

N° 114

---

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 2004

**RAPPORT**

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
Rapporteur général

TOME 2 : Examen des articles 30 à 63 (nouveau)

---

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1921, 1970, 1976 et T.A. 364**

**Sénat : 112 (2004-2005)**

---

**Lois de finances rectificatives.**

## SOMMAIRE

Pages

• <b>ARTICLE 30</b> Mise en œuvre de la réforme du régime fiscal des distributions .....	7
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 30</b> Réforme du régime fiscal des plus-values à long terme .....	19
• <b>ARTICLE 31</b> Mise en conformité avec le droit communautaire du régime d'imposition des produits de certains placements à revenu fixe de source étrangère .....	27
• <b>ARTICLE 32</b> Aménagement des exonérations d'impôt sur les sociétés et d'impôts directs locaux en faveur des sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté.....	30
• <b>ARTICLE 33</b> Adaptation des dispositions fiscales à l'évolution des règles comptables et assouplissement des règles de transfert des déficits lors d'opérations de fusion .....	41
• <b>ARTICLE 34</b> Légalisation de la règle de l'intangibilité du bilan d'ouverture .....	51
• <b>ARTICLE 35</b> Transposition de la directive communautaire 2003/123/CE du Conseil du 22 décembre 2003 .....	61
• <b>ARTICLE 35 bis (nouveau)</b> Eligibilité au crédit d'impôt recherche d'activités externalisées auprès d'organismes de recherche établis hors de France dans l'espace économique européen .....	69
• <b>ARTICLE 36</b> Crédit d'impôt au profit des petites et moyennes entreprises qui exposent des dépenses d'équipement dans les technologies de l'information.....	71
• <b>ARTICLE 36 bis (nouveau)</b> Aménagement du plafond de déduction pour aléas pratiquée par les exploitants agricoles en fonction du volume de main d'œuvre employée.....	78
• <b>ARTICLE 36 ter (nouveau)</b> Extension du crédit d'impôt pour les dépenses de production d'œuvres cinématographiques à la production audiovisuelle.....	82
• <b>ARTICLE 37</b> Simplification des règles de détermination des revenus fonciers .....	91
• <b>ARTICLE 38</b> Aménagement du régime d'imposition des plus-values immobilières des particuliers.....	95
• <b>ARTICLE 38 bis (nouveau)</b> Aménagement du régime d'exonération des plus-values professionnelles institué par la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement.....	101
• <b>ARTICLE 39</b> Réforme du financement des chambres de commerce et d'industrie .....	103
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 39</b> Exonération de taxe sur le foncier bâti des entreprises réalisant des immeubles pour le compte de l'Etat dans le cadre des partenariats public-privé prévus par la loi d'orientation pour la sécurité intérieure.....	112

● <b>ARTICLE 40 Fixation des coefficients de majoration des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 2005</b> .....	114
● <b>ARTICLE 40 bis (nouveau) Mise en œuvre de la contribution visant à l'élimination des déchets résultant de la distribution gratuite d'imprimés non sollicités</b> .....	118
● <b>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 40 ter (nouveau) Assouplissement des compétences en matière de transport, de tri et de stockage des ordures ménagères</b> .....	121
● <b>ARTICLE 40 ter (nouveau) Amélioration du système de recouvrement des produits non fiscaux</b> .....	122
● <b>ARTICLE 40 quater (nouveau) Eligibilité aux attributions du FCTVA des investissements réalisés sur les biens appartenant au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres</b> .....	125
● <b>ARTICLE 40 quinquies (nouveau) Eligibilité aux attributions du FCTVA des investissements réalisés sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales</b> .....	130
● <b>ARTICLE 40 sexies (nouveau) Communes isolées et institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères</b> .....	134
● <b>ARTICLE 40 septies (nouveau) Part fixe dans la détermination de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères</b> .....	135
● <b>ARTICLE 40 octies (nouveau) Exonération de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères</b> .....	137
● <b>ARTICLE 40 nonies (nouveau) Extension à certains EPCI de la possibilité d'instituer le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux</b> .....	139
● <b>ARTICLE 40 decies (nouveau) Prise en compte du produit de la compensation pour l'abattement de 25 % des bases de taxe professionnelle en Corse dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale</b> .....	147
● <b>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 40 undecies (nouveau) Dispositif visant à prévenir certains montages tendant à réduire abusivement les bases de taxe professionnelle</b> .....	149
● <b>ARTICLE 40 undecies (nouveau) Aménagement des règles d'assujettissement à la taxe professionnelle des biens mis à disposition d'une personne par une autre</b> .....	151
● <b>ARTICLE 41 Date d'effet des fusions et scissions de communes</b> .....	163
● <b>ARTICLE 42 Transposition de la directive 2003/92/CE du 7 octobre 2003 concernant les règles relatives au lieu de taxation, en matière de TVA, des livraisons de gaz naturel et d'électricité</b> .....	165
● <b>ARTICLE 42 bis (nouveau) Périodicité de l'option à la TVA des établissements financiers</b> .....	168
● <b>ARTICLE 42 ter (nouveau) Extension aux commissions perçues sur les actions de l'exclusion de l'option à la TVA</b> .....	169
● <b>ARTICLE 42 quater (nouveau) Extension aux opérations des OPCVM du régime d'exonération de TVA prévu pour les opérations des FCP</b> .....	170

•ARTICLE 43 Dématérialisation des déclarations en douane .....	171
•ARTICLE 44 Simplification des formalités de garantie à l'importation et à l'introduction des ouvrages en métaux précieux et à la suppression de la distinction des dénominations « or » et « alliages d'or » .....	175
•ARTICLE 45 Institution d'une redevance pour le financement des contrôles phytosanitaires à l'importation de végétaux et produits végétaux.....	183
•ARTICLE 46 Adaptation du droit de communication et du droit de visite dont disposent les agents des douanes .....	187
•ARTICLE 47 Renforcement du contrôle de produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sous condition d'emploi.....	192
•ARTICLE 48 Instauration d'un nouveau pouvoir de saisie au profit des agents des douanes.....	195
•ARTICLE 48 bis (nouveau) Suppression du droit de timbre de dimension.....	197
•ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 48 bis (nouveau) Possibilité de paiement différé, sans intérêt, des droits de mutation par décès appliqués à la résidence principale.....	200
II. – AUTRES DISPOSITIONS.....	203
•ARTICLE 49 Financement des programmes de dépistage du cancer, de vaccinations et de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le VIH et les infections sexuellement transmissibles.....	203
•ARTICLE 50 Autorisation de dispositifs de garantie de l'Etat au sens de l'article 61 de la LOLF .....	208
•ARTICLE 51 Octroi de la garantie de l'Etat à la Caisse française de développement industriel (CFDI) dans le cadre du plan de financement d'Alstom de 2004.....	215
•ARTICLE 52 Octroi de la garantie de l'Etat à la Caisse régionale du Crédit agricole de la Corse dans le cadre du traitement des dossiers de surendettement des agriculteurs corses.....	222
•ARTICLE 52 bis (nouveau) Conséquences du changement de statut de l'ANVAR .....	233
•ARTICLE 53 Exemption de certaines dispositions du code monétaire et financier pour les émissions de l'UNEDIC bénéficiant de la garantie de l'Etat.....	235
•ARTICLE 53 bis (nouveau) Privatisation de la société DAGRIS .....	239
•ARTICLE 53 ter (nouveau) Garantie d'emprunt pour le financement de l'installation du pas de tir de Soyouz en Guyane .....	240
•ARTICLE 53 quater (nouveau) Garantie de l'Etat à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés au titre de sa créance sur la Caisse nationale des industries électriques et gazières .....	242
•ARTICLE 53 quinquies (nouveau) Apurement partiel de l'endettement social des producteurs de bananes installés dans les départements d'outre-mer.....	244

● <b>ARTICLE 54 Modalités de fonctionnement du futur compte de commerce retraçant, en application des dispositions de l'article 22 de la LOLF, les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat</b> .....	251
● <b>ARTICLE 54 bis (nouveau) Création d'une subdivision « Opérations réalisées en application des décisions de justice » au sein du compte spécial du Trésor « Opérations commerciales des domaines »</b> .....	254
● <b>ARTICLE 55 Réajustement du plafond autorisé de remise de dettes des pays les plus pauvres</b> .....	256
● <b>ARTICLE 56 Application aux entreprises de transport ferroviaire du plafonnement de la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE)</b> .....	262
● <b>ARTICLE 57 Modification du régime de la taxe sur les nuisances sonores aériennes</b> .....	265
● <b>ARTICLE 57 bis (nouveau) Redevances aéronautiques</b> .....	268
● <b>ARTICLE 57 ter (nouveau) Travaux d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu rural</b> .....	274
● <b>ARTICLE 57 quater (nouveau) Aménagement du dispositif de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles</b> .....	280
● <b>ARTICLE 57 quinquies (nouveau) Modalités d'affectation du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser</b> .....	284
● <b>ARTICLE 58 Versement à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) des disponibilités du fonds pour le renouvellement urbain (FRU)</b> .....	287
● <b>ARTICLE 59 Aménagement du régime de décharge de responsabilité et de quitus des comptables publics</b> .....	297
● <b>ARTICLE 59 bis (nouveau) Modification du régime de dépôt des fonds des organismes HLM</b> .....	300
● <b>ARTICLE 59 ter (nouveau) Suppression de l'affectation du produit des ventes de véhicules réformés des administrations civiles de l'Etat à l'UGAP</b> .....	302
● <b>ARTICLE 59 quater (nouveau) Amélioration des procédures de recouvrement au bénéfice de l'Etat</b> .....	303
● <b>ARTICLE 60 Aménagement des conditions de départ anticipé à la retraite des personnels actifs de la police nationale</b> .....	306
● <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 60 Accélération du programme de reconversion de biens domaniaux reconnus inutiles à la Défense</b> .....	310
● <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 60 Clarification du régime d'affectation des bureaux cédés par l'Etat</b> .....	313
● <b>ARTICLE 61 (nouveau) Adaptation du dispositif autorisant les départs en préretraite des fonctionnaires affectés dans les sites en restructuration des établissements ayant relevé du ministère de la défense</b> .....	316

• <b>ARTICLE 62 (nouveau) Modalités de gestion de l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse</b> .....	318
• <b>ARTICLE 63 (nouveau) Modalités de gestion de l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale</b> .....	320
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	323

## ARTICLE 30

### *Mise en œuvre de la réforme du régime fiscal des distributions*

**Commentaire :** le présent article a pour objet d'apporter des précisions techniques à la réforme du régime fiscal des distributions introduite par la loi de finances pour 2004, qui portent en particulier sur les obligations de déclaration et d'information des acteurs impliqués dans le processus de distribution, ainsi que sur les sanctions qu'ils encourent en cas de manquement. Le présent article prévoit également des dispositions de coordination et des aménagements tendant à garantir le rendement fiscal en 2005 du prélèvement exceptionnel assis sur les produits distribués.

### **I. RAPPEL DES PRINCIPES DE LA RÉFORME DU RÉGIME FISCAL DES DISTRIBUTIONS DE REVENUS**

L'article premier de la loi n° 65-566 du 12 juillet 1965, qui a défini les fondements actuels de l'imposition des sociétés, a introduit le principe de l'avoir fiscal et son corollaire, le précompte. L'avoir fiscal, consistant en un crédit d'impôt attribué aux bénéficiaires<sup>1</sup> de revenus distribués par des sociétés françaises, repose sur le principe d'une élimination, partielle ou totale suivant le taux de l'impôt sur les sociétés, de la double imposition des bénéfices au niveau de l'entreprise puis de celui de l'actionnaire, personne physique ou personne morale, qui reçoit des dividendes. **Outre la volonté d'éliminer cette double imposition, l'avoir fiscal contribue également à adresser un signal positif à l'investissement en fonds propres**, dans un contexte fiscal qui favorise plutôt l'épargne réglementée et trop rarement l'épargne « à risque ».

**Ce double mécanisme de l'avoir fiscal et du précompte a été supprimé** par l'article 93 de la loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003. La principale motivation de cette suppression, **sur laquelle votre rapporteur général avait émis de fortes réserves** compte tenu de son impact négatif sur la détention directe d'actions par les investisseurs individuels, reposait sur l'hypothèse d'une probable condamnation par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

De fait, dans son arrêt *Petri Maninnen* du 7 septembre 2004, rendu sur un mécanisme finlandais analogue à l'avoir fiscal français, **la CJCE a jugé que ce dispositif était contraire aux dispositions des articles 56 et 58 du traité instituant la Communauté européenne, relatifs à la liberté de circulation des capitaux**. Ont ainsi été jugés incompatibles les mécanismes de

---

<sup>1</sup> Lorsqu'ils ont leur domicile ou leur résidence fiscale en France, et aux non-résidents si une convention fiscale bilatérale le prévoit.

crédit d'impôt destinés à éviter la double imposition des revenus distribués, dès lors qu'ils ne sont accordés que lorsque la société distributrice et le bénéficiaire sont situés dans le même Etat membre, mais sont refusés lorsque la société distributrice et le bénéficiaire sont situés dans deux Etats membres différents.

Les articles 93 et 95 de la loi de finances pour 2004, précitée, ont dès lors introduit un **nouveau régime d'imposition des distributions pour les produits versés à compter de 2005** (donc exerçant une incidence budgétaire à compter de 2006, s'agissant de la suppression de l'avoir fiscal), dont les principales modalités sont les suivantes :

- un **abattement de 50 %**, donc l'imposition sur une demi-base, sur le montant des dividendes distribués, soumis à certaines conditions relatives à l'imposition et au lieu d'établissement de la société distributrice ;

- un **abattement supplémentaire** de 1.220 euros pour une personne seule ou de 2.440 euros pour les couples mariés, appliqué après l'abattement précédent ;

- un **crédit d'impôt** égal à la moitié du montant des dividendes reçus, avant les deux abattements précédemment mentionnés. Ce crédit d'impôt est plafonné à 115 euros pour une personne seule et à 230 euros pour un couple marié. **Votre rapporteur général considère ce plafond comme insuffisant**, et a proposé, dans la seconde partie du projet de loi de finances pour 2005, de le porter à respectivement 160 et 320 euros ;

- afin d'atténuer le coût budgétaire créé par la disparition du précompte, l'article 95 de la loi de finances pour 2004 a introduit, à titre exceptionnel et pour le seul exercice 2005, un **prélèvement** égal à 25 % du montant net des distributions de bénéfices imputées sur des résultats non soumis à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### ***A. L'ADAPTATION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES ÉTABLISSEMENTS PAYEURS ET DES SOCIÉTÉS DISTRIBUTRICES***

Le code général des impôts prévoit un certain nombre d'obligations déclaratives et informatives, assorties de sanctions en cas de non respect, pour les organismes impliqués dans la distribution de revenus que sont les sociétés distributrices, les établissements payeurs et les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). Ces dispositions doivent être aménagées en fonction du nouveau régime fiscal des distributions, précédemment décrit.



## 1. Les obligations déclaratives des établissements payeurs

Le 1 de l'article 242 *ter* du code général des impôts, introduit par le 1 de l'article 92 de la loi de finances pour 1984 n° 83-1179 du 29 décembre 1983, prévoit une **obligation de déclaration de paiement de revenu de capitaux mobiliers**, qui s'impose à toute personne ou tout organisme<sup>1</sup> effectuant un tel paiement, et est réalisée *via* un **imprimé fiscal unique** (IFU) dont le modèle est défini par l'administration fiscale. Un double de cette déclaration est adressé par l'organisme payeur au client, afin de lui permettre de rédiger sa déclaration annuelle de revenus. Le contenu de la déclaration est fixé par les articles 49 D à 49 G de l'annexe III du code général des impôts ; l'ensemble des opérations effectuées chez un même établissement payeur au profit d'un même client au cours de l'année civile précédant celle de la déclaration des opérations doivent ainsi y figurer. Dans le régime de l'avoir fiscal, le bénéficiaire des dividendes y ouvrant droit se voit remettre par l'établissement payeur un **certificat d'avoir fiscal**, qu'il doit joindre à sa déclaration de revenus.

Le A du I du texte proposé par le présent article modifie donc l'article 242 *ter*, **afin d'adapter cette obligation déclarative** au nouveau régime fiscal des distributions. Le 1° du A du I du présent article tend ainsi à supprimer la mention de l'avoir fiscal dans le régime de l'IFU. Le 2° du A du I **étend ce régime à l'individualisation des revenus « au regard de leur éligibilité à la réfaction de 50 % »**, c'est-à-dire aux revenus ouvrant droit au nouvel abattement portant sur une demi-base. Ces revenus sont ceux distribués, d'une part, par les sociétés visées au 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, c'est-à-dire celles passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent, ayant leur siège dans un Etat de la Communauté européenne ou dans un Etat ou territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions, et d'autre part par les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) français ou bénéficiant de la procédure communautaire de reconnaissance mutuelle des agréments (*ie.* les OPCVM dits « coordonnés »), mentionnés au 4° du 3 de l'article 158.

## 2. Les obligations informatives des sociétés distributrices

L'article 243 *bis* du code général des impôts, introduit par l'article 47 de la loi n° 65-566 du 12 juillet 1965, précitée, prévoit que les rapports présentés et les propositions de résolution soumises aux assemblées générales d'associés ou d'actionnaires, en vue de l'affectation des résultats de chaque exercice, doivent mentionner le montant des dividendes mis en distribution au titre des trois exercices précédents, **ainsi que celui de l'avoir fiscal ou du crédit d'impôt correspondant.**

---

<sup>1</sup> En particulier les établissements de crédit, à l'égard des particuliers, mais également les sociétés pour les distributions qu'elles réalisent directement.

Le B du I du texte proposé par le présent article tend à adapter cette obligation informative au nouveau régime :

- le 1<sup>o</sup> du B du I tend à substituer à la mention du crédit d'impôt ou de l'avoir fiscal celle du « *montant des revenus distribués [au titre des trois exercices précédents] éligibles à la réfaction de 50 %* » et du montant des « *revenus distribués non éligibles à cette réfaction, ventilés par catégorie d'actions ou de parts* » ;

- le 2<sup>o</sup> du B du I concerne les revenus faisant l'objet d'une distribution exceptionnelle et ne résultant pas des décisions de l'assemblée générale de clôture. La société distributrice doit alors informer l'établissement payeur de l'éligibilité éventuelle des revenus distribués au régime de la demi-base d'imposition **à la date de la mise en paiement de la distribution**. Cette information est tenue à la disposition des actionnaires ou associés.

Le B du IX du présent article prévoit que les obligations d'information du 1<sup>o</sup> du B du I s'appliquent aux rapports et propositions de résolution soumis aux assemblées générales d'actionnaires ou d'associés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les obligations d'information de l'établissement payeur prévues par le 2<sup>o</sup> du B du I s'appliquent quant à elles aux revenus distribués résultant de décisions intervenues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Lorsque les décisions de distribution sont intervenues avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, ou ont été prises par des assemblées générales qui se sont tenues avant cette date, et prévoient une mise en paiement des distributions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, les informations prévues à l'article 243 *bis* du code général des impôts, précité, doivent être communiquées aux établissements payeurs au plus tard à la date de mise en paiement de ces distributions.

### **3. Les obligations au sein de la chaîne des établissements payeurs**

Le C du I du texte proposé par le présent article tend à introduire un nouvel article 243 *ter* dans le code général des impôts, **afin d'assurer la « traçabilité » de la distribution de revenus au sein de la chaîne des établissements payeurs** de la société distributrice et de l'actionnaire.

Il est ainsi prévu une **obligation de « couponnage »**, c'est-à-dire d'identification, lors du paiement des revenus de capitaux mobiliers, de la part de ces derniers qui est éligible au régime de la demi-base d'imposition. Cette obligation incombe aux organismes payeurs visés à l'article 242 *ter* du code général des impôts, précité, effectuant des paiements à d'autres organismes payeurs, à des OPCVM ou des sociétés d'investissement, à des sociétés de capital risque ou à des sociétés de développement régional. Les justificatifs de cette identification doivent être tenus à la disposition de l'administration fiscale.

## ***B. L'AMÉNAGEMENT DES SANCTIONS EN CAS DE NON RESPECT DES NOUVELLES OBLIGATIONS***

### **1. Les sanctions prévues par le droit actuel**

Les infractions à l'obligation de déclaration prévue par le 1 de l'article 242 *ter* du code général des impôts sont passibles, selon le cas, de **deux types d'amendes** alternatives ou cumulatives, prévues par les articles 1768 *bis* et 1726 du même code.

Le 1 de l'**article 1768 bis** prévoit ainsi que les personnes qui ne se conforment pas à l'obligation prévue par le 1 de l'article 242 *ter* sont personnellement redevables d'une amende fiscale égale à 80 % du montant des sommes non déclarées. Le 2 du même article dispose cependant que lorsqu'elle est commise dans le délai de reprise mentionné au premier alinéa de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales (soit trois ans), et à condition que ce soit la première, l'infraction aux dispositions du I de l'article 242 *ter* n'est pas sanctionnée si les personnes tenues de souscrire la déclaration prévue par cet article ont réparé leur omission spontanément, avant la fin de l'année au cours de laquelle la déclaration devait être souscrite. Lorsque l'omission n'a pas été ainsi réparée, qu'il s'agit de la première infraction et que le contribuable apporte la preuve que le Trésor n'a subi aucun préjudice, l'infraction n'est sanctionnée que par une amende forfaitaire de 750 euros.

L'**article 1726** du code général des impôts prévoit que les autres omissions partielles ou totales et les inexactitudes relevées dans les renseignements que doivent comporter les déclarations de capitaux mobiliers donnent lieu, sauf cas de force majeure, à l'application d'une amende de 15 euros par omission ou inexactitude, avec un minimum de 150 euros pour chaque document omis, incomplet ou inexact.

### **2. Les aménagements prévus par le présent article**

Les D à F du I du texte proposé par le présent article tendent à adapter et à affiner ce régime de sanctions aux nouvelles obligations déclaratives et informatives précédemment décrites.

Le D du I modifie le 1 de l'article 1768 *bis* du code général des impôts, précité, pour adapter les sanctions aux responsabilités incombant aux différents intervenants dans la distribution. Le 1° tient compte, par coordination, des nouvelles obligations prévues au 1 de l'article 242 *ter* du code général des impôts, telles qu'elles sont modifiées par le A du I du présent article. Le 2° insère trois alinéas tendant à prévoir une nouvelle sanction et une décharge de sanction au profit des établissements payeurs, agissant en tant qu'intermédiaires, dans deux cas :

- une déclaration erronée d'inéligibilité des revenus distribués à la réfaction de 50 % serait passible d'une amende fiscale plafonnée à 750 euros par déclaration ;

- une **décharge de responsabilité est prévue au profit des établissements payeurs qui ne font que transmettre des mentions erronées communiquées par la société distributrice**. La responsabilité des établissements payeurs ne pourra ainsi être recherchée par l'administration fiscale lorsque l'individualisation erronée des revenus distribués, au regard de leur éligibilité à la réfaction, correspond à l'individualisation qui a été déclarée ou communiquée par les sociétés distributrices dans le rapport ou la résolution prévu à l'article 243 *bis* du code général des impôts, précité ;

- une **décharge de responsabilité analogue** est prévue au profit des organismes payeurs lorsque l'individualisation erronée des revenus distribués au regard de leur éligibilité à la demi-base d'imposition correspond à la ventilation effectuée par les OPCVM, sociétés d'investissement, sociétés de développement régional ou sociétés de capital risque, mentionnés au 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts. Les dépositaires des actifs de ces OPCVM et sociétés ne bénéficient toutefois pas de cette décharge de responsabilité, compte tenu des obligations de contrôle afférentes à la nature même de leur activité.

Le E du I du présent article modifie, par coordination, le 1 *bis* de l'article 1768 *bis* du code général des impôts, pour tenir compte du nouveau décompte des alinéas du 1 de l'article 242 ter du code général des impôts, précité.

