terrains non déclarés inconstructibles

Lorsqu'un terrain est couvert par un plan d'exposition aux risques naturels, mais qu'il n'a pas été classé inconstructible, l'assureur peut déroger à l'obligation figurant au deuxième alinéa de l'article L.125-2. Bien entendu, cette obligation n'existe pas dès lors que le terrain est classé inconstructible ainsi que le prévoit le deuxième alinéa de l'article 5-I de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982.

Cette dérogation n'est cependant accordée que sur décision du Bureau central de tarification.

2. Deuxième exception : la responsabilité de l'assuré

La deuxième exception concerne les biens et activités implantés sur un terrain figurant sur un plan d'exposition aux risques qui a été décidé postérieurement à l'implantation de ces activités.

L'assuré dispose alors de cinq ans pour prendre les mesures de protection contre les catastrophes naturelles prévues par le premier alinéa de l'article 5-I de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982.

S'il n'a pas déféré à cette obligation, l'entreprise d'assurances peut alors s'affranchir de son obligation de couverture exhaustive contre les catastrophes naturelles.

Dans ce cas, l'intervention du Bureau central de tarification n'est pas prévue.

II - LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

L'Assemblée nationale s'est émue à juste titre qu'un assuré puisse ne pas obtenir de garantie contre les catastrophes naturelles alors même que la responsabilité de cette situation ne lui incomberait pas.

Elle a donc supprimé la première exception et modifié la seconde sur deux points.

Elle a également modifié une partie des modalités d'application du principe de l'obligation.

A. LA MODIFICATION PORTANT SUR LES EXCEPTIONS

1. La suppression de la première exception

L'Assemblée nationale a supprimé la possibilité de déroger à l'obligation d'assurance des risques de catastrophe naturelle au motif qu'un terrain exposé à ces risques et figurant sur un plan d'exposition n'ait pas été classé inconstructible.

En effet, l'assuré n'est en aucun cas responsable si le classement n'a pas eu lieu et si la collectivité n'a pas pris les mesures de protection nécessaires.

2. Les modifications portant sur la deuxième exception

L'Assemblée nationale a souhaité réduire les possibilités de dérogation à la seule exception résultant de la responsabilité de l'assuré.

Elle a amélioré le dispositif sur deux points :

- Elle a supprimé la condition d'antériorité de l'implantation des activités ou des biens concernés par rapport à la publication du plan d'exposition. Il est en effet normal que la même possibilité de dérogation soit ouverte aux assureurs dès lors que l'implantation a eu lieu après la publication du plan d'exposition.

- Elle a prévu une intervention du Bureau central de tarification, qui décidera si la dérogation peut ou non avoir lieu.

B. LA MODIFICATION PORTANT SUR UNE MODALITÉ D'APPLICATION DU PRINCIPE

L'Assemblée nationale a réduit de trois à deux le nombre d'entreprises d'assurance (7^e alinéa de l'article L.125-6) qui doivent être saisies d'une demande de couverture contre les risques de catastrophe naturelle, avant la saisine du Bureau central de tarification en cas de refus.

Cette procédure est en effet assortie de conditions de forme et de délais qui sont telles que l'exploitant ou le propriétaire risque de demeurer sans assurance pendant plusieurs semaines (au moins 45 jours avant l'intervention du Bureau central de tarification).

Votre rapporteur approuve l'orientation prise par l'Assemblée nationale pour la modification de ce régime d'assurance.

Il vous propose néanmoins un amendement rédactionnel tendant d'une part, à préciser que ce sont bien des terrains qui sont

couverts par un plan d'exposition aux risques, et non les activités ou biens qui s'y trouvent, le plan lui-même ne les mentionnant pas ; et d'autre part, à confirmer que la réglementation du Bureau central de tarification est bien du niveau du décret en Conseil d'Etat et non du décret simple.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 51 NOUVEAU

Déchéance des comptes courants postaux

Commentaire : Le présent article fait passer de dix à trente ans le délai des déchéances des comptes courants de La Poste

La loi du 17 novembre 1941 avait fixé à dix ans le délai au terme duquel un compte courant postal resté totalement inactif était automatiquement clôturé et les fonds déposés versés au budget annexe des télécommunications.

Le compte ne devait avoir fait l'objet d'aucune opération ni de revendication au cours de la période.

Une déchéance de même nature existe pour les banques régies par la loi de 1984, mais elle est de trente ans.

Le présent article vise à établir une parité entre les deux systèmes, ce qui semble judicieux. Le solde resté inactif ne serait donc plus acquis à l'Etat qu'au bout de trente ans.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 52 NOUVEAU

Regroupement des chambres consulaires sous le terme générique d'établissements publics économiques

Commentaire : Cet article, issu d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, créé la notion d'établissement public économique et confère cette qualité aux trois catégories d'assemblées consulaires : les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers.

Présentant le contenu du présent article additionnel, le rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Gérard Trémège, en a lui-même paradoxalement souligné l'absence presque totale de portée juridique.

En premier lieu, en effet, le concept d'établissement public économique est totalement inopérant au regard du partage des établissements publics entre établissements publics administratifs (EPA) et établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Ce partage est, en effet, étroitement corrélé à l'existence de deux ordres de juridictions dans le système juridique français. Il permet de déterminer les structures dont l'activité relève pour l'essentiel du contentieux administratif (les établissements publics administratifs) et celles dont l'activité relève plutôt du contrôle du juge judiciaire (les établissements publics industriels et commerciaux).

Le juge constitutionnel a, de ce point de vue, estimé que la détermination du caractère d'EPA ou d'EPIC d'un établissement public s'inscrivait dans le champ de compétence réglementaire (décision n° 87-150 L du 17 mars 1987). On notera ainsi qu'aucun des textes législatifs instituant les trois catégories de chambres consulaires ne précisent s'il s'agit d'établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux.

Le cas échéant d'ailleurs, le juge administratif n'hésite pas à rectifier la qualification, administrative ou industrielle et commerciale, attribuée par le décret qui l'institue à un établissement public. Tel fut le cas du Fonds d'organisation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) : le Conseil d'Etat, puis le Tribunal des conflits lui ont, en effet, dénié la qualité d'établissement public industriel et commercial que lui avait conféré son décret institutif. Il est ainsi apparu que le FORMA était essentiellement soumis, dans son mode d'organisation et de fonctionnement, aux règles du droit public et qu'il relevait donc de la juridiction administrative (T.C. 24 juin 1968, *Société d'approvisionnements alimentaires et Sociétés "distilleries bretonnes"*).

Il arrive, en outre, fréquemment, que le juge dissocie la qualification de l'organe qui assure le service et celle des fonctions assurées. En effet, certains organes essentiellement administratifs, et qualifiés comme tels d'établissements publics administratifs, peuvent être amenés à exploiter des services publics à caractère industriel et commercial. Selon les cas, le contentieux relatif à leurs actes sera porté devant le juge administratif (pour tout ce qui touche à leur mode d'organisation et à leur fonctionnement) ou devant le juge judiciaire (actes de gestion du service industriel et commercial).

Une jurisprudence déjà ancienne confère ainsi aux chambres consulaires un statut d'établissements publics administratifs pouvant, accessoirement, remplir des fonctions industrielles et commerciales. Ainsi en est-il des chambres d'agriculture et de leurs groupements (Arrêt de section du Conseil d'Etat - 1er juillet 1960, *Assemblée permanente des présidents des chambres d'agriculture*) et des chambres de commerce.

Lorsque ces derniers exploitent un aéroport, certains services offerts aux usagers, tels les parcs de stationnement, sont industriels et commerciaux (T.C. 17 novembre 1975, *Gamba*), alors que d'autres, tels le contrôle et la sécurité de la circulation aérienne sont administratifs (T.C. 23 février 1981, *Crouzel et Chambre de commerce et d'industrie de Périgueux c. cons. Boisseau*).

En second lieu, le présent article additionnel n'a pas non plus pour objet de créer une nouvelle "catégorie" d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution (1). Le Conseil constitutionnel a estimé, en effet, dans sa décision n° 79-108 L du 25 juillet 1979, concernant l'Agence nationale pour l'emploi, que devaient être regardés comme entrant dans une même catégorie, "les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue."

1. L'article 34 de la Constitution dispose que "la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics."

De ce point de vue, et comme l'a indiqué lui-même M. Trémège au cours de son intervention en séance publique, les chambres consulaires forment déjà trois catégories distinctes d'établissements publics : elles sont toutes soumises à la tutelle de l'Etat et exercent, chacune dans leur domaine, un rôle de représentation auprès des pouvoirs publics d'intérêts économiques spécifiques. En précisant leur caractère économique, le législateur se contenterait en fait de mettre l'accent sur leur mission, sans modifier ni leur spécialité ni leur tutelle.

La loi a eu tendance à créer de nouveaux types d'établissements publics : l'établissement public à caractère scientifique et technique, par une loi du 3 janvier 1967 ; l'établissement public à caractère scientifique et culturel, par la loi Edgar Faure de 1968 ; l'établissement public à caractère scientifique et technologique, par la loi Chevènement de 1982 ; l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, par la loi universitaire de 1984. Ces structures avaient été initialement conçues pour rompre avec la dichotomie établissements publics administratifs /établissements publics industriels et commerciaux. On a vu plus haut que cette volonté était sans effet sur une construction jurisprudentielle correspondant à la dualité du système juridique français. Du moins ces lois ont-elles mis en place des catégories d'établissements publics au sens donné à ce terme par le Conseil constitutionnel.

Tel n'est même pas le cas du présent article.

En effet, selon le rapporteur de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, les dispositions qu'il contient ont essentiellement une vocation symbolique visant à renforcer la légitimité des chambres consulaires, aux côtés de l'Etat et des collectivités locales, dans le domaine du développement économique.

Les chambres de commerce et d'industrie, en particulier, souhaiteraient se voir reconnaître un rôle de "guichet unique" auprès des entreprises : elles seraient ainsi expressément investies de la mission d'assurer un soutien logistique aux investisseurs et aux entrepreneurs ; elles leur serviraient, par exemple, d'intermédiaires pour certaines de leurs démarches administratives, notamment pour le recrutement de salariés dans le cadre des formules prévues par la loi quinquennale pour l'emploi.

En fait, les chambres de commerce et d'industrie semblent s'être beaucoup inquiétées du développement des services à vocation économique mis en place par les collectivités locales. Ainsi que l'a souligné M. Trémège, leur quasi-absence dans le projet de loi

d'orientation pour le développement du territoire n'a fait que renforcer cette inquiétude.

En réponse à cette démarche, il sera tout de même loisible de faire observer que le présent article additionnel n'est d'aucun secours pour les chambres consulaires puisqu'il ne leur confère aucune compétence nouvelle qu'elles pourraient exercer de plein droit. En outre, si le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire peut effectivement être le lieu d'un débat sur le rôle des chambres consulaires, il n'existe pas de motif valable d'anticiper ce débat.

En effet, les ministres en charge de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie, messieurs Longuet et Madelin, ont demandé à M. Gérolami, conseiller-maître à la Cour des comptes, de mener une réflexion sur l'évolution du statut, des missions et de l'organisation des chambres de commerce. Le groupe de travail, mis en place depuis quatre mois, doit déposer ses premières conclusions au début du mois de juillet.

M. Gérolami a ainsi procédé à de très larges consultations et de nombreuses personnalités ont été associées à ces travaux. Il serait peu compréhensible que l'on veuille trancher une question sans concertation préalable et sans tenir compte des travaux importants qui doivent aboutir dans quelques semaines.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose de supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 juin 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a examiné le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur le projet de loi n° 1281 (AN, 10e législature) portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a indiqué que les dispositions par nature hétérogènes du projet de loi poursuivaient quatre objectifs : renforcer la sécurité en matière d'assurances et de banques, poursuivre la modernisation du secteur financier et du secteur public, adapter le régime économique des tabacs et soutenir l'activité, notamment dans le domaine de l'immobilier et le secteur de l'automobile.

Le rapporteur a ensuite souligné que le titre premier avait pour objet, d'une part, d'instaurer un contrôle de l'Etat sur les sociétés de réassurance et sur les sociétés de participation d'assurance et, d'autre part, de consolider le régime juridique des contrats de groupes.

Le rapporteur a alors indiqué que les trois premiers articles du projet de loi avaient pour objet de conforter la compétitivité des entreprises de réassurance en les soumettant au contrôle prudentiel de la commission de contrôle des assurances.

Il a par ailleurs précisé que l'article 4 institue un contrôle sur base consolidée qui permet de tenir compte du fait que la majorité des entreprises d'assurances appartiennent à des groupes. M. Jean Arthuis, rapporteur, a rappelé que la nécessité d'un tel contrôle de solvabilité au niveau du groupe avait été mis en lumière par l'affaire de la Garantie mutuelle des fonctionnaires.

Le rapporteur a ensuite abordé l'article 5 qui renforce la sécurité juridique des liens entre assureurs et adhérents d'organismes ayant souscrit un contrat de groupe. M. Jean Arthuis, rapporteur, a indiqué qu'en liant le souscripteur et l'assureur par un mandat de gestion, le texte rendait l'assureur responsable vis-à-vis de l'assuré des agissements du souscripteur. Il a remarqué que l'existence même de ce lien soumettait ces organismes à la surveillance de la commission de contrôle des assurances.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a ensuite présenté les dispositions dont l'objet est de renforcer la sécurité dans le domaine bancaire.

Il a rapidement décrit le dispositif de l'article 9 qui transpose en droit interne les dispositions de la directive communautaire du 30 mai 1994 rendant obligatoire l'adhésion des établissements de crédit à un système de garantie des dépôts des particuliers.

Le rapporteur a approuvé le renforcement des pouvoirs de la commission bancaire prévu à l'article 10. Il a toutefois souhaité que l'extension de ces pouvoirs, pleinement justifiée par le caractère d'urgence des interventions nécessaires, ne s'effectue pas au détriment du respect des droits de la défense.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a ensuite traité du deuxième volet du projet de loi qui vise à poursuivre la modernisation du secteur financier et du secteur public.

Il a brièvement exposé le contenu de la réforme de deux institutions financières spécialisées, le Crédit national et le Comptoir des entrepreneurs, dont la "banalisation" s'imposait aujourd'hui du fait de la quasi disparition de leurs missions de service public.

S'agissant de la limitation de la durée du mandat de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, M. Jean Arthuis, rapporteur, a regretté l'absence d'une véritable réforme de cette institution.

Il a annoncé, qu'en accord avec le président Christian Poncelet, qui représente le Sénat au sein de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, il proposerait une modification du texte adopté par l'Assemblée nationale de manière à préserver l'initiative de cette commission en matière de révocation du directeur général.