Le F du I du présent article tend à insérer un nouvel article 1768 *bis* A dans le code général des impôts, dont les dispositions constituent le pendant, pour les sociétés distributrices, les établissements payeurs et les OPCVM, des décharges de responsabilité précédemment mentionnées. Les sanctions suivantes sont ainsi prévues :

- aux termes du texte proposé par le présent article pour le 1 de l'article 1768 *bis* A, les **sociétés distributrices** qui ne se conformeraient pas aux obligations déclaratives prévues à l'article 243 *bis* **encourent deux types de sanction, selon la gravité de l'omission**. Le défaut de communication quant aux revenus éligibles à la demi base d'imposition serait puni d'une amende fiscale égale à 5 % du montant des revenus concernés et plafonnée à 750 euros par distribution. La mention erronée de revenus éligibles à la demi-base serait passible d'une amende fiscale portée à 25 % du montant des revenus concernés. Ces deux amendes ne seraient pas applicables lorsque les sociétés concernées apportent la preuve que le Trésor n'a subi aucun préjudice ;

- le texte proposé pour le 2 prévoit que les **établissements payeurs** qui ne respecteraient pas leurs obligations au titre de l'IFU, mentionnées à l'article 243 *ter*, précité, ou qui identifieraient à tort les revenus qu'elles paient comme éligibles à la demi base d'imposition, seraient passibles d'une amende fiscale égale à 5 % du montant des revenus concernés et plafonnée à 750 euros pour chaque mise en paiement ;

- le texte proposé pour le 3 concerne les OPCVM, sociétés d'investissement, sociétés de développement régional ou sociétés de capital risque, ou, à défaut de personnalité morale, leur gérant ou représentant à l'égard des tiers. Ces organismes ou personnes seraient passibles d'une amende fiscale égale à 25 % du montant des revenus concernés, soit une amende identique à celle prévue pour les sociétés distributrices, si ils procèdent à une ventilation de leurs distributions ou répartitions qui conduit à les considérer à tort comme éligibles à la réfaction de 50 %. Une **décharge** est toutefois prévue lorsque ce « couponnage » (la ventilation des revenus) erroné est effectué sur la base des informations déclarées ou communiquées par les sociétés distributrices, ou, s'agissant par exemple des fonds de fonds, sur la base de la ventilation des revenus arrêtée par un autre OPCVM ou par un des types de sociétés mentionnés *supra* ;

- le texte proposé pour le 4 prévoit une **sanction spécifique**, en cas de non-respect des modalités de ventilation des revenus distribués ou répartis par les OPCVM ou sociétés mentionnées précédemment, consistant en une amende annuelle forfaitaire de 1.500 euros. Cette amende ne serait toutefois pas cumulable avec la sanction prévue par le 3 du même article, appliquée aux mêmes revenus ;

- enfin le texte proposé pour le 5 de l'article 1768 *bis* A prévoit que l'ensemble des infractions mentionnées dans cet article sont constatées, et les amendes correspondantes prononcées, garanties, recouvrées et contestées selon les mêmes règles que celles prévues pour les taxes sur le chiffre d'affaires. Il s'agit d'une mention habituelle.

Aux termes du A du **IX** du présent article, l'ensemble de ces dispositions serait applicable aux revenus distribués ou répartis perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

### ***C. LES PRÉCISIONS APPORTÉES À LA RÉFORME INTRODUITE PAR L'ARTICLE 93 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2004***

Le **II** du présent article prévoit un certain nombre de mesures d'adaptation ou de précision au dispositif adopté dans l'article 93 de la loi de finances pour 2004, précité, applicables, aux termes du A du IX du présent article, aux revenus distribués ou répartis perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Le A du II apporte ainsi plusieurs modifications aux paragraphes 2°, 3°, 4° et

5° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 93 de la loi de finances pour 2004.

Le 1° du A du **II** du présent article prévoit que le bénéfice de la réfaction de 50 % s'applique également aux revenus distribués par les sociétés soumises sur **option** à l'impôt sur les sociétés ou un impôt équivalent, et non pas des seules sociétés qui en sont passibles.

Par voie de conséquence et dans une logique de transparence fiscale, le 2° du A tend à préciser que les distributions, réalisées par des sociétés d'investissement et sociétés de capital-risque, qui sont exclues du bénéfice de la réfaction de 50 %, sont celles correspondant à des revenus **prélevés sur des bénéfices exonérés d'impôt sur les sociétés**.

Le 3° du A du **II** du présent article modifie le 4° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, précité, afin de préciser les conditions d'application de la réfaction de 50 % aux revenus distribués par des OPCVM de droit français et bénéficiant du « passeport » européen, et par les sociétés d'investissement assimilées à des OPCVM, c'est-à-dire celles qui « couponnent » leurs revenus :

- le a) du 3° précise que le bénéfice de la demi-base d'imposition s'applique à la part des revenus de la nature et de l'origine de ceux mentionnés au 2° du 3 de l'article 158<sup>1</sup>, précité, qui sont prélevés sur des bénéfices exonérés d'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent, sous réserve des dispositions du 3°, modifié par le 2° du A du **II** du présent article, précité. **Ce « couponnage » des revenus permet d'assurer la transparence fiscale des OPCVM et sociétés d'investissement intermédié**, dans la mesure où les revenus émanent à l'origine de sociétés distributrices soumises à l'impôt sur les sociétés ;

- le b) du 3° étend l'éligibilité à la réfaction de 50 % aux revenus distribués par les OPCVM établis dans un Etat non membre de la Communauté européenne, partie à l'accord sur l'Espace économique européen et ayant conclu une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale. Il s'agit d'une **mesure de coordination avec les dispositions de l'article 23 du projet de loi de finances pour 2005**, relatif au champ géographique d'application du plan d'épargne en actions, qui étend en pratique l'éligibilité aux OPCVM établis en Islande ou en Norvège, et exclut ceux établis au Liechtenstein.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire « les revenus distribués par les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent, ayant leur siège dans un Etat de la Communauté européenne ou dans un Etat ou territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur les revenus et résultant d'une décision régulière des organes compétents ».

Le 4° du A tend à préciser que l'abattement annuel supplémentaire de 1.220 ou 2.440 euros, appliqué sur le montant net des revenus distribués (donc après réfaction de la demi-base d'imposition) en application des dispositions du 5° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, s'applique également après déduction des dépenses effectuées en vue de leur acquisition ou de leur conservation. Il s'agit donc d'une **mesure favorable au contribuable**, dans la mesure où elle réduit la base imposable.

Enfin le B du **II** du présent article tend à insérer deux dispositions de **coordination** dans le premier alinéa du 1 de l'article 200 *septies* du code général des impôts, créé par l'article 93 de la loi de finances pour 2004. Cette coordination s'applique au crédit d'impôt

#### ***D. LES PRÉCISIONS TENDANT À GARANTIR L'OBJECTIF BUDGÉTAIRE DU PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL DE 25 % SUR LES BÉNÉFICES DISTRIBUÉS***

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, l'article 95 de la loi de finances pour 2004 a institué un prélèvement exceptionnel portant sur les distributions mises en paiement en 2005, et destiné à atténuer le coût budgétaire de la réforme du régime fiscal des distributions, en particulier la suppression du précompte mobilier avec lequel il partage nombre de caractéristiques. Ce prélèvement fait naître une **créance inaliénable et incessible sur le Trésor, qui peut être utilisée pour le paiement de l'impôt sur les sociétés** : il est ainsi imputable par tiers sur l'impôt dû au titre des trois exercices clos postérieurement au fait générateur du prélèvement, soit sur la période 2006-2008.

Le VII de l'article 95, précité, prévoit que l'excédent non imputé de chaque fraction de créance, ou l'intégralité de la créance pour les sociétés non redevables de l'impôt sur les sociétés, est remboursable **après liquidation de l'impôt dû** au titre de chacun des trois exercices clos postérieurement au fait générateur du prélèvement exceptionnel. Les termes de ce dispositif n'excluent toutefois pas strictement une imputation de la créance, par tiers, pour le paiement des acomptes de l'impôt sur les sociétés et du solde de liquidation au titre des trois exercices clos postérieurement à la mise en paiement de la distribution ayant entraîné l'application du prélèvement.

A titre d'exemple, s'agissant de l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice clos en 2005, une imputation de la créance, au titre du prélèvement exceptionnel, sur les acomptes échus en 2005 postérieurement au versement du prélèvement ne serait pas impossible, ce qui serait manifestement contraire à l'esprit du dispositif adopté dans la loi de finances pour 2004, et compromettrait le rendement de l'impôt sur les sociétés en 2005. Le texte proposé par le 1° du B du **VI** du présent article tend donc à modifier le VII de l'article 95 de la loi de finances pour 2004 pour préciser que « **cette créance**

***n'est utilisable qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006*** », garantissant ainsi **l'impossibilité d'imputer la créance sur les acomptes d'impôt sur les sociétés de 2005.**

Ainsi qu'il a été indiqué supra, le prélèvement exceptionnel partage un certain nombre de caractéristiques avec le précompte mobilier. Le VI de l'article 95 de la loi de finances pour 2004 a ainsi transposé les règles qui étaient applicables au précompte pour l'imputation des crédits d'impôt. Les avoirs fiscaux et les crédits d'impôt attachés aux produits de participations au sein d'un groupe de sociétés, encaissés au cours des cinq derniers exercices et ayant bénéficié du régime d'exonération visé à l'article 145 du code général des impôts<sup>1</sup>, peuvent être imputés sur le prélèvement exceptionnel.

**Poursuivant un même objectif de lissage de la charge budgétaire liée à la transition entre les deux régimes fiscaux applicables aux distributions**, le 2<sup>o</sup> du B du VI du présent article tend à insérer un alinéa dans le VII de l'article 95 de la loi de finances pour 2004, précisant que *« la créance ne comprend pas les avoirs fiscaux et crédits d'impôts attachés aux produits des participations visées à l'article 145 du code général des impôts, imputés en application du VI sur le prélèvement de 25 % prévu au présent article »*.

Enfin le A du VI du présent article tend à prévenir les tentatives de « recyclage » des capacités de distribution en franchise de précompte qui seraient fondées sur l'argument d'une distinction juridique entre le précompte et le prélèvement exceptionnel. Il tend dès lors à insérer un II *bis* dans l'article 95 de la loi de finances pour 2004, **aux fins d'assimiler les deux modes de distribution en franchise d'impôt** et précise ainsi que *« les capacités de distribution en franchise de prélèvement s'entendent des capacités de distribution en franchise du précompte mentionné à l'article 223 sexies du code général des impôts dans sa rédaction applicable aux distributions mises en paiement jusqu'au 31 décembre 2004 restant disponibles après imputation fiscale de ces distributions »*.

#### **E. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION**

En l'absence de décret de codification, les **III, IV, V, VII et VIII** du texte proposé par le présent article suppriment plusieurs références à l'avoir fiscal ou au précompte mobilier dans le code général des impôts, pour les revenus distribués ou répartis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 :

- le A supprime la référence, incluse dans le 5 de l'article 150-0 D du même code, à la restitution des avoirs fiscaux et crédits d'impôt attachés aux

---

<sup>1</sup> Il s'agit du régime fiscal des sociétés mères.



produits encaissés dans un plan d'épargne en actions (PEA) pour le calcul de la plus-value de cession de valeurs mobilières ;

- le B supprime la référence aux avoirs fiscaux et crédits d'impôt restitués dans le 5° *bis* de l'article 157, relatif à l'exonération de certains revenus de placement dans le cadre d'un PEA ;

- le C abroge le IV de l'article 163 *quinquies* D, relatif à la restitution des avoirs fiscaux et crédits d'impôt attachés aux produits encaissés dans le cadre d'un PEA ;

- le D supprime la référence à l'avoir fiscal au 5 de l'article 197, dans le III de l'article 200 *quinquies*, le deuxième alinéa du IV de l'article 200 *sexies* et dans le premier alinéa de l'article 885 V *bis* du code général des impôts ; le E supprime une référence analogue dans le II de l'article 163 *bis* A, relatif aux engagements d'épargne à long terme ;

- le F supprime la référence au précompte incluse dans le I de l'article 209 *sexies*, relatif à l'ancien régime d'intégration des filiales à 95 % sur agrément ;

- le G et le H suppriment les références à l'avoir fiscal, respectivement incluses dans le second alinéa du III de l'article 234 *undecies* et le IV de l'article 234 *duodecies*, relatifs à l'imputation sur la contribution annuelle sur les revenus locatifs ;

- le I supprime la référence à l'avoir fiscal dans le deuxième alinéa de l'article 1665 *bis*, relatif à l'imputation avant régularisation des acomptes de prime pour l'emploi ;

- le **IV** du présent article supprime la mention de la restitution des crédits d'impôt et avoirs fiscaux attachés aux produits encaissés dans le cadre d'un PEA, et la référence à l'exonération d'impôt sur le revenu des crédits d'impôt restitués, incluses dans l'article 3 de la loi n° 92-666 du 16 juillet 1992 relative au plan d'épargne en actions ;

- le **V** supprime la référence à l'avoir fiscal incluse dans l'article L. 221-15 du code monétaire et financier, relatif au compte sur livret d'épargne populaire ;

- le **VII** supprime le 1° du B du I de l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2003 n° 2003-1312 du 30 décembre 2003, relatif au décompte d'alinéas de l'article 1768 *bis* du code général des impôts, dans la mesure où celui-ci est modifié par le présent article ;

- enfin le **VIII** supprime plusieurs références au précompte dans le livre des procédures fiscales.

### **III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Sur proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** tendant à compléter et préciser, dans le texte proposé par le F du I du présent article pour le 4 de l'article 1768 bis A du code général des impôts, la référence au 3 de ce même article.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général approuve l'ensemble de ce dispositif, qui apporte des précisions nécessaires sur le circuit d'information et de paiement du nouveau régime de distribution, et permet d'assurer que le mécanisme d'imputation de la créance constituée par le prélèvement exceptionnel sur les bénéfices ne soit pas contourné au détriment de l'équilibre budgétaire.

**Il rappelle néanmoins ses réserves sur le caractère déséquilibré du nouveau régime**, au détriment des épargnants individuels et plus particulièrement ceux détenteurs d'un PEA, qui ne fait que conforter la tendance récente au relatif désengagement des particuliers de l'épargne investie sur les marchés d'actions.

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

## ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 30

### *Réforme du régime fiscal des plus-values à long terme*

**Commentaire :** le présent article additionnel a pour objet, d'une part, d'exonérer d'impôt sur les sociétés les plus-values à long terme réalisées lors de la cession de titres de participation et de diminuer le taux applicable aux autres plus-values de long terme, et d'autre part d'introduire une taxe libératoire sur la réserve spéciale des plus-values à long terme.

## I. UN RÉGIME D'IMPOSITION QUI ISOLE LA FRANCE DANS LA COMPÉTITION FISCALE

### A. LE DROIT EXISTANT

En application des dispositions des articles 209 *quater* et 219 du code général des impôts, les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1994<sup>1</sup>, peuvent bénéficier d'une imposition au **taux réduit de 19 %** de leurs plus-values à long terme, à condition que le montant net de ces plus-values (diminué de l'impôt y afférent) soit porté sur une réserve spéciale, communément appelée « réserve spéciale des plus-values à long terme ».

**Le caractère de long terme des plus-values est défini *a contrario* par l'article 39 *duodecies* du code général des impôts.** Aux termes du 2 de cet article, le régime des plus-values à court terme est applicable aux plus-values provenant de la cession d'éléments acquis ou créés depuis moins de deux ans, et aux plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'éléments détenus depuis deux ans au moins, dans la mesure où elles correspondent à des amortissements déduits pour l'assiette de l'impôt. **Les plus-values à long terme sont donc celles provenant de la cession d'éléments acquis ou créés depuis deux ans au moins.**

---

<sup>1</sup> Le principe du taux réduit a été introduit en 1965. Initialement fixé à 10 %, soit quarante points d'écart avec le taux de droit commun alors applicable, il a ensuite été relevé progressivement. Plusieurs taux différenciés ont également été créés, selon la nature des plus-values, avant d'être uniformisés et stabilisés au taux de 19 % actuellement en vigueur. La loi n° 94-1026 du 10 novembre 1997 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier en a toutefois réduit le champ d'application.

Le champ d'application de ces plus-values à long terme concerne en premier lieu celles afférentes à des **titres de participation** dans des entreprises, particulièrement représentés dans les grands groupes, mais également d'autres actifs tels que des titres de placement dans des entités de capital risque, ou les produits de concessions de brevets.

Les plus-values ainsi mises en réserve sont incorporables au capital social. Elles peuvent également être distribuées, mais aux termes du 2 de l'article 209 *quater* du code général des impôts, « *les sommes prélevées sur cette réserve sont **rapportées aux résultats de l'exercice en cours** lors de ce prélèvement, sous déduction de l'impôt perçu lors de la réalisation des plus-values correspondantes* ». En d'autres termes, la distribution de ces plus-values conduit à leur requalification en bénéfices d'exploitation et à leur faire supporter un **complément d'impôt** de 14,33 % ramenant l'imposition globale au taux normal de 33 %.

Le 3 de l'article 209 *quater*, précité, prévoit cependant que cette imposition n'est pas due si la société est dissoute et **en cas d'incorporation des plus-values au capital**, afin de favoriser le réinvestissement des plus-values dans l'entreprise. En outre, lors de l'imputation de pertes sur la réserve spéciale, les pertes ainsi annulées cessent d'être reportables.

L'article 219 du code général des impôts précise que l'excédent éventuel des moins-values à long terme ne peut être imputé que sur les plus-values à long terme réalisées au cours des dix exercices suivants. En outre, les moins-values à long terme existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994 sont imputées sur les plus-values à long terme imposées au taux de 19 %. L'excédent des moins-values à long terme subies au cours d'un exercice ouvert à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994 peut être déduit des bénéfices de l'exercice de liquidation d'une entreprise à raison des 19/33,33<sup>e</sup> de son montant.

#### ***B UN RÉGIME NUISIBLE À LA COMPÉTITIVITÉ FISCALE DE LA FRANCE ET AUX RESTRUCTURATIONS DE CAPITAL***

**La France est aujourd'hui le dernier grand pays d'Europe à imposer les plus-values de cession de participations**, ainsi que l'illustre l'encadré ci-après. Le régime d'imposition apparaît particulièrement avantageux dans les pays qui ont le plus récemment modifié leur législation, tels que l'Allemagne et l'Italie.

## **Régime fiscal des plus-values de cession de droits sociaux réalisées par les personnes morales dans les principaux Etats européens**

### 1 – Allemagne

**Les plus-values tirées de la cession de participations dans des filiales résidentes et non résidentes sont exonérées à hauteur de 95 % d'impôt sur les sociétés, quelles que soient l'importance de la participation et la durée de détention des titres.**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les sociétés d'assurance vie et maladie et les fonds de pension sont imposés sur les plus-values réalisées sur la cession de participation à l'impôt sur les sociétés au taux de 26,37 %. Elles peuvent en contrepartie déduire les moins-values de cession du résultat imposable.

### 2 – Espagne

**Les plus-values tirées de la cession de participations supérieures ou égales à 5 % dans des sociétés résidentes sont exonérées d'impôt sur les sociétés**, par l'application d'un crédit d'impôt égal à la totalité de l'impôt sur les sociétés dû à ce titre, dès lors que la participation a été détenue de manière ininterrompue pendant au moins un an au moment de la cession.

Pour les cessions de participations étrangères, la plus-value est exonérée si la société dont les actions sont cédées est résidente d'un Etat qui a signé avec l'Espagne une convention fiscale comportant une clause d'échange de renseignements et qui n'est pas considéré comme un paradis fiscal. La société étrangère doit également être soumise à un impôt sur les sociétés « comparable » à l'impôt espagnol, et retirer 85 % au moins de son chiffre d'affaires d'une activité industrielle ou commerciale.

Lorsque les conditions de l'exonération ne sont pas réunies, la plus-value peut bénéficier du régime de report si les conditions de celui-ci sont vérifiées.

En revanche, les plus-values provenant de la cession de participations inférieures à 5 % du capital sont imposables à l'impôt sur les sociétés de droit commun, soit au taux de 35 %, sans possibilité de bénéficier du report de l'imposition en cas de réemploi.

### 3 – Italie

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, **les plus-values tirées de la cession de participations dans des filiales résidentes et non résidentes sont totalement exonérées d'impôt sur les sociétés**, quelle que soit l'importance de la participation et si la durée de détention des titres est supérieure à un an. Les sociétés non résidentes ne doivent cependant pas être situées dans des Etats à fiscalité privilégiée.

### 4 – Pays-Bas

En principe, la plus-value tirée de la cession de droits sociaux est imposée à l'impôt sur les sociétés de droit commun, soit 29 % ou 34,5 % selon le montant de la plus-value. Toutefois, **la moitié du montant de la plus-value est exonéré lorsqu'elle résulte de la cession d'actions représentant au moins 10 % du capital de la filiale**, ou une valeur minimale de 20 millions d'euros, détenues pendant les douze mois précédant l'exercice de cession, à condition qu'elle soit intégralement réinvestie dans l'acquisition d'actions ou d'obligations d'Etat dans un délai de deux ans.

Le montant de la plus-value de cession d'actifs autres que des actions peut être affecté à une réserve de remplacement afin de financer, dans les quatre années suivant la cession, des actifs remplissant la même fonction économique que l'actif cédé. L'imposition de la plus-value est alors reportée à la cession des actifs acquis en réemploi, le prix d'acquisition du nouveau bien étant réduit du montant de la plus-value réaffectée.

Enfin les titres de capital de sociétés non résidentes établies dans des Etats à fiscalité privilégiée ne bénéficient pas du régime de réemploi.

#### 5 – Royaume-Uni

De manière générale, les plus-values financières sont imposées à l'impôt sur les sociétés de droit commun, soit un taux progressif de 0 à 30 %. Elles ne bénéficient pas du régime de report d'imposition sous condition de réemploi. Les plus-values réalisées lors de transferts d'actifs entre sociétés d'un même groupe (filiales contrôlées à 75 % au moins) sont exonérées jusqu'à la cession des titres hors du groupe, ou jusqu'à la sortie de la société bénéficiaire si celle-ci se produit dans les six ans qui suivent le transfert de titres.

**Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2002, une exonération est prévue pour les plus-values de cession de participations supérieures ou égales à 10 %, détenues pendant une période continue d'au moins un an au cours des deux années précédant la cession.**

#### 6 – Suède

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003, les plus-values de cession de participations cotées supérieures ou égales à 10 % ou nécessaires à l'activité de la société détentrice, et de participations non cotées, sont **exonérées d'impôt sur les sociétés**. Les plus-values provenant de la cession d'autres titres sont soumises à l'impôt sur les sociétés au taux normal, soit 28 %.

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Il résulte clairement de cette comparaison un **handicap de compétitivité pour la France**, dans la compétition fiscale qui sévit entre grands pays industrialisés. Ce régime ne contribue donc pas à freiner les délocalisations d'activités ni à encourager les investisseurs étrangers à venir s'installer en France.

Le suivi et la gestion de la réserve spéciale créent en outre un **coût administratif lourd**, en particulier pour les PME. La dotation de la réserve et le frottement fiscal tendent enfin à immobiliser durablement des sommes parfois élevées (plus de deux milliards d'euros pour certaines établissements de crédit), au détriment de leur affectation à des objectifs économiquement plus utiles. **Ils constituent dès lors non seulement un frein aux politiques de distribution de revenus, mais également un facteur inhibant pour des restructurations du capital.**

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Bien que la réforme du régime d'imposition des plus-values de long terme soit nécessaire et à l'étude depuis plus de deux ans, celle-ci n'a toujours pas vu le jour, notamment en raison de son coût potentiel et de la difficulté à finaliser les négociations avec les professionnels concernés. **Votre rapporteur général a néanmoins pris l'initiative de proposer une telle réforme lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2005.** Il a retiré son amendement, suite à l'engagement pris par le gouvernement de réexaminer le dispositif lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2004, qui conduit à la proposition du présent article.

Une telle réforme doit être équilibrée et ne pas engendrer un coût budgétaire trop important à court terme, compte tenu des contraintes actuelles. Le dispositif proposé par le présent article est donc structuré en **deux principaux volets** : d'une part l'exonération des plus-values de cession des titres de participation et la réduction du taux d'imposition des autres titres, d'autre part l'introduction d'une « exit tax » libératoire en 2005.

### ***A. L'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES DE CESSION DES TITRES DE PARTICIPATION***

Le **I** du présent article tend à modifier le I de l'article 219 du code général des impôts pour prévoir les modalités d'application d'un nouveau régime d'imposition des plus-values de long terme.

Le texte proposé par le **A** du **I** du présent article modifie le premier alinéa du **a** du **I** de l'article 219, précité, pour introduire un **nouveau taux d'imposition de droit commun des plus-values de long terme, fixé à 15 % au lieu de 19 % aujourd'hui.** Ce taux vise en particulier le résultat net des concessions de brevets, ce qui constitue une **mesure d'encouragement à la recherche** et permet de contrebalancer le coût de la taxe prévue *infra* pour les entreprises à fort contenu de recherche et développement et essentiellement redevables de l'imposition pour ce type de produit.

Seraient également taxés à 15 % les **titres d'entités de capital-risque** (parts de fonds communs de placement à risque et de sociétés de capital risque, dès lors qu'elles sont détenues depuis au moins cinq ans), les titres dont le prix de revient est au moins de 22,8 millions d'euros mais qui représentent moins de 5 % du capital de la société émettrice, et les **titres des sociétés à prépondérance immobilière**<sup>1</sup> (afin de limiter le différentiel d'imposition entre la « pierre » et le « papier »). Il importe enfin de relever que les titres de placement aujourd'hui taxés au taux normal de l'impôt sur les sociétés le resteraient.

---

<sup>1</sup> Dont la définition serait précisée par décret.

Le B du I du présent article introduit un a *quinquies* à l'article 219 du code général des impôts, **dont les dispositions sont les plus importantes de la réforme proposée**. Pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 (soit un effet rétroactif favorable), **les plus-values à long terme afférentes à des titres de participation seraient ainsi exonérées d'impôt, sous déduction d'une quote-part pour frais et charges de 5 % taxée au taux de droit commun**. Cette quote-part serait conforme au droit communautaire comme à la pratique des pays ayant mis en place une telle exonération. Elle permet en outre un alignement sur le régime mère-fille, et donc l'introduction d'une neutralité fiscale de l'arbitrage entre réalisation de la plus-value et distribution sous le régime mère-fille. Cette exonération bénéficierait également aux plus-values actuellement en sursis, report d'imposition ou neutralisées au sein d'un groupe fiscal.

**La proposition d'un taux d'imposition de 0 %, plutôt que d'une exonération, répond à un objectif de clarté et de simplification rédactionnelle**. Ce taux permettrait de fait d'appliquer, dans un texte dédié et une mention unique, l'exonération non seulement aux plus-values dégagées à compter de l'entrée en vigueur de la réforme, mais également à celles en sursis ou en report d'imposition, ainsi qu'aux reprises de provisions sur titres éligibles à ce taux nul.

Le texte proposé pour le troisième alinéa du a *quinquies* de l'article 219, précité, **définit les titres de participation éligibles au taux de 0 %**. Ces titres sont ceux en revêtant le caractère sur le plan comptable, les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice, et les titres ouvrant droit au régime des sociétés mères. Ces actions ou titres doivent être inscrits en comptabilité au compte intitulé « *titres de participation* » ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable, à l'exception des titres des sociétés à prépondérance immobilière.

Le texte proposé pour les quatrième et cinquième alinéas du a *quinquies* de l'article 219 tend à **préciser le sort des moins-values « en stock » dégagées dans le passé et de celles qui le seront à l'avenir**, selon un « parallélisme fiscal » :

**- les moins-values « en stock » resteraient reportables pour la fraction générée par les cessions d'éléments qui seront imposés au taux de 15 %**. Cette fraction doit être justifiée par l'entreprise. Si elle ne parvient pas à produire des justificatifs à hauteur du montant total des moins-values en report, les provisions non réintégréées sur des éléments demeurant imposables pourront être reportées, dans la limite globale du montant total des moins-values en report au début de l'exercice 2004 ;



- **les moins-values à long terme dégagées à l'avenir sur des titres de participation exonérés ne seraient en revanche pas imputables sur des plus-values imposables à 15 %**. Il s'agit de maintenir un équilibre entre les plus ou moins-values. A défaut de disposition spécifique, les provisions sur titres de participation seraient déductibles au moment de leur dotation, mais exonérées lors de leur réintégration.

Le C du I du présent article constitue une mesure de coordination. Le D du I prévoit que **les dispositions précitées s'appliquent aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004**.

#### ***B. L'INTRODUCTION D'UNE TAXE LIBÉRATOIRE SUR LA RÉSERVE SPÉCIALE DES PLUS-VALUES À LONG TERME***

Le II du présent article tend à modifier les 1 et 3 de l'article 209 *quater* du code général des impôts pour prévoir les dispositions suivantes :

- le A du II prévoit que **l'obligation de doter la réserve spéciale des plus-values à long terme serait supprimée** pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette obligation continuerait en revanche de s'appliquer pour les plus-values antérieures en instance d'incorporation au capital ;

- les B et C du II introduisent un dispositif destiné à **éviter les « amputations d'aubaine » de la réserve spéciale** avant l'application de la taxe mentionnée *infra*. Seules pourraient être retenues les possibilités d'incorporation au capital et d'imputation des pertes en franchise d'impôt intervenues avant 1<sup>er</sup> septembre 2004.

Contrepartie de l'exonération sus mentionnée des plus-values à long terme sur titres de participation, **une taxe libératoire du complément d'impôt sur les sociétés serait introduite selon deux volets**, prévus par le IV du présent article :

- **une imposition obligatoire au taux de 2,5 % pour la fraction de la réserve n'excédant pas 200 millions d'euros**. Un abattement de 500.000 euros est également prévu, permettant d'exonérer près de 90 % des 48.828 entreprises actuellement taxables. Afin de matérialiser le fait générateur, les sommes correspondantes de la réserve spéciale devraient être virées, avant le 30 septembre 2005, sur un compte de réserve distinct. Cette mesure permet de gager la réforme sans pour autant occasionner un coût exorbitant (5 millions d'euros maximum par compte de réserve doté) pour les 62 entreprises dotées d'une réserve supérieure au seuil ;

- les entreprises disposant d'une réserve supérieure à 200 millions d'euros pourraient **opter jusqu'au 31 décembre 2005 pour le paiement de la taxe exceptionnelle sur tout ou partie de la réserve excédant ce seuil**. A défaut d'option, cette quote-part ne supporterait un complément d'impôt qu'en cas de prélèvement ou distribution, conformément au régime actuellement en vigueur.

**Le régime serait aménagé pour les groupes de sociétés fiscalement intégrés<sup>1</sup>**, au sens de l'article 223 A du code général des impôts, ainsi que pour les sociétés éligibles au régime du bénéfice mondial consolidé, prévu par l'article 209 *quinquies* du même code.

La taxe exceptionnelle serait en outre soumise aux modalités suivantes :

- elle serait établie, contrôlée et recouvrée selon les mêmes modalités que l'impôt sur les sociétés et sous les mêmes garanties et sanctions ;

- elle serait payée spontanément au Trésor et exigible lors du versement du premier acompte d'impôt sur les sociétés qui suit la date des virements réalisés pour la fraction obligatoire ou optionnelle de la taxe ;

- elle ne serait pas admise dans les charges déductibles pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés ;

- les avoirs fiscaux ou crédits d'impôt de toute nature, ainsi que le prélèvement exceptionnel sur les bénéfices (dont il résulte une créance) introduit par l'article 95 de la loi de finances pour 2004, et l'imposition forfaitaire annuelle mentionnée à l'article 223 *septies* du code général des impôts, **ne seraient pas imputables sur cette taxe**.

**Au total, cette réforme constituerait une mesure de salubrité économique offrant une plus grande lisibilité de notre régime fiscal, susceptible d'améliorer la compétitivité de la France pour un coût budgétaire à peu près nul en 2005, compte tenu de la fraction obligatoire de la taxe.**

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

---

<sup>1</sup> La société mère serait redevable de la taxe due par les filiales du groupe, et chaque société filiale serait tenue solidairement au paiement de la taxe et, le cas échéant, des intérêts de retard, majorations et amendes fiscales correspondantes dont la société mère serait redevable, à hauteur de la taxe et des pénalités qui seraient dues par chaque filiale si celle-ci n'était pas membre du groupe.

## ARTICLE 31

### *Mise en conformité avec le droit communautaire du régime d'imposition des produits de certains placements à revenu fixe de source étrangère*

**Commentaire : le présent article a pour objet de tirer les conséquences de l'arrêt de la cour de justice des communautés européennes du 4 mars 2004 et d'étendre le prélèvement forfaitaire libératoire aux produits de placements à revenu fixe de source étrangère.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 125 A du code général des impôts prévoit que « *les personnes physiques qui bénéficient d'intérêts, arrérages et produits de toute nature de fonds d'Etat, obligations, titres participatifs, bons et autres titres de créances, dépôts, cautionnements et comptes courants, dont le débiteur est domicilié ou établi en France, peuvent opter pour leur assujettissement à un prélèvement qui libère les revenus auxquels il s'applique de l'impôt sur le revenu* ». Son taux est très généralement de 16 % auxquels s'ajoutent les prélèvements sociaux<sup>1</sup> (11 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005).

Le prélèvement forfaitaire libératoire est donc avantageux pour les contribuables dont le taux marginal d'imposition est supérieur à 16 %.

L'imposition des revenus de valeurs mobilières de source étrangère ne bénéficie pas de ce prélèvement forfaitaire libératoire. Ces revenus sont donc soumis au barème de l'impôt sur le revenu.

En l'absence de convention fiscale, le revenu imposable est égal au revenu brut diminué de l'impôt payé à l'Etat étranger. Lorsqu'une convention fiscale a été signée, elle prévoit généralement que la personne bénéficiaire des revenus de source étrangère ayant son domicile fiscal (particuliers) ou siège social (personnes morales) en France impute sur l'impôt français dû au titre de ces revenus un crédit d'impôt égal à l'impôt étranger qui peut être prélevé à la source par l'Etat d'origine du revenu. Le montant du crédit d'impôt doit être ajouté au revenu auquel il se rapporte pour déterminer le montant du revenu imposable, le crédit d'impôt étant ensuite déduit de l'impôt français.

---

<sup>1</sup> Les prélèvements sociaux sont bien évidemment également exigibles en cas d'option pour l'imposition sur les revenus.

Dans son arrêt du 4 mars 2004, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé contraire aux principes de libre prestation des services prévu à l'article 49 du traité instituant la Communauté européenne, et de libre circulation des capitaux, prévu à l'article 56 du même traité le fait que l'option pour le prélèvement libératoire forfaitaire ne soit pas ouverte aux revenus de valeurs mobilières de source étrangère.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose des dispositifs distincts selon que l'établissement payeur se situe en France ou non.

Lorsque l'établissement payeur se trouve en France, le prélèvement forfaitaire libératoire prévu à l'article 125 A du code général des impôts serait étendu aux revenus payés par des personnes établies en France, que cette personne soit ou non le débiteur, ce dernier devant être établi dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat de l'Espace économique européen (Islande, Norvège et Lichtenstein) ayant conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale<sup>1</sup> (soit la Norvège et l'Islande).

Un nouveau régime est prévu dans le cas où l'établissement payeur se situe hors de France. Le présent article propose ainsi de créer un article 125 D dans le code général des impôts afin de prévoir un système de prélèvement forfaitaire libératoire pour les personnes physiques fiscalement domiciliées en France et bénéficiant de produits de placements à revenus fixes de source étrangère lorsque l'établissement payeur est situé dans un pays membre de la Communauté européenne ou membre de l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, le débiteur des revenus étant établi dans ces pays ou en France. Ainsi, les taux du prélèvement forfaitaire libératoire fixés pour les produits de source française seraient applicables aux produits de source étrangère.

Les revenus seraient évalués pour leur montant brut, qui est égal à leur montant majoré des crédits d'impôt auxquels ils ouvrent droit à raison des conventions fiscales internationales. L'impôt retenu à la source à l'étranger serait ensuite imputé sur le prélèvement forfaitaire libératoire dans les limites du crédit d'impôt auquel il ouvre droit. Les revenus seraient déclarés et le prélèvement acquitté, soit par la personne assurant le paiement desdits revenus (l'établissement payeur) si elle a été mandatée à cet effet, soit par le contribuable lui-même.

---

<sup>1</sup> Cette condition exclut en pratique le Liechtenstein qui est inscrit sur la liste de l'OCDE des paradis fiscaux non coopératifs (avec Andorre, le Liberia, les îles Marshall et Monaco).

Par ailleurs, le présent article propose d'ouvrir ce dispositif aux produits des contrats d'assurance-vie souscrits en libre prestation de services.

Les dispositions de cet article seraient applicables aux revenus et produits perçus ou inscrits en compte et aux cessions réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Toutefois, pour permettre aux contribuables et aux établissements financiers de s'adapter à cette nouvelle mesure, l'option pour le prélèvement dû au cours du premier semestre 2005 serait reporté jusqu'au 15 juillet 2005.

L'Assemblée nationale a adopté sur cet article deux amendements rédactionnels.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général prend acte de la mise en conformité du régime d'imposition des produits de placements à revenu fixe de source étrangère avec le droit communautaire. Il juge dommageable la tentation constante des administrations fiscales d'attendre une condamnation de la Cour de justice des Communautés européennes pour se mettre en conformité avec les règles européennes.

Il regrette par ailleurs que le coût de cette mesure n'ait pu être évalué.

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

## ARTICLE 32

### *Aménagement des exonérations d'impôt sur les sociétés et d'impôts directs locaux en faveur des sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté*

**Commentaire : le présent article tend à aménager le régime d'aide à la reprise d'entreprises en difficulté, afin de le rendre compatible avec les règles communautaires en matière d'aides d'Etat.**

#### **I. LA REMISE EN CAUSE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 44 SEPTIES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS PAR LA DÉCISION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU 16 DÉCEMBRE 2003**

##### ***A. LE RÉGIME D'AIDE À LA REPRISE D'ENTREPRISES INDUSTRIELLES EN DIFFICULTÉ DE L'ARTICLE 44 SEPTIES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS***

Le dispositif codifié à l'article 44 *septies* du code général des impôts a été introduit par la loi de finances pour 1989 et modifié à cinq reprises depuis lors.

Ce dispositif consistait à **exonérer du paiement de l'impôt sur les sociétés**, pour une période de deux ans, les sociétés créées en vue de reprendre les activités d'entreprises industrielles en difficulté.

L'exonération s'appliquait **de plein droit** lorsque la reprise concernait une entreprise en difficulté ayant fait l'objet d'une cession ordonnée par un tribunal, et **pouvait être accordée sur agrément du ministre chargé du budget**.

Par ailleurs, en application des articles 1383 A, 1464 B et 1464 C du code général des impôts, les entreprises bénéficiant de cette exonération pouvaient également se voir accorder, sur délibération des collectivités locales compétentes, une **exonération de la taxe professionnelle** et de la **taxe foncière** pour une période également de deux ans.

**Suite à une décision de la Commission européenne en date du 16 décembre 2003, le gouvernement a toutefois publié le 4 mars 2004 une instruction fiscale concluant à l'inapplicabilité de ce dispositif à compter du 31 décembre 2003.**

***B. LA COMMISSION EUROPÉENNE A DÉCIDÉ LE 16 DÉCEMBRE 2003 QUE CE RÉGIME N'ÉTAIT PAS CONFORME AUX RÈGLES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT***

La décision de la Commission européenne est l'aboutissement d'une procédure commencée en 2001 : suite à une demande de renseignement dont les réponses ne lui ont pas donné entière satisfaction, la Commission a ouvert le 19 août 2002 une procédure formelle d'examen du régime de l'article 44 *septies* du code général des impôts (CGI). Et, à l'issue de cette procédure, elle a déclaré ce régime incompatible avec les règles du droit communautaire relatives aux aides d'Etat.

Dans sa décision du 16 décembre 2003, la Commission européenne a en effet tout d'abord estimé que **l'article 44 *septies* remplissait les critères constitutifs d'une aide d'Etat** puisque, selon elle, l'exonération procurait un avantage, était financée par des ressources d'Etat, affectait les échanges intracommunautaires et possédait un caractère sélectif.

La commission européenne a ensuite estimé que l'aide octroyée sur la base de l'article 44 *septies* n'était pas compatible avec les dispositions communautaires encadrant ces aides d'Etat.

En effet, ce régime ne pouvait pas relever du règlement dit *de minimis*, car l'exonération n'était pas plafonnée, même si les aides accordées dans le cadre de ce régime d'un montant cumulé inférieur à 100.000 euros par entreprise pendant trois années consécutives pouvaient en relever.

En outre, la Commission a estimé que le régime de l'article 44 *septies* du CGI n'était pas susceptible d'être autorisé au titre des dispositions relatives aux aides destinées au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté dans la mesure où il ne garantissait pas que les aides versées seraient limitées au strict nécessaire en vue de mener à bien le sauvetage ou la restructuration de l'entreprise concernée, comme l'exigent les règles communautaires en ce domaine. En effet, le montant de l'aide - sous forme d'exonération d'impôt sur les sociétés - dépend uniquement de la capacité de l'entreprise à produire des bénéficiaires. La commission européenne a par ailleurs jugé que le régime ne pouvait pas être approuvé au titre du règlement du Conseil sur les aides en faveur des petites et moyennes entreprises.

Par conséquent, dans sa décision finale du 16 décembre 2003, la Commission européenne a **conclu à l'incompatibilité du régime au regard du droit communautaire**, sauf pour les aides octroyées conformément aux dispositions communautaires applicables en matière d'aide à finalité régionale ou en faveur des PME. Elle a également relevé **l'illégalité** de ce régime car celui-ci ne lui avait jamais été notifié.

La décision précitée conclut : « *en vertu de la pratique décisionnelle constante de la Commission, les aides octroyées illégalement et incompatibles au regard de l'article 87 du Traité doivent être récupérées auprès des bénéficiaires* ».

Selon les observations obtenues par votre rapporteur général, 2.800 entreprises auraient bénéficié de la mesure entre 1994 et 2002, et **960 entreprises auraient reçu une aide supérieure au plafond de 100.000 euros de la règle dite de *minimis***, et pourraient donc être concernées par la récupération des aides.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article propose ainsi de **réécrire l'article 44 septies du code général des impôts** afin de le rendre compatible avec les règles communautaires relatives aux aides d'Etat, notamment en plafonnant le montant du bénéfice exonéré d'impôt sur les sociétés auquel les sociétés créées pour reprendre des entreprises en difficulté peuvent prétendre

### **A. LE NOUVEAU CHAMP D'APPLICATION PROPOSÉ POUR L'ARTICLE 44 SEPTIES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS**

#### **1. Les entreprises bénéficiaires**

Le **I** de l'article 44 *septies* modifié précise que le champ d'application du nouveau dispositif recouvre **les sociétés créées pour reprendre des entreprises en difficulté** selon quatre modalités :

- la société est créée pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté qui fait l'objet d'une cession ordonnée par le tribunal ;

- la société est créée pour reprendre une entreprise en difficulté mais qui ne fait pas l'objet d'une procédure de redressement judiciaire ;



- la société est créée pour reprendre une entreprise en liquidation judiciaire et dont la reprise concerne des branches complètes et autonomes d'activité industrielle, et est effectuée dans le cadre de cessions ordonnées par le juge-commissaire ;

- la société est créée pour reprendre un ou plusieurs établissements industriels en difficulté d'une entreprise industrielle, à condition que la société créée pour cette reprise soit indépendante juridiquement et économiquement de l'entreprise cédante.

## **2. Les conditions particulières que doivent remplir les sociétés créées**

Les entreprises bénéficiaires doivent être créées sous **la forme d'une société**, soumise de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés au taux normal.

Le deuxième alinéa du **I** de l'article 44 *septies* du code général des impôts précise par ailleurs, dans sa nouvelle rédaction, les conditions de détention de capital auxquelles doit répondre la nouvelle société créée.

## **3. Les activités éligibles**

La reprise doit concerner une entreprise ou un établissement qui **exerce uniquement une activité industrielle**.

Toutefois, certaines activités industrielles n'ouvrent pas le bénéfice de l'exonération prévue par l'article 44 *septies* du code général des impôts, conformément aux règles du droit communautaire relatives à l'encadrement des aides d'Etat. Il s'agit des secteurs suivants : transports, construction de véhicule automobiles, construction de navires civils, fabrication de fibres artificielles ou synthétiques, sidérurgie, industrie charbonnière, production ou transformation de produits agricoles, pêche et aquaculture.

### ***B. LE NOUVEAU RÉGIME D'EXONÉRATION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS***

#### **1. La possibilité de bénéficier sans condition d'une aide de 100.000 euros selon la règle de *minimis***

Aux termes du **VI** de l'article 44 *septies* présentement modifié, « *sans préjudice de l'application des II [aide à finalité régionale] et III [aide en faveur des PME] les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle*

*en difficulté (...) peuvent bénéficier d'une exonération d'impôt sur les sociétés dans les limites prévues par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides de minimis ».*

Ainsi, toute entreprise entrant dans le champ d'application ci-dessus peut bénéficier d'une exonération de l'impôt sur les sociétés d'un montant maximal égal à 100.000 euros sur trois années consécutives.

Cependant, ce plafond concerne l'ensemble des aides relevant du régime dit *de minimis* que peut percevoir une entreprise sur trois années consécutives. Dès lors, les entreprises concernées peuvent préférer ne pas utiliser cette « enveloppe » et, dans le cas où elles en remplissent les conditions, solliciter un agrément du ministre chargé du budget pour l'obtention d'une autre aide.

## **2. La possibilité d'obtenir, sur agrément, une majoration d'aide à finalité régionale**

Le **II** de l'article 244 *septies* prévoit **un régime d'aide à finalité régionale**, en liant le montant du bénéfice exonéré de l'impôt sur les sociétés à l'implantation géographique de l'entreprise créée dans les conditions ci-dessus mentionnées.

Cette aide n'est accordée que sur agrément du ministre chargé du budget.

Les entreprises souhaitant prétendre à cette aide doivent être **créées dans une zone éligible à la prime à l'aménagement du territoire pour les projets industriels (PAT « industrie »)**.

Le montant du bénéfice exonéré est plafonné par rapport **au coût salarial** des emplois créés par l'entreprise, c'est-à-dire, selon le **2** du **II** de l'article 44 *septies* modifié, « *les emplois existant dans l'entreprise reprise et maintenus par la société nouvelle créée pour la reprise, ainsi que les emplois que celle-ci a créés dans ce cadre* ». Ce coût salarial représente **les coûts éligibles** dans le cadre du calcul du montant du bénéfice exonéré.

Le taux du plafond varie en fonction des zones PAT « industrie » (*cf.* le tableau récapitulatif ci-après). Le calcul du bénéfice exonéré est un peu plus complexe lorsque la société créée possède plusieurs établissements situés sur des zones PAT à taux d'aide différents, puisqu'il est nécessaire de calculer pour chaque zone le montant maximal du bénéfice exonéré.

Pour les entreprises qui ont des coûts éligibles supérieurs à 50 millions d'euros, le **3** du **II** de l'article 44 *septies* modifié prévoit un plafonnement du bénéfice exonéré moins favorable.

Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre fixé par la communication de la Commission européenne relative à l'encadrement multisectoriel des aides à finalité régionales en faveur des grands projets d'investissement en date du 19 mars 2003.

Le **VII** de l'article 44 *septies* précise en outre que les limites mentionnées (*cf.* le tableau ci-après) s'appliquent à l'ensemble des aides à finalité régionale qui ont été obtenues.

### **3. La possibilité d'obtenir, sur agrément, une majoration d'aide en faveur des PME**

Le **III** de l'article 44 *septies* prévoit **un régime d'aide en faveur des petites et moyennes entreprises**, en liant le montant du bénéfice exonéré d'impôt sur les sociétés à la taille de l'entreprise.

A l'instar du régime d'aide à finalité régionale, le bénéfice de ce régime nécessite également l'agrément du ministre chargé du budget.

Les entreprises pouvant prétendre à cette aide sont les entreprises qui constituent des petites ou des moyennes entreprises au sens communautaire. Le **IV** et le **V** de l'article 44 *septies* reprennent en effet les dispositions des recommandations de la commission européenne concernant la définition des petites et moyennes entreprises : celle du 3 avril 1996 pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2004 et celle du 6 mai 2003 en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Si les communications de la Commission européenne n'ont pas *a priori* de valeur contraignante, **la conformité à la définition des micro, petites et moyennes entreprises donnée par ces recommandations est cependant obligatoire en matière d'aides d'Etat pour pouvoir bénéficier d'un traitement préférentiel pour les PME.**

Le montant du bénéfice exonéré de l'impôt sur les sociétés est également plafonné par rapport au coût salarial ci-dessus explicité. Le **II** de l'article 44 *septies* modifié distingue deux hypothèses : les PME sont créées soit hors zone PAT, soit en zone PAT. Le montant du bénéfice exonéré est plafonné en fonction des ces zones et de la taille de l'entreprise (*cf.* le tableau récapitulatif ci-après).

#### 4. Les conditions d'octroi de l'agrément

Le **VIII** de l'article 44 *septies* énonce les conditions nécessaires et suffisantes pour que la société puisse se voir accorder l'un ou l'autre des agréments précités, qui n'ont donc aucun caractère discrétionnaire :

« - la société créée entre dans le champ d'application de l'article ;

« - la société créée répond aux conditions d'implantation et de taille requises pour les régimes d'aides à finalité régionale et en faveur des PME;

« - la société prend l'engagement de conserver les emplois maintenus et créés dont le coût est retenu au titre des coûts éligibles pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de reprise ou création ;

« - le financement de l'investissement est assuré à 25 % au moins par le bénéficiaire de l'aide ».

Ces conditions ont une valeur contraignante puisque « *le non-respect de l'une de ces conditions ou de l'un de ces engagements entraîne le retrait de l'agrément visé, et rend immédiatement exigible l'impôt sur les sociétés.* »

#### 5. Le régime d'exonération de l'impôt sur les sociétés dans le cadre de l'article 44 *septies* modifié

Le **I** de l'article 44 *septies* modifié décrit le nouveau régime d'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les sociétés créées dans le cadre de cet article. L'exonération porte sur les bénéfices réalisés et déclarés par les entreprises. Conformément à la doctrine administrative actuelle, les plus-values constatées à l'occasion d'une réévaluation libre des biens n'entrent pas dans le champ d'application de cette exonération.

Cette exonération est prévue pour une **durée limitée** de 2 ans, c'est à dire « *jusqu'au terme du vingt-troisième mois suivant celui de leur création* ».

Aux termes du **1°** du **II** du présent article, **les dispositions mettant en place le nouveau dispositif d'exonération d'impôt sur les sociétés, seront applicables de façon rétroactive aux résultats des exercices clos à compter du 16 décembre 2003, ce qui correspond à la date de la décision de la Commission européenne.**

Par ailleurs, le dispositif ne vaut que pour les résultats des exercices clos jusqu'au 31 décembre 2006 inclus, ce qui est cohérent avec la date limite d'application des lignes directrices communautaires actuellement en vigueur concernant les aides d'Etat à finalité régionale.

On peut enfin observer, que le **IX** de l'article 44 *septies* a maintenu une **clause de pénalité** si la reprise échoue. En effet, « *lorsqu'une société créée interrompt, au cours des trois premières années d'exploitation, l'activité reprise ou est affectée au cours de la même période par l'un des événements mentionnés au premier alinéa du 2 de l'article 221 [dissolution, transformation entraînant la création d'une personne morale nouvelle, apport en société, fusion, transfert du siège ou d'un établissement à l'étranger], l'impôt sur les sociétés dont elle a été dispensée en application du présent article devient immédiatement exigible* » et des intérêts de retard peuvent être décomptés à partir de la date à laquelle cet impôt aurait dû être réglé.