Abordant les mesures d'accompagnement du plan de redressement de la compagnie Air France, le rapporteur a souligné le "caractère emblématique" des difficultés de cette entreprise soumise de plein fouet à la concurrence mondiale.

Il a relevé que le dispositif de l'article 15 autorisant la cession gratuite d'actions aux salariés en compensation d'une réduction volontaire des salaires et celui de l'article 16, qui prévoit la transformation du statut juridique de la compagnie de société anonyme à participation ouvrière en société anonyme, étaient prévus dans le plan de redressement accepté par le personnel d'Air France par référendum.

Avant d'aborder les dispositions des articles 34 à 38 relatifs à l'adaptation du régime économique des tabacs, M. Jean Arthuis, rapporteur, a rappelé que la commission s'en était remise à l'appréciation de la commission des lois sur les dispositions relatives au droit des sociétés et sur la réforme de la profession d'expert comptable.

Le rapporteur a ensuite indiqué que certaines des dispositions du titre VI contribuaient au soutien de l'activité. A cet égard, il a mentionné les mesures en faveur du logement introduites à l'Assemblée nationale et notamment l'exonération des plus-values de cessions des organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) réinvesties dans l'immobilier.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a également constaté que le relèvement de la limite d'amortissement des véhicules de tourisme de 75.000 à 100.000 francs, prévu à l'article 39, figurait parmi les mesures de relance annoncées par le Premier ministre, le 20 janvier 1994.

Le rapporteur a alors présenté succinctement deux amendements qui s'inscrivent dans cet esprit de soutien à l'activité puisqu'ils visent, d'une part, à proroger jusqu'au 31 décembre 1994 le dispositif de blocage des fonds investis des plans d'épargne populaire (PEP) et, d'autre part, à prolonger jusqu'au 31 décembre 1994 la mesure d'exonération des droits de mutation à titre gratuit dont bénéficient les immeubles acquis neufs ou en cours d'achèvement.

A la suite de cette présentation, un débat s'est instauré auxquels ont participé Mme Maryse Bergé-Lavigne, M. Maurice Blin, M. Philippe Marini et M. Christian Poncelet, président.

A Mme Maryse Bergé-Lavigne qui s'inquiétait de la décision de la Commission de l'Union européenne sur la dotation en capital de 20 milliards de francs à la Compagnie Air France, le rapporteur a rappelé la détermination du Gouvernement à assumer son devoir d'actionnaire, exprimée le 9 juin dernier devant la commission par M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget.

Concernant la valeur des actions remises en contrepartie d'une réduction volontaire du salaire, le rapporteur a fait remarquer que leur valeur devait s'apprécier non seulement après recapitalisation de l'entreprise, mais qu'elle devait également tenir compte des actifs incorporels que sont les droits de trafic.

Il a approuvé les propos de M. Maurice Blin qui faisait remarquer que le législateur, en adoptant l'article 15, manifestait, avec le Gouvernement et les salariés de la compagnie, la volonté unanime de redresser l'entreprise Air France. Il a souligné que cette

détermination pouvait être de nature à convaincre la Commission de Bruxelles.

A M. Philippe Marini qui souhaitait une clarification de la position du Gouvernement sur la réforme nécessaire des sociétés de développement régional (SDR), le rapporteur a indiqué que cette question trouverait sa place naturelle lors du débat sur le développement du territoire.

Il a alors jugé préférable que la commission étudie elle-même ce sujet en ayant recours, le cas échéant, à une expertise financière et comptable.

A M. Christian Poncelet, président, qui se félicitait de l'existence de la Caisse des dépôts pour apporter son soutien aux SDR, le rapporteur a exprimé la crainte que cette intervention ne diffère l'avènement de véritables solutions.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles. Elle a adopté les articles premier (Contrôle de l'Etat sur les entreprises pratiquant la réassurance et sur les sociétés de participations d'assurance), 2 (Modalités et sanctions du contrôle de l'Etat sur les entreprises pratiquant la réassurance et sur les sociétés de participations d'assurance) et 3 (Infractions et incompatibilités concernant les entreprises pratiquant la réassurance et les sociétés de participations d'assurance) sans modification.

A l'article 4 (Règles de solvabilité) elle a adopté deux amendements de précision puis l'article ainsi amendé.

A l'article 5 (Contrats d'assurance de groupe) la commission a adopté un amendement visant à une meilleure information de l'assuré sur la nature du mandat confié par l'assureur au souscripteur, puis l'article 5 ainsi amendé.

La commission a adopté l'article 6 (Dates d'entrée en vigueur) sans modification puis un amendement portant article additionnel après l'article 6 étendant l'application des troisièmes directives en matière d'assurance aux Etats de l'Association européenne de libre échange.

La commission a adopté l'article 7 (Application du Titre I à Mayotte) puis l'article 8 (Liberté d'établissement et de prestation de services des établissements financiers et des établissements de crédit au sein de l'Espace économique européen) sans modification.

A l'article 9 (Adhésion obligatoire des établissements de crédit à un système de garantie des dépôts) la commission a adopté un amendement prévoyant la levée du secret professionnel des autorités

de contrôle bancaire vis-à-vis des systèmes de garantie des dépôts, puis l'article 9 ainsi amendé.

A l'article 10 (Pouvoirs de la commission bancaire) la commission a adopté un amendement instituant une procédure contradictoire a posteriori auprès de la Commission bancaire en cas de nomination d'un administrateur provisoire ou d'un liquidateur. Elle a ensuite adopté l'article 10 ainsi amendé.

Puis, la commission a alors adopté, sans modification, les articles 11 (Modification des statuts du Crédit national) et 12 (Modification des statuts du Comptoir des entrepreneurs).

A l'article 13 (Statut du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations) le rapporteur a indiqué que le Gouvernement s'était opposé aux propositions de l'Assemblée nationale tendant à reconnaître à la Commission un "droit de regard" sur la nomination du directeur général. En revanche, le Gouvernement avait accepté que la Commission de surveillance émette un avis sur la révocation du directeur général.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a indiqué qu'en accord avec M. Christian Poncelet, président, il proposait un amendement rétablissant l'initiative de la Commission en matière de révocation. Il s'est interrogé sur la possibilité de limiter cette initiative au seul collège des parlementaires membres de la Commission de surveillance.

M. Christian Poncelet, président, a fait remarquer qu'une telle limitation risquait de poser des problèmes au sein de la Commission de surveillance, alors que la possibilité de proposer la révocation du directeur général était plutôt une arme de dissuasion collective.

M. Maurice Blin a rappelé que la loi de 1816 mettait la Caisse des dépôts sous la garantie et la surveillance du Parlement et que l'on ne pouvait que constater une "atténuation progressive" de ce principe.

M. Philippe Marini s'est prononcé pour une banalisation de la Caisse des dépôts mais a considéré qu'en l'absence d'une réforme allant dans ce sens, sa préférence allait à une limitation de l'initiative de la révocation aux seuls parlementaires dont la légitimité démocratique garantissait mieux l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Il a indiqué qu'il déposerait un sous-amendement en ce sens.

La commission a alors adopté l'article 13 ainsi amendé.

La commission a ensuite adopté, sans modification, les articles 14 (Marchés à terme sur denrées et marchandises ne donnant

pas lieu à livraison), 15 (Cession gratuite d'actions aux salariés d'Air France en contrepartie d'une réduction de salaire), 16 (Modification du statut des sociétés anonymes à participation ouvrière) et 17 (Levée de l'obligation de secret professionnel pour les commissaires aux comptes entendus par la commission de la privatisation).

Après l'article 17, la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel qui prévoit de demander au Gouvernement de fournir chaque année au Parlement les comptes consolidés de l'ensemble des entreprises publiques.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 18 (Représentation des collectivités territoriales dans les conseils d'administration des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroute) puis l'article 19 (Garantie de l'Etat pour les emprunts du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies).

M. Jean Arthuis, rapporteur, a rappelé que pour l'examen des articles 19 bis, 20, 20 bis, 20 ter et 20 quater, la commission s'en était remise à l'appréciation de la commission des lois.

Après l'article 20 quater, la commission a adopté un amendement portant article additionnel qui permet aux associations d'investisseurs une action en représentation.

Puis, M. Jean Arthuis, rapporteur, a rappelé que la commission s'en était remise à l'appréciation de la commission des lois pour l'examen des articles 21 à 33 bis qui procèdent à une réforme de la profession d'expert comptable.

La commission a ensuite adopté sans modification les dispositions relatives au régime économique des tabacs : articles 34 (Extension aux départements de Corse du monopole d'importation et de vente au détail des tabacs manufacturé), 35 (Fixation des taux de remise en Corse et sur le continent), 36 (Abrogation du précédent régime économique des tabacs en Corse), 37 (Extension au tabac fine coupe du droit de consommation, en Corse et dans les départements d'outre-mer) et 38 (Détermination des prix de détail).

Elle a adopté sans modification l'article 39 (Relèvement de la limite de l'amortissement des véhicules de tourisme fiscalement déductible) puis un amendement portant article additionnel après l'article 39 dont l'objet est de proroger au 31 décembre 1994 le dispositif de déblocage des fonds investis dans les plans d'épargne populaires (PEP) qui venait à échéance au 30 juin.

A l'article 39 bis (Régime d'imposition des plus-values constatées lors de la conversion d'obligations en actions), la

commission a adopté un amendement qui assure une solution de continuité juridique pour l'application du dispositif proposé.

La commission a ensuite adopté sans modification les articles 39 ter (Déduction de certaines cotisations sociales du revenu des gérants majoritaires de SARL) et 39 quater (Amélioration du régime de la réduction d'impôt pour investissement locatif).

Puis, le rapporteur a rappelé que la commission s'en était remise à l'appréciation de la commission des lois pour les articles 40, 41 et 43 et à celle de la commission des affaires sociales pour l'article 42.

La commission a adopté sans modification les articles 44 (Cession par les communes membres d'un immeuble bâti à une communauté de commune), 45 (Aménagement du régime d'exonération de droits de mutation à titre gratuit prévu en faveur de certains monuments historiques) et 46 (Prorogation du dispositif d'exonération des plus-values de cessions de titres d'OPCVM réinvesties dans l'investissement immobilier).

Après l'article 46, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel qui proroge au 31 décembre 1994 le dispositif temporaire d'exonération des droits de mutation à titre gratuit en faveur des immeubles acquis neufs ou en état futur d'achèvement.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a indiqué que pour l'examen de l'article 47 (Assouplissement des restrictions à l'affichage concernant les boissons alcooliques) la commission s'en était remise à l'appréciation de la commission des affaires sociales.

A l'article 48 (Concours financiers des collectivités territoriales aux groupements sportifs), MM. Philippe Marini et Paul Girod se sont interrogés sur la nécessité de légaliser le versement de subventions à des quasi-sociétés commerciales employant des sportifs professionnels.

Après que M. Jean Arthuis, rapporteur, eut souligné les difficultés de certaines collectivités confrontées à ces charges, la commission a adopté un amendement de portée rédactionnelle puis l'article 48 ainsi amendé.

Le rapporteur a rappelé la délégation de compétence accordée à la commission des affaires sociales pour l'article 49 (Conditions d'exonération des charges patronales pour les marins propriétaires embarqués).

La commission a ensuite adopté un amendement rédactionnel à l'article 50 (Modification du régime de garantie contre les risques de catastrophes naturelles) puis l'article ainsi amendé.

Elle a adopté l'article 51 (Déchéance des comptes courants postaux) sans modification.

A l'article 52 (Regroupement des chambres consulaires sous le terme générique d'établissements publics économiques), la commission a adopté un amendement de suppression.

La commission a approuvé le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ainsi amendé.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

TITRE Ier

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES ET À LA RÉASSURANCE

Article premier

I.- Aux 1°, 2° et 3° du premier alinéa de l'article L. 310-1 du code des assurances, les mots : « sous forme d'assurance directe » sont ajoutés après les mots : « les entreprises qui ».

Le deuxième alinéa de ce même article est abrogé.

TITRE Ier

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES ET À LA RÉASSURANCE

Article premier

I.- Dans les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 310-1 du code des assurances, après les mots : « les entreprises qui » sont insérés les mots : « sous forme d'assurance directe ».

Le cinquième alinéa de l'article L. 310-1 du code des assurances est abrogé.

TITRE Ier

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES ET À LA RÉASSURANCE

Article premier

(Sans modification)

Art. L. 310-1 (code des assurances)

Le contrôle de l'Etat s'exerce dans l'intérêt des assurés, souscripteurs et bénéficiaires de contrats d'assurance et de capitalisation. Sont soumises à ce contrôle :

1° les entreprises qui contractent des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine, s'engagent à verser un capital en cas de mariage ou de naissance d'enfants, ou font appel à l'épargne en vue de la capitalisation et contractent à cet effet des engagements déterminés ;

2° les entreprises qui couvrent les risques de dommages corporels liés aux accidents et à la maladie ;

3° les entreprises qui couvrent d'autres risques, y compris ceux liés à une activité d'assistance.

Les entreprises ayant exclusivement pour objet la réassurance ne sont pas soumises au contrôle de l'Etat.

Les mutuelles régies par le code de la mutualité, les institutions de retraite et de prévoyance mentionnées à l'article L. 732-1 du code de la sécurité sociale et à l'article 1050 du code rural ne sont pas soumises aux dispositions du présent code.

Texte en vigueur

Sont également soumises au contrôle de l'Etat les entreprises agréées à la date du 1er janvier 1993 qui font appel à l'épargne en vue de la capitalisation sans souscrire d'engagements déterminés.

Texte du projet de loi

II.- Il est inséré, après l'article L. 310-1 du même code, un article L. 310-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 310-1-1.- Les entreprises pratiquant la réassurance mais ne pratiquant pas l'assurance directe, dont le siège social est situé en France, sont soumises au contrôle de l'Etat dans les conditions particulières définies au présent livre. »

Texte adopté par l'Assemblée nationale

II.- (Sans modification)

Propositions de la commission

Art. L. 310-2 (code des assurances)

Sous réserve des dispositions de l'article L. 310-10, les opérations définies à l'article L. 310-1 ne peuvent être pratiquées sur le territoire de la République française que :

III.- Au premier alinéa de l'article L. 310-2 du même code, les mots : « d'assurance directe » sont insérés après les mots : « sous réserve des dispositions de l'article L. 310-10, les opérations ».