**C. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS AU TITRE DE L'ARTICLE 44 SEPTIES DU CGI PEUT TOUJOURS ÊTRE ACCOMPAGNÉE D'UNE EXONÉRATION D'IMPÔTS LOCAUX**

Le **C** (qui modifie l'article 1383 A du code général des impôts), le **D** (qui modifie l'article 1464 B du même code) et le **E** (qui modifie l'article 1602 A du même code) du **I** présent article tendent à faire perdurer le dispositif en vigueur d'exonérations en matière d'impôts locaux, pour les sociétés bénéficiant d'une exonération de l'impôt sur les sociétés en vertu de l'article 44 *septies*.

Ces exonérations peuvent concerner la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties ainsi que les taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et frais de chambres de métiers. Elles sont accordées par les collectivités territoriales, qui choisissent ou pas d'offrir aux sociétés visées une mesure d'exonération d'impôts locaux.

Selon le 2° du **II** du présent article, ces dispositions relatives aux exonérations d'impôts locaux s'appliquent à compter des impositions établies au titre de 2004.

**Tableau récapitulatif des exonérations d'impôt proposées par la nouvelle rédaction de l'article 44 septies du code général des impôts**

<b>Exonération de l'impôt sur les sociétés : calcul du montant du bénéfice exonéré</b>		
<p><b>Exonération de droit</b></p> <p><i>Conditions à remplir :</i> la société créée doit rentrer dans le champ d'application.</p>	<p><b>Exonération sur agrément du ministre chargé du budget :</b></p> <p><i>Conditions à remplir :</i> la société créée doit rentrer dans le champ d'application, elle doit répondre aux conditions fixées pour bénéficier des majorations, prendre l'engagement de conserver les emplois maintenus et créés pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de reprise ou création ; le financement de l'investissement est assuré à 25 % au moins par le bénéficiaire de l'aide.</p>	
<p><b>Enveloppe « de minimis » 100.000 euros</b></p> <p>Bénéfice sans condition d'une aide plafonnée selon la règle de <i>de minimis</i> à 100.000 euros sur trois ans.</p> <p>Compte tenu de ce que le plafond de cette enveloppe s'applique à l'ensemble des aides que peut percevoir une entreprise sur trois années consécutives, l'entreprise peut choisir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de ne pas épuiser cette enveloppe, notamment si elle peut bénéficier d'une majoration d'aide et que celle-ci couvre son impôt ;</li> <li>- de cumuler cette enveloppe et une aide à finalité régionale ou en faveur des PME (sous réserve de pouvoir prétendre à un de ces régimes et de se voir accorder l'agrément du ministre chargé du budget).</li> </ul>	<p><b>Majoration d'aide liée à l'implantation géographique : l'entreprise est créée dans une zone éligible à la prime à l'aménagement du territoire (PAT) ou dans les DOM</b></p> <p>Le montant de l'exonération est plafonné à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 28 % du montant des coûts éligibles<sup>10</sup>, en zone PAT (1) pour les projets industriels à taux réduit ;</li> <li>- 42 % du montant des coûts éligibles, en zone PAT (2) pour les projets industriels à taux normal ;</li> <li>- 56 % du montant des coûts éligibles, en zone PAT (3) pour les projets industriels à taux majoré ;</li> <li>- 182 % du montant des coûts éligibles, dans les départements d'outre-mer (DOM).</li> </ul> <p><i>Une modulation des taux est appliquée si les coûts éligibles sont supérieurs à 50 millions d'euros.</i></p>	<p><b>Majoration d'aide liée à la taille de l'entreprise : l'entreprise créée est une petite (PE) ou une moyenne entreprise (ME) au sens communautaire</b></p> <p><i>Hypothèse 1 : la PME est située dans une zone PAT</i></p> <p>Le montant de l'exonération est plafonné à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 56 % des coûts éligibles en zone PAT (1) ;</li> <li>- 42 % des coûts éligibles en zone PAT (2) ;</li> <li>- 84 % des coûts éligibles en zone PAT (3) ;</li> <li>- 210 % des coûts éligibles dans les DOM.</li> </ul> <p><i>Hypothèse 2 : la PME est située hors zone PAT</i></p> <p>Le montant de l'exonération est plafonnée à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 21 % des coûts éligibles pour les ME ;</li> <li>- 70 % des coûts éligibles pour les PE.</li> </ul> <p><i>Exonération maximale : 37,5 millions d'euros</i></p>
<p><b>Exonération d'impôts directs locaux (taxe professionnelle et taxe foncière) : décidée par les collectivités territoriales</b></p> <p><i>condition préalable :</i> les entreprises doivent être exonérées de l'impôt sur les sociétés au titre de l'article 44 septies du CGI.</p>		

<sup>10</sup> Coûts éligibles : coût salarial des emplois correspondant aux emplois maintenus ou créés pendant 24 mois (le mois de la reprise et les 23 mois suivants).

### III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre trois amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté, **à l'initiative de sa commission des finances**, un amendement tendant à préciser que l'exonération d'impôt sur les sociétés porte, pour les bénéficiaires résultant de plus-values, sur les seules plus-values réalisées sur l'actif circulant, à l'exclusion des plus-values constatées lors de la réévaluation d'actifs *immobilisés*.

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté, **à l'initiative de sa commission des finances et contre l'avis du gouvernement**, un amendement tendant à modifier la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de l'article 44 *septies* du code général des impôts, en substituant à la date du 16 décembre 2003, jour de la décision de la Commission européenne, la date du 4 mars 2004, correspondant à la publication de l'instruction fiscale tirant les conséquences de la décision précitée.

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a souligné le fait que la décision de la Commission européenne n'ayant été publiée que le 16 avril 2004 au journal officiel des Communautés européennes (JOCE), les contribuables n'ont été officiellement informés de l'inapplicabilité du dispositif qu'avec l'instruction fiscale du 4 mars 2004. Par conséquent, avant le 4 mars 2004, les entreprises pouvaient légitimement considérer quelles pouvaient bénéficier de l'article 44 *septies* du code général des impôts selon ses anciennes modalités, de sorte qu'une entrée en vigueur rétroactive du nouveau dispositif au 16 décembre 2003 serait injustifiée et injuste.

A cet égard, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a précisé lors de l'examen du présent article en séance publique à l'Assemblée nationale le jeudi 9 décembre 2004 que :

*« le bon sens était de ne pas appliquer cette décision de façon rétroactive, et en droit français, la rétroactivité s'estime à partir de la date de publication. L'amendement 57 exclut donc de revenir sur l'exercice 2003. Ces opérations incluent souvent des plans de sauvegarde et des milliers d'emplois sont en jeu. J'ai conscience qu'une telle mesure rendra plus difficile de négocier le nouveau dispositif prévu avec Bruxelles, mais je suis très attaché au principe de la non-rétroactivité (...)*

*« (...) notre souci est qu'il n'y ait pas de rétroactivité au titre de l'exercice clos au 31 décembre 2003. Il serait injuste qu'une décision prise le 16 décembre s'applique sur l'ensemble de cet exercice ».*

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A titre liminaire, votre commission des finances tient à souligner son attachement à ce que notre fiscalité favorise un dispositif qui encourage la reprise d'entreprises industrielles en difficulté.

Cela étant, le présent article rappelle **l'importance croissante du contrôle de la Commission européenne** en matières d'aides d'Etat, et la nécessité, maintes fois soulignée par votre commission des finances, de rédiger des dispositifs qui soient d'emblée conformes aux règles communautaires en vigueur, afin d'éviter, pour les bénéficiaires, les difficultés liées à d'éventuelles récupérations d'aides illégalement octroyées.

Votre rapporteur général **s'inquiète d'ailleurs de la situation des entreprises auxquelles la Commission européenne est susceptible de demander le remboursement des aides accordées** dans le cadre de l'ancien article 44 *septies* du code général des impôts.

De manière plus générale, votre commission des finances estime que cette affaire conforte sa position selon laquelle :

- le niveau des prélèvements ne serait sans doute pas supportable sans les soupapes que constituent les dépenses fiscales ;

- les exonérations d'impôts accentuent la complexité de notre système fiscal, qui a atteint selon le Conseil des impôts « *un niveau rarement atteint dans les autres pays* »<sup>11</sup>, au détriment *in fine* de la sécurité juridique des contribuables ;

- la nécessité, par conséquent, d'engager un processus de réforme de notre fiscalité, fondé sur une stratégie fiscale lisible, et pour les entreprises, sur une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés plutôt que sur la multiplication de nouvelles dépenses fiscales.

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

---

<sup>11</sup> Cf. rapport du Conseil des impôts, La fiscalité dérogatoire, 2003.



## ARTICLE 33

### *Adaptation des dispositions fiscales à l'évolution des règles comptables et assouplissement des règles de transfert des déficits lors d'opérations de fusion*

**Commentaire : le présent article a pour objet de tirer les conséquences fiscales de l'évolution des règles comptables mises en place par le Conseil national de la comptabilité et applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, relatives à la définition, au mode de valorisation et à la dépréciation des actifs d'une part, et au traitement des opérations de fusion et assimilées d'autre part.**

## **I. LE NOUVEL ENVIRONNEMENT COMPTABLE**

### *A. UN BOULEVERSEMENT GLOBAL DU RÉFÉRENTIEL COMPTABLE*

La comptabilité des entreprises connaît actuellement des évolutions majeures, avec la mise en place des nouvelles normes internationales IAS/IFRS (*International accounting standards / International financial reporting standards*), dont le contenu a été fixé par un organisme de droit privé, l'IAS Board. La création de ce référentiel international, qui **consacre la prééminence de la réalité économique sur la forme juridique**, s'inscrit dans une démarche de convergence entre les normes américaines (*US Generally accepted accounting principles – US GAAP*) et les normes nationales des Etats européens, plutôt que d'alignement intégral sur les normes américaines.

Bien qu'elles soient appelées à se diffuser largement à moyen terme, **les normes IFRS concernent prioritairement les seuls comptes consolidés des sociétés cotées**, soit environ 7.000 entreprises en Europe. Elles ont fait l'objet d'une procédure d'adoption par l'Union européenne<sup>12</sup>, avec la mise en place d'un organisme consultatif, l'EFRAG (*European Financial Reporting Advisory Group*), et l'adoption du règlement communautaire n°1606/2002 du Parlement et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales. **Le nouveau référentiel comptable est ainsi applicable aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005**, avec une présentation *pro forma* des comptes de l'exercice 2004 pour assurer la comparabilité des exercices.

---

<sup>12</sup> A cet égard, ainsi que le souligne le rapport du Conseil d'analyse économique de juillet 2003 intitulé « Les normes comptables et le monde post-Enron », on peut considérer que l'Union européenne s'est « liée les mains » en se donnant la capacité d'accepter ou de rejeter une norme de l'IASB, mais pas celle de l'amender ou de proposer formellement des modifications rédactionnelles.

Les **normes IFRS 32 et 39**, respectivement relatives et à l'évaluation des instruments financiers, ont toutefois créé de vives controverses, en particulier au sein des établissements financiers, et **ont dès lors fait l'objet d'une adoption partielle** par la Commission européenne le 18 novembre 2004 : elles s'imposeront à toutes les sociétés cotées de l'Union européenne à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, sous réserve de l'exclusion temporaire de l'application de la « juste valeur » à tous les éléments du bilan, et de certaines dispositions sur la comptabilité de couverture.

Les nouvelles normes comptables n'exerceront pas de réelles conséquences sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés en France, dans la mesure où **celle-ci est déterminée à partir des comptes sociaux**, et non des comptes consolidés. L'interprétation de chaque norme internationale à laquelle se livre le Conseil national de la comptabilité (CNC) poursuit un but de convergence du plan comptable général avec le nouveau référentiel, sans nécessairement en réaliser une transposition intégrale. Il reste que ces normes exercent un impact sur certaines dispositions du code général des impôts, en particulier celles relatives à l'évaluation des actifs et au traitement des opérations de fusion et assimilées. **Trois récents textes comptables doivent ainsi être pris en compte par la législation fiscale :**

- le **règlement n° 2002-10** du Comité de la réglementation comptable (CRC) sur la dépréciation et l'amortissement des actifs, homologué par un arrêté du 27 décembre 2002 ;

- le **règlement n° 2004-01** du CRC du 4 mai 2004 sur le traitement comptable des fusions et opérations assimilées ;

- l'**avis n° 2004-15** du CNC du 23 juin 2004 sur la définition, la comptabilisation et l'évaluation des actifs, qui doit être repris dans un règlement du CRC d'ici la fin 2004.

## ***B. LES NOUVELLES RÈGLES D'ÉVALUATION ET D'AMORTISSEMENT DES ACTIFS***

### **1. L'approche de valorisation des actifs par composants**

Les normes applicables à compter de 2005, en particulier la norme IFRS 16 relative à la valorisation des immobilisations corporelles, introduisent une nouvelle approche de valorisation de ces actifs, communément appelée « **approche par composants** ». Cette approche conduit, pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, à ce que **les entreprises ne puissent plus doter de provisions pour grosses réparations** dans la perspective du remplacement des éléments principaux d'immobilisations corporelles. De telles provisions ne peuvent aujourd'hui être constituées en franchise d'impôt, à titre exceptionnel, que si elles sont destinées à faire face à des charges dont l'importance est telle qu'elles doivent être réparties sur plusieurs exercices.

L'approche par composant concerne les éléments d'une immobilisation qui doivent être remplacés à intervalles réguliers, correspondent à des utilisations distinctes ou procurent des avantages économiques à l'entreprise selon des rythmes différents. **Ces éléments devront à partir de 2005 faire l'objet d'un plan d'amortissement propre et les dépenses de remplacement seront immobilisables, ce qui interdira la possibilité de constituer une provision**<sup>13</sup>. Cette identification distincte à l'actif constitue la contrepartie de la suppression de la provision pour grosses réparations. Ainsi pour la comptabilisation d'un avion, la carlingue et le moteur devront être amortis distinctement. Le moteur, qui fait généralement l'objet d'un remplacement régulier, sera amorti sur une période correspondant à sa durée d'utilisation, sans que la provision pour réparations soit dotée. Lors de son remplacement, la valeur du nouveau moteur sera inscrite à l'actif et non plus en charge.

L'article 15-1 du règlement n° 2002-10 du CRC sur la dépréciation et l'amortissement des actifs, précité, prévoit que lors de la première application du règlement, l'effet à l'ouverture des changements de méthode doit être calculé de façon rétrospective, **c'est-à-dire comme si la nouvelle méthode avait toujours été appliquée**. La première application en 2005 conduira donc les entreprises à reprendre toutes les provisions pour grosses réparations destinées à couvrir le remplacement des composants, et à reconstituer les composants des immobilisations inscrites au bilan.

Le CRC a préconisé **deux méthodes de reconstitution des composants**, compatibles avec la norme internationale IFRS 16 mais dont l'incidence fiscale est distincte :

- **la reconstitution du coût historique amorti**. Cette méthode **rétrospective** consiste à traduire au bilan de première application les conséquences de cette approche comme si elle avait toujours été appliquée. Elle se traduit par les effets suivants, une fois que le composant a été identifié : activation du dernier coût de remplacement, reconstitution des amortissements comme s'ils avaient été pratiqués depuis l'origine, et constatation de la perte sur le composant d'origine, qui n'existe plus. En application des dispositions du 2 de l'article 38 du code général des impôts, cette méthode a pour effet de minorer ou majorer le bénéfice imposable du premier exercice ouvert à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>14</sup> ;

---

<sup>13</sup> Une provision ne peut en effet être constatée sur le plan comptable si elle est destinée à faire face à une augmentation de l'actif net.

<sup>14</sup> Cette majoration ou minoration du résultat imposable a lieu, d'une part lorsque la méthode conduit à substituer à l'actif du bilan les coûts engagés pour le remplacement le plus récent du composant, minoré des amortissements qui auraient dû être pratiqués, à la valeur nette comptable de ce composant, et d'autre part lorsqu'elle conduit à réviser de manière rétrospective le plan d'amortissement des composants qui n'ont pas été remplacés.

- la **réallocation des valeurs nettes comptables entre les composants**. Cette méthode est **prospective** puisqu'elle ne reconstitue pas le passé et autorise seulement un nouveau calcul des amortissements pour le futur. Elle se traduit par les deux effets suivants : d'une part la répartition de la valeur nette comptable de l'immobilisation entre les différents composants, cette répartition s'effectuant par évaluation des composants à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2005 ; d'autre part la détermination d'un nouveau plan d'amortissement sur la valeur de ces composants. Elle n'a en revanche **aucun impact sur le bénéfice imposable**.

Dans les deux méthodes, la provision pour grosses réparations, destinée à anticiper le coût de remplacement du composant, doit être reprise au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

## **2. La suppression des charges à répartir**

L'avis 2004-15 du CNC, précité, conduit à supprimer dans le plan comptable général la notion de « charges à répartir », dont on admettait jusqu'à présent l'étalement sur cinq ans ou la comptabilisation en charges. Selon leur nature au regard de la nouvelle qualification des actifs, ces dépenses devront, pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, être **comptabilisées de manière rétrospective soit en charges, soit en immobilisations**<sup>15</sup>. Cette notion n'est en effet pas fiscale, dans la mesure où les charges sont immédiatement **déductibles** dès lors qu'elles sont engagées, et ne peuvent donc faire l'objet d'un étalement analogue au traitement comptable.

### ***C. LE TRAITEMENT COMPTABLE ET FISCAL DES OPÉRATIONS DE FUSION ET ASSIMILÉES***

#### **1. Le régime fiscal de faveur des fusions**

Au regard du droit des sociétés, la fusion ou scission emporte dissolution de la société absorbée ou scindée et apport à titre universel de son patrimoine au profit d'une ou de plusieurs sociétés. Sur le plan fiscal et aux termes des dispositions du 1 de l'article 201 et des 2 et 3 de l'article 221 du code général des impôts, **une fusion devrait donc en principe donner lieu à l'imposition immédiate**, au nom de la ou des sociétés absorbées, de l'ensemble des bénéfices non encore taxés, y compris les plus-values réalisées à cette occasion.

---

<sup>15</sup> Tel sera le cas, par exemple, des charges à répartir telles que les primes et indemnités de mutation versées aux sportifs, qui seront transférées en tant qu'immobilisations incorporelles.

Compte tenu du coût potentiellement prohibitif de ce régime de droit commun des cessions et cessations d'entreprises, et afin d'encourager les restructurations de sociétés, **il a été créé un régime de faveur d'exonération et de sursis d'imposition pour les fusions et opérations assimilées**<sup>16</sup>, applicable de plein droit ou sur agrément selon les situations, et tendant à conférer à ces opérations un caractère purement intercalaire. Ce régime de faveur **optionnel**, prévu par les articles 210 A (pour les fusions complètes) et 210 B (pour les apports partiels d'actifs) du code général des impôts, est réservé aux seules personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés et n'est également applicable que si certaines conditions et obligations de la société absorbante, respectivement fixées par l'article 210 C et le 3 de l'article 210 A du code général des impôts, sont respectées.

Les plus-values nettes et les profits dégagés sur l'ensemble des éléments d'actif apportés du fait d'une fusion sont ainsi **exonérés d'impôt sur les sociétés**, de même que les provisions de la société absorbée qui ne deviennent pas sans objet, et la plus-value éventuellement dégagée par la société absorbante lors de l'annulation d'actions ou parts de son propre capital qu'elle reçoit en apport. **Le régime de droit commun peut cependant se révéler intéressant si la société absorbée ou scindée est déficitaire**, dans la mesure où ce déficit fiscal ne peut, dans le régime de faveur, être reporté sur les bénéfices ultérieurs de la société bénéficiaire de l'apport, sauf octroi préalable d'un **agrément** administratif<sup>17</sup>.

Aux termes du II de l'article 209 du code général des impôts, **le montant de ce déficit transférable est toutefois plafonné**, soit à la valeur brute des éléments de l'actif immobilisé, hors immobilisations financières, soit à la valeur d'apport de ces mêmes éléments.

## **2. Les conséquences du règlement n° 2004-01 du CRC sur la détermination de la valeur d'apport et sur le traitement du mali technique de fusion**

L'annexe du règlement n° 2004-01 du CRC, intitulée « *Comptabilisation et évaluation des opérations de fusions et opérations assimilées, rémunérées par des titres et retracées dans un traité d'apport, y compris les confusions de patrimoine* », prévoit de **nouveaux principes de détermination de la valeur d'apport**, en fonction de la situation de la société absorbante ou de la bénéficiaire des apports et de l'existence ou non d'un contrôle commun entre les sociétés participant à l'opération. **Cette notion de contrôle commun ou distinct est centrale** dans le règlement n° 2004-01 et permet de caractériser les fusions sur le plan économique.

---

<sup>16</sup> Il s'agit des fusions simplifiées, des apports partiels d'actifs, des opérations de scission de sociétés et des opérations de dissolution-confusion de patrimoine.

<sup>17</sup> Il est néanmoins possible de procéder, à condition que l'opération ne soit pas fictive, à une **fusion dite « à l'envers »**, par laquelle la société bénéficiaire est absorbée par la société déficitaire, dont les déficits restent reportables.

Les apports sont ainsi évalués à leur **valeur comptable** lorsque l'opération est réalisée « à l'endroit » ou « à l'envers » et implique des sociétés **liées**, c'est-à-dire déjà placées sous contrôle commun avant l'opération, ainsi que dans le cas d'opérations « à l'envers » impliquant des sociétés sous contrôle distinct. Les apports sont en revanche retenus à leur **valeur réelle** lorsque l'opération est « à l'endroit » et implique des sociétés sous contrôle distinct. Dès lors, le montant du déficit reportable sur la société bénéficiaire sera réduit dans le cas d'une évaluation des apports à la valeur comptable.

Le règlement précise également le traitement du « **mali technique** » de fusion ou « faux mali », qui correspond, à hauteur de la participation antérieurement détenue, aux plus-values latentes sur éléments d'actifs de la société absorbée, comptabilisés ou non dans les comptes de cette société, et diminués des passifs non comptabilisés. Il s'agit donc de passifs pour lesquels il n'existe pas d'obligation comptable, tels que les provisions pour retraites ou les impôts différés passifs.

Le mali technique est désormais inscrit en totalité dans un **compte d'immobilisations incorporelles**<sup>18</sup>, et non plus comme charge fiscalement non déductible, conformément à la nouvelle doctrine également applicable aux charges à répartir. Cette solution permet d'assurer la neutralité des opérations au niveau des résultats et des capitaux propres de la société absorbante. Le mali technique peut conduire à la **déduction de charges ultérieures**, *via* des provisions pour dépréciation ou lors de la cession de l'actif sous-jacent.

À la date de l'opération, le mali technique est affecté de manière extra-comptable aux différents actifs apportés pour permettre un suivi dans le temps de sa valeur, et **sa dépréciation au fur et à mesure de celle de ses éléments sous-jacents**. Les éléments constitutifs de ce mali ne font pas l'objet d'un amortissement, la durée de consommation de ses avantages économiques ne pouvant généralement pas être évaluée de façon fiable, mais d'un test de dépréciation dans les conditions du règlement 2002-10 du CRC.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a pour objet d'intégrer dans la législation fiscale les conséquences de l'évolution des règles comptables précitées, **en respectant un double objectif de neutralité fiscale et de maintien de la connexité entre comptabilité et fiscalité**.

---

<sup>18</sup> *Un sous-compte du compte 207 intitulé « mali de fusion ».*

Le **I** du texte proposé par cet article a trait aux principales conséquences des nouveaux règlements comptables sur la valorisation et la dépréciation des actifs (E du **I**) et sur les opérations de fusions et assimilées (A à D du **I**).

#### **A. LES CONSÉQUENCES DES NOUVELLES RÈGLES COMPTABLES AFFÉRENTES AUX OPÉRATIONS DE FUSION ET ASSIMILÉES**

Le 1° du A du **I** du texte proposé par cet article tend à modifier le II de l'article 209 du code général des impôts, relatif à la prise en compte des déficits de la société apporteuse ou absorbée, antérieur à l'opération de fusion ou assimilée. Les deux dispositions suivantes sont ainsi proposées :

- compte tenu des nouvelles modalités de valorisation des apports, précédemment mentionnées, le a du 1° supprime les cinquième, sixième et septième alinéas du II de l'article 209, précité, relatifs à la prise en compte des déficits de la société absorbée. Comme mentionné précédemment, le droit actuel prévoit que ces déficits sont transférables dans la limite de la plus importante des valeurs suivantes appréciées à la date d'effet de l'opération : la valeur brute des éléments de l'actif immobilisé affectés à l'exploitation hors immobilisations financières, ou la valeur d'apport de ces mêmes éléments.

Il résulte de cette disposition un **déplafonnement du transfert de déficits entre sociétés**, susceptible de favoriser les opérations de restructuration des groupes ;

- le b du 1° tend à insérer un nouvel alinéa après le premier alinéa du II de l'article 209, prévoyant qu'en cas de scission ou d'apport partiel d'actif, les déficits transférés sont ceux afférents à la branche d'activité apportée. Cette disposition est conforme à la pratique des apports partiels.

**Les autres conditions relatives à l'agrément requis pour le transfert de déficits, et prévues par les troisième et quatrième alinéas du II de l'article 209, sont en revanche maintenues** : l'opération doit être justifiée du point de vue économique et obéir à des motivations principales autres que fiscales, et l'activité à l'origine des déficits dont le transfert est demandé doit être poursuivie par la ou les sociétés bénéficiaires des apports pendant un délai minimum de trois ans. **Le maintien de l'agrément permet en effet d'éviter que se constituent des « marchés de déficits »**, par la mise en place de « coquilles vides ».