III.- (Sans modification)

1° par les entreprises ayant leur siège social en France, à partir de leur siège ou de leurs succursales régulièrement établies dans un Etat membre des Communautés européennes, lorsqu'elles sont agréées conformément aux dispositions de l'article L. 321-1 ;

2° par les entreprises étrangères ayant leur siège social dans un Etat membre des Communautés européennes, à partir de leur siège ou de leurs succursales régulièrement établies dans un Etat membre des Communautés européennes, dans les conditions fixées par le titre VI du présent livre ;

3° par les entreprises étrangères mentionnées à l'article L. 310-10-1, à partir de leurs succursales régulièrement établies en France, lorsqu'elles sont agréées conformément aux dispositions de l'article L. 321-7 ;

4° par les entreprises étrangères autres que celles mentionnées aux 2° et 3° ci-dessus, à partir de leurs succursales régulièrement établies en France, lorsqu'elles satisfont aux conditions fixées par l'article L. 321-9 ;

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

5° par les entreprises visées aux 1° et 2° ci-dessus, à partir de leurs succursales régulièrement établies dans les Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen non membres des Communautés européennes, dans les conditions fixées par le titre V du présent livre ainsi que, dans les mêmes conditions, par les entreprises mentionnées au 1° de l'article L. 310-10-1, à partir de leur siège social ou de leurs succursales régulièrement établies dans un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France.

Sont nuls les contrats souscrits en infraction au présent article. Toutefois, cette nullité n'est pas opposable, lorsqu'ils sont de bonne foi, aux assurés, aux souscripteurs et aux bénéficiaires.

Art. L. 310-12 (code des assurances)

Il est institué une commission de contrôle des assurances chargée de contrôler les entreprises mentionnées à l'article L. 310-1, à l'exception de celles qui ont pour objet exclusif la réassurance.

La commission veille au respect, par les entreprises d'assurance, des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'assurance. Elle s'assure que ces entreprises tiennent les engagements qu'elles ont contractés à l'égard des assurés.

La commission s'assure que les entreprises mentionnées aux 1°, 3° et 4° de l'article L. 310-2 sont toujours en mesure de tenir les engagements qu'elles ont contractés à l'égard des assurés et présentent la marge de solvabilité prescrite ; à cette fin, elle examine leur situation financière et leurs conditions d'exploitation.

IV.- Au premier alinéa de l'article L. 310-12 du même code, les mots : « entreprises mentionnées à l'article L. 310-1 à l'exception de celles qui ont pour objet exclusif la réassurance » sont remplacés par les mots : « entreprises soumises au contrôle de l'Etat en application de l'article L. 310-1 ».

IV.- (Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

La commission s'assure que toute entreprise d'assurance ou de capitalisation mentionnée au 1° de l'article L. 310-2 et projetant d'exercer pour la première fois des activités en libre prestation de services sur le territoire d'un autre Etat membre des Communautés européennes, ou de modifier la nature ou les conditions d'exercice de ces activités, dispose d'une structure administrative et d'une situation financière adéquates au regard de son projet. Si elle estime que ces conditions ne sont pas remplies, la Commission de contrôle ne communique pas à l'autorité de contrôle de cet autre Etat membre les documents permettant l'exercice de l'activité envisagée. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent alinéa, notamment les modalités du contrôle préalable et les délais dans lesquels la commission doit se prononcer.

La commission peut décider de soumettre au contrôle toute personne physique ou morale ayant reçu d'une entreprise mentionnée à l'article L. 310-1 un mandat de souscription ou de gestion, ou exerçant, à quelque titre que ce soit, le courtage d'assurance.

La commission de contrôle des assurances comprend cinq membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances pour une durée de cinq ans :

1° Un membre du Conseil d'Etat, ayant au moins le rang de conseiller d'Etat, président, choisi parmi les membres de la section des finances et proposé par le vice-président du Conseil d'Etat ;

2° Un membre de la Cour de cassation, ayant au moins le rang de conseiller à la Cour de cassation, proposé par le premier président de la Cour de cassation ;

3° Un membre de la Cour des comptes, ayant au moins le rang de conseiller maître, proposé par le premier président de la Cour des comptes ;

4° Deux membres choisis en raison de leur expérience en matière d'assurance et de questions financières.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Les membres de la commission ne peuvent, pendant la durée de leur mandat et dans les cinq ans qui suivent l'expiration de celui-ci, recevoir de rétribution d'une entreprise d'assurance.

Cinq suppléants sont nommés dans les mêmes conditions.

En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Les membres titulaires et suppléants de la commission ne peuvent être révoqués.

Le directeur du Trésor au ministère de l'économie et des finances, ou son représentant, siège auprès de la commission en qualité de commissaire du Gouvernement.

Le secrétariat général de la commission est assuré par le chef du service de contrôle des assurances.

V.- Il est ajouté, à la fin de l'article L. 310-12 du même code, un alinéa ainsi rédigé :

«La commission veille, par ailleurs, au respect, par les entreprises soumises au contrôle de l'Etat en application de l'article L. 310-1-1 et les sociétés de participations d'assurance définies à l'article L. 345-1, des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables en vertu du présent livre. Un arrêté du ministre chargé de l'économie détermine la nature, la périodicité et le contenu des informations et des documents que les entreprises mentionnées au présent alinéa sont tenues de communiquer périodiquement à la commission de contrôle des assurances pour lui permettre d'exercer sa mission.»

V.- L'article L. 310-12 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

«La commission veille également au respect, ...

... sa mission.»

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Art. L. 322-2-2 (code des assurances)

Les opérations autres que celles qui sont mentionnées à l'article L. 310-1 et à l'article 3 de la loi n° 72-6 du 3 janvier 1972 relative au démarchage financier et à des opérations de placement et d'assurance ne peuvent être effectuées par les entreprises mentionnées à l'article L. 310-1 que si elles demeurent d'importance limitée par rapport à l'ensemble des activités de l'entreprise. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

VI.- A l'article L. 322-2-2 du même code, les mots : «mentionnées à l'article L. 310-1» sont remplacés par les mots : «mentionnées aux articles L. 310-1 et L. 310-1-1».

VI.- Dans la première phrase de l'article L. 322-2-2 du même ...
... sont par deux fois remplacés ...
... et L. 310-1-1».

Art. 2

Art. 2

Art. 2

Art. L. 310-13 (code des assurances)

le contrôle des entreprises d'assurance est effectué sur pièces et sur place. la commission l'organise et en définit les modalités. le corps des commissaires contrôleurs des assurances est mis à sa disposition à cette fin.

I.- A l'article L. 310-13 du code des assurances, les mots : «des entreprises d'assurance» sont remplacés par les mots : «des entreprises visées aux articles L. 310-1 et L. 310-1-1 et des sociétés de participations d'assurance».

I.- (Sans modification)

(Sans modification)

Art. L. 310-14 (code des assurances)

La commission peut demander aux entreprises d'assurance toutes informations nécessaires à l'exercice de sa mission.

II.- Au premier alinéa de l'article L. 310-14 du même code, les mots : «aux entreprises d'assurance» sont remplacés par les mots : «aux entreprises visées aux articles L. 310-1 et L. 310-1-1 et aux sociétés de participations d'assurance».

II.- (Sans modification)

Elle peut également leur demander la communication des rapports des commissaires aux comptes et, d'une manière générale, de tous documents comptables dont elle peut, en tant que de besoin, demander la certification.

Elle vérifie que les publications auxquelles sont astreintes les entreprises d'assurance sont régulièrement effectuées. Elle peut ordonner aux entreprises concernées de procéder à des publications rectificatives dans le cas où des inexactitudes ou des omissions auraient été relevées. Elle peut porter à la connaissance du public toutes informations qu'elle estime nécessaires.

Au troisième alinéa du même article, les mots : «les entreprises d'assurance» sont remplacés par les mots : «les entreprises visées aux articles L. 310-1 et L. 310-1-1 et les sociétés de participations d'assurance».

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions
de la commission

III.- Il est ajouté, après l'article L. 310-18 du même code, un article L. 310-18-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 310-18-1.- Lorsqu'une entreprise soumise au contrôle de l'Etat en application de l'article L. 310-1-1 ou une société de participations d'assurance enfreint une disposition législative ou réglementaire qui lui est applicable en vertu du présent livre, la commission de contrôle des assurances peut, après avoir mis ses dirigeants en mesure de lui présenter leurs observations, lui adresser une mise en garde. Elle peut, dans les mêmes conditions, lui adresser une injonction à l'effet de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures destinées à se mettre en conformité avec les règles applicables.

« La commission peut également, lorsque l'entreprise enfreint une disposition législative ou réglementaire qui lui est applicable, ou ne défère pas à une injonction, prononcer, dans les conditions définies à l'article L. 310-18, soit un avertissement, soit un blâme.

« En outre, la commission peut, dans les conditions définies à l'article L. 310-18, prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire. Le montant de la sanction pécuniaire est calculé conformément aux dispositions de l'article L. 310-18. Pour une société de participations d'assurance, le montant maximum de la sanction pécuniaire est défini par référence au chiffre d'affaires de celle des entreprises d'assurance incluses par intégration globale dans la consolidation dont le total des primes émises au cours du dernier exercice clos est le plus élevé. »

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« La commission ...

... soit un blâme. La commission peut décider la publication de la sanction prononcée, dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article L. 310-18.

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Art. L. 310-19 (code des assurances)

La commission de contrôle des assurances peut demander aux commissaires aux comptes d'une entreprise d'assurance tout renseignement sur l'activité de l'organisme contrôlé. Les commissaires aux comptes sont alors déliés, à son égard, du secret professionnel.

Art. L. 310-22 (code des assurances)

Lorsque la commission relève des faits de nature à justifier des poursuites pénales, elle transmet le dossier avec un avis motivé au procureur de la République territorialement compétent, sans préjudice des sanctions qu'elle peut prononcer en application de l'article L. 310-18.

Art. L. 310-25 (code des assurances)

Le redressement judiciaire institué par la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 précitée ne peut être ouvert à l'égard d'une entreprise soumise aux dispositions du présent livre qu'à la requête de la commission de contrôle des assurances ; le tribunal peut également se saisir d'office ou être saisi par le procureur de la République d'une demande d'ouverture de cette procédure après avis conforme de la commission de contrôle des assurances.

Le président du tribunal ne peut être saisi d'une demande d'ouverture du règlement amiable institué par la loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises à l'égard d'une entreprise susmentionnée, qu'après avis conforme de la commission de contrôle des assurances.

IV.- A l'article L. 310-19 du même code, les mots : «d'une entreprise d'assurance» sont remplacés par les mots : «d'une entreprise visée à l'article L. 310-1, d'une entreprise visée à l'article L. 310-1-1 ou d'une société de participations d'assurance».

V.- A l'article L. 310-22 du même code, les mots : «ou de l'article L. 310-18-1» sont ajoutés après les mots : «de l'article L. 310-18».

VI.- A l'article L. 310-25 du même code, les mots : «soumise aux dispositions du présent livre» sont remplacés par les mots : «visée aux articles L. 310-1 ou L. 310-1-1».

IV.- (Sans modification)

V.- A l'article...

...sont *insérés* après les mots : «de l'article L. 310-18».

VI.- (Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Art. 3

Art. 3

Art. 3

Art. L. 310-28 (code des assurances)

Le fait, pour tout dirigeant d'une entreprise soumise au contrôle de l'Etat en vertu de l'article L. 310-1, après mise en demeure, de ne pas répondre aux demandes d'information de la Commission de contrôle des assurances, ou de mettre obstacle de quelque manière que ce soit à l'exercice par celle-ci de sa mission de contrôle, ou de lui communiquer sciemment des renseignements inexacts, est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 2.000.000 F.

Le fait, pour les mêmes personnes, de faire des déclarations mensongères ou de procéder à des dissimulations frauduleuses dans tout document produit au ministre chargé de l'économie et des finances est puni des mêmes peines.

Est également puni des mêmes peines le fait, pour quiconque, à l'occasion d'activités régies par le présent code, de formuler des déclarations mensongères dans tout document porté à la connaissance du public ou de la clientèle.

Les personnes morales peuvent également être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies au présent article et encourent, dans ce cas, la peine d'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal.

Art. L.322-2 (code des assurances)

Nul ne peut à un titre quelconque fonder, diriger, administrer une entreprise soumise au contrôle de l'Etat en vertu de l'article L.310-1, ni une entreprise de réassurance :

1° S'il a fait l'objet d'une condamnation :

a) Pour crime ;

b) Pour violation des dispositions des articles 150, 151, 151-1, 177, 178, 179, 419 ou 420 du code pénal ;

I.- Au premier alinéa de l'article L. 310-28 du code des assurances, les mots : «d'une société de participations d'assurance ou» sont insérés après les mots : «le fait, pour tout dirigeant» et les mots : «ou L. 310-1-1» après les mots : «en vertu de l'article L. 310-1».

II.- A l'article L.322-2 du même code, les mots : «ni, une entreprise de réassurance» sont remplacés par les mots : «ou de l'article L.310-1-1, ni une société de participations d'assurance».

(Sans modification)

(Sans modification)

Texte en vigueur

c) Pour vol, escroquerie ou abus de confiance ;

d) Pour un délit puni par des lois spéciales, des peines prévues aux articles 405, 406 et 410 du code pénal ;

e) Pour soustractions commises par dépositaires publics, extorsion de fonds ou valeurs, banqueroute, atteinte au crédit de l'Etat ou infraction à la législation sur les changes ;

f) Par application des dispositions du titre II de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, des articles 6 et 15 de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité, de l'article 10 de la loi n° 72-6 du 3 janvier 1972 relative au démarchage financier et à des opérations de placement et d'assurance ou de l'article 40 de la loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne ;

g) Pour recel des choses obtenues à la suite de ces infractions ;

h) Par application des dispositions des articles 75 et 77 à 84 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit ;

i) Ou par application de l'article L.627 du code de la santé publique ou de l'article 415 du code des douanes.

2° S'il a été condamné à une peine d'emprisonnement supérieure à deux mois en application de l'article 66 du décret du 30 octobre 1935 modifié unifiant le droit en matière de chèque.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

3° S'il a fait l'objet d'une condamnation prononcée par une juridiction étrangère et passée en force de chose jugée, constituant d'après la loi française une condamnation pour l'un des crimes ou délits mentionnés au présent article ; le tribunal correctionnel du domicile du condamné apprécie à la requête du ministère public, la régularité et la légalité de cette décision, et statue en chambre du conseil, l'intéressé dûment appelé, sur l'application en France de l'interdiction.

4° Si une mesure de faillite personnelle ou une autre mesure d'interdiction prévue aux articles 185 à 195 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises ou, dans le régime antérieur, à l'article 108 de la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes, a été prononcée à son égard ou s'il a été déclaré en état de faillite par une juridiction étrangère quand le jugement déclaratif a été déclaré exécutoire en France et s'il n'a pas été réhabilité.

5° S'il a fait l'objet d'une mesure de destitution de fonctions d'officier ministériel en vertu d'une décision judiciaire.

Ces interdictions peuvent également être prononcées par les tribunaux à l'encontre de toute personne condamnée pour infractions à la législation ou à la réglementation des assurances.

Les dispositions du présent article sont applicables au mandataire général désigné par les entreprises opérant en régime d'établissement.

Art. L.328-2 (code des assurances)

Quiconque a été condamné en application de l'article L.328-1 ne peut être employé à quelque titre que ce soit dans l'entreprise d'assurance dans laquelle il exerçait des fonctions de direction, de gestion ou dont il était membre du conseil d'administration ou de surveillance ou dont il avait la signature, ni dans les filiales de cette entreprise soumises au contrôle de l'Etat en vertu de l'article L.310-1.

III.- A l'article L.328-2 du même code, les mots : « l'entreprise d'assurance » sont remplacés par les mots : « l'entreprise ».

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Art. L.345-1 (code des assurances)

III.- L'article L.345-1 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

III.- L'article L.345-1 du même code est ainsi rédigé :

III.- (Sans modification)

Lorsque des entreprises mentionnées à l'article L.310-1 constituent un ensemble d'entreprises d'assurance, l'une d'entre elles au moins doit établir et publier les comptes consolidés de cet ensemble d'entreprises d'assurance.

«Art. L.345-1 - Les entreprises dont l'activité principale consiste à prendre et à gérer des participations dans des entreprises soumises au contrôle de l'Etat en application de l'article L.310-1 ou de l'article L.310-1-1, et qui détiennent, directement ou indirectement, un pouvoir de contrôle effectif sur une ou plusieurs entreprises soumises au contrôle de l'Etat en application de l'article L.310-1 et ayant leur siège social en France, sont dénommées sociétés de participations d'assurance.»

«Art. L. 345-1 - ...

Sont considérées comme formant un ensemble d'entreprises d'assurance les entreprises d'assurance se trouvant dans l'un des cas suivants :

... un pouvoir effectif de contrôle sur une ou plusieurs...

1° Une entreprise d'assurance exerce sur une ou plusieurs autres entreprises d'assurance soit un contrôle exclusif ou conjoint, soit une influence notable, au sens de l'article 357-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales ;

... d'assurance.»

2° Deux ou plusieurs entreprises d'assurance ont, en vertu d'un accord entre elles, soit une direction commune, soit des services communs assez étendus pour engendrer un comportement commercial, technique ou financier commun ;

3° Des entreprises ont entre elles des liens de réassurance importants et durables en vertu de dispositions contractuelles, statutaires ou réglementaires.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article et, notamment, les critères permettant de déterminer l'entreprise sur laquelle pèse l'obligation de consolidation.

IV.- Il est ajouté, après l'article L.345-1 du même code, un article L.345-2 ainsi rédigé :

IV.- Il est inséré, après...

...ainsi rédigé :

IV.- (Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

«Art. L.345-2. - Les entreprises soumises au contrôle de l'Etat en application de l'article L.310-1 et ayant leur siège social en France, les entreprises visées à l'article L.310-1-1 et les sociétés de participations d'assurance telles que définies à l'article L.345-1 doivent établir et publier des comptes consolidés dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Les entreprises qui sont incluses par intégration globale dans les comptes consolidés d'une entreprise elle-même soumise à une obligation de consolidation en application du présent alinéa, ne sont toutefois pas soumises à cette obligation.

«Lorsque la commission de contrôle des assurances considère que les comptes consolidés d'une société de participations d'assurance ne permettent pas de porter une appréciation pertinente sur le respect des règles de solvabilité posées à l'article L.334-1, ladite commission dispense cette société de participations d'assurance de l'obligation définie au précédent alinéa.

«Lorsque deux ou plusieurs entreprises soumises au contrôle de l'Etat en application de l'article L.310-1 ou de l'article L.310-1-1 ont, en vertu d'un accord entre elles, soit une direction commune, soit des services communs assez étendus pour engendrer un comportement commercial, technique ou financier commun, soit des liens de réassurance importants et durables en vertu de dispositions contractuelles, statutaires ou réglementaires, elles établissent et publient des comptes combinés, constitués par agrégation de l'ensemble des comptes, établis s'il y a lieu sur une base consolidée, des entreprises concernées. Les modalités d'application du présent alinéa sont définies par décret en Conseil d'Etat.»

Art.5

I.- Il est inséré, après l'article L.140-5 du même code, un article L.140-6 ainsi rédigé :

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

«Lorsque deux ou plusieurs entreprises soumises au contrôle de l'Etat en application de l'article L.310-1 ou de l'article L.310-1-1 constituent un ensemble dont la cohésion ne résulte pas de liens de participation juridique, elles établissent et publient des comptes combinés, constitués par agrégation de l'ensemble des comptes, établis s'il y a lieu sur une base consolidée, des entreprises concernées. Les modalités d'application du présent alinéa sont définies par décret en Conseil d'Etat.»

Art. 5

I.- Il est inséré... du code des assurances, un article L.140-6 ainsi rédigé :

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

«Lorsque ...

...ne résulte pas de liens en capital, l'une d'elle établit et publie des comptes combinés, ...

... Conseil d'Etat. Ce décret détermine notamment celle des entreprises sur laquelle pèse l'obligation d'établissement et de publication des comptes combinés.»

Art. 5

I.- (Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

«Art. L.140-6. - Pour les contrats d'assurance de groupe au sens de l'article L.140-1, autres que ceux qui sont régis par le titre premier de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques, et pour les contrats collectifs de capitalisation présentant les mêmes caractéristiques que les contrats de groupe au sens de l'article L.140-1, le souscripteur est, tant pour les adhésions au contrat que pour l'exécution de celui-ci, réputé agir, à l'égard de l'adhérent, de l'assuré et du bénéficiaire, en tant que mandataire et pour le compte de l'entreprise d'assurance auprès de laquelle le contrat a été souscrit.

«En cas de dissolution ou de liquidation de l'organisme souscripteur, le contrat se poursuit de plein droit entre l'entreprise d'assurance et les personnes antérieurement adhérentes au contrat de groupe.

«Le présent article ne s'applique pas aux contrats par lesquels les salariés d'une entreprise sont garantis collectivement, soit sur la base d'une convention ou d'un accord collectif, soit à la suite de la ratification par la majorité des intéressés d'un projet d'accord proposé par le chef d'entreprise, soit par décision unilatérale de l'employeur.»

II.- Les dispositions du I sont applicables aux contrats souscrits antérieurement à la date de publication de la présente loi.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

«Le présent article ne s'applique pas aux contrats d'assurances en cas de vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle, souscrits par une entreprise ou un groupe d'entreprises au profit de leurs salariés ou par un groupement professionnel représentatif d'entreprises au profit des salariés de celles-ci ou par une organisation représentative d'une profession non salariée ou d'agents des collectivités publiques au profit de ses membres. Il ne s'applique pas non plus aux contrats de groupe souscrits par un établissement de crédit, ayant pour objet la garantie de remboursement d'un emprunt.»

II.- (Sans modification)

«Art. L.140-6. - Pour les contrats ...

...agir, à l'égard de l'adhérent, de l'assuré et du bénéficiaire, en tant que mandataire de l'entreprise d'assurance auprès de laquelle le contrat a été souscrit, à l'exception des actes dont l'adhérent a été préalablement informé, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie, que le souscripteur n'a pas pu accomplir pour les accomplir.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

II.- (Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Art. 6

Les articles premier à 4 de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 1995. Les dispositions des articles L.342-1 et L.345-2 du code des assurances dans leur rédaction résultant de la présente loi s'appliquent aux comptes afférents aux exercices ouverts à compter du 1er janvier 1995.

Art. 6

(Sans modification)

Art. 6

(Sans modification)

*Art. additionnel
après l'article 6*

I.- Il est inséré après l'article L. 310-2 du chapitre unique du Titre Ier du Livre III du code des assurances un article L. 310-2-1, ainsi rédigé :

"Article L. 310-2-1 : Pour l'application du présent code, les Etats parties à l'accord sur l'Espace Economique Européen non membres des Communautés Européennes sont assimilés, sous réserve de réciprocité, aux Etats membres des Communautés Européennes, sauf pour l'application de l'article L. 321-2."

II.- Le présent article s'applique à compter de l'entrée en vigueur de la décision du Comité Mixte n° 7/94 du 21 mars 1994 modifiant le protocole 47 et certaines annexes de l'accord sur l'Espace Economique Européen

Art. 7

Le présent titre s'applique dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Art. 7

(Sans modification)

Art. 7

(Sans modification)

-Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX
ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT,
À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET
CONSIGNATIONS ET AU
MARCHÉ FINANCIER

Art. 8

L'article 71-9 de la loi
n° 84-46 du 24 janvier 1984 *modifiée*
relative à l'activité et au contrôle
des établissements de crédit, tel qu'il
résulte de la loi n° 93-1420 du
31 décembre 1993 portant
modification de diverses dispositions
pour la mise en oeuvre de l'accord
sur l'Espace économique européen et
du traité sur l'Union européenne, est
remplacé par les dispositions
suivantes :

-Art. 71-9.- Pour
l'application du présent titre, sont
assimilés aux Etats membres de la
Communauté européenne, autres
que la France, les autres Etats
parties à l'accord sur l'Espace
économique européen.

Art. 9

La même loi du 24 jan-
vier 1984 est modifiée comme suit :

I.- L'article 33 est complété
par un 9° ainsi rédigé :

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX
ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT,
À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET
CONSIGNATIONS ET AU
MARCHÉ FINANCIER

Art. 8

L'article 71-9 ...
...1984 relative à....

ainsi rédigé :

(Alinéa sans modification)

Art. 9

A.- La loi n°84-46 du 24 jan-
vier 1984 précitée est ainsi modifiée :

I.- *(Sans modification)*

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX
ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT,
À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET
CONSIGNATIONS ET AU
MARCHÉ FINANCIER

Art. 8

(Sans modification)

Art. 9

(Alinéa sans modification)

I.- *(Sans modification)*

(Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 -
Art. 71-9)

Pour l'application de la
présente loi, sont assimilés aux
établissements de crédit qui ont leur
siège social dans un des Etats
membres des Communautés
européennes autres que la France
les établissements de crédit dont le
siège social est établi dans un autre
Etat partie à l'accord sur l'Espace
économique européen.

(Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 -
Art. 33)

Le comité de la
réglementation bancaire établit la
réglementation concernant
notamment :

1° Le montant du capital des
établissements de crédit et les
conditions dans lesquelles des
participations directes ou indirectes
peuvent être prises, étendues ou
cédées dans ces établissements ainsi
que dans les établissements
financiers, tels que définis à
l'article 71-1 de la présente loi,
détenant directement ou
indirectement un pouvoir de
contrôle effectif sur un ou plusieurs
établissements de crédit ;

2° Les conditions
d'implantation des réseaux ;

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

3° Les conditions dans lesquelles ces établissements peuvent prendre des participations ;

4° Les conditions des opérations que peuvent effectuer les établissements de crédit, en particulier dans leurs relations avec la clientèle, ainsi que les conditions de la concurrence ;

5° L'organisation des services communs ;

6° Les normes de gestion que les établissements de crédit doivent respecter en vue notamment de garantir leur liquidité, leur solvabilité et l'équilibre de leur structure financière ;

7° Le plan comptable, les règles de consolidation des comptes, ainsi que la publicité des documents comptables et des informations destinées tant aux autorités compétentes qu'au public ;

8° Sous réserve des compétences conférées au Conseil de la politique monétaire de la Banque de France par la loi n° 93-980 du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, les instruments et les règles du crédit.

«9° Les règles relatives à la protection des déposants mentionnées à l'article 52-1.»

En cas de manquement aux prescriptions édictées par le comité de la réglementation bancaire pour l'application des dispositions du 1° du présent article et sans préjudice des dispositions de l'article 365-4 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, le procureur de la République, la commission bancaire ou le comité des établissements de crédit ou tout actionnaire peut demander au juge de suspendre, jusqu'à régularisation de la situation, l'exercice des droits de vote attachés aux actions ou parts sociales d'établissements de crédit ou d'établissements financiers détenues irrégulièrement, directement ou indirectement.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

II.- Au chapitre premier du titre IV, il est inséré un article 52-1 ainsi rédigé :

« Art. 52-1.- Tout établissement de crédit agréé en France adhère à un système de garantie destiné à indemniser les déposants en cas d'indisponibilité de leurs dépôts ou autres fonds remboursables. Toutefois, les établissements affiliés à l'un des organes centraux mentionnés à l'article 20 sont réputés satisfaire à l'obligation de garantie dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent article.

« Sans préjudice des dispositions relatives au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, l'indisponibilité des fonds est constatée par la commission bancaire, lorsqu'un établissement ne lui apparaît plus en mesure de restituer, immédiatement ou à terme rapproché, les fonds qu'il a reçus du public dans les conditions législatives, réglementaires ou contractuelles applicables à leur restitution.

« Le comité de la réglementation bancaire fixe les conditions d'application du présent article. Il précise notamment la nature des fonds concernés, le montant minimum du plafond d'indemnisation par déposant, les modalités et le délai d'indemnisation, ainsi que les règles relatives à l'information de la clientèle. Il précise également les conditions d'adhésion à un système de garantie, ainsi que les conditions d'exclusion des établissements, exclusion qui peut entraîner le retrait de leur agrément et n'affecte pas la couverture des dépôts effectués avant la date à laquelle ladite exclusion prend effet. Il peut déterminer les conditions auxquelles est subordonnée la reconnaissance de l'équivalence des systèmes mis en place par les organes centraux.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« Le comité ...

... à l'information obligatoire de la clientèle ...

... prend effet. Il détermine les conditions ...

... organes centraux.

II.- (Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

«Le comité de la réglementation bancaire arrête, par des décisions soumises à l'homologation du ministre chargé de l'économie et publiées au Journal officiel de la République française, la liste des systèmes de garantie répondant aux conditions qui résultent du présent article et des systèmes reconnus équivalents.»

(Alinéa sans modification)

III.- Au chapitre III du titre VII, il est inséré un article 100-1 ainsi rédigé :

(Alinéa sans modification)

III.- (Sans modification)

«Art. 100-1.- Aussi longtemps qu'elles ne sont pas couvertes par un système de garantie de leur Etat d'origine, les succursales d'établissements de crédit ayant leur siège dans un Etat membre de la Communauté européenne autre que la France sont tenues d'adhérer à un système de garantie en France dans des conditions fixées par le comité de la réglementation bancaire.