Le 2° du A du **I** du texte proposé par cet article tend à insérer un **II bis** à l'article 209 du code général des impôts, afin de **prévenir la double déduction de l'actif net négatif**, lorsque la reprise d'un passif excède la valeur réelle de l'actif transféré à l'occasion d'une opération de fusion telle que mentionnée au 3° du I de l'article 210-0 A, soit les opérations « pour

*lesquelles il n'est pas procédé à l'échange de titres de la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport contre les titres de la société absorbée ou scindée lorsque ces titres sont détenus soit par la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport, soit par la société absorbée ou scindée* ». **La charge résultant de cet excédent de passif ne peut alors être déduite.** Cette non déductibilité apparaît en effet justifiée par l'avancée que constituent, par ailleurs, les nouvelles règles précitées de transférabilité sans limitation des déficits de la société apporteuse. Les déficits transférables étant déjà compris dans l'actif net négatif repris par la société bénéficiaire des apports, il subsistait bien un risque de double déduction.

Les B et C du **I** du texte proposé par cet article concernent le **mali technique**. Le B du I complète l'article 210 A du code général des impôts pour préciser que l'inscription à l'actif de la société absorbante du mali technique de fusion consécutif à l'annulation des titres de la société absorbée ne peut donner lieu à aucune déduction ultérieure. **La provision pour dépréciation de ce mali ne serait donc pas déductible**, conformément à la nouvelle réglementation du CRC, et il ne devrait pas être tenu compte, dans le calcul des plus ou moins-values, de la quote-part de mali affectée aux immobilisations cédées.

Le C du **I** du présent article tend à modifier la première phrase du I de l'article 54 *septies* du code général des impôts, afin d'assurer le **suivi du mali technique** par la société et par l'administration fiscale. La valeur du mali devra ainsi figurer sur l'état de suivi des plus-values en sursis d'imposition, que les entreprises doivent joindre à leur déclaration d'imposition lorsqu'elles sont concernées par une opération de fusion ou assimilée placée sous le régime de faveur.

Enfin le D du **I** du présent article apporte, par **coordination**, des modifications au c du 6 de l'article 223 I du code général des impôts, relatif au régime du groupe fiscal, afin de transposer les aménagements apportés par le 1<sup>o</sup> du A du **I** du présent article.

Le **II** du présent article précise que les dispositions précitées du A à D du I sont applicables aux opérations de fusions et assimilées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

#### ***B. L'ATTÉNUATION DES CONSÉQUENCES FISCALES DE L'APPROCHE PAR COMPOSANTS ET DE LA RÉALLOCATION DES CHARGES À RÉPARTIR***

Le E du **I** du présent article introduit un nouvel article 237 *septies* dans le code général des impôts, qui permet de préserver la **neutralité fiscale** des nouvelles règles comptables afférentes à **l'approche par composants**.



Le texte proposé pour le premier alinéa du I de l'article 237 *septies* prévoit le principe de **l'étalement, sur cinq ans et de manière linéaire, de la majoration ou de la minoration du bénéfice imposable résultant de l'application de la méthode par composants**. Cet aménagement permet d'atténuer les conséquences de la nouvelle méthode de valorisation et s'applique en une fois, pour le bénéfice imposable du premier exercice ouvert à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Le texte proposé par le présent article pour le second alinéa du I de l'article 237 *septies* prévoit toutefois une **faculté de renonciation à cet étalement** par l'entreprise, lorsque le montant de la majoration ou minoration est inférieur à 150.000 euros. Cette disposition pragmatique a pour objet d'éviter aux entreprises une obligation trop lourde de suivi de cet étalement lorsque l'incidence financière du changement de règles comptables se révèle mineure.

Les conditions d'application du I de l'article 237 *septies* seront précisées par un **décret** en Conseil d'Etat, qui aura surtout vocation à préciser l'application de la méthode par composants.

Le texte proposé pour le premier alinéa du II de l'article 237 *septies* du code général des impôts tire les conséquences de l'avis n° 2004-15 du CNC, précité, sur le montant des **charges à répartir**. Il prévoit que le montant de ces charges, dont il a été précisé *supra* qu'il était fiscalement **déductible**, est transféré dans un compte d'immobilisation au titre des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et **ne peut être amorti ou déprécié**, donc ne peut faire l'objet d'un étalement. Il s'agit d'éviter une double déduction fiscale et comptable lors de l'incorporation de ces charges en immobilisations. Une **exception** est toutefois prévue au profit des frais d'acquisition que sont les droits de mutation, honoraires ou commissions et frais d'acte, dont la déduction fiscale peut dès lors être échelonnée.

Le texte proposé pour le second alinéa du II de l'article 237 *septies* prévoit des modalités particulières d'application de l'article 39 *duodecies* du code général des impôts, relatif aux régimes distincts applicables aux plus-values provenant de la cession d'éléments de l'actif immobilisé, selon qu'elles sont réalisées à court ou à long terme.

Afin d'assurer la **neutralité fiscale** du transfert en immobilisations des dépenses engagées avant 2005 et inscrites en charges à répartir, le texte proposé prévoit que les plus ou moins-values seront respectivement majorées ou minorées du montant des charges à répartir, diminué des amortissements exclus des charges déductibles, en application des dispositions du premier alinéa du II de l'article 237 *septies*. Le surplus de dotation aux amortissements ou de provision résultant de l'inscription en immobilisations des charges à répartir ne sera donc **pas déductible du bénéfice imposable**, et les charges ne

seront pas prises en compte pour la détermination des plus ou moins-values de cession des immobilisations concernées.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général est favorable aux dispositions de cet article, qui témoignent d'une **approche équilibrée** du lien entre comptabilité et fiscalité et d'une certaine **inversion de la relation d'influence** entre ces deux aspects de la vie des affaires, dans la mesure où ce sont désormais les nouvelles normes comptables qui conduisent à une adaptation de la fiscalité.

Compte tenu des bouleversements introduits par les nouvelles normes internationales, en particulier *via* l'introduction de l'approche de comptabilisation par composants, **il était nécessaire de prévoir une atténuation de son impact fiscal**, dont l'étalement sur cinq ans de l'éventuelle majoration ou minoration du bénéfice imposable lors de la première application en 2005 constitue une modalité importante. La **suppression du plafonnement des transferts de déficits** lors des opérations de fusion contribue également à assouplir les restructurations de sociétés, et partant, à renforcer la compétitivité de notre tissu économique.

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

## ARTICLE 34

### *Légalisation de la règle de l'intangibilité du bilan d'ouverture*

**Commentaire : le présent article a pour objet d'inscrire dans la législation le principe de l'intangibilité du bilan d'ouverture du premier exercice non prescrit, d'atténuer certaines conséquences de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, et de préciser l'application de ce principe par diverses exceptions, en particulier l'introduction d'un « droit à l'oubli » pour les erreurs ou omissions anciennes et involontaires.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### ***A. LA DÉTERMINATION DU RÉSULTAT IMPOSABLE ET LA RÈGLE DE LA CORRECTION SYMÉTRIQUE***

Pour les contribuables astreints à la tenue d'une comptabilité, la détermination du résultat imposable découle directement des écritures du bilan. Le code général des impôts, aux termes des 1 et 2 de l'article 38, prévoit ainsi **deux méthodes de détermination du bénéfice net taxable**, soit par la somme algébrique des « flux » de richesse au cours de l'exercice<sup>19</sup>, soit par la différence des « stocks » de patrimoine, c'est-à-dire par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de l'exercice, diminuée des suppléments d'apport et augmentée des prélèvements effectués au cours de cette période par l'exploitant ou par les associés. Par l'application des principes de la comptabilité en partie double, ces deux méthodes conduisent mécaniquement au même résultat. **La détermination du revenu imposable est donc fondamentalement liée à la comparaison des valeurs de l'actif et du passif inventoriées au cours des exercices successifs.**

Le résultat déclaré par les entreprises peut toutefois faire l'objet de rectifications, à l'initiative de l'administration fiscale, à l'occasion de la mise en œuvre de son droit de vérification des déclarations prévu par l'article 55 du code général des impôts, ou à la demande du contribuable. Dans le cadre de son **droit de reprise** régi par l'article L. 55 du livre des procédures fiscales, l'administration peut corriger les écritures de bilan d'un exercice vérifié des erreurs ou omissions qu'elle constate, et effectuer un redressement lorsque

---

<sup>19</sup> Le a de l'article 38 du code général des impôts précise ainsi que le bénéfice net est déterminé « d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature effectuées par les entreprises, y compris notamment les cessions d'éléments quelconques de l'actif, soit en cours, soit en fin d'exploitation ».

cette rectification entraîne un accroissement de l'actif net. Les écritures liées à la fraude ou à une décision de gestion régulière ne peuvent toutefois donner lieu à rectification.

Le redressement de l'actif net de clôture d'un exercice majore le bénéfice de l'exercice, mais ce bénéfice serait fictif si le bilan de clôture de l'exercice précédent était lui-même entaché de la même erreur, compte tenu du lien entre les écritures comptables des exercices successifs<sup>20</sup>. **Un principe de correction symétrique a dès lors été prévu dès 1966 par la jurisprudence du Conseil d'Etat** : lorsque l'administration fiscale constate et rectifie une erreur dans un bilan, génératrice d'une sur ou sous estimation de l'actif net, **elle doit rectifier symétriquement le bilan précédent s'il est affecté de la même erreur**. La pratique des corrections symétriques a donc pour effet de limiter le redressement pour chaque exercice à l'enrichissement effectif de l'entreprise au cours de cet exercice, que l'erreur soit volontaire ou non, à l'exception du cas où le contribuable se serait rendu coupable de manœuvres frauduleuses.

#### ***B. LES LIMITES APPORTÉES PAR LA RÈGLE JURISPRUDENTIELLE DE L'INTANGIBILITÉ DU BILAN D'OUVERTURE***

La correction de l'erreur ou de l'omission récurrente est effectuée jusqu'à l'exercice au cours duquel l'erreur constatée a été commise. L'application de la règle de la correction symétrique soulève toutefois une difficulté lorsque, par le biais de corrections en chaîne, l'erreur commise se trouve reportée jusqu'à un exercice atteint par la prescription. Aucun redressement ne devrait en effet être effectué, l'exercice étant prescrit, et l'erreur échapperait à l'impôt.

Aux termes de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales, le délai de droit commun de prescription s'appliquant au droit de reprise de l'administration fiscale est de **trois ans**. Ce délai est porté à six ans en cas d' « activité occulte », c'est-à-dire lorsque « *le contribuable n'a pas déposé dans le délai légal les déclarations qu'il était tenu de souscrire et n'a pas fait connaître son activité à un centre de formalités des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce* ». L'article L. 170 du livre des procédures fiscales prévoit toutefois un délai spécifique de **dix ans** en cas d'erreurs révélées par une instance devant les tribunaux ou par une réclamation contentieuse, même si les délais de reprise précédemment mentionnés sont écoulés.

Par un arrêt d'assemblée du 31 octobre 1973, le Conseil d'Etat a toutefois fixé une **limite à l'application de la correction symétrique des bilans**. Constatant, dans le cas d'espèce, que le bilan d'ouverture du premier exercice soumis à vérification n'était autre que le bilan de clôture du dernier

---

<sup>20</sup> *Le bilan d'ouverture d'un exercice est en effet le bilan de clôture de l'exercice précédent.*

exercice atteint par la prescription, **le Conseil d'Etat a en effet posé le principe de l'intangibilité du bilan d'ouverture**<sup>21</sup>, selon laquelle l'actif net du dernier exercice atteint par la prescription devient intangible, de sorte que les écritures de cet exercice ne peuvent plus être corrigées. Cette règle aboutit, en pratique, à rattacher au premier exercice non prescrit une rectification qui se rapporte à un exercice prescrit.

### **C. LE REVIREMENT PARTIEL OPÉRÉ PAR L'ARRÊT DU 7 JUILLET 2004**

Après avoir confirmé à plusieurs reprises la règle de l'intangibilité du bilan d'ouverture du premier exercice non prescrit, le Conseil d'Etat, dans un arrêt d'assemblée du 7 juillet 2004 « *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie contre SARL Ghesquière équipement* », **a remis en cause cette règle et est revenu à sa jurisprudence antérieure à 1973**, qui avait consacré la théorie de la correction symétrique des bilans, non limitée par la prescription. Il a ainsi jugé que « *les erreurs ou omissions qui entachent les écritures comptables retracées au bilan de clôture d'un exercice (...) peuvent, à l'initiative du contribuable qui les a involontairement commises, ou à celles de l'administration exerçant son droit de reprise, être réparées dans ce bilan. (...) Les mêmes erreurs ou omissions, s'il est établi qu'elles se retrouvent dans les écritures de bilan d'autres exercices, doivent être symétriquement corrigées, dès lors qu'elles ne revêtent pas, pour le contribuable qui les invoque un caractère délibéré et alors même que tout ou partie de ces exercices serait couvert par la prescription* ».

**Le Conseil d'Etat a toutefois subordonné l'application intégrale de la correction symétrique des bilans à la bonne foi du contribuable**, donc si l'erreur n'a pas été commise délibérément. Si tel n'est pas le cas, l'administration fiscale peut continuer d'appliquer la règle de l'intangibilité du bilan d'ouverture du premier exercice non prescrit. Que l'exercice soit ou non prescrit et dès lors que le bilan en conserve la trace, le contribuable ne peut donc échapper aux conséquences fiscales de ses erreurs comptables délibérées.

---

<sup>21</sup> *Les considérants de principe précisent ainsi :*

« *Dans l'hypothèse où les bénéfices imposables d'un exercice ont été déterminés en application des dispositions de l'article 38 du code général des impôts et où leur montant a servi de base à une imposition qui est devenue définitive en raison de l'expiration du délai de répétition ouvert à l'administration, la valeur de l'actif net ressortant du bilan de clôture de cet exercice, telle qu'elle a été retenue pour l'assiette de l'impôt, doit elle-même être regardée comme définitive et, par suite, si ce bilan comporte des erreurs qui ont entraîné une sous-estimation ou une surestimation de l'actif net de l'entreprise, ces erreurs ne peuvent plus être réparées dans ce bilan* ».

« (...) *Durant toute la période qui suit la clôture du dernier exercice prescrit, les erreurs qui entachent un bilan et qui entraînent une sous-estimation ou une surestimation de l'actif net de l'entreprise peuvent, à l'initiative du contribuable ou à celle de l'administration à la suite d'une vérification, être corrigées dans les bilans de clôture des exercices non couverts par la prescription et, par suite, dans les bilans d'ouverture de ces exercices à l'exception du premier* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

### A. LE PRINCIPE D'INTANGIBILITÉ ET SES EXCEPTIONS

#### 1. La légalisation du principe d'intangibilité

Le présent article tend à inscrire le principe de l'intangibilité du bilan d'ouverture dans la législation fiscale, tout en précisant ses modalités d'application pour tenir compte de certaines critiques faites sur son application, et intègre certaines avancées de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de « droit à l'oubli ».

Le **I** du présent article légalise le principe d'intangibilité et prévoit deux exceptions à son application. Le texte proposé par le I pour le premier alinéa du 4 *bis* nouveau de l'article 38 du code général des impôts précise les modalités de calcul du bénéfice net, prévues au 2 de l'article 38, en posant le **principe de l'intangibilité du bilan d'ouverture du premier exercice non prescrit**. Il dispose ainsi que « *l'actif net d'ouverture du premier exercice non prescrit (...) ne peut être corrigé des omissions ou erreurs entraînant une sous-estimation ou surestimation de celui-ci* ». Les postes du bilan afférents aux valeurs d'actif (valeur brute des immobilisations, stocks ou créances), aux dettes et aux charges calculées (amortissements et provisions) seront ainsi figés au bilan d'ouverture du premier exercice non prescrit.

**Le bilan d'ouverture du premier exercice non prescrit serait défini en fonction du droit général de reprise de l'administration**, défini aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales, précité, soit trois ans dans le droit commun ou six ans en cas d'activités occultes. A titre d'exemple, le premier bilan non prescrit sera, en 2005, le bilan d'ouverture de l'exercice 2002, que la société possède ou non des déficits reportables à l'ouverture de cet exercice. Toutefois, lorsque les rectifications sont opérées par l'administration fiscale sur le fondement d'un délai spécial de reprise, tel que celui de dix ans prévu par l'article L. 170 du livre des procédures fiscales, précité, ce délai a vocation à s'appliquer pour la détermination du premier exercice non prescrit.

### Exemple d'application

Une provision irrégulière constituée par une entreprise en 2000 et d'un montant de 200 est toujours présente au bilan de l'exercice clos en 2004. En 2005, l'administration fiscale propose de rectifier le bilan de l'exercice 2004 au titre de cette provision non justifiée. En 2005, le bilan d'ouverture du premier exercice non prescrit est le bilan ouvert le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

L'application conjointe des règles de correction symétrique et de l'intangibilité du bilan d'ouverture comporte alors les conséquences suivantes :

	2002	2003	2004
Rectification du bilan de clôture	200	200	200
Rectification du bilan d'ouverture	Intangible	200*	200

\* La correction du bilan de clôture entraîne celle du bilan d'ouverture de l'exercice suivant.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

## 2. Les deux exceptions au principe

Le texte proposé par le A du I du présent article pour les deuxième et troisième alinéas du 4 *bis* de l'article 38, précité, prévoit **deux exceptions** à l'application de la règle de l'intangibilité du bilan d'ouverture.

La **première exception** consiste à ne pas tirer les conséquences fiscales de l'erreur récurrente (majoration ou minoration du bénéfice imposable), **lorsque l'entreprise apporte la preuve que cette erreur a pour origine un exercice de plus de dix ans**, soit le cumul des trois années d'exercice non prescrit et des sept années avant l'ouverture du premier exercice non prescrit, mentionnées par le texte proposé pour le deuxième alinéa du 4 *bis* de l'article 38 du code général des impôts.

Ce délai de dix ans correspond à l'obligation de conservation des documents comptables par l'entreprise, en application des dispositions de l'article L. 123-22 du code de commerce, ainsi qu'au délai maximum de reprise que l'administration peut exercer, ainsi qu'il a été précisé *supra*.

**Cette exception se veut favorable au contribuable en ce qu'elle vise à introduire un « droit à l'oubli » des erreurs ou omissions anciennes et de bonne foi**, telles qu'une dette éteinte depuis plus de dix ans ou un amortissement irrégulier constaté dix ans auparavant. Toutefois, **ce droit à l'oubli ne s'applique pas aux erreurs de même type reproduites à l'identique d'exercice en exercice**, telles que l'application d'une méthode erronée de valorisation des stocks (absence de prise en compte de charges indirectes de production dans la valorisation) ou une application erronée de la règle de rattachement des produits.

Le droit à l'oubli ainsi introduit est cohérent avec les conclusions rendues par le commissaire du gouvernement dans l'arrêt « *SARL Ghesquière équipement* » du 7 juillet 2004, précité. Ces conclusions relevaient ainsi qu' « *il est nécessaire d'accorder aux entreprises un droit à l'oubli des erreurs qu'elles ont involontairement commises par le passé et de garantir la pleine application des règles de prescription* ».

La **seconde exception** à l'application de la règle de l'intangibilité du bilan d'ouverture, prévue par le texte proposé par le présent article pour le troisième alinéa du 4 *bis* de l'article 38 du code général des impôts, procède d'une logique différente et concerne **deux situations particulières**, en conformité avec la jurisprudence du Conseil d'Etat :

- **si l'entreprise, durant la période prescrite, a amorti les biens inscrits à son actif sur une durée non conforme aux usages.** Dans cette situation, les dotations aux amortissements constatées au cours des exercices prescrits ne peuvent être rectifiées ; il n'y a donc pas de régularisation pour le passé. Seules les dotations excessives (application d'une durée d'amortissement plus courte que celle résultant des usages) constatées au cours de la période non prescrite, et contribuant à minorer le résultat imposable, pourront être remises en cause ;

- **si les dépenses ont été constatées à tort en charges au cours d'un exercice prescrit alors qu'elles auraient du figurer en immobilisations.** Sont ainsi concernées les omissions d'inscription à l'actif d'éléments de l'actif immobilisé, telles que l'absence d'inscription à l'actif d'un fonds de commerce acquis en période prescrite, et les erreurs commises en période prescrite et relatives à la valorisation d'éléments de l'actif immobilisé, telles que les insuffisances de valorisation d'une immobilisation. Il s'agit par exemple de la non prise en compte de certains frais accessoires (dépenses de personnel) lors de l'acquisition d'une immobilisation.

### **3. Les dispositions de conséquence et tendant à éviter une double déduction fiscale**

Le texte proposé par le A du I du présent article pour le quatrième alinéa du 4 *bis* de l'article 38 du code général des impôts a pour objet de tirer les conséquences des exceptions précédentes à l'application de la règle de l'intangibilité du bilan d'ouverture. Ainsi, en cas de correction comptable de ces erreurs affectant l'actif (omissions d'élément d'actif ou d'insuffisances d'actif), **le produit comptable résultant de cette correction ne serait pas imposé.**



Des dispositions sont en revanche prévues pour **éviter la double déduction fiscale** qui résulterait du cumul, d'une part, de la déduction initiale lors de la constatation en charges au cours de la période prescrite, puis, d'autre part, de la déduction après avoir opéré la correction du bilan lors la dépréciation des éléments corrigés par voie d'amortissement ou de provision, ou bien encore lors de la cession de l'élément d'actif concerné par la correction (immobilisation ou stock). Il est ainsi prévu que les corrections des erreurs ou omissions dans le cadre des exceptions précitées ne soient prises en compte **ni pour le calcul des amortissements ou des provisions, ni pour la détermination du résultat de cession.**

Le B du I du présent article prévoit enfin la suppression de la dernière phrase du seizième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts. **Cette suppression vise à aligner les modalités de correction des erreurs en matière de provisions**, et donc à supprimer la distinction existant entre les provisions irrégulières depuis l'origine et celles devenues sans objet, visée au seizième alinéa du 5° du 1 de cet article 39.

#### ***B. LES MODALITÉS D'APPLICATION POUR LES EXERCICES PASSÉS ET À VENIR***

Les II, III et IV du présent article prévoient les modalités d'application des dispositions précédentes pour les exercices passés et à venir. Le **II** du présent article prévoit en premier lieu que, la règle de l'intangibilité du bilan d'ouverture s'applique aux exercices clos à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, donc sans rétroactivité.

Les III et IV ont pour objet de déterminer les modalités d'application de cette règle **pour le passé**, c'est-à-dire pour les corrections d'erreurs ou d'omissions relatives à des exercices déjà clos. Dans ces situations, seul l'intérêt de retard serait appliqué.

Le **III** prévoit que les dispositions du 4 bis de l'article 38 du code général des impôts, **c'est-à-dire le principe de l'intangibilité et les exceptions dont il est assorti, sont applicables aux impositions établies à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.** Cette disposition vise le cas où des impositions sont établies à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et se fondent sur des propositions de rectification conduisant à imposer des sommes, qui en l'absence des nouvelles dispositions du 4 *bis* de l'article 38 du code général des impôts, ne pourraient l'être en raison de la prescription. **Il s'agit donc d'une « rétroactivité intermédiaire »** visant des rectifications en cours et qui n'ont pas encore donné lieu à une imposition effective. Les impositions correspondantes ne pourront cependant être assorties que des **intérêts de retard**, compte tenu de l'application d'un nouveau dispositif.

**En pratique, le III concerne d'une part les propositions de rectification notifiées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et portant sur l'un des exercices 2002 à 2004, et d'autre part les propositions notifiées avant cette date et portant sur un exercice non prescrit et qui font application de la règle de l'intangibilité.** Ainsi une provision irrégulière comptabilisée en 1999 pourrait être réintégrée au résultat de l'exercice clos en 2001, premier exercice non prescrit par une proposition de rectification qui serait notifiée en janvier 2004 et donnerait lieu à une imposition établie en 2005.

Le **IV** du présent article prévoit des dispositions transitoires pour les contentieux administratifs en cours. Il a pour objet de **valider**, sauf pour les décisions de justice passées en force de chose jugée, les impositions établies avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 en tant qu'elles seraient contestées par les contribuables, au motif qu'en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat née de l'arrêt du 7 juillet 2004, ils auraient eu la faculté de demander la correction symétrique des écritures du bilan du premier exercice non prescrit. Les impositions établies avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et les décisions prises sur les réclamations contentieuses qui s'inscrivent dans ce contexte seront donc réputées régulières.

La règle de l'intangibilité du bilan d'ouverture, dont l'application a reposé sur un fondement jurisprudentiel depuis 1973 avant d'être récemment remise en cause, **sera ainsi réputée avoir été toujours applicable pour le traitement de ces contentieux.**

Toutefois, comme pour le III, **les contribuables bénéficieraient des nouvelles exceptions** à l'application de l'intangibilité du bilan d'ouverture, et les impositions établies en application de cet alinéa ne pourraient être assorties que des intérêts de retard.

### **III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Sur proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** à cet article, tendant respectivement à :

- corriger une erreur de référence dans la première phrase du III, qui devait faire référence à l'article 38 et non à l'article 38 *bis* du code général des impôts ;

- substituer, dans la dernière phrase des III et IV, le terme « *peuvent* » au terme « *pourront* », conformément à la pratique rédactionnelle des textes législatifs, qui implique l'emploi du temps présent.