(Alinéa sans modification)

«Jusqu'au 31 décembre 1999, ni le niveau, ni l'étendue, y compris le pourcentage, de la couverture proposée par les succursales en France d'établissements de crédit ayant leur siège social hors de France et qui relèvent d'un système de garantie de leur pays d'origine ne peuvent excéder le niveau et l'étendue maximum de la couverture proposée par le système de garantie correspondant en vigueur en France.»

«Jusqu'au...
... l'étendue de la
couverture...

... France.»

IV (nouveau).- L'article 31-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

(Loi n°84-46 du 24 janvier 1984 - Art.31-1)

Toute personne qui participe ou a participé aux délibérations ou aux activités du comité des établissements de crédit est tenue au secret professionnel sous les peines fixées par l'article 226-13 du code pénal. Ce secret n'est pas opposable à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre d'une procédure pénale.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Par dérogation aux dispositions de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication des documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales, le comité des établissements de crédit peut transmettre des informations aux autorités chargées, dans d'autres Etats, de l'agrément ou de la surveillance des établissements de crédit et des établissements financiers sous réserve de réciprocité et à condition que ces autorités soient elles-mêmes soumises au secret professionnel avec les mêmes garanties qu'en France. La Commission des communautés européennes peut également être destinataire de ces informations, dans la limite de ce qui est nécessaire à l'exercice des missions qui lui sont confiées, et sous réserve que les personnes destinataires soient soumises au secret professionnel avec les mêmes garanties qu'en France.

(Loi n°84-46 du 24 janvier 1984 - art.49)

Toute personne qui participe ou a participé au contrôle des établissements de crédit, dans les conditions prévues au présent chapitre, est tenue au secret professionnel sous les peines fixées par l'article 226-13 du code pénal. Ce secret n'est pas opposable à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre d'une procédure pénale.

"Le comité des établissements de crédit peut également transmettre aux systèmes de garantie des dépôts mentionnés à l'article 52-1 des informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Les renseignements ainsi transmis sont couverts par la règle de secret professionnel édictée au premier alinéa."

V (nouveau).- L'article 49 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Par dérogation aux dispositions de la loi n° 80-538 du 16 juillet 1980, la commission bancaire peut transmettre des informations aux autorités chargées de la surveillance des établissements de crédit dans d'autres pays, sous réserve de réciprocité et à condition que ces autorités soient elles-mêmes soumises au secret professionnel avec les mêmes garanties qu'en France.

"La commission bancaire peut également transmettre aux systèmes de garantie des dépôts mentionnés à l'article 52-1 des informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Les renseignements ainsi transmis sont couverts par la règle de secret professionnel édictée au premier alinéa."

B (nouveau). - Les dispositions du présent article entrent en vigueur au plus tard le 1er juillet 1995.

B (nouveau). - (Sans modification)

Art. 10

Art. 10

Art. 10

La même loi du 24 janvier 1984 est modifiée comme suit :

La loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée est ainsi modifiée :

(Alinéa sans modification)

(Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 - Art. 44)

I.- Le premier alinéa de l'article 44 est remplacé par les dispositions suivantes :

I.- Le premier alinéa de l'article 44 est ainsi rédigé :

I.- (Sans modification)

La commission bancaire peut désigner un administrateur provisoire auquel sont transférés les pouvoirs nécessaires à l'administration et à la direction de l'établissement de crédit et qui peut déclarer la cessation des paiements.

«La commission bancaire peut désigner un administrateur provisoire auquel sont transférés tous les pouvoirs d'administration et de direction de la personne morale.»

«La commission ...
... d'administration, de direction et de représentation de la personne morale.»

Cette désignation est faite soit à la demande des dirigeants lorsqu'ils estiment ne plus être en mesure d'exercer normalement leurs fonctions, soit à l'initiative de la commission lorsque la gestion de l'établissement ne peut plus être assurée dans des conditions normales, ou lorsque a été prise l'une des sanctions visées à l'article 45, 4° et 5°.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>(Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 - Art. 46)</p> <p>La commission bancaire peut nommer un liquidateur aux établissements de crédit qui cessent d'être agréés, et aux entreprises qui exercent irrégulièrement l'activité définie à l'article 1er ou enfreignent l'une des interdictions définies à l'article 10. Le liquidateur peut déclarer la cessation des paiements.</p>	<p>II.- L'article 46 est remplacé par les dispositions suivantes</p> <p>« Art. 46.- Lorsqu'un établissement de crédit cesse d'être agréé ou lorsqu'une entreprise exerce irrégulièrement l'activité définie à l'article premier ou enfreint l'une des interdictions définies à l'article 10, la commission bancaire peut nommer un liquidateur, auquel sont transférés tous les pouvoirs d'administration et de direction de la personne morale.»</p>	<p>II.- L'article 46 est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 46.- ...</p> <p>... d'administration, de direction et de représentation de la personne morale.»</p>	<p>II.- (Sans modification)</p>
<p>(Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 - Art. 48)</p> <p>Lorsque la commission bancaire statue en application des articles 44, 45 et 46, elle est une juridiction administrative et ne peut délibérer valablement que lorsque la totalité de ses membres est présente ou représentée.</p> <p>Dans les autres cas, la commission délibère valablement lorsque la moitié au moins de ses membres est présente ou représentée.</p>	<p>III.- L'article 48 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. 48.- I.- Lorsque la commission bancaire statue en application de l'article 45, elle est une juridiction administrative.</p> <p>« II.- Lorsque des circonstances particulières le justifient, la commission peut prononcer les mesures prévues aux articles 44 et 46 sans procédure contradictoire.</p>	<p>III.- L'article 48 est ainsi rédigé :</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>« III.- La commission délibère valablement lorsque la majorité absolue des membres qui la composent sont présents ou représentés. En outre, sauf ...</p> <p>... représentés.»</p>	<p>III.- (Alinéa sans modification)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>« II.- Lorsque...</p> <p>...sans procédure contradictoire.</p> <p>"Les mesures mentionnées à l'alinéa précédent sont levées ou confirmées par la commission, après procédure contradictoire, dans un délai prévu par décret en Conseil d'Etat".</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

(Loi du 10 octobre 1919)

Art. 11

Art. 11

Art. 11

(Alinéa sans modification)

(Sans modification)

Article premier.- Est approuvée la convention conclue le 7 juillet 1919 entre le Ministre des Finances, agissant au nom de l'Etat d'une part, et M. Charles Laurent, agissant au nom de la société (en formation) du Crédit national pour faciliter la réparation des dommages causés par la guerre.

La loi du 10 octobre 1919 approuvant la convention du 7 juillet 1919 conclue entre le ministre des finances et les fondateurs du Crédit national pour faciliter la réparation des dommages causés par la guerre est prorogée.

Les *statuts* du Crédit national restent en *vigueur* jusqu'à la date à laquelle ils auront été mis...

Art. 2.- Le Crédit national sera subrogé à l'Etat dans le privilège de l'article 2103 du Code civil, accordé à l'Etat par l'article 5 de la loi du 17 avril 1919, pour le remboursement des avances consenties, en vertu du 2° de l'article premier de la convention approuvée par la présente loi.

Les membres des organes sociaux du Crédit national restent en *fonctions* jusqu'à la date à laquelle les statuts de cette société auront été mis en conformité avec le droit commun des sociétés commerciales ; cette mise en conformité devra intervenir avant le 1er janvier 1995.

... 1er janvier 1995.

Art. 3.- Sont affranchis de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers édicté par l'article 38 de la loi du 31 juillet 1917, les intérêts des avances consenties par le Crédit national en vertu de ladite convention au moyen de fonds provenant de l'émission d'obligations, titres ou valeurs soumis eux-mêmes à l'impôt sur le revenu.

Article 4.- Les émissions d'obligations prévues par l'article 3 de la convention seront autorisées par des arrêtés du ministre des finances qui en fixeront les conditions et modalités. Il pourra, en vertu de ces arrêtés, être attribué aux obligations des lots et des primes payables au moment du remboursement.

Art. 5.- Les obligations auront un privilège, dans les conditions de l'article 7 de la convention approuvée par la présente loi, sur les annuités versées par l'Etat pour assurer le service des obligations.

Art. 6.- Les obligations, bons ou autres titres du Crédit national, gagés par une annuité inscrite au budget de l'Etat, peuvent servir d'emploi aux fonds des incapables, des femmes mariées, quel que soit leur régime matrimonial, des communes, des établissements publics et d'utilité publique et autres particuliers et collectivités autorisées ou obligées à convertir leurs capitaux en rentes sur l'Etat.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Art. 7.- *Le directeur général et les directeurs du Crédit national seront nommés par décret du Président de la République, contresigné par le ministre des finances, sur la présentation du conseil d'administration.*

La gestion et les services de la société seront soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances.

Art. 8.- *Les statuts du Crédit national et toutes modifications qui y seraient ultérieurement apportées ne seront définitifs qu'après avoir été approuvés par décret en Conseil d'Etat.*

Art. 9.- *La convention approuvée par la présente loi, les statuts et tous les actes relatifs à la constitution du Crédit national seront dispensés des droits de timbre et enregistrés gratis.*

Sont dispensés de tous droits de timbre et d'enregistrement, ainsi que de toute taxe quelconque, tous les actes passés entre la société le Crédit national et les ayants droit pour constater l'attribution, le versement ou le remboursement des indemnités ou avances prévues par la loi du 17 avril 1919, ainsi que tous les actes passés entre la même société et l'Etat pour l'exécution de la convention approuvée par la présente loi.

Art. 10.- *Seront nulles de plein droit les élections au conseil d'administration du Crédit national ainsi que les nominations à un emploi rétribué dans l'administration de la société ou de ses succursales :*

1° De membres du Parlement;

2° De fonctionnaires publics ou attachés à une administration publique, ayant pris part, dans l'exercice de leurs fonctions, à la préparation de la convention approuvée par la présente loi, et n'ayant pas cessé ces fonctions depuis au moins cinq ans.

Texte en vigueur

(Décret du 24 mars 1848)

Article premier.- Dans les villes où un comptoir d'escompte existera, il pourra être établi, soit par localité, soit par agrégations d'industries, des sous-comptoirs de garantie destinés à servir d'intermédiaire entre l'industrie, le commerce et l'agriculture, d'une part, et les comptoirs nationaux d'escompte, de l'autre.

Art. 2.- Les sous-comptoirs seront organisés sous forme de sociétés anonymes.

Art. 3.- Le président du conseil d'administration de ces sous-comptoirs est nommé par le ministre chargé de l'économie et des finances.

Art. 4.- Les opérations des sous-comptoirs consisteront à procurer aux commerçants, industriels et agriculteurs, soit par engagement direct, soit par aval, soit par endossement, l'escompte de leurs titres et effets de commerce auprès du comptoir principal, moyennant des sûretés données aux sous-comptoirs par voie de nantissement sur marchandises, récépissés des magasins de dépôt, titres et autres valeurs.

Art. 5.- Le fonds social des sous-comptoirs n'est pas destiné à la réalisation de l'escompte, mais seulement à garantir les opérations du sous-comptoir envers le comptoir principal.

En conséquence, tous les fonds constituant le capital social seront versés au comptoir principal, dont le sous-comptoir de garantie formera l'annexe, et portés au crédit de ce dernier et productifs d'intérêts.

Art. 6.- Les sous-comptoirs ne pourront se livrer à aucune opération, de quelque nature qu'elle soit, si ce n'est comme intermédiaires du comptoir principal, afin que l'actif des sous-comptoirs soit exclusivement affecté à la garantie des opérations admises par le comptoir principal.

Texte du projet de loi

Art. 12

Le décret du 24 mars 1848 autorisant l'établissement de sous-comptoirs de garantie dans les villes où un comptoir d'escompte existera et la loi du 10 juin 1853 relative aux comptoirs et sous-comptoirs d'escompte sont abrogés.

Les membres des organes sociaux des comptoirs et sous-comptoirs d'escompte restent en fonctions jusqu'à la date à laquelle les statuts de ces sociétés auront été mis en conformité avec le droit commun des sociétés commerciales; cette mise en conformité devra intervenir avant le 1er janvier 1995.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 12

(Alinéa sans modification)

Les statuts des comptoirs et sous-comptoirs d'escompte restent en vigueur jusqu'à la date à laquelle ces statuts auront ...

... 1er janvier 1995.

Propositions de la commission

Art. 12

(Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Art. 7.- Pour compléter et même pour augmenter leur capital social, les sous-comptoirs seront autorisés à faire sur chaque opération une retenue de cinq pour cent, qui sera portée au crédit de chaque commerçant, industriel ou agriculteur, lequel deviendra propriétaire d'une action à mesure que ces retenues auront atteint le chiffre de cent francs.

Art. 8.- Les sous-comptoirs sont autorisés à prélever, sur le produit net des sommes procurées, un quart pour cent par mois de commission, indépendamment des frais de magasinage ou autres.

Art. 9.- Par dérogation aux dispositions du code civil, relatives à l'exécution et aux effets du nantissement, les sous-comptoirs sont autorisés, huitaine après une simple mise en demeure, sans qu'il soit besoin d'aucune autorisation de justice, à faire procéder à la vente publique des marchandises données en nantissement par les officiers ministériels compétents.

Art. 10.- Tous actes qui auront pour objet de constituer les nantissements au profit des sous-comptoirs par voie de transport ou autrement, et d'établir leurs droits comme créanciers, seront enregistrés au droit fixe de deux francs vingt centimes.

Art. 11.- Les actes de sociétés contenant les statuts des sous-comptoirs seront dispensés de l'avis du Conseil d'Etat et de toute formalité autre que l'inscription au Bulletin des lois.

Ils seront passés en présence du directeur nommé par le ministre, et enregistrés gratuitement.

Art. 12.- Les dispositions des lois antérieures ne seront pas applicables en ce qu'elles peuvent avoir de contraire au présent décret.

Le ministre des finances et le directeur du Comptoir national d'escompte sont chargés de l'exécution du présent décret.

Texte en vigueur

(Loi du 10 juin 1853)

Article premier.- Les comptoirs et sous-comptoirs d'escompte pourront être établis ou prorogés avec les droits énoncés dans les articles 9 et 10 du décret du 24 mars et dans l'alinéa deuxième de l'article 2 du décret du 23 août 1848, mais sans aucun concours ni aucune garantie de la part de l'Etat, des départements et des communes.

Art. 2.- La création ou la prorogation des comptoirs et sous-comptoirs d'escompte est autorisée par décret en Conseil d'Etat, après agrément du comité des établissements de crédit. La modification de leurs statuts doit être approuvée par décret en Conseil d'Etat.

Le ministre des finances, avant de proposer l'établissement ou la prorogation d'un comptoir ou sous-comptoir d'escompte, prendra l'avis : 1° de la chambre de commerce ; 2° du conseil municipal de la ville dans laquelle le comptoir ou sous-comptoir devra être établi ou prorogé.

Art. 3.- Les lois, décrets et arrêtés relatifs aux comptoirs et sous-comptoirs d'escompte continueront à être appliqués aux établissements actuellement existants, jusqu'à l'expiration du terme pour lequel ils ont été prorogés.

(Loi du 28 avril 1816 - Art. 101)

Le directeur général, le sous-directeur et le caissier seront nommés par le Roi. Les traitements du directeur général, du sous-directeur et du caissier, seront fixés par le Roi, sur la proposition de la commission de surveillance.

Texte du projet de loi

Art. 13

I.- Les articles 101 et 102 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances sont abrogés.

II.- Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations est nommé par décret pour une durée de cinq ans. Il peut être mis fin à ses fonctions par décret.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 13

(Alinéa sans modification)

II.- Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations est nommé par décret pour une durée de cinq ans. Il peut être mis fin à ses fonctions par décret, après avis de la commission de surveillance, qui peut décider de le rendre public.

Propositions de la commission

Art. 13

I.- L'article 101 de la loi sur les finances du 28 avril 1816 est ainsi rédigé :

« Art. 101 : Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations est nommé pour cinq ans, par décret en Conseil des ministres. »

II.- Le deuxième alinéa de l'article 102 de la loi sur les finances du 28 avril 1816 est ainsi rédigé :

« Il pourra être mis fin à ses fonctions par décret en Conseil des ministres, après avis de la Commission de surveillance, qui peut décider de le rendre public, ou sur proposition de cette commission. »

Texte en vigueur

(Loi du 28 avril 1816 - Art. 102)

Le directeur général sera responsable de la gestion et du détournement des deniers de la caisse, s'il y a contribué ou consenti.

Il ne pourra être révoqué que sur une demande motivée de la commission de surveillance directement adressée au Roi.

(Loi du 28 mars 1885 - Art. 1er)

Tous marchés à terme sur effets publics et autres, sur valeurs mobilières, denrées ou marchandises ainsi que tous marchés sur taux d'intérêt, sur indices ou sur devises sont reconnus légaux. Nul ne peut, pour se soustraire aux obligations qui en résultent, se prévaloir de l'article 1665 du code civil, lors même qu'ils se résoudraient par le paiement d'une simple différence.

Les marchés sur denrées ou marchandises qui ne donnent pas lieu à livraison doivent être passés entre deux ou plusieurs parties dont l'une au moins est un établissement de crédit, un établissement financier ou un établissement non-résident ayant un statut comparable, ainsi que la Caisse des dépôts et consignations.

Texte du projet de loi

Ces dispositions sont applicables, à compter de sa nomination, au directeur général en fonctions à la date de publication de la présente loi.

Art. 14

Le deuxième alinéa de l'article premier de la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme modifiée est complété par les dispositions suivantes: «ou une entreprise ou institution visée aux articles 8 et 8-1 de la présente loi».

Texte adopté par l'Assemblée nationale

(Alinéa sans modification)

Art. 14

(Alinéa sans modification)

Propositions de la commission

III.- Ces dispositions...

... présente loi.

Art. 14

(Sans modification)

Texte en vigueur

(Loi du 28 mars 1885
- Art. 8)

Les sociétés de bourse, les établissements de crédit définis à l'article 1er de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, les établissements mentionnés aux articles 69 et 99 de la même loi et la Caisse des dépôts et consignations peuvent seuls être habilités par la chambre de compensation visée à l'article 9, dans les conditions définies par le règlement général du marché, à participer à la compensation des contrats à terme d'instruments financiers, et à en désigner les négociateurs qui doivent répondre à des conditions définies par le règlement général du marché et opèrent sous la responsabilité et le contrôle de la personne qui les a désignées.

Les commissionnaires agréés près la bourse de commerce de Paris et les courtiers assermentés agréés, visés au 2° de l'article 8-1, pourront participer à la compensation ou négocier des contrats d'instruments financiers dès lors qu'ils remplissent les conditions prévues par le règlement général du marché.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Au premier alinéa de l'article 8 de la même loi, les mots : «aux articles 69 et 99» sont remplacés par les mots : «à l'article 69 et les maisons de titres mentionnées à l'article 18».

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
	<p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES SOCIÉTÉS ET AU SECTEUR PUBLIC</p> <p style="text-align: center;">Art. 15</p> <p>I.- L'Etat est autorisé, jusqu'au 30 juin 1998 au plus tard, à céder gratuitement des actions de la Compagnie nationale Air France aux salariés de cette entreprise qui, dans le cadre d'un accord collectif de travail, auront consenti, volontairement et individuellement, à une réduction de leurs salaires pour une durée de trois ans.</p> <p>II.- Ces cessions sont réservées aux salariés de la Compagnie nationale Air France qui, au jour de la signature de l'accord collectif, sont titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée et rémunérés par l'entreprise, ainsi qu'aux mandataires sociaux de celle-ci en fonctions à la même date.</p> <p>III.- La part des actions cédées dans les conditions prévues par la présente loi ne peut excéder, au 30 juin 1998, une fraction du capital de l'entreprise supérieure à 20%.</p>	<p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES SOCIÉTÉS ET AU SECTEUR PUBLIC</p> <p style="text-align: center;">Art. 15</p> <p>I.- <i>(Sans modification)</i></p> <p>II.- Ces cessions ...</p> <p>... accord collectif <i>de travail</i>, sont titulaires...</p> <p>... même date.</p> <p>III.- <i>(Sans modification)</i></p>	<p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES SOCIÉTÉS ET AU SECTEUR PUBLIC</p> <p style="text-align: center;">Art. 15</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

IV.- La valeur des actions attribuées aux salariés ne peut excéder la valeur, actualisée sur la durée de l'accord, des réductions de salaire qu'ils ont consenties, nettes de contribution sociale généralisée et de cotisations sociales et majorées des cotisations patronales et salariales d'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale et de retraite complémentaire, appréciées le jour de l'accord collectif. Elle ne peut excéder pour chaque salarié le plafond annuel retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale applicable au jour de la mise en vigueur de l'accord collectif de travail, multiplié par le nombre d'années d'application de l'accord.

V.- Sur saisine du ministre chargé de l'économie, la commission de la privatisation fixe, en application des dispositions de l'article 3 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 *modifiée* relative aux modalités des privatisations, la valeur de l'entreprise. Cette évaluation est rendue publique.

VI.- Sur avis de la commission de la privatisation et dans un délai de trente jours au plus tard après cet avis, un arrêté du ministre chargé de l'économie évalue le nombre maximal des actions à céder selon les modalités prévues aux III et IV du présent article ainsi que les modalités de la cession. Le nombre des actions qui seront effectivement cédées est déterminé par arrêté du même ministre.

IV.- *Le montant de l'ensemble des actions à céder aux salariés et mandataires sociaux ne peut excéder le montant de l'ensemble des réductions de salaires auxquelles ils ont consenti, actualisé sur la durée de l'accord. Les salaires qui entrent dans la détermination des réductions sont nets de contribution sociale généralisée et de cotisations sociales, et majorés des cotisations patronales et salariales d'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale et de retraite complémentaire, appréciées le jour de la signature de l'accord collectif de travail.*

Le montant de l'ensemble des actions cédées à chaque salarié pendant la durée de l'accord collectif de travail ne peut excéder le plafond annuel retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale applicable le jour de l'entrée en vigueur de l'accord collectif de travail, et multiplié par le nombre d'années pendant lesquelles l'accord collectif de travail est appliqué.

V.- Sur saisine...

...6 août 1986 relative...

... publique.

VI.- Sur avis ...

... de l'économie
fixe le nombre ...

... ministre.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

VII.- Les actions sont allouées proportionnellement au montant de la réduction de salaire consentie par chaque salarié et des majorations définies au IV du présent article. Pour chaque année civile il est procédé, au plus tard le 31 mars de l'année suivante, à la constatation pour chacun des salariés de la réduction de son salaire. Cette constatation entraîne la cession à son profit du nombre d'actions correspondant.

VIII.- Pendant un délai de trois ans à compter du jour où débute la mise en oeuvre des réductions de salaires, ces actions ne peuvent être cédés par le salarié, sauf si l'une des conditions prévues par le troisième alinéa de l'article 13 de l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 modifiée relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés se trouve réalisée.

IX.- Sous réserve des dispositions de l'article 94-A du code général des impôts, la valeur de ces actions n'est pas retenue pour le calcul de l'assiette de tous impôts, taxes et prélèvements assis sur les salaires ou les revenus. Elle n'a pas le caractère d'éléments de salaires pour l'application de la législation du travail et de la sécurité sociale.

X.- Les modalités de mise en oeuvre des dispositions du présent article sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.

VII.- *Sous réserve de l'application des III et IV, le montant des actions attribuées selon la même proportion à chaque salarié ne peut excéder le montant de la réduction de salaire à laquelle il consent. Pour chaque année ...*

... correspondant.

VIII.- Ces actions ne peuvent être cédées par le salarié jusqu'au 30 juin 1998, sauf si l'une des conditions ...

...21 octobre 1986 relative...

... réalisée.

(Alinéa sans modification)

X.- Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions
de la commission

Art. 16

Il est inséré, dans la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés, en son titre VI : « Des sociétés anonymes à participation ouvrière », un article 79-1 ainsi rédigé :

« Art. 79-1.- I.- Lorsqu'une société anonyme à participation ouvrière vient à se trouver dans la situation visée à l'article 241 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée sur les sociétés commerciales, et que sa dissolution n'est pas prononcée, l'assemblée générale extraordinaire peut décider, dans le délai fixé au deuxième alinéa du même article, une modification des statuts de la société entraînant la perte de la forme de société anonyme à participation ouvrière et, par là même, la dissolution de la société coopérative de main-d'oeuvre, nonobstant les dispositions du deuxième alinéa de l'article 77 et toute disposition statutaire contraire.

II.- Si la société coopérative de main-d'oeuvre est dissoute en application des dispositions du I ci-dessus, il est attribué aux participants et anciens participants mentionnés au deuxième alinéa de l'article 79 une indemnisation adéquate. Le montant de cette indemnisation est déterminé en prenant en compte notamment la nature et la portée particulières des droits attachés aux actions de travail.

Cette indemnisation est décidée par l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la société anonyme, après consultation des mandataires de la société coopérative de main-d'oeuvre et au vu du rapport d'un expert indépendant désigné selon des modalités prévues par décret.

III.- Sur décision de l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la société anonyme, l'indemnisation peut prendre la forme d'une attribution d'actions au bénéfice exclusif des participants et anciens participants visés au deuxième alinéa de l'article 79.

Art. 16

Il est inséré, dans le titre VI de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés, un article 79-1 ainsi rédigé :

« Art. 79-1.- I.-...

...24 juillet
1966 sur les sociétés ...

... contraire.

II.- (Sans modification)

(Alinéa sans modification)

Art. 16

(Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Ces actions peuvent être créées par prélèvement sur les primes et réserves disponibles. La société anonyme peut également acquérir ses propres actions, par dérogation aux dispositions de l'article 217 de la loi du 24 juillet 1966 mentionnée au I, afin de les attribuer, dans le délai d'un an à compter de leur acquisition, aux participants et anciens participants visés au deuxième alinéa de l'article 79.

Les actions ainsi attribuées ne peuvent être cédées qu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la dissolution de la société coopérative de main d'oeuvre.

Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédent, l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la société anonyme peut décider de confier la gestion de ces actions à un fonds commun de placement d'entreprise, régi par les dispositions de l'article 21 du chapitre III de la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création des fonds communs de créances, spécialement et exclusivement constitué à cet effet au plus tard le jour de l'attribution des actions. Dans ce cas, les parts du fonds et les actions qui en constituent l'actif ne peuvent être cédées qu'à l'expiration du délai mentionné à l'alinéa précédent. Le règlement de ce fonds est approuvé par la voie d'un accord collectif de travail.

IV.- Pour l'application des dispositions prévues par le présent article, les décisions prises par l'assemblée générale des actionnaires de la société anonyme s'imposent de plein droit à tout actionnaire et à tout porteur ou titulaire de titres obligataires ou donnant immédiatement ou à terme accès au capital.

V.- L'indemnisation est répartie entre les ayants droit, en tenant compte de la durée de leurs services dans la société, de l'ancienneté acquise dans la coopérative de main d'oeuvre et de leur niveau de rémunération.

Ces actions...

...la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 précitée afin de ...

...l'article 79.

(Alinéa sans modification)

Nonobstant ...

...de l'article 21 de la loi n° 88-1201 ...

...travail.

IV.- *(Sans modification)*

V.- *(Sans modification)*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions
de la commission

Après dissolution de la société coopérative de main d'oeuvre, et dans un délai de six mois après délibération de l'assemblée générale extraordinaire de la société anonyme fixant le montant et la forme de cette indemnisation, cette répartition est effectuée conformément aux décisions prises par l'assemblée générale de la société coopérative, sur proposition de ses mandataires. A défaut de répartition dans ce délai de six mois, celle-ci est effectuée par un mandataire-liquidateur désigné par le président du tribunal de commerce du ressort du siège social de la société.

Les dispositions du troisième alinéa de l'article 79 sont applicables dans le cas visé au présent V.

VI.- L'indemnisation visée au II ou, le cas échéant, la valeur des actions attribuées à ce titre, n'ont pas le caractère d'éléments de salaires pour l'application de la législation du travail et de la sécurité sociale. Elles ne sont pas retenues pour le calcul de l'assiette de tous impôts, taxes et prélèvements assis sur les salaires ou les revenus, sous réserve des dispositions de l'article 94-A du code général des impôts.

Art. 17

Il est ajouté à la loi n° 86-912 du 6 août 1986 *modifiée* relative aux modalités des privatisations un article 3-1 ainsi rédigé :

« Art. 3-1.- La commission de la privatisation peut demander aux commissaires aux comptes des entreprises faisant l'objet des opérations pour lesquelles elle est saisie tout renseignement sur l'activité et la situation financière des dites entreprises. Les commissaires aux comptes sont alors déliés à son égard du secret professionnel. »

VI.- (Sans modification)

Art. 17

Il est *inséré*, dans la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative ...