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à ces dispositions certes très techniques, compte tenu des liens consubstantiels entre la fiscalité et la comptabilité, qui contribuent à préciser dans la législation des dispositions essentielles pour la sécurité juridique et fiscale des entreprises, au regard du revirement de jurisprudence opéré par le Conseil d'Etat.

Les modalités d'application du présent article, en particulier celles relatives à la validation des impositions qui seraient contestées par les contribuables sur le fondement de l'arrêt de principe du Conseil d'Etat du 7 juillet 2004, ont toutefois fait l'objet de certaines controverses. **Votre rapporteur général rappelle, à cet égard, qu'il est de manière générale opposé à la pratique des validations législatives. La validation proposée par le présent article, si elle demeure contestable dans son principe, voit toutefois sa portée atténuée par les éléments suivants :**

- les impositions ainsi établies ne seront assorties que des intérêts de retard, et les exceptions précédemment décrites au principe d'intangibilité seront bien applicables, de telle sorte que **la validation n'est pas intégrale** ;

- les décisions passées en force de chose jugée ne sont pas remises en cause ;

- le présent article est soumis au vote du Parlement moins de six mois après la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat. Cette réactivité est présentée comme susceptible de préserver une certaine sécurité juridique pour les contribuables, d'autant qu'il avait été clairement anticipé par les professionnels de probables suites législatives à l'arrêt « *SARL Ghesquière équipement* » ;

- **il ne faut pas se cacher que la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat exerce un impact budgétaire très important.** Ainsi que le rappellent les conclusions du commissaire du gouvernement dans l'arrêt précité du Conseil d'Etat, l'administration fiscale a évalué à **3 milliards d'euros** en base le montant annuel de la perte possible. **On pourra relever que cette évaluation contredit un argument parfois avancé par l'administration,** selon lequel la règle de l'intangibilité bénéficierait au total autant au contribuable qu'à l'Etat. Toutefois le contexte budgétaire actuel ne permettrait sans doute pas de supporter le coût que créerait une issue favorable aux contribuables requérants pour les contentieux en cours. Cet argument tendrait ainsi à tempérer la controverse juridique portant sur la validation législative.

Votre rapporteur général rappelle néanmoins que l'arrêt « *SARL Ghesquière équipement* » du Conseil d'Etat, rendu en juillet 2004, a fait l'objet de nombreux commentaires de doctrine dans les semaines et mois qui ont suivi. Compte tenu de l'ampleur des conséquences de cette nouvelle

jurisprudence pour les contribuables, il considère qu'il eût été nécessaire que le gouvernement informât le Parlement en amont de ses projets relatifs à la légalisation de la règle de l'intangibilité et à la validation législative opérée par le présent article, plutôt que de les soumettre tardivement dans le projet de loi de finances rectificative. Votre commission n'a dès lors disposé que de très peu de temps pour expertiser les dispositions de cet article, et n'a pu procéder aux auditions qui auraient été requises. **Pour ces motifs, votre rapporteur général recommande la suppression du présent article.**

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

## ARTICLE 35

### *Transposition de la directive communautaire 2003/123/CE du Conseil du 22 décembre 2003*

**Commentaire : le présent article a pour objet de transposer la directive 2003/123/CE du Conseil du 22 décembre 2003, modifiant la directive 90/435/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents.**

### **I. LES RÉGIMES FRANÇAIS ET COMMUNAUTAIRE DES SOCIÉTÉS MÈRES ET FILIALES**

Le régime communautaire des sociétés mères et filiales, tel qu'il a été institué par la directive 90/435/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 modifiée par la directive 2003/123/CE du Conseil du 22 décembre 2003, est applicable en France, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, aux produits versés par des filiales françaises à leur société mère établie dans un autre Etat membre de la communauté européenne.

Il doit être distingué du régime particulier des distributions opérées au profit d'une société mère établie en France, autrement dit les « flux entrants », dont le champ est plus large que celui prévu par le droit communautaire. **Cette coexistence de deux régimes, selon la localisation de la société mère, ne constitue pas une spécificité française.** Les Etats membres de la Communauté européenne ont en effet été assez naturellement conduits à traiter la question des doubles impositions, susceptibles d'affecter la distribution de produits à des sociétés mères résidentes, afin d'encourager leurs sociétés ressortissantes à se développer à l'étranger.

#### **A. LE RÉGIME APPLICABLE AUX SOCIÉTÉS MÈRES ÉTABLIES EN FRANCE**

Le régime français des sociétés mères et filiales, prévu par les articles 145, 146 et 216 du code général des impôts, s'applique aux produits nets **versés à une société mère résidente en France par ses filiales, quelle que soit leur localisation**, en France, dans un Etat membre de la Communauté européenne ou hors de la Communauté. Ce régime, **optionnel et dérogatoire**

au regard de la définition d'une filiale posée par les articles L. 233-1<sup>22</sup> et L. 233-2 du code de commerce, prévoit qu'une société peut prétendre à la qualité de société mère d'une autre société lorsqu'elle en détient **au moins 5 % du capital** (à la date de mise en paiement des dividendes) ou, pour certains groupes bancaires et mutualistes, lorsque sa participation est supérieure ou égale à 22,8 millions d'euros.

La société mère, lorsqu'elle est soumise à l'impôt sur les sociétés au taux normal, peut alors **retrancher de son bénéfice net imposable les produits nets<sup>23</sup> de ses filiales établies en France ou à l'étranger**, sous déduction d'une quote-part de frais et charges de 5 %. Ce dispositif **avantageux**, tant au regard du faible taux de participation exigé que des régimes comparables applicables dans les autres Etats européens, est très utilisé par les groupes multinationaux.

#### ***B. LES OBJECTIFS ET DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE DU 23 JUILLET 1990 RELATIVE AUX DISTRIBUTIONS RÉALISÉES PAR DES FILIALES***

La directive 90/435/CEE du Conseil du 23 juillet 1990, concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents, a instauré des règles communes pour le paiement de dividendes et la distribution de bénéfices par des filiales résidentes à leur société mère établie dans un autre Etat membre, **dans le but d'éliminer la double imposition de ces revenus au niveau de la société mère**. Cette directive, transposée dans notre droit par l'article 119 *ter* du code général des impôts (cf. *infra*), est née du constat que les dispositions fiscales régissant les relations entre sociétés mères et filiales d'Etats membres différents étaient en général moins favorables que celles applicables aux relations entre sociétés mères et filiales d'un même Etat membre, ce qui constituait un frein au regroupement de sociétés à l'échelle communautaire.

Les considérants de la directive relevaient que le traitement de ces distributions de bénéfices par l'Etat de résidence de la société mère (situation déjà traitée en France par le régime des mères et filiales) posait le choix suivant : **soit s'abstenir d'imposer ces bénéfices, soit les imposer, tout en autorisant la société mère à déduire du montant de son impôt la fraction de l'impôt de la filiale afférente à ces bénéfices**. L'objectif de neutralité

---

<sup>22</sup> Cet article dispose que « lorsqu'une société possède plus de la moitié du capital d'une autre société, la seconde est considérée, pour l'application du présent chapitre, comme filiale de la première ».

<sup>23</sup> Il s'agit des produits de titres comportant à la fois un droit de vote et un droit à dividende, souscrits ou attribués à l'émission, ou acquis avec un engagement de conservation d'une durée minimale de deux ans. Les produits concernés sont en particulier les dividendes, boni de liquidation, distributions de réserves, avances, prêts ou acomptes consentis aux associés. Les revenus des obligations, jetons de présence ou revenus occultes ne sont en revanche pas déductibles du bénéfice imposable de la société mère.

fiscale que poursuivait la directive impliquait également **d'exempter de retenue à la source les bénéfices distribués par la société filiale** résidente d'un Etat membre, sauf dans les cas particuliers de l'Allemagne, de la Grèce et du Portugal.

La directive comporte donc les principales dispositions suivantes :

- la définition du champ des sociétés mères et filiales d'un Etat membre. La « *société d'un Etat membre* » est ainsi définie selon deux critères de **forme sociale**, dont l'annexe de la directive fixe une liste limitative, et de **domiciliation fiscale**, sans préjudice des dispositions nationales ou conventionnelles destinées à éviter les fraudes et abus. L'article 3 de la directive prévoit en outre un seuil de participation dans le capital d'une société, fixé à **25 %**, emportant qualification de société mère à la société détentrice. Deux dérogations sont toutefois prévues : les Etats membres ont la faculté de remplacer, par voie d'accord bilatéral, ce critère de participation dans le capital par celui de détention des droits de vote, et de ne pas appliquer la directive aux sociétés ne remplissant pas une condition de détention ininterrompue pendant une période minimale de deux ans ;

- une **liste limitative des impositions** visées par la directive, auxquelles sont assujetties les sociétés sans possibilité d'option et sans en être exonérées. Pour la France, il s'agit de l'impôt sur les sociétés ;

- le **choix laissé aux Etats membres d'opter pour la non imposition des bénéfices distribués ou pour la déduction de la quote-part d'imposition afférente aux bénéfices distribués**. Aux termes de l'article 4 de la directive, ce choix s'applique « *jusqu'à la date de mise en application effective d'un système commun d'imposition des sociétés* ». Tout Etat membre garde toutefois la faculté de prévoir que des charges se rapportant à la participation et des moins-values résultant de la distribution des bénéfices de la société filiale ne sont pas déductibles du bénéfice imposable de la société mère. Les Etats membres peuvent dès lors fixer une **quote-part forfaitaire imposable pour frais et charges**, qui ne peut excéder 5 % des bénéfices distribués par la société filiale ;

- **l'exemption de retenue à la source** sur les bénéfices distribués par la société filiale.

### ***C. LA TRANSPOSITION PARTIELLE RÉALISÉE DANS L'ARTICLE 119 TER DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS***

L'article 119 *ter* du code général des impôts, transposant la directive 90/435/CEE du Conseil du 20 juillet 1990, précitée, a été introduit par l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 1991 n° 91-1323 du 30 décembre 1991. Cette transposition était partielle, compte tenu du régime

plus favorable déjà prévu par le droit français pour la non imposition de la société mère établie en France. L'article 119 *ter* prévoit ainsi une **exonération de retenue à la source pour les dividendes versés par des filiales établies en France à leur société mère**, dont le siège de direction effective est établi dans un autre Etat membre de la Communauté européenne. La notion de **dividendes** couvre en réalité le même champ de produits que le régime des sociétés mères et filiales régi par les articles 145, 146 et 216 du code général des impôts.

Conformément aux dispositions de la directive, l'article 119 *ter* prévoit que l'exonération s'applique aux **distributions opérées par certains types de sociétés** passibles de l'impôt sur les sociétés sans en être exonérées, à savoir une société anonyme, une société en commandite par actions ou une société à responsabilité limitée. Le 2 de l'article 119 *ter* prévoit en outre que pour bénéficier de l'exonération, la personne morale doit justifier qu'elle est le bénéficiaire effectif des dividendes et qu'elle remplit les **conditions** suivantes :

- **avoir son siège de direction effective dans un Etat membre de la Communauté européenne** et n'être pas considérée, aux termes d'une convention en matière de double imposition conclue avec un Etat tiers, comme ayant sa résidence fiscale hors de la Communauté. Le siège de direction effective s'entend du lieu où sont principalement concentrés les organes de direction, d'administration et de contrôle de la personne morale, déterminant la résidence fiscale de la société mère. Le fait que le siège statutaire soit établi dans un Etat de la Communauté européenne ne suffit donc pas à ouvrir droit à l'exonération si la direction effective de la société mère est établie hors de la Communauté ;

- revêtir l'une des formes énumérées sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de l'économie conformément à l'annexe à la directive du Conseil des communautés européennes n° 90-435 du 23 juillet 1990. L'article 119 *ter* fait donc explicitement référence à la liste limitative prévue par la directive ;

- détenir directement, **de façon ininterrompue depuis deux ans au moins, 25 % au moins du capital de la personne morale qui distribue les dividendes**, ou prendre l'engagement de conserver cette participation de façon ininterrompue pendant un délai de deux ans au moins et désigner, comme en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, un représentant qui est responsable du paiement de la retenue à la source en cas de non-respect de cet engagement ;

- être passible, dans l'Etat membre où elle a son siège de direction effective, de l'impôt sur les sociétés de cet Etat, sans possibilité d'option et sans en être exonérée ;



- n'avoir pas droit, au titre de ces dividendes, en application d'une convention fiscale, à un paiement du Trésor français dont le montant, égal à l'avoir fiscal ou à une fraction de celui-ci, est supérieur à la retenue à la source prévue par cette convention.

#### **D. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LA DIRECTIVE DU 22 DÉCEMBRE 2003**

L'expérience acquise dans la mise en œuvre de la directive 90/435/CEE a mis en évidence plusieurs améliorations possibles aux fins d'étendre les avantages nés des règles communes adoptées en 1990 et de diminuer les entraves fiscales aux activités transfrontalières. Il est en particulier apparu nécessaire **d'actualiser la liste des formes sociales concernées**, pour la rendre pleinement cohérente avec l'apparition de nouvelles catégories nées des législations nationales et communautaire<sup>24</sup>, et pour intégrer les formes de sociétés qui ne figuraient pas dans la liste, alors même qu'elles sont résidentes fiscales d'un Etat membre, sont assujetties à l'impôt sur les sociétés et sont susceptibles d'exercer des activités transfrontalières au sein de la Communauté.

D'autres améliorations importantes ont également été jugées utiles : la **prise en compte, en sus de la société mère, des établissements stables** récipiendaires des bénéfices au titre de l'association entre la société mère et sa filiale, **l'abaissement graduel du seuil de participation** définissant la relation mère-fille, le traitement des **chaînes de sociétés**, et la suppression des dispositions transitoires. Les aménagements suivants ont ainsi été apportés à la directive de 1990 :

- le point 2 de l'article premier **définit l'établissement stable** comme « *toute installation fixe d'affaires<sup>25</sup> située dans un Etat membre dans laquelle l'activité d'une société d'un autre Etat membre est exercée en tout ou partie, dans la mesure où les bénéfices de cette installation d'affaires sont assujettis à l'impôt dans l'Etat membre dans lequel elle se situe en vertu du traité fiscal bilatéral applicable ou, en l'absence d'un tel traité, en vertu du droit national* » ;

- le point 1 de l'article premier **étend le champ d'application de la directive**, d'une part « *aux distributions de bénéfices perçues par des établissements stables, situés dans [tout Etat membre], de sociétés d'autres Etats membres, et provenant de leurs filiales situées dans un Etat membre autre celui où est situé l'établissement stable* », et d'autre part, « *aux distributions de bénéfices effectuées par des sociétés de [tout Etat membre] à*

---

<sup>24</sup> En particulier la société européenne et de la société coopérative européenne, respectivement introduites en 2001 et 2003.

<sup>25</sup> Au sens de l'article 5 du modèle de convention fiscale établi par l'OCDE.

*des établissements stables, situés dans un autre Etat membre, de sociétés du même Etat membre dont elles sont des filiales* ». **Sont ainsi pris en compte les différents cas de figure « triangulaires » de distribution**, impliquant une filiale, un établissement stable et une société mère. Par coordination, la notion d'établissement stable est également insérée dans les dispositions relatives au choix de l'exonération ou de l'imposition partielle par les Etats membres de résidence de la société mère et de l'établissement stable ;

- le point 3 de l'article premier modifie l'article 3 de la directive 90/435/CEE, relatif au seuil de participation définissant la qualité de société mère. Le seuil minimal de 20 % est maintenu, mais est complété par de nouveaux seuils inférieurs, devant prendre effet ultérieurement<sup>26</sup>. **Le pourcentage minimal de participation sera ainsi de 15 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, et de 10 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;**

- la directive prévoit que l'Etat membre de la société mère peut considérer une filiale comme **fiscalement transparente**, et de déterminer l'impôt déductible par la société mère de façon complète, donc en incluant les impôts payés par les **sous-filiales** dans les différents Etats membres, afin d'éliminer totalement la double imposition. Les Etats membres gardent la faculté de prévoir que les charges se rapportant à la participation et à des moins-values résultant de la distribution des bénéfices de la société filiale ne sont pas déductibles du bénéfice imposable de la société mère. Les bénéfices distribués par une société filiale à sa société mère demeurent exonérés de retenue à la source ;

- enfin l'annexe de la directive est actualisée pour **viser de nouvelles catégories de sociétés**, sans pour autant prévoir une application générale à toutes les formes sociales. **Pour la France, les sociétés concernées sont mentionnées extensivement**. Il s'agit des sociétés anonymes, des sociétés en commandite par actions, des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés par actions simplifiées, des sociétés d'assurance mutuelle, des caisses d'épargne et de prévoyance, des sociétés civiles assujetties de plein droit à l'impôt sur les sociétés, des coopératives et unions de coopératives, des établissements et entreprises publics à caractère industriel et commercial, ainsi que des autres sociétés constituées conformément au droit français et assujetties à l'impôt sur les sociétés en France.

Le délai limite de transposition de cette directive par les Etats membres est fixé au **31 décembre 2004**.

---

<sup>26</sup> Dans sa proposition initiale de directive, la Commission européenne avait prévu d'abaisser le seuil à 10 % dès l'entrée en vigueur de la directive.

## II. LA TRANSPOSITION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a pour objet de procéder à la transposition des modifications introduites par la directive 2003/123/CE du 23 décembre 2003, et vise donc le régime particulier applicable aux dividendes versés par des **filiales françaises** à leur société mère établie dans un autre Etat membre.

Le **I** du présent article propose ainsi d'apporter plusieurs modifications substantielles à l'article 119 *ter* du code général des impôts, précité :

- le 1° actualise la liste des sociétés prévue par le 1 de l'article 119 *ter*, relatif à l'exonération de retenue à la source pour les dividendes distribués par certaines catégories de sociétés établies en France à une personne morale remplissant une série de conditions, qui ont été précédemment exposées. Ces sociétés ne seraient plus les seules sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions et sociétés à responsabilité limitée, **mais toute société ou tout organisme soumis à l'impôt sur les sociétés au taux normal**, conformément au champ d'application extensif de la directive 2003/123/CE. Cette rédaction est cohérente avec celle prévue par le 1 de l'article 145 du code général des impôts pour le régime des sociétés mères établies en France ;

- le 2° complète le b du 2 de l'article 119 *ter* en vue de préciser que la directive 90/435/CEE du Conseil du 23 juillet 1990, précitée, est modifiée par la directive 2003/123/CE du Conseil du 23 décembre 2003 ;

- le 3° complète le c du 2 de ce même article pour prévoir la diminution progressive du taux de participation dans la société qui distribue les dividendes, qui figure parmi les conditions que doit remplir la personne morale bénéficiaire. **Le taux de participation est ainsi ramené de 25 % à 20 % pour les dividendes distribués entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2006, à 15 % pour les distributions réalisées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2008, et à 10 % pour les dividendes distribués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.** La condition relative à la durée de détention ininterrompue de deux ans au moins demeure inchangée. Le régime des sociétés mères établies en France, plus favorable puisqu'il prévoit un seuil de 5 %, n'est pas affecté par cette transposition ;

- enfin le 4° tend à insérer un 2 *bis* dans l'article 119 *ter*, afin de préciser que l'exonération de retenue à la source s'applique aux dividendes distribués par des filiales aux **établissements stables** des personnes morales remplissant les conditions fixées au 2 de l'article 119 *ter*, sous réserve que ces établissements stables soient situés en France ou dans un autre Etat membre de la Communauté européenne. Est ainsi exclu le cas d'un établissement stable

d'une société mère établie dans la Communauté européenne, mais qui serait lui-même situé hors de la Communauté.

Les dispositions de la directive relatives à l'élimination de la double imposition pour les **sous-filiales** ne font en revanche pas l'objet d'une transposition, dans la mesure où la France a opté pour l'exonération et non pour l'imputation de la fraction de l'impôt des filiales afférent aux bénéfices à partir desquels les produits sont distribués à la société mère. De même, les **établissements stables** situés en France qui reçoivent des dividendes de filiales bénéficient déjà du régime des sociétés mères et filiales régi par les articles 145, 146 et 216 du code général des impôts<sup>27</sup>, précités, même s'ils ne disposent pas de la personnalité juridique.

Le **II** du présent article prévoit l'application des dispositions précédentes aux dividendes distribués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, conformément au délai de transposition de la directive.

### **III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Sur proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel** à cet article, tendant à réparer l'oubli de l'article « *un* » devant les termes « *organisme soumis à l'impôt sur les sociétés au taux normal* ».

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général approuve cette transposition qui, une fois n'est pas coutume, interviendra avant le délai limite. **L'extension du champ d'application du dispositif** d'exonération de retenue à la source, en particulier par la réduction progressive du seuil de participation et la prise en compte de l'ensemble des formes de sociétés actuelles et à venir soumises à l'impôt sur les sociétés au taux normal, participe de la consolidation du marché intérieur, atténue les frottements fiscaux à l'internationalisation des entreprises, et assure une certaine pérennité des nouvelles dispositions sur le long terme.

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

---

<sup>27</sup> Depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 19 décembre 1975, la jurisprudence administrative considère également que l'exonération à la source ne s'applique pas aux dividendes perçus par l'établissement stable situé en France d'une société étrangère, et qui sont normalement compris dans les résultats de cet établissement pour la détermination de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

ARTICLE 35 bis (nouveau)

*Eligibilité au crédit d'impôt recherche d'activités externalisées auprès d'organismes de recherche établis hors de France dans l'espace économique européen*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, permet d'inclure dans l'assiette du crédit d'impôt recherche, dans la limite de deux millions d'euros par an, les activités confiées à des établissements situés dans un Etat membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'espace économique européen<sup>28</sup>.**

Dès lors qu'il était permis à des entreprises françaises de sous-traiter des opérations de recherche à des établissements publics ou privés (éventuellement des filiales) implantées en France, il importait, du point de vue du droit communautaire, d'étendre cette possibilité à des établissements situés dans d'autres pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (liés à notre pays, dans ce dernier cas, par une convention fiscale contenant une clause administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale).

Le dispositif du crédit d'impôt recherche aurait pu, sinon, être resserré de façon à ce que son bénéfice soit réservé à des travaux réalisés au sein de l'entreprise ou en coopération, seulement, avec des organismes publics nationaux de recherche.

Le régime correspondant aurait dû alors être notifié à Bruxelles et son acceptation par les autorités européennes aurait été moins facile à obtenir.

Si l'on voulait qu'un groupe français puisse répartir ses activités de recherche entre ses filiales implantées dans différents Etats, membres de la communauté ou parties à l'accord sur l'espace économique européen, tout en continuant à bénéficier du crédit d'impôt, il fallait élargir, en conséquence, le champ territorial d'application de ce dispositif.

C'est ce à quoi tend le présent article qui résulte d'une initiative du gouvernement approuvée par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

---

<sup>28</sup> À l'exception du Lichtenstein qui n'a pas conclu avec la France de conventions permettant de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale.

Un établissement de recherche public ou privé situé en Europe peut donc être agréé par notre administration fiscale, de façon à ce qu'une entreprise nationale lui confiant des opérations de recherche puisse bénéficier du crédit d'impôt.

La réciproque est établie, lorsqu'il existe un dispositif similaire dans le pays dont une entreprise sous-traite des activités de recherche à un établissement français.

Tout obstacle éventuel à la liberté d'établissement en Europe des activités de recherche, susceptible de mécontenter la commission, est ainsi supprimé.

La lutte contre des fraudes éventuelles (double prise en compte des dépenses ouvrant droit à crédit d'impôt dans le pays de l'entreprise donneuse d'ordre et dans celui de l'établissement sous-traitant) est prévue, dans le cas d'Etats parties à l'accord sur l'espace économique européen, par les clauses d'assistance figurant dans les conventions fiscales conclues par les Etats intéressés avec la France.

Les dépenses considérées entrant dans la base de calcul du crédit d'impôt sont limitées à 2 millions d'euros par an, afin de ne pas accroître le coût fiscal global du dispositif.

Enfin, la référence dans la loi aux « centres techniques exerçant une mission d'intérêt général » a été supprimée, ces organismes n'ayant pas d'équivalents européens.

Il a été prévu que leur situation, au regard de l'application du crédit d'impôt recherche, soit assimilée plus tard, par voie d'instruction administrative, à celle des organismes de recherche publics et des universités.

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

## ARTICLE 36

### ***Crédit d'impôt au profit des petites et moyennes entreprises qui exposent des dépenses d'équipement dans les technologies de l'information***

**Commentaire : le présent article vise à encourager les PME à accroître leurs dépenses dans le domaine des nouvelles technologies en mettant en place un crédit d'impôt spécifique.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le I du présent article propose l'insertion, dans le code général des impôts, d'un nouvel article 244 *quater* K, instituant un crédit d'impôt en faveur des PME qui exposent des dépenses d'équipement en nouvelles technologies.

##### **A. LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES**

###### **1. Les petites et les moyennes entreprises telles que définies par la Commission européenne...**

Le I du nouvel article 244 *quater* K du code général des impôts dispose que les entreprises éligibles au crédit d'impôt seraient les petites et les moyennes entreprises.