...rédigé :

(Alinéa sans modification)

Art. 17

(Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

*Art. additionnel
après l'article 17*

*I. - Il est inséré après le a)
du I de l'article 164 de
l'ordonnance n° 58-1374 du
30 décembre 1958 portant loi de
finances pour 1959, deux alinéas
ajoutés :*

*« Il est également fournis
chaque année au Parlement les
comptes consolidés de l'ensemble
des entreprises dont l'Etat détient
directement ou indirectement plus
de 50 % du capital, et dont la
tutelle technique relève des
ministres chargés de l'économie,
de l'industrie, de la défense, des
transports ou de la
communication.*

*"Ces comptes sont
consolidés selon les principes
énoncés aux articles 357-1, 357-5
à 357-8 de la loi n° 66-537 du
24 juillet 1966 sur les sociétés
commerciales, et dans des
conditions fixées par décret en
Conseil d'Etat."*

*II. - Cette disposition devra
être mise en oeuvre avant le
1er octobre 1995, pour les comptes
de l'exercice 1994.*

Art. 18

Art. 18

Art. 18

(Loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987
- Art. 5)

La représentation des
collectivités territoriales au sein des
conseils d'administration des
sociétés d'économie mixte
concessionnaires d'ouvrages routiers
nationaux est organisée dans les
conditions prévues aux quatre
premiers alinéas de l'article 8 de la
loi n° 83-697 du 7 juillet 1983
relative aux sociétés d'économie
mixte locales.

L'article 5 de la loi
n° 87-1128 du 31 décembre 1987 mo-
difiant l'article L. 313-1 du code de
la construction et de l'habitation et
portant création de l'Agence natio-
nale pour la participation des em-
ployeurs à l'effort de construction est
abrogé.

(Sans modification)

(Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Art. 19

Le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder, dans la limite de 500 millions de francs, la garantie de l'Etat aux emprunts destinés au financement du Laboratoire français de fractionnement et des biotechnologies.

Art. 19

(Sans modification)

Art. 19

(Sans modification)

*Les articles 19 bis à 20 quater
examen*

*(nouveaux) ont été examinés
sont contenues dans l'avis*

*par la commission des lois
n° 539 de M. Etienne Dailly*

et les conclusions de cet

*Art. additionnel
après l'article 20 quater*

Il est inséré, après l'article 12 de la loi n° 88-14 du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs, les articles 12-1 à 12-3 ainsi rédigés :

-Article 12-1 .- Lorsque plusieurs investisseurs, personnes physiques, identifiés ont subi des préjudices individuels qui ont été causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune, toute association mentionnée à l'article 12 de la présente loi peut, si elle a été mandatée par au moins deux des investisseurs concernés, agir en réparation devant toute juridiction, au nom de ces investisseurs.

«Le mandat ne peut être sollicité par voie d'appel public télévisé ou radiophonique, ni par voie d'affichage, de tract ou de lettre personnalisée. Il doit être donné par écrit par chaque investisseur.»

13
Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

-Article 12-2.- Tout investisseur ayant donné son accord, dans les conditions prévues à l'article 12-1, à l'exercice d'une action devant une juridiction pénale est considéré en ce cas comme exerçant les droits reconnus à la partie civile en application du code de procédure pénale. Toutefois, les significations et notifications qui concernent l'investisseur sont adressées à l'association.»

-Article 12-3. - L'association qui exerce une action en justice en application des articles 12-1 et 12-2 ci-dessus peut se constituer partie civile devant le juge d'instruction ou la juridiction de jugement du siège social ou du lieu d'habitation de la personne mise en cause ou, à défaut, du lieu de la première infraction.»

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

TITRE IV

DISPOSITIONS PORTANT
RÉFORME DE LA PROFESSION
D'EXPERT-COMPTABLE

TITRE IV

DISPOSITIONS PORTANT
RÉFORME DE LA PROFESSION
D'EXPERT-COMPTABLE

TITRE IV

DISPOSITIONS PORTANT
RÉFORME DE LA PROFESSION
D'EXPERT-COMPTABLE

*Les articles 21 à 33 bis
cet examen*

*(nouveau) ont été examinés
sont contenues dans l'avis*

*par la commission des lois
n° 539 de M. Etienne Dailly.*

et les conclusions de

TITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES AU
RÉGIME ÉCONOMIQUE DES
TABACS

TITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES AU
RÉGIME ÉCONOMIQUE DES
TABACS

TITRE V
DISPOSITIONS RELATIVES AU
RÉGIME ÉCONOMIQUE DES
TABACS

Art. 34

Art. 34

Art. 34

Art. 565 (code général des impôts)

L'article 565 du code
général des impôts est ainsi modifié :

(Alinéa sans modification)

(Sans modification)

1.- L'introduction et la commercialisation en gros en France continentale des tabacs manufacturés en provenance des Etats membres de la Communauté économique européenne et originaires de ces Etats ou mis en libre pratique dans l'un de ceux-ci peuvent être effectuées par toute personne physique ou morale qui s'établit en qualité de fournisseur en vue d'exercer cette activité dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

I.- Au 1, le mot «continentale» est remplacé par le mot : «métropolitaine».

(Alinéa sans modification)

2.- Sur ce même territoire, l'importation et la commercialisation en gros des tabacs manufacturés autres que ceux mentionnés au 1 sont réservés à l'Etat. Il en est de même de toute fabrication et de vente au détail des tabacs manufacturés.

II.- Au 2, les mots : «Je toute fabrication et de vente» sont remplacés par les mots : «de la vente».

(Alinéa sans modification)

III.- Le 2 est complété par l'alinéa suivant :

III.- Le 2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

«La fabrication des tabacs manufacturés est réservée à l'Etat en France continentale. Dans les départements de Corse, la fabrication des tabacs manufacturés peut être effectuée par toute personne physique ou morale qui s'établit en qualité de fabricant en vue d'exercer cette activité dans des conditions fixées par décret. Les dispositions des articles 570 et 571 sont applicables à cette personne en tant que fournisseur.»

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. 570 (code général des impôts)</p> <p>Selon les modalités fixées par voie réglementaire, tout fournisseur est soumis aux obligations suivantes :</p> <p>3° Consentir à chaque débitant une remise dont le taux est fixé par arrêté.</p>	<p>Art. 35</p> <p>Au 3° de l'article 570 du même code, les mots : «le taux est fixé par arrêté» sont remplacés par les mots : «les taux sont fixés par arrêté pour la France continentale, d'une part, et pour les départements de Corse, d'autre part».</p>	<p>Art. 35</p> <p>(Sans modification)</p>	<p>Art. 35</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>Art. 574 (code général des impôts)</p> <p>Les conditions d'application dans les départements d'outre-mer des articles 565 et 567 à 572 sont fixées par voie réglementaire.</p> <p>Dans les départements de Corse, le régime économique des tabacs actuellement en vigueur est maintenu.</p>	<p>Art. 36</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 574 du même code est supprimé.</p>	<p>Art. 36</p> <p>(Sans modification)</p>	<p>Art. 36</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>Art. 268 (code des douanes)</p> <p>1.- Les cigarettes, les cigares et cigarillos, le tabac à fumer, le tabac à mâcher et le tabac à priser, destinés à être consommés dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, sont passibles d'un droit de consommation.</p> <p>Pour les produits des espèces fabriquées et vendues au public en France continentale, le droit de consommation est fixé à des taux permettant leur vente au détail à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion à des prix égaux aux deux tiers des prix de vente au détail en France continentale s'il s'agit de cigarettes et de tabac à fumer, à mâcher et à priser, et aux 95/100 des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de cigares et cigarillos.</p>	<p>Art. 37</p> <p>I - Le premier alinéa du 1. de l'article 268 du code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>«1.- Les cigarettes, les cigares, cigarillos, les tabacs à mâcher, les tabacs à priser, les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, destinés à être consommés dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, sont passibles d'un droit de consommation.»</p>	<p>Art. 37</p> <p>I.- Le premier ...</p> <p>...est ainsi rédigé :</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p><i>I bis (nouveau).- Dans le deuxième alinéa du 1. du même article 268, les mots : «de cigarettes et de tabacs à fumer, à mâcher et à priser» sont remplacés par les mots : «de cigarettes, de tabacs à mâcher, de tabacs à priser, de tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et des autres tabacs à fumer.»</i></p>	<p>Art. 37</p> <p>(Sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. 268 bis (code des douanes)</p>	<p>II - a) Le premier alinéa du 1. de l'article 268 bis du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>II.- a) Le premierest ainsi rédigé :</p>	
<p>1.- Les cigarettes, les cigares, les cigarillos, les tabacs à fumer, les tabacs à mâcher et les tabacs à priser destinés à être consommés en Corse sont passibles d'un droit de consommation.</p>	<p>«1. Les cigarettes, les cigares, les cigarillos, les tabacs à mâcher, les tabacs à priser, les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, destinés à être consommés dans les départements de Corse, sont passibles d'un droit de consommation.»</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>Pour les produits des espèces fabriquées et vendues au public en France continentale, le droit de consommation est fixé à des taux permettant leur vente au détail en Corse à des prix égaux aux deux tiers des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de cigarettes et de tabacs à fumer, à mâcher ou à priser, et aux 85/100 des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de cigares et de cigarillos.</p>	<p>b) Au deuxième alinéa du 1. du même article :</p>	<p>b) (Sans modification)</p>	
<p>4.- Le produit du droit de consommation est affecté au financement de travaux de mise en valeur de la Corse et versé à concurrence :</p>	<p>- les mots : «en Corse» sont remplacés par les mots : «dans les départements de Corse» ;</p>	<p>III.- Au... ... départements et les mots : « à un compte spécial du Trésor » sont remplacés par les mots : « au budget de la collectivité territoriale de Corse ».</p>	
<p>- d'un quart au budget du département de la Corse ;</p>	<p>- les mots : «de cigarettes et de tabacs à fumer, à mâcher ou à priser» sont remplacés par les mots : «de cigarettes, de tabacs à mâcher, de tabacs à priser, de tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et des autres tabacs à fumer.»</p>		
<p>- de trois quarts au budget de la région Corse.</p>	<p>III - Au 4. du même article 268 bis, les mots : «du département» sont remplacés par les mots : «des départements».</p>		
<p>Art. 572 (code général des impôts)</p>	<p>Art. 38</p>	<p>Art. 38</p>	<p>Art. 38</p>
<p>Sous réserve des dispositions propres aux départements de Corse et à ceux d'outre-mer, le prix de détail de chaque produit est unique pour l'ensemble du territoire. Il est fixé dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Le premier alinéa de l'article 572 du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Le premierpar deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>(Sans modification)</p>
	<p>«Le prix de détail de chaque produit est unique pour l'ensemble du territoire et librement déterminé par les fabricants et les fournisseurs agréés. Il est applicable après avoir été homologué dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
(loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 - Art. 18)	Toutefois, dans les départements de Corse et d'Outre-mer, le prix de détail est déterminé conformément aux dispositions des articles 268 et 268 bis du code des douanes.	<i>(Alinéa sans modification)</i>	
La limite de 65.000 F prévue au 4 de l'article 39 du code général des impôts est portée à 75.000 F pour les véhicules dont la première mise en circulation est intervenue à compter du 1er novembre 1993.	<p style="text-align: center;">TITRE VI</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS DIVERSES</p> <p style="text-align: center;">Art. 39</p> <p>La limite de 75.000 F prévue à l'article 18 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est portée à 100.000 F.</p>	<p style="text-align: center;">TITRE VI</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS DIVERSES</p> <p style="text-align: center;">Art. 39</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>	<p style="text-align: center;">TITRE VI</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS DIVERSES</p> <p style="text-align: center;">Art. 39</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
(Loi de finances n° 93-1352 du 30 décembre 1993 - Art. 15)			<i>Art. additionnel après l'article 39</i>
I. Par dérogation aux dispositions de l'article 109 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989), les titulaires d'un plan d'épargne populaire qui retiennent leurs fonds entre le 22 septembre 1993 et le 30 juin 1994 bénéficient du versement de la somme des primes et de leurs intérêts capitalisés.			<p><i>I - Dans le premier alinéa du 1 de l'article 15 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993), la date "30 juin" est remplacée par la date "31 décembre".</i></p> <p><i>II - La perte de ressources résultant du I est compensée par une majoration à due concurrence du tarif des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</i></p>
Art. 38 (code général des impôts)		Art. 39 bis (nouveau)	Art. 39 bis (nouveau)
		Le 7 de l'article 38 du code général des impôts est ainsi modifié :	I.- Le 7... ...modifié :
		1°. A la première phrase du premier alinéa, après les mots : « offre publique d'échange », sont insérés les mots : « ou de la conversion d'obligations en actions ».	<i>(Alinéa sans modification)</i>
7. Le profit ou la perte résultant de l'échange d'actions effectué dans le cadre d'une offre publique d'échange, réalisée conformément à la réglementation en vigueur, est compris dans le résultat de l'exercice au cours duquel les actions reçues en échange sont cédées. Dans ce cas, le profit ou la perte résultant de la cession ultérieure de ces titres est déterminé par rapport à la valeur que les actions remises à l'échange avaient du point de vue fiscal.		2°. A la seconde phrase du premier alinéa, après les mots : « remises à l'échange », sont insérés les mots : « ou les obligations converties ».	<i>(Alinéa sans modification)</i>

Texte en vigueur

Toutefois, en cas d'échange avec soulte, la plus-value réalisée est, à concurrence du montant de la soulte reçue, comprise dans le bénéfice de l'exercice au cours duquel intervient l'échange. Le montant imposable peut bénéficier du régime des plus-values à long terme prévu à l'article 39 *duodecies*, dans la limite de la plus-value réalisée sur les titres détenus depuis deux ans au moins.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

3°.- A la première phrase du deuxième alinéa, après les mots : «en cas d'échange» sont insérés les mots : «ou de conversion», et après les mots : «l'échange» ajouter les mots : «ou la conversion».

4°.- A la seconde phrase du deuxième alinéa, le mot «titres» est remplacé par le mot «actions».

Les dispositions du présent article s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 1993.

Propositions de la commission

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Les dispositions...
...s'appliquent aux conversions d'obligations en actions réalisées à compter du 1er janvier 1993.

II.- La perte de ressources résultant de la nouvelle rédaction du sixième alinéa du I est compensée par un relèvement de concurrence du tarif du droit de consommation sur les tabacs visé aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Art. 62 (code général des impôts)

Les traitements, remboursements forfaitaires de frais et toutes autres rémunérations sont soumis à l'impôt sur le revenu au nom de leurs bénéficiaires s'ils sont admis en déduction des bénéfices soumis à l'impôt sur les sociétés par application de l'article 211, même si les résultats de l'exercice social sont déficitaires, lorsqu'ils sont alloués :
Aux gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée n'ayant pas opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes dans les conditions prévues à l'article 3-IV du décret n° 65-594 du 20 mai 1955 modifié ou dans celles prévues à l'article 239 bis AA ;

Aux gérants des sociétés en commandite par actions ;

Aux associés en nom des sociétés de personnes, aux membres des sociétés en participation et aux associés mentionnés aux 4° et 5° de l'article 8 lorsque ces sociétés ou exploitations ont opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Le montant imposable des rémunérations visées à l'alinéa précédent est déterminé sous déduction des frais inhérents à l'exploitation sociale et effectivement supportés par les bénéficiaires dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que des intérêts des emprunts visés aux 2° quater et 2° quinquies de l'article 83 dans les conditions et limites énoncées à cet article. Le revenu net ainsi obtenu est retenu dans les bases de l'impôt sur le revenu après application d'un abattement calculé dans les conditions prévues aux quatrième, cinquième, sixième et septième alinéas du a du 5 de l'article 158.

Art. 39 ter (nouveau)

Art. 39 ter (nouveau)

(Sans modification)

A la fin de la première phrase du dernier alinéa de l'article 62 du code général des impôts, les mots : « dans les conditions et limites énoncées à cet article », sont remplacés par les mots : « et des cotisations et primes versées au titre des régimes et contrats visés au deuxième alinéa de l'article 154 bis dans les conditions et limites énoncées à ces articles ».

Art. 199 nonies (code général des impôts)

I.- Du 12 septembre 1984 au 31 décembre 1989, tout contribuable qui fait construire ou acquiert un logement neuf situé en France et qui le destine à une location dont le produit est imposé dans la catégorie des revenus fonciers bénéficie d'une réduction d'impôt sur le revenu

Art. 39 quater (nouveau)

Art. 39 quater (nouveau)

(Sans modification)

Le deuxième alinéa du 2° de l'article 199 nonies du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :

2° Les fondations doivent être achevées avant le 31 décembre 1989.

Le propriétaire doit s'engager à louer le logement nu à l'usage de résidence principale pendant les neuf années qui suivent celle au titre de laquelle la réduction est effectuée.

« Cette obligation est satisfaite si le bénéficiaire de la réduction peut produire un bail écrit remplissant les mêmes conditions de durée. »

En cas de non-respect de l'engagement ou de cessation du logement, la réduction pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de la rupture de l'engagement ou de celle de la cessation. Il en est de même en cas de violation des conditions de la location.

Les dispositions du 7° de l'article 199 undecies s'appliquent à cette réduction d'impôt.

Les locations conclues à compter du 1er janvier 1993 avec des membres du foyer fiscal du contribuable, ses ascendants ou descendants n'ouvrent pas droit au bénéfice de la réduction d'impôt : Abrogé pour les locations conclues à compter du 1er janvier 1994.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<i>Les articles 40 et 41 examens</i>	<i>ont été examinés par la sont contenues dans l'avis</i>	<i>commission des lois et les n° 539 de M. Etienne Dailly</i>	<i>conclusions de cet</i>
<i>L'article 42 cet examen</i>	<i>a été examiné par la sont contenues dans l'avis</i>	<i>commission des affaires n° 534 de M. Jean Madelain.</i>	<i>sociales et les conclusions de</i>
<i>L'article 43 examen</i>	<i>a été examiné par la sont contenues dans l'avis</i>	<i>commission des lois et les n° 539 de M. Etienne Dailly</i>	<i>conclusions de cet</i>
Art. 257 (code général des impôts)		Art. 44 (nouveau)	Art. 44 (nouveau)
Sont également soumis à la taxe sur la valeur ajoutée :		<p><i>Le transfert de propriété à titre onéreux d'un immeuble bâti entrant dans le champ d'application du 7° de l'article 257 du code général des impôts d'une commune à une communauté de communes en application du troisième alinéa de l'article L. 167-3 du code des communes, n'est pas pris en compte pour l'application du 2 du 7° de l'article 257 précité.</i></p>	(Sans modification)
7° Les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles			
2 Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables :			
Aux opérations portant sur des immeubles ou parties d'immeubles qui sont achevés depuis plus de cinq ans ou qui, dans les cinq ans de cet achèvement, ont déjà fait l'objet d'une cession à titre onéreux à une personne n'intervenant pas en qualité de marchand de biens;			
Aux opérations portant sur des droits sociaux qui sont afférents à des immeubles ou parties d'immeubles achevés depuis plus de cinq ans ou qui, dans les cinq ans de l'achèvement de ces immeubles ou parties d'immeubles, ont déjà fait l'objet d'une cession à titre onéreux à une personne n'intervenant pas en qualité de marchand de biens.			
Art. L. 167-3 (code des communes)			
La communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.			
Elle exerce de plein droit aux lieux et places des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :			
2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. 795 A (code général des impôts)</p> <p>Sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit les biens immeubles par nature ou par destination qui sont, pour l'essentiel, classés ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, ainsi que les biens meubles qui en constituent le complément historique ou artistique, dès lors que les héritiers, les donataires ou les légataires ont souscrit avec les ministres chargés de la culture et des finances une convention à durée indéterminée prévoyant le maintien dans l'immeuble des meubles exonérés et leurs conditions de présentation, les modalités d'accès du public ainsi que les conditions d'entretien des biens exonérés, conformément à des dispositions types approuvées par décret.</p> <p>En cas de non-respect des règles fixées par cette convention, les biens exonérés sont soumis aux droits de mutation sur la base de leur valeur au jour où la convention n'est pas respectée ou de la valeur déclarée lors de la donation ou du décès si cette valeur est supérieure et aux taux auxquels ils auraient été soumis lors de leur transmission.</p>		<p>Art. 45 (nouveau)</p> <p>I. - L'article 795 A du code général des impôts est complété par six alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les dispositions des premiers et deuxième alinéas s'appliquent, dans les mêmes conditions, aux parts des sociétés civiles qui détiennent en pleine propriété et gèrent des biens mentionnés au premier alinéa et dont les revenus sont imposés dans la catégorie des revenus fonciers. Ces sociétés doivent être constituées uniquement entre personnes parentes en ligne directe ou entre frères et sœurs, leurs conjoints et, le cas échéant, les enfants de ces différentes personnes. Les parts de ces sociétés doivent rester la propriété de ces personnes ou de leurs descendants.</p>	<p>Art. 45 (nouveau)</p> <p>(Sans modification)</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions
de la commission

(Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993
- Art. 8)

Le gain net imposable retiré de la cession de parts ou actions mentionnées au 1 bis de l'article 92 B du code général des impôts réalisée du 1er octobre 1993 au 30 septembre 1994 peut, sur demande du contribuable, être exonéré lorsque le produit de la cession est investi dans un délai de deux mois dans l'acquisition ou la construction d'un immeuble affecté exclusivement à l'habitation et situé en France ou dans la réalisation de travaux de reconstruction ou d'agrandissement.

« L'exonération de ces parts ne s'applique qu'à concurrence de la fraction de leur valeur nette qui correspond aux biens mentionnés au premier alinéa. Elle est, par ailleurs, subordonnée aux conditions suivantes :

a) Les parts doivent être détenues depuis plus de deux ans par le donateur ou le défunt lorsque celui-ci les a souscrites ou acquises à titre onéreux;

b) Les parts doivent rester le propriété du donataire, héritier ou légataire pendant un délai de cinq ans à compter de la date de la transmission à titre gratuit. Lorsque cette condition n'est pas respectée, les droits sont rappelés, majorés de l'intérêt de retard visé à l'article 1727;

c) Les bénéficiaires de la mutation à titre gratuit doivent prendre l'engagement d'adhérer à la convention mentionnée au premier alinéa qui aura été signée entre la société civile et les ministres de la culture et des finances.

d) Cette mesure s'applique à compter du 1er janvier 1995.»

II.- Les conditions d'application du I et notamment les obligations déclaratives sont déterminées par décret.

Art 46 (nouveau)

Au premier alinéa de l'article 8 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993), les mots : « 30 septembre » sont remplacés par les mots : « 31 décembre ».

Art 46 (nouveau)

(Sans modification)

Texte en vigueur

Art. 793 (code général des impôts)

Sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit:

1.

2.

4° Lors de leur première transmission à titre gratuit, les immeubles acquis neufs ou en état futur d'achèvement dont la déclaration de l'achèvement des travaux prévue par la réglementation de l'urbanisme est déposée avant le 1er juillet 1994 à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble concerné a été édifié et dont l'acquisition par le donateur ou le défunt est constatée par un acte authentique signé entre le 1er juin 1993 et le 1er septembre 1994.

*L'article 47 (nouveau)
cet examen*

Texte du projet de loi

*a été examiné par la
sont contenues dans l'avis*

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

*commission des affaires
n° 534 de M. Jean Madelain.*

Art 48 (nouveau)

Il est inséré, dans le chapitre III bis du titre premier de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, un article 19-3 ainsi rédigé :

"Art. 19-3. - Les collectivités territoriales de la République peuvent apporter leur concours au développement et à la promotion des activités physiques et sportives, sous réserve de la conclusion avec les bénéficiaires de conventions fixant les objectifs d'intérêt public local.

«Ce concours prend la forme de subventions aux groupements sportifs mentionnés à la section II du chapitre II du titre premier de la présente loi.

**Propositions
de la commission**

*Art. additionnel
après l'article 46*

I. - Dans le premier alinéa du 4° du 2 de l'article 793 du code général des impôts, la date : "1er septembre 1994" est remplacée par la date : "31 décembre 1994".

II. - Les pertes de recettes qui découlent du paragraphe I sont compensées par une majoration à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

sociales et les conclusions de

Art 48 (nouveau)

(Alinéa sans modification)

«Art. 19-3. - Les concours financiers que les collectivités territoriales peuvent accorder aux groupements sportifs mentionnés à l'article 11 de la présente loi prennent la forme exclusive de subventions dont le versement est lié à la conclusion de conventions avec les bénéficiaires.

Alinéa supprimé

Texte en vigueur.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

*L'article 49 (nouveau)
cet examen*

*a été examiné par la
sont contenues dans l'avis*

*commission des affaires
n° 534 de M. Jean Madelain.*

sociales et les conclusions de

Art. L. 125-6 (code assurances)

Art 50 (nouveau)

Art 50 (nouveau)

Dans les terrains classés inconstructibles par un plan d'exposition aux risques naturels prévisibles, défini par le premier alinéa de l'article 5-1 de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982, l'obligation prévue au premier alinéa de l'article L. 125-2 ne s'impose pas aux entreprises d'assurance à l'égard des biens et activités mentionnés à l'article L. 125-1, à l'exception, toutefois, des biens et des activités existant antérieurement à la publication de ce plan.

1.- Les quatrième et cinquième alinéas de l'article L.125-6 du code des assurances sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

(Alinéa sans modification)

A l'égard des biens et des activités situés dans les terrains couverts par un plan d'exposition, qui n'ont cependant pas été classés inconstructibles à ce titre, les entreprises d'assurance peuvent exceptionnellement déroger aux dispositions de l'article L. 125-2, deuxième alinéa, sur décision d'un bureau central de tarification, dont les conditions de constitution et les règles de fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

• A l'égard des biens et des activités couverts par un plan d'exposition, les entreprises d'assurance peuvent exceptionnellement déroger aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L.125-2, sur décision d'un bureau central de tarification, dont les conditions de constitution et les règles de fonctionnement sont fixées par décret, lorsque le propriétaire ou l'exploitant ne se sera pas conformé dans un délai de cinq ans aux prescriptions visées par le premier alinéa de l'article 5-1 de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982.

• A l'égard des biens et des activités situés sur des terrains couverts par un plan ...

...fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsque ...

A l'égard des biens et activités couverts par un plan d'exposition et implantés antérieurement à sa publication, la même possibilité de dérogation pourra être ouverte aux entreprises d'assurance lorsque le propriétaire ou l'exploitant ne se sera pas conformé dans un délai de cinq ans aux prescriptions visées au premier alinéa de l'article 5-1 de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982.

... 1982.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

(Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 -
Art.5-I)

I.- L'Etat élabore et met en application des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles, qui déterminent notamment les zones exposées et les techniques de prévention à y mettre en oeuvre tant par les propriétaires que par les collectivités ou les établissements publics. Ces plans déterminent, en outre, les dispositions à prendre pour éviter de faire obstacle à l'écoulement des eaux et de restreindre, d'une manière nuisible, les champs d'inondation. Ces plans sont élaborés et révisés dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Ils valent servitude d'utilité publique et sont annexés au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L.123-10 du Code de l'urbanisme.

Art. L. 125-6 (code assurances)

Lorsqu'un assuré n'est vu refuser par trois entreprises d'assurance l'application des dispositions du présent chapitre, il peut saisir le bureau central de tarification, qui impose à l'une des entreprises d'assurance concernées, que choisit l'assuré, de le garantir contre les effets des catastrophes naturelles.

Art. L.109 (code des postes et télécommunications)

Est acquis à l'Etat le solde de tout compte courant postal sur lequel aucune opération n'a été faite depuis dix ans.

II.- Dans le septième alinéa de l'article L.125-6 du code des assurances, le mot : "trois" est remplacé par le mot : "deux".

II.- (Sans modification)

Art 51 (nouveau)

Le premier alinéa de l'article 109 du code des postes et télécommunications est ainsi rédigé :

Art 51 (nouveau)

(Sans modification)

"Est acquis à l'Etat le solde de tout compte courant postal qui n'a fait l'objet, de la part des ayants droit, d'aucune opération ou réclamation depuis trente ans".

Texte en vigueur

Art. L.511-2 (code rural)

Les chambres d'agriculture sont des établissements publics; elles peuvent, en cette qualité, acquérir, recevoir, posséder, emprunter, aliéner, ester en justice.

Art. 6 (code de l'artisanat)

Les chambres de métiers sont instituées par décrets pris sur le rapport du ministre chargé de l'artisanat, du ministre du travail et du ministre chargé de l'enseignement technique.

Elles sont des établissements publics.

(Loi du 9 avril 1898 - Art. 1er)

Les chambres de commerce et d'industrie sont, auprès des pouvoirs publics, les organes des intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription.

Elles sont des établissements publics.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art 52 (nouveau)

I.- Les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers sont des établissements publics économiques.

II.-Au premier alinéa de l'article L.511-2 du code rural, au deuxième alinéa de l'article 6 du code de l'artisanat et au deuxième alinéa de l'article premier de la loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce et d'industrie, le mot : "économiques" est inséré après les mots : « établissements publics ».

Propositions de la commission

Art 52 (nouveau)

Supprimé