La définition proposée des petites et des moyennes entreprises respecte la nouvelle recommandation de la commission européenne en date du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises :

- un effectif inférieur à 250 salariés, étant précisé que l'effectif de l'entreprise est apprécié par référence au nombre moyen de salariés employés au cours de cette période ;

- un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros, ou un total bilan inférieur à 43 millions d'euros ;

- une entreprise autonome, c'est-à-dire dont le capital « *doit être entièrement libéré et être détenu de manière continue, pour 75 % au moins, par des personnes physiques ou par une société répondant aux mêmes conditions* ».

## **2. ...Imposées au bénéfice réel...**

Pour bénéficier du crédit d'impôt créé par le présent article, les entreprises doivent être imposées au bénéfice réel.

Les entreprises soumises au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel sont, selon l'article 53 A du code général des impôts, celles dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 76.300 euros hors taxes pour les activités de vente et de fourniture de logement ou à 27.000 euros hors taxes pour les autres prestations de service qui ne sont pas expressément exclues du régime.

Ces entreprises ont le choix entre le régime réel, normal ou simplifié. Le régime réel simplifié s'applique de plein droit aux entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 763.000 euros hors taxe pour les entreprises de vente et de fourniture de logement ou 230.000 euros hors taxe pour les autres entreprises. Le régime réel normal s'applique obligatoirement aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse les limites du régime réel simplifié.

## **3. ...ou bénéficiant d'exonérations particulières**

Pourront également bénéficier du crédit d'impôt les entreprises exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés :

- en raison de leur localisation : il s'agit des entreprises implantées dans les zones d'aménagement du territoire, dans les territoires ruraux prioritaires et dans les zones de redynamisation urbaine en vertu de l'article 44 *sexies* du code général des impôts, dans les zones franches urbaines, en vertu de l'article 44 *octies* du même code, et en Corse, en vertu de l'article 44 *decies* du même code ;

- ou en raison de leur type d'activité : il s'agit des jeunes entreprises réalisant des projets de recherche et de développement, dites innovantes au sens de l'article 44 *sexies* A.



## **B. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES**

Aux termes du **II** du nouvel article 244 *quater* K, les dépenses éligibles correspondent :

- aux dépenses d'acquisition à l'état neuf d'immobilisations incorporelles et corporelles relatives à la mise en place d'un réseau intranet ou extranet, à l'exception des ordinateurs sauf lorsqu'ils sont exclusivement utilisés comme serveurs ;

- aux dépenses d'acquisition à l'état neuf d'immobilisations corporelles permettant un accès à internet à haut débit, à l'exception des ordinateurs ;

- aux dépenses d'acquisition à l'état neuf d'immobilisations corporelles ou incorporelles nécessaires à la protection des réseaux mentionnés ci-dessus. Cela vise notamment des logiciels de protection, tels que les antivirus, les « firewall » ou les antispams ;

- aux dépenses d'aide à la mise en place et à la protection des réseaux mentionnés ;

Il est précisé que ces dépenses doivent avoir été exposées dans l'intérêt direct de l'exploitation.

## **C. LE MONTANT DU CRÉDIT D'IMPÔT**

Selon le **I** du nouvel article 244 *quater* K, le crédit d'impôt serait égal à **20 % des dépenses éligibles** ci-dessus mentionnées.

Toutefois plusieurs dispositions encadrent le montant du crédit d'impôt :

- le **III** du nouvel article indique que les subventions publiques reçues par les entreprises à raison de dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont déduites des bases de calcul de ce crédit.

- le **IV** précise que les mêmes dépenses ne peuvent entrer à la fois dans la base de calcul du présent crédit d'impôt et dans celle d'un autre crédit d'impôt. Cette formulation tend à éviter qu'une dépense théoriquement éligible à plusieurs crédits d'impôt soit utilisée plusieurs fois pour déterminer le montant de l'exonération de l'impôt : **la double exonération comme la double imposition sont à proscrire.**

Cette disposition est utile car **le risque de double éligibilité de certaines dépenses est réel, et risque de s'intensifier compte tenu de l'actuelle floraison des dispositions instaurant des crédits d'impôts.** Ainsi la définition des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche pourrait éventuellement se croiser avec celle des dépenses éligibles au présent crédit d'impôt.

Le **V** prévoit que les entreprises ne pourront bénéficier de ce crédit d'impôt que dans les limites prévues par le règlement n° 69/2001 de la commission européenne du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE relatifs aux aides dites *de minimis*, de sorte que le **bénéfice du crédit d'impôt proposé serait limité à 100.000 euros par entreprise pour chaque période de trois années consécutives.** En outre, ce plafond serait réduit à due concurrence des autres aides d'Etat reçues dans le cadre de régimes relevant du règlement *de minimis*, quelles que soient leur provenance et leur forme (ce qui inclut par exemple certaines aides apportées par les collectivités territoriales).

Cette disposition **dispense la France de notifier à la Commission européenne** le présent projet de crédit d'impôt.

Aux termes du **II** du nouvel article, le crédit d'impôt est mis en place pour une **durée limitée de trois ans**, les dépenses éligibles correspondant aux dépenses exposées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2007.

#### ***D. L'IMPUTATION DU CREDIT D'IMPÔT***

Le **B**, **C**, et **D** du **I** du présent article précisent les modalités d'imputation du crédit d'impôt qui ne présentent pas de caractère particulier par rapport aux autres crédits d'impôts prévus par le code général des impôts.

Le **B** du **I** insère un nouvel article 199 *ter* J dans le code général des impôts prévoyant que le crédit d'impôt défini à l'article 244 *quater* K est imputé sur **l'impôt sur le revenu** dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle l'entreprise a engagé les dépenses. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre de ladite année, l'excédent est **restitué.**

Lorsque les **sociétés sont soumises à l'impôt sur les sociétés**, le **C** du **I** du présent article, créant un nouvel article 220 L du code général des impôts, prévoit que le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise au titre de l'année au cours de laquelle l'entreprise a engagé les dépenses.

En outre, le deuxième alinéa du **V** du nouvel article 244 *quater* K prévoit que **lorsque les sociétés ou groupements ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés**, le crédit d'impôt peut être utilisé par les **associés** proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou ces groupements, à condition qu'ils soient redevables de l'impôt sur les sociétés, ou participer, en tant que personne physique, à l'exploitation de l'activité de façon personnelle, continue et directe (au sens du 1° *bis* du I de l'article 156 du code général des impôts).

Le **D du I** du présent article complète l'article 223 O du code général des impôts en disposant que pour les groupes de sociétés, le montant du crédit d'impôt serait calculé au niveau de chaque société du groupe, mais imputé au niveau de la société-mère.

Un décret fixe les conditions d'application du nouvel article 244 *quater* K du code général des impôts, créé par le présent article.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Compte tenu de l'importance économique des PME, qui réalisent 46 % du chiffre d'affaires global des entreprises et 53 % de la valeur ajoutée, on ne peut être évidemment que **favorable à leur modernisation et à l'amélioration de leur insertion au sein d'une économie** caractérisée par une gestion en flux tendus, requérant une maîtrise de l'information aussi rapide et efficace que possible. Il convient d'ailleurs de rappeler qu'il existe une différence d'équipement en matière de nouvelles technologies entre les grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises.

Cependant, on peut observer que **le champ des dépenses éligibles du crédit d'impôt est relativement flou**. Les notions de réseau internet et extranet ne font pas l'objet de définition précise, quant aux immobilisations corporelles et incorporelles servant à constituer ces réseaux et permettant un accès à haut débit, elles peuvent recouvrir tant de choses que l'instruction fiscale qui sera prise pour détailler exactement ce que recouvrent les dépenses éligibles sera digne d'un inventaire « à la Prévert ».

En outre, il est nécessaire de prendre en compte la rapidité avec laquelle ces nouvelles technologies évoluent et, par conséquent, la rapidité avec laquelle l'instruction d'application de ce nouveau crédit d'impôt pourra être dépassée. **La difficulté de définir de manière précise et stable les dépenses éligibles** est préjudiciable, selon votre rapporteur général, à la lisibilité et à la mise en oeuvre efficace de ce crédit d'impôt.

Par ailleurs, **une fois de plus**, l'aide proposé sous la forme d'un crédit d'impôt s'inscrit dans le cadre des aides dites *de minimis*.

Or votre rapporteur général **s'inquiète de la multiplication des aides accordées sous le régime de minimis**. C'est pourquoi, à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a adopté, dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances, un amendement tendant à ce que *« le Gouvernement communique chaque année avant le 31 mars aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat la liste des régimes d'aides de toute nature accordées par l'Etat relevant du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis. »*

En outre, comme l'a déjà fait remarquer votre rapporteur général à plusieurs reprises, la **gestion d'aides accordées sous le régime de minimis est en principe extrêmement complexe pour l'Etat, comme pour les entreprises bénéficiaires**.

En effet, l'article 3 du règlement (CE) n° 69/2001 de la commission du 12 janvier 2001 relatif aux aides de minimis dispose :

*« 1. Lorsqu'un Etat membre octroie une aide de minimis à une entreprise, il l'informe du caractère de minimis de cette aide ; l'entreprise concernée lui fournit des informations complètes sur les autres aides de minimis qu'elle a reçues au cours des trois années précédentes. L'Etat membre ne peut lui accorder la nouvelle aide de minimis qu'après avoir vérifié que cette nouvelle aide ne porte pas le montant total des aides de minimis perçues au cours de la période de référence de trois ans au-delà du plafond de [100.000 euros](...) »*

*« 3. Les États membres enregistrent et compilent toutes les informations concernant l'application du présent règlement. Ces dossiers contiennent toutes les informations nécessaires pour établir si les conditions du présent règlement ont été respectées. Les informations sont conservées, en ce qui concerne les aides de minimis individuelles, pendant une période de dix ans à compter de la date à laquelle l'aide a été octroyée et, pour ce qui est des régimes d'aides de minimis, pendant une période de dix ans à compter de la date d'octroi de la dernière aide individuelle au titre du régime en question. Sur demande écrite de la Commission, les Etats membres concernés lui communiquent, dans un délai de vingt jours ouvrables ou tout autre délai plus long fixé dans cette demande, toutes les informations que la Commission considère comme nécessaires pour lui permettre de déterminer si les conditions du présent règlement ont été respectées, en particulier le montant total des aides de minimis octroyées à une entreprise donnée ».*

On peut d'ailleurs se demander, dans le cas d'espèce, si les dispositions précitées de l'article 3 du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 relatif aux aides de minimis ne requièrent pas des services fiscaux la vérification, préalable à l'octroi du crédit d'impôt

« nouvelles technologies », du respect par chaque entreprise demanderesse du plafond de 100.000 euros sur trois années consécutives pour l'ensemble des aides *de minimis* dont elle a bénéficié, même si cela risquerait d'alourdir encore davantage une procédure déjà fort complexe au regard des montants financiers en jeu. Dans le cas contraire, la responsabilité de l'Etat pourrait être en effet engagée.

Quoi qu'il en soit, il résulte des dispositions du règlement *de minimis* précitées que les entreprises éligibles au crédit d'impôt doivent, en principe, avant d'en demander le bénéfice, calculer chaque année le montant de l'ensemble des autres aides *de minimis* qu'elles ont reçues au cours des trois dernières années et ce, sous peine d'engager également leur responsabilité.

Il résulte de tout cela que le présent régime s'avèrera souvent assez illusoire et facteur de complications administratives ainsi que d'insécurité fiscale pour des entreprises peu structurées.

Plus largement votre rapporteur général **s'inquiète de la prolifération de nouvelles dépenses fiscales**. L'importance et surtout le nombre des régimes fiscaux dérogatoires sont indissolublement liés au niveau élevé des prélèvements, qui ne serait sans doute pas supportable sans les soupapes que constituent les dépenses fiscales.

Dès lors, votre rapporteur général rappelle qu'il préférerait que soit engagé un processus de réforme de notre fiscalité, fondé sur une stratégie fiscale lisible, et en ce qui concerne les entreprises, sur une baisse du taux nominal de l'impôt sur les sociétés, plutôt que de créer sans cesse des dispositifs spécifiques dont l'encadrement est nécessairement arbitraire. **Mais il sait très bien que cette vision est tout à fait contraire aux habitudes de l'administration et que les ministres préfèrent bien souvent s'en tenir aux effets d'annonce.**

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

## ARTICLE 36 bis (nouveau)

### *Aménagement du plafond de déduction pour aléas pratiquée par les exploitants agricoles en fonction du volume de main d'œuvre employée*

**Commentaire :** le présent article, résultant d'un amendement du gouvernement, permet à l'exploitant agricole de pratiquer un complément de déduction pour aléas (DPA) lorsque celui-ci emploie une main d'œuvre nombreuse.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Le code général des impôts définit **deux mécanismes de déduction fiscale applicables aux exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition** : la déduction pour investissement, qui fait l'objet de l'article 72 D de ce code, et la déduction pour aléas, qui fait l'objet de l'article 72 D *bis* du même code.

L'entrée en vigueur de l'article 101 de la loi de finances initiale pour 2004<sup>29</sup>, pour la détermination des résultats des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, a profondément remanié la mise en œuvre de ces deux régimes de déduction, en permettant **l'exercice simultané de la déduction pour investissement et de la déduction pour aléas, dans la limite d'un plafond global commun égal au plafond initialement fixé pour la déduction pour aléas. En contrepartie, la déduction pour aléas et la déduction pour investissement ont été recentrées sur leurs objectifs respectifs.**

#### **A. UN PLAFOND GLOBAL COMMUN AUX DEUX RÉGIMES DE DÉDUCTION FISCALE**

L'article 101 de la loi de finances initiale pour 2004 précitée a créé un nouvel article 72 D *ter* du code général des impôts disposant que les déductions prévues aux articles 72 D et 72 D *bis* du même code sont plafonnées à un montant global fixé, par exercice, soit à 3.000 euros dans la limite du bénéfice, soit à 40 % du bénéfice dans la limite de 12.000 euros. Ce montant est majoré de 20 % de la fraction de bénéfice comprise entre 30.000 euros et 76.000 euros.

---

<sup>29</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

Le plafond global désormais commun aux deux dispositifs est donc celui en vigueur dans la rédaction initiale de l'article 72 D *bis* du code général des impôts relatif à la déduction pour aléas d'exploitation.

Pour les exploitations agricoles à responsabilité limitée qui n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux, la limite globale des déductions est multipliée par le nombre des associés exploitants sans pouvoir excéder trois fois les limites ainsi fixées.

### ***B. LE DISPOSITIF ACTUEL DE DÉDUCTION POUR ALÉAS***

L'article 72 D *bis* du code général des impôts, introduit par l'article 82 de la loi de finances initiale pour 2002<sup>30</sup>, définit les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles, soumis au régime réel d'imposition, peuvent recourir au mécanisme de la déduction pour aléas.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 101 de la loi de finances pour 2004 précitée, les exploitants soumis à un régime réel d'imposition et qui ont souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail peuvent pratiquer une déduction pour aléas dans les limites et conditions prévues à l'article 72 D *ter* du code général des impôts.

**Cette déduction s'exerce à la condition que, à la clôture de l'exercice, l'exploitant ait inscrit à un compte d'affectation ouvert auprès d'un établissement de crédit une somme provenant des recettes de l'exploitation de cet exercice au moins égale au montant de la déduction.** L'épargne professionnelle ainsi constituée doit être inscrite à l'actif du bilan de l'exploitation.

**Les sommes déposées sur le compte peuvent être utilisées au cours des cinq exercices qui suivent celui de leur versement en cas d'intervention de l'un des aléas d'exploitation** dont la liste est fixée par décret<sup>31</sup>.

Lorsque les sommes déposées sur le compte ne sont pas utilisées au cours des cinq exercices qui suivent celui de leur versement, la déduction correspondante est rapportée aux résultats du cinquième exercice suivant celui au titre duquel elle a été pratiquée.

En outre, lorsque des sommes déposées sur le compte sont utilisées à des emplois autres que le cas d'intervention d'un aléa d'exploitation au cours des cinq exercices qui suivent celui de leur dépôt, l'ensemble des déductions correspondant aux sommes figurant sur le compte au jour de cette utilisation est rapporté au résultat de l'exercice au cours duquel cette utilisation a été effectuée.

---

<sup>30</sup> Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

<sup>31</sup> Décret n° 2002-1560 du 24 décembre 2002.

**La déduction pour aléas d'exploitation constitue un mécanisme d'épargne défiscalisée ayant pour but de favoriser la constitution d'une véritable épargne professionnelle de précaution afin d'aider les exploitants agricoles à faire face à des investissements futurs ou à des aléas d'ordre climatique, sanitaire, économique ou familial affectant la conduite de l'exploitation.**

### ***C. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 8 BIS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005***

Les dispositions de l'article 8 *bis* du projet de loi de finances pour 2005, adoptées de manière identique par l'Assemblée nationale et le Sénat, tendent à **modifier les dispositions de l'article 72 D *bis* du code général des impôts afin de porter de cinq à sept exercices le délai pendant lequel les sommes bloquées sur un compte au titre de la déduction pour aléas peuvent être utilisées en cas de survenance d'un aléa d'exploitation.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de sa commission des finances, d'un amendement présenté par le gouvernement visant à modifier les dispositions de l'article 72 D *ter* du code général des impôts.

Le **1° du I** du présent article propose de compléter le premier alinéa du I de l'article 72 D *ter* du code général des impôts par deux phrases selon lesquelles, d'une part, lorsque le bénéfice de l'exercice excède le plafond de 76.000 euros et que le résultat du même exercice est supérieur d'au moins 40 % à la moyenne des résultats des trois exercices précédents, **l'exploitant peut pratiquer un complément de déduction pour aléas**, dans les conditions prévues à l'article 72 D *bis* et dans la limite du bénéfice, **à hauteur de 500 euros par salarié équivalent temps plein**, d'autre part, pour le calcul de la moyenne des résultats des trois exercices précédents, il n'est pas tenu compte des reports déficitaires.

En outre, le **2° du I** du présent article propose d'insérer, après le premier alinéa de l'article 72 D *ter* précité, un alinéa disposant que **lorsque le ou les salariés de l'exploitation ne sont employés qu'à temps partiel ou sur une fraction seulement de l'année civile, la conversion en équivalent temps plein résulte pour chaque salarié du rapport entre le nombre d'heures travaillées pour lesquelles une dépense a été engagée au cours de l'exercice et 1.820 heures**. Cette conversion n'est pas effectuée si ce rapport est supérieur à un. En outre, le total est arrondi à l'unité supérieure.



Enfin, le **II** du présent article précise que les dispositions du I s'appliquent pour la détermination des résultats des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Ainsi que l'a souligné le gouvernement lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, ce dispositif devrait permettre de **tenir compte de la situation particulière des exploitants agricoles qui emploient une main d'œuvre nombreuse et pour lesquels le résultat peut subir d'importantes variations, notamment les producteurs de fruits et légumes.**

En effet, en créant un espace de déduction supplémentaire, au-delà du plafond commun défini actuellement pour l'exercice de la déduction pour investissement et de la déduction pour aléas, en faveur des seuls exploitants qui pratiquent la DPA et pour un montant de 500 euros par salarié équivalent temps plein si le résultat de l'exercice est supérieur d'au moins 40 % à la moyenne des résultats des trois exercices précédents, le présent article doit permettre aux exploitants qui en éprouveraient le besoin de faire face à des aléas exceptionnels de production.

Toutefois, votre rapporteur général se doit de souligner qu'il n'a pas été en mesure d'effectuer une expertise technique approfondie des dispositions du présent article en raison du faible temps qui a séparé le dépôt de l'amendement à l'Assemblée nationale et l'examen de cet article au Sénat.

D'après les informations qu'a pu recueillir votre rapporteur général, le coût du présent dispositif devrait être très faible en raison du faible nombre de bénéficiaires potentiels, quelques dizaines au plus.

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

## ARTICLE 36 ter (nouveau)

### *Extension du crédit d'impôt pour les dépenses de production d'œuvres cinématographiques à la production audiovisuelle*

**Commentaire : le présent article, issu d'un amendement gouvernemental adopté par l'Assemblée nationale, étend le crédit d'impôt pour les dépenses de production d'œuvres cinématographiques à la production audiovisuelle.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

La loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) (article 88) a créé un crédit d'impôt en faveur de la production d'œuvres cinématographiques, assis sur les dépenses de production correspondant à des opérations effectuées en France. Il est régi par l'article 220 *sexies* du code général des impôts.

##### **A. CHAMP D'APPLICATION DU CRÉDIT D'IMPÔT**

**Les entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt** sont des entreprises de production cinématographique soumises à l'impôt sur les sociétés, qui assument les fonctions d'entreprise de production déléguée réalisant des œuvres cinématographiques de longue durée agréées et pouvant bénéficier du compte de soutien de l'industrie cinématographique (prévu par l'article 57 de la loi de finances pour 1996, alimenté par des taxes prévues aux articles 302 *bis* KB et 302 *bis* KE du code général des impôts).

**Les conditions dans lesquelles doivent être réalisées les œuvres**, pour donner droit au crédit d'impôt dépendent du fait que celles-ci ont un caractère de fiction ou de documentaire ou qu'il s'agit d'œuvres d'animation.

Les œuvres cinématographiques de fiction et à caractère documentaire doivent être réalisées avec le concours :

- de techniciens, collaborateurs de production ainsi que d'ouvriers de la production (expression que l'on retrouve notamment dans l'arrêté du 25 septembre 1985 relatif à l'agrément des œuvres cinématographiques et audiovisuelles) de nationalité française ou ressortissants communautaires ou assimilés. Les cotisations sociales doivent être acquittées auprès des organismes régis par le code de la sécurité sociale, ce qui signifie que ces personnes doivent être employées dans le cadre d'un contrat de travail de droit français. Les étrangers ayant la qualité de résidents français sont assimilés aux citoyens français ;

- d'industries techniques de la cinématographie agréées en application de l'article 14 du code de l'industrie cinématographique par le Centre national de la cinématographie (CNC), dès lors qu'elles effectuent « *personnellement* » les prestations de tournage de post-production, ce qui signifie qu'elles ne peuvent pas les sous-traiter à l'étranger.

Les règles d'éligibilité des œuvres d'animation sont tout à fait symétriques à ceci près que la référence aux industries techniques est complétée par la mention suivante : « *prestations spécialisées dans les travaux de préparation et de fabrication de l'animation* ».

## **B. CARACTÉRISTIQUES DU CRÉDIT D'IMPÔT**

### **1. Dépenses éligibles et taux du crédit d'impôt**

**Le taux du crédit d'impôt est fixé à 20 % du montant total des dépenses éligibles** correspondant aux dépenses de tournage et de post production, l'assiette est définie de façon très voisine pour les œuvres cinématographiques de fiction ou à caractère documentaire et les œuvres d'animation.

Il s'agit pour les œuvres de fiction et à caractère documentaire : des salaires et charges sociales afférents aux techniciens engagés par l'entreprise de production et pour lesquels les cotisations sociales sont acquittées dans les conditions déjà mentionnées ainsi que des dépenses liées à l'utilisation de studios de prise de vue, y compris la construction de décors, d'effets spéciaux de tournage et de dépenses de costumes, de coiffure et de maquillage.

Pour les œuvres d'animation, la formule est un peu différente, puisque s'ajoutent aux techniciens de la production les collaborateurs chargés de la préparation et de la fabrication de l'animation, ainsi que les dépenses liées au recours à des prestataires spécialisés dans les travaux de préparation et de fabrication de l'animation.

**Les dépenses éligibles correspondent à des prestataires établis en France** et effectuant personnellement ces prestations.

Un mécanisme d'attestation à titre provisoire délivrée par le CNC permet à l'entreprise productrice de bénéficier, dès le début du tournage, du crédit d'impôt (l'attestation définitive du CNC doit ensuite être jointe à la déclaration fiscale, faute de quoi cette dernière procède au recouvrement des sommes indûment perçues).

**Enfin, il convient de préciser que :**

- les **subventions publiques** non remboursables reçues par les entreprises et directement affectées aux dépenses éligibles sont **exclus** de

l'assiette de l'impôt. Il s'agit de ne pas prendre en compte les dépenses ayant fait l'objet de subventions allouées par des collectivités territoriales ;

**- le crédit d'impôt est plafonné à 500.000 euros pour les œuvres de fiction ou à caractère documentaire et à 750.000 euros pour les œuvres d'animation**, étant entendu qu'en cas de co-production déléguée le crédit d'impôt est accordé à chacune des entreprises de production proportionnellement à sa part dans les dépenses.

## **2. Imputation du crédit d'impôt**

L'article 220 F du code général des impôts définit les modalités selon lesquelles les entreprises bénéficient du crédit d'impôt. Le principe est que le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise au titre de l'exercice au cours duquel les dépenses éligibles ont été exposées. Le g du 1 de l'article 233 O du code général des impôts prévoit que les crédits d'impôt dégagés par chaque société d'un groupe bénéficient à l'ensemble du groupe.

Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû, l'excédent est restitué. Le reversement du crédit d'impôt est prévu dans le cas où l'entreprise de production n'obtiendrait pas l'agrément définitif, délivré sur la base de pièces justificatives comprenant notamment un document comptable certifié par un expert comptable indiquant le coût définitif de l'œuvre, les moyens de financement et faisant apparaître précisément les dépenses engagées en France ainsi que la liste nominative définitive des salariés. Doivent également être fournis, les copies et bordereaux récapitulatifs des cotisations sociales.

## **3. Un dispositif encadré dans le temps**

On doit rappeler qu'un film bénéficiant d'un crédit d'impôt dispose d'un nombre d'années limité pour se terminer. En effet, le producteur ayant bénéficié d'un crédit d'impôt sur certaines dépenses effectuées l'année N, dispose de deux ans, à partir de la clôture de l'exercice N, pour obtenir l'agrément définitif, qu'il joindra alors à sa déclaration suivante. Entre temps, il pourra bénéficier d'un crédit d'impôt sur les éventuelles dépenses effectuées en années N+1 et N+2 sur le même film.

Le dispositif de soutien à la production cinématographique semble avoir remporté un certain succès. En effet, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 juillet 2004, 81 tournages de films ont commencé, au titre desquels 56 dossiers de crédit d'impôt ont été ouverts, soit 69 % en nombre de films. Il apparaît que les **semaines de tournage en France reprennent de l'importance par rapport aux semaines de tournage à l'étranger**, ce qui inverse une tendance inquiétante de ces dernières années.

Toutefois, le plafond prévu par le dispositif freine la relocalisation de certains films dont le budget est important, ce qui explique que l'augmentation du plafond soit proposée dans le présent dispositif.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article nouveau a été adopté par l'Assemblée nationale. La commission des finances a retiré son amendement sur ce sujet au profit de l'amendement présenté par le gouvernement.

### ***A. EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DU CRÉDIT D'IMPÔT AUX ENTREPRISES DE PRODUCTION AUDIOVISUELLE***

#### **1. Définition des entreprises de production audiovisuelle et des conditions dans lesquelles l'œuvre audiovisuelle doit être réalisée : un régime similaire à ce qui est prévu pour les œuvres cinématographiques**

Le 1° du **A** du **I** du présent article modifie l'article 220 *sexies* du code général des impôts, afin de prévoir que **les entreprises de production audiovisuelle** soumises à l'impôt sur les sociétés qui assument les fonctions d'entreprises de production déléguée peuvent également bénéficier du crédit d'impôt initialement destiné aux seules entreprises de production cinématographiques.

Il est précisé (2° du **A** du **I** du présent article) que pour bénéficier du crédit d'impôt, les œuvres audiovisuelles doivent appartenir au genre de la fiction, du documentaire ou de l'animation, et répondre à des conditions de durée et de coût de production fixées par décret.

De plus, ces œuvres doivent être réalisées essentiellement avec le concours :

- de techniciens collaborateurs de création **autres que le réalisateur**, ainsi que d'ouvriers de la production qui sont, soit de nationalité française, soit ressortissants d'un Etat-membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à la convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe ou d'un Etat tiers européen avec lequel la Communauté européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel, et pour lesquels les cotisations sociales sont acquittées auprès des organismes régis par le code de la sécurité sociale. Les étrangers autres que les ressortissants européens précités, ayant la qualité de résidents français sont assimilés aux citoyens français. Ce régime est identique à ce qui est prévu pour les œuvres cinématographiques;

- d'industries techniques de l'audiovisuel qui sont établies en France et qui y effectuent personnellement des prestations liées au tournage ainsi que les prestations de post-production.

Les œuvres audiovisuelles d'animation doivent être essentiellement réalisées par le même type de collaborateurs, et par les prestataires spécialisés dans les travaux de fabrication et de préparation de l'animation qui sont établis en France et y effectuent personnellement ces travaux d'une part et par des industries techniques de l'audiovisuel remplissant les mêmes conditions d'autre part.

De la même façon que ce qui est prévu pour les œuvres cinématographiques, le respect des conditions d'éligibilité des œuvres audiovisuelles est apprécié au moyen d'un barème de points attribués aux personnels et aux prestations. Ce barème est fixé par décret. Pour bénéficier du crédit d'impôt, il faut obtenir tous les points prévus par le barème.

Le **B** du **I** du présent article modifie l'article 220 F du code général des impôts afin de prévoir les modalités d'imputation du crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises de production d'œuvres audiovisuelles déléguées. Elles sont semblables à celles prévues pour les entreprises de production d'œuvres cinématographiques, notamment en ce qui concerne le délai de deux ans pour la réalisation de l'œuvre audiovisuelle.

## **2. Des dispositions spécifiques aux œuvres audiovisuelles en termes de dépenses éligibles, de leur montant et du montant du crédit d'impôt**

Il est précisé que **sont exclues des dépenses éligibles au crédit d'impôt** : les œuvres audiovisuelles utilisables à des fins de publicité, les programmes d'information, les débats d'actualité, et les émissions sportives, de variétés ou de jeux, et tout document ou programme audiovisuel ne comportant qu'accessoirement des éléments de création originale (**1°** du **A** du **I** du présent article).

Il est de plus précisé que les œuvres audiovisuelles documentaires ne peuvent bénéficier du crédit d'impôt que **lorsque le montant des dépenses éligibles est supérieur ou égal à 2.333 euros par minute produite** (**2°** du **A** du **I** du présent article).

Ce montant a été défini afin :

- de ne pas faire entrer dans le dispositif les « petites » productions de documentaires qui ne risquent pas de délocaliser leur réalisation, selon les informations communiquées par le ministère de la culture ;

- de limiter le coût global du crédit d'impôt destiné aux productions audiovisuelles, qui devrait être compris entre 30 et 34 millions d'euros, selon les informations communiquées à votre rapporteur général.

Le 3° du A du I du présent article modifie le III de l'article 220 *sexies* du code général des impôts afin de prévoir les modalités de calcul du crédit d'impôt et d'agrément ouvrant droit à cette mesure fiscale pour les œuvres audiovisuelles. Aucune différence notable par rapport aux œuvres cinématographiques n'est prévue.

**La somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même œuvre audiovisuelle ne peut excéder 1.150 euros par minute produite et livrée pour une œuvre de fiction ou un documentaire et 1.200 euros par minute produite et livrée pour une œuvre d'animation (4° du A du I du présent article).**

Sur les fictions, il aurait pu être opportun de prévoir un plafond supérieur (1.500 euros par minute), selon le ministère de la culture, mais le plafond retenu *in fine* est compatible avec le **coût de relocalisation des fictions de taille moyenne**, exception faite des grosses productions (fictions historiques, en costumes).

Concernant les documentaires, le plafond aurait pu être fixé à un niveau plus bas, mais son abaissement poserait une difficulté juridique pour qualifier les « docufictions », genre mixte en fort développement : les producteurs auraient tendance, du fait des budgets concernés (souvent importants) à les considérer comme des fictions plutôt que comme des documentaires. Cette distinction serait donc porteuse de risques juridiques et fiscaux. Le dispositif proposé sera donc relativement restrictif puisque, selon les informations communiquées à votre rapporteur général, seuls 116 documentaires seraient éligibles au crédit d'impôt, sur un total de 1.876, soit 6 %.

S'agissant des animations, le seuil de 1.200 euros est inférieur à la moyenne des coûts de relocalisation évalués sur les animations (1.600 euros/minute), mais reste efficace pour la plupart d'entre elles, à l'exception des animations ayant les coûts de production les plus lourds dans l'hypothèse où elles seraient totalement relocalisées en France.

Il apparaît que la définition des plafonds du crédit d'impôt pour les œuvres audiovisuelles est largement contrainte par la volonté de **limiter l'impact budgétaire** de ce dispositif, plutôt qu'elle n'est déterminée par les caractéristiques économiques de ce secteur.

**B. MODIFICATION DU DISPOSITIF RELATIF AU CRÉDIT D'IMPÔT TEL QUE RÉVISÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

L'amendement déposé par le gouvernement modifie l'article 220 *sexies* du code général des impôts afin d'ajuster le dispositif du crédit d'impôt qui existe depuis un an.

**1. Adaptation du champ des dépenses éligibles au crédit d'impôt pour les œuvres cinématographiques et augmentation du plafond du crédit d'impôt**

Le présent article précise que n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt (1° du **A** du **I** du présent article) :

- les œuvres pornographiques ou d'incitation à la violence ;
- les œuvres cinématographiques utilisables à des fins de publicité.

Il est de plus prévu que les conditions que doivent respecter les œuvres cinématographiques afin d'être éligibles au crédit d'impôt soient assouplies : **le réalisateur peut ne pas être de nationalité française** et ne pas être ressortissant d'un Etat-membre de la communauté européenne, d'un Etat partie à la convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe ou d'un Etat tiers européen avec lequel la Communauté européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel ou, enfin, d'un Etat partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique du Conseil de l'Europe (2° du **A** du **I** du présent article). Cette mesure devrait permettre la relocalisation, en France, de productions importantes, dirigées par des réalisateurs étrangers, un réalisateur étant choisi pour son talent et non sa nationalité.

Pour les œuvres cinématographiques d'animation, il est précisé que les **prestataires spécialisés** et les industries techniques de la cinématographie auxquels il peut être fait appel, sont **non seulement établis en France, mais y effectuent également leurs travaux**. Cette disposition vise à exclure la sous-traitance de dépenses éligibles au crédit d'impôt (2° du **A** du **I** du présent article).

**Le montant du plafond du crédit d'impôt prévu pour une œuvre cinématographique est augmenté pour atteindre un million d'euros** (4° du **A** du **I** du présent article) quel que soit le genre de l'œuvre produite (au lieu de 500.000 euros pour une œuvre de fiction et 750.000 euros pour une œuvre d'animation), afin de permettre de relocaliser des productions plus importantes en France.



## **2. Dispositions communes aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles**

Il est précisé que les entreprises de production déléguée (dans le secteur audiovisuel, comme dans le secteur cinématographique) qui ont recours aux **emplois saisonniers** (prévus par l'article L. 112-1-1 du code du travail) afin de pourvoir à des emplois qui ne sont pas directement liés à la production d'une œuvre déterminée **ne sont pas éligibles au crédit d'impôt** (1° du **A** du **I** du présent article).

Le présent article prévoit le cas où une œuvre cinématographique et une œuvre audiovisuelle sont réalisées simultanément à partir d'éléments artistiques et techniques communs. Les dépenses éligibles ne peuvent alors l'être qu'au titre d'un seul crédit d'impôt. Les dépenses qui ne sont pas communes à la production de ces deux œuvres ouvrent droit à un crédit d'impôt dans les conditions prévues par l'article 220 *sexies* du code général des impôts (4° du **A** du **I** du présent article).

Le **II** du présent article prévoit que ces dispositions s'appliquent aux dépenses exposées pour la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles dont les prises de vues commencent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général n'est pas favorable à la multiplication « des niches fiscales », ni à l'extension de leur champ d'application.

Toutefois, la France a eu tendance à négliger quelque peu l'outil de production au sens matériel pour se concentrer sur l'outil de production au sens intellectuel et commercial, au risque de saper à terme sa position de première industrie du cinéma en Europe.

Jusqu'en 2004, la France n'avait pas cherché à soutenir spécifiquement et directement les industries techniques, contrairement aux autres pays européens qui se sont attachés à soutenir les activités de fabrication proprement dites, par des aides fiscales, sans même parfois se préoccuper, comme dans le cas de l'Allemagne, du bénéficiaire final de l'opération, qui peut alors être un major hollywoodien.

De fait, en dépit de la situation apparemment favorable du cinéma français comme de l'importance des aides apportées à ce secteur, les industries techniques traversent de graves difficultés. La délocalisation de leurs activités s'apprécie sur les postes « ouvriers » et « tournage et post-production ». Elles concernent principalement la Belgique et le Royaume-Uni (qui disposent de dispositifs fiscaux particulièrement favorables) et les nouveaux pays membres de l'Union européenne.

Les délocalisations de la production audiovisuelle sont plus graves encore. Elles ont fait l'objet d'un début de chiffrage : en 2002, sur les 177 semaines de tournage de fiction à l'étranger qui n'entrent pas dans le cadre d'une coproduction internationale, 8 semaines sont uniquement dues à une délocalisation économique indépendamment de « l'effet scénario », soit 30 % des semaines de tournage à l'étranger. La valeur délocalisée totale approche 9 % des devis, soit environ **60 millions d'euros**<sup>32</sup>.

En production cinématographique - comme en production audiovisuelle -, les **motifs justifiant ces délocalisations**, en dehors des cas, rares, réellement liés à des contraintes de scénario ou de décor naturel, sont les suivantes :

- la proximité de certains pays concurrents ;

- l'existence d'un pôle productif fort, tant au niveau des infrastructures - studios de prises de vues, laboratoires et auditoriums entre autres, facilités dans les réservations et aménagements des lieux de tournage, etc - qu'au niveau des éléments artistiques - acteurs, techniciens et ouvriers - ou du savoir-faire - effets spéciaux en Grande-Bretagne - ;

- des coûts de main d'œuvre sensiblement plus bas – c'est ainsi par exemple, que la figuration n'est pas soumise à charges sociales en Belgique, que la durée du travail journalier est plus longue au Portugal, etc. -, et des prestations de qualité comparable à des prix très compétitifs (logement, restauration, pellicule).

S'il était nécessaire d'agir pour soutenir ce secteur, votre rapporteur général **constate néanmoins que la mesure participe de la prolifération de nouvelles dépenses fiscales.**

Votre rapporteur général préfèrerait qu'une stratégie fiscale soit engagée afin de réduire le taux nominal de l'impôt sur les sociétés, plutôt que de créer encore de nouveaux dispositifs dérogatoires, dont l'efficacité économique est souvent limitée.

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

---

<sup>32</sup> La grande majorité de ces délocalisations économiques de productions audiovisuelles a bénéficié au Portugal et à la République tchèque. Ainsi, en un an, le Portugal a doublé ses semaines de tournage passant de 24 semaines en 2001, à 47 en 2002, de même que la République tchèque qui est passée de 16 semaines en 2001 à 32 en 2002.

## ARTICLE 37

### *Simplification des règles de détermination des revenus fonciers*

**Commentaire : le présent article simplifie, d'une part, le traitement fiscal des charges incombant au locataire et tire, d'autre part, les conséquences des nouvelles modalités de comptabilisation des charges de copropriété issues de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ; enfin, il modifie l'assiette de la contribution sur les revenus locatifs (CRL).**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LE TRAITEMENT DES CHARGES RÉCUPÉRABLES***

Le mode actuel de détermination des revenus fonciers des bailleurs soumis au régime réel d'imposition est particulièrement complexe.

Les dépenses acquittées pour le compte des locataires apparaissent à la fois en minoration du revenu foncier brut, et en majoration, compte tenu du remboursement effectué par le locataire (article 29 du code général des impôts). Ces dépenses acquittées par avance pour le compte du locataire sont les dépenses relatives à des fournitures ou à des services destinés à l'usage privé ou commun des locataires (eau, chauffage, éclairage, ascenseur etc.), ainsi que les taxes locatives (enlèvement des ordures ménagères, balayage, cotisation additionnelle à l'impôt foncier au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles).

**L'administration admet que, lorsque le propriétaire récupère ces dépenses locatives sur ses locataires pour leur montant réel, il peut s'abstenir de faire état de ces remboursements dans ses recettes, à condition, bien entendu, de ne pas les déduire ensuite. Il s'agit d'une tolérance issue de la doctrine administrative.**

## ***B. LE TRAITEMENT DES PROVISIONS POUR CHARGES***

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain précitée a créé l'obligation pour les syndicats de copropriétaires de voter, chaque année, un budget prévisionnel. Ce budget a pour but de faire face aux frais courants de maintenance, de fonctionnement, d'administration courante et d'équipement de la copropriété. Des provisions sont versées chaque trimestre, alors que précédemment les comptes pouvaient être établis *a posteriori*.

Or pour le copropriétaire, une charge n'est déductible que dès lors qu'elle a été payée par le syndicat de copropriétaires.

**L'administration fiscale admet depuis 2003 (imposition des revenus 2002) que les copropriétaires déduisent le montant des provisions pour charge, au titre de l'année de leur versement au syndic, avec une régularisation en année n+1.**

## ***C. LA CONTRIBUTION SUR LES REVENUS LOCATIFS (CRL)***

La CRL (article 234 *nonies* du CGI) est applicable aux revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis quinze ans au moins au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition. Les immeubles ne donnent pas lieu à contribution s'ils ont subi depuis moins de quinze ans des transformations susceptibles de les assimiler à des constructions nouvelles. **Toutefois, la CRL est due si l'immeuble a fait l'objet de travaux d'agrandissement, de construction ou de reconstruction financés avec le concours de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH).** Le projet de loi de programmation en faveur de cohésion sociale prévoit toutefois une exonération de CRL pour les logements ayant fait l'objet, après une vacance continue de plus de douze mois, d'une mise en location assortie d'une convention conclue avec l'ANAH.

La CRL est associée à l'impôt sur le revenu pour les personnes physiques et l'impôt sur les sociétés pour les personnes morales (même non soumises à cet impôt). **Elle est assise sur le montant des recettes nettes perçues au titre de la location** et son taux est de 2,5 %. Ces recettes nettes s'entendent (selon l'article 234 *undecies* du code général des impôts) des revenus des locations augmentés du montant des dépenses incombant normalement au bailleur et mises par convention à la charge du preneur et diminués du montant des dépenses supportées par le bailleur pour le compte du preneur.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### **A. UNE SIMPLIFICATION DU TRAITEMENT DES CHARGES DÉDUCTIBLES DU REVENU FONCIER**

Les 1° et 2° du A du I du présent article suppriment la possibilité de déduire les dépenses incombant normalement aux locataires et acquittées par le propriétaire. En contrepartie, les remboursements effectués par les locataires ne sont plus imposés. **Il s'agit de rendre obligatoire le mécanisme actuellement toléré par l'administration.**

Afin de ne pas pénaliser les bailleurs, le B du I du présent article créé un alinéa *a ter* au 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, disposant que les bailleurs seraient toutefois autorisés à déduire, au titre de l'année de départ du locataire, les charges récupérables mais non récupérées. **La déduction des charges non récupérées n'est possible que l'année de départ du locataire** ; en dehors de ce cas de figure, il aurait en effet fallu prévoir une mesure de régularisation pour les charges qui auraient été récupérées l'année suivant celle au titre de laquelle elles étaient dues, ce qui est apparu comme trop complexe.

### **B. LE TRAITEMENT DES PROVISIONS POUR CHARGES**

**Le B du I du présent article est également inspiré par la doctrine administrative existante.** Il créé un alinéa *a quater* au 1° du I de l'article 31 du code précité, disposant que les provisions pour charges peuvent être déduites en deux temps :

- l'ensemble des provisions payées par le propriétaire sont déduites au cours de l'année ;

- ce montant est diminué des provisions déduites l'année précédente alors qu'elles n'auraient pas dû l'être, correspondant soit à des charges déjà couvertes par la déduction forfaitaire (d'un montant de droit commun de 14 %, représentant les frais de gestion, d'assurance et d'amortissement), soit à des charges qui ne sont pas déductibles du revenu foncier (par exemple, si le syndic n'a pas engagé les dépenses).

### ***C. UNE MODIFICATION DE L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION SUR LES REVENUS LOCATIFS (CRL)***

Il est proposé (C du I du présent article, modifiant l'article 234 *nonies* du code général des impôts) **d'exonérer de CRL les logements qui ont fait l'objet de travaux de réhabilitation, lorsque ces travaux ont été financés à hauteur d'au moins 15 % de leur montant par une subvention versée par l'ANAH, et ce pendant les quinze années suivant la fin des travaux.** Les travaux de réhabilitation seront définis par décret.

Il est proposé (D du I du présent article, modifiant le I de l'article 234 *undecies* du code général des impôts) de **modifier l'assiette de la CRL et de l'harmoniser avec l'assiette de la déduction forfaitaire effectuée au titre des revenus fonciers.**

**Cette dernière mesure élargit sensiblement l'assiette de la CRL.** Il serait désormais fait référence au revenu défini à l'article 29 du code général des impôts, constitué non seulement des loyers et fermages mais aussi des revenus accessoires (droit d'affichage, droit de chasse, droit d'exploitation des carrières, subventions et indemnités destinées à financer des charges déductibles).

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

S'agissant du traitement fiscal des charges récupérables et des provisions pour charge, le présent article se présente essentiellement comme un dispositif technique d'ajustement, visant à consolider la doctrine administrative, dans un but de simplification, à l'attention de 2,5 millions de bailleurs.

S'agissant de la contribution sur les revenus locatifs, le présent article institue une exonération, conforme à l'esprit de celle mise en place par le projet de loi de programmation en faveur de la cohésion sociale.

Par ailleurs, l'élargissement de l'assiette de la CRL constitue aussi une mesure d'harmonisation et de simplification, qui devrait rapporter environ quatre millions d'euros au budget de l'Etat, ce qui permet de financer l'exonération précitée.

Globalement, le présent dispositif est neutre sur le plan budgétaire.

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

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

## ARTICLE 38

### *Aménagement du régime d'imposition des plus-values immobilières des particuliers*

**Commentaire : le présent article a pour objet d'apporter certains aménagements au nouveau régime d'imposition des plus-values immobilières des particuliers, issu de la loi de finances initiale pour 2004.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LE NOUVEAU RÉGIME D'IMPOSITION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES DES PARTICULIERS***

**L'article 10 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004 a réformé le régime d'imposition des plus-values réalisées par les particuliers lors de la cession d'immeubles, de meubles ou de parts de sociétés prépondérance immobilière.** Ce régime se substitue au dispositif issu de la loi du 19 juillet 1976 dans le cadre duquel les plus-values étaient déclarées l'année suivant celle de leur réalisation et comprises dans le revenu global soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Le nouveau régime est précisé par l'instruction 8M-1-04 n° 7 du 14 janvier 2004.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les plus-values réalisées à l'occasion des opérations précitées sont soumises à un **taux proportionnel de 16 %** auquel il faut ajouter les prélèvements sociaux, soit au total **26 %**. La plus-value est déclarée et l'impôt est payé lors de la mutation.

Le champ d'application de l'imposition se trouve réduit par un certain nombre d'**exonérations** qui sont liées à la nature des biens cédés ou des opérations réalisées, ou encore à la qualité du cédant. Sont ainsi exonérées les opérations concernant la résidence principale ou s'inscrivant dans le cadre d'un remembrement ou d'une expropriation, à certaines conditions. Sont également exonérées les cessions inférieures à 15.000 euros et celles bénéficiant aux titulaires d'une pension de vieillesse ou d'une carte d'invalidité, à condition qu'ils ne soient pas passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune et que leur revenu fiscal de référence soit inférieur à une limite qui est fonction du nombre de parts de quotient familial. Par ailleurs, les plus-values réalisées sur des immeubles détenus depuis plus de quinze ans sont exonérées par le jeu de l'abattement de 10 % par année de possession de l'immeuble au-delà de la cinquième.

## **B. LE RÉGIME DES CONTRIBUABLES DOMICILIÉS HORS DE FRANCE**

Sous réserve des conventions internationales, les personnes physiques qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts (CGI) et les personnes morales ou organismes, quelle qu'en soit la forme, dont le siège est situé hors de France sont soumis à un **prélèvement d'un tiers (33 1/3 %)** sur les plus-values réalisées à titre occasionnel résultant de la cession d'immeubles, de droits immobiliers ou d'actions et parts de sociétés non cotées en bourse à prépondérance immobilière (CGI, art. 244 *bis* A).

**L'article 10 de la loi de finances pour 2004 aménage le régime d'imposition des plus-values immobilières réalisées par les non-résidents.** Il prévoit notamment que :

- les modalités de détermination de la plus-value, lorsque le cédant est assujetti à l'impôt sur le revenu, sont alignées sur les nouvelles dispositions applicables aux contribuables domiciliés en France ;

- l'exonération applicable aux cessions de l'habitation en France des contribuables non-résidents est aménagée ;

- le taux du prélèvement est fixé à 16 % pour les seules personnes physiques et les associés personnes physiques de sociétés de personnes résidents d'un Etat membre de la Communauté européenne ;

- l'excédent du prélèvement non imputé sur le montant de l'impôt sur les sociétés dû par les contribuables non assujettis à l'impôt sur le revenu est restituable ;

- les modalités d'appréciation de la prépondérance immobilière sont alignées sur celles applicables aux contribuables résidents. Toutefois, à la différence du régime de droit interne, le régime de la prépondérance immobilière continue à s'appliquer aux titres de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés non cotées en bourse dont l'actif est constitué principalement d'immeubles ou de droits relatifs à des immeubles.

Ces nouvelles dispositions s'appliquent pour l'imposition des plus-values réalisées lors des cessions à titre onéreux intervenues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.



## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### *A. LE RÉGIME APPLICABLE AUX CONTRIBUABLES DOMICILIÉS HORS DE FRANCE*

**Le présent article propose de prévoir que s'appliquent aux plus-values réalisées par les personnes physiques qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France :**

- les exonérations susmentionnées, sous réserve, s'agissant des titulaires de pensions de vieillesse ou de cartes d'invalidité, que ceux-ci soient résidents de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre l'évasion fiscale (donc à l'exclusion du Liechtenstein) ;

- le sursis d'imposition applicable en cas d'échange de titres de sociétés à prépondérance immobilière à l'occasion de fusions, scissions ou apports de titres à une société soumise à l'impôt sur les sociétés.

**S'agissant de l'exonération particulière de l'habitation en France de certains non-résidents, la condition de libre-disposition du bien au jour de la cession s'est révélée inadaptée**, certains contribuables échappant à l'impôt alors que le logement n'a été à leur disposition que quelques jours, à l'issue d'un congé pour vendre par exemple. **Le présent article propose donc que l'habitation ait été à la libre disposition du cédant depuis le 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédant celle de la cession.**

**Le présent article propose également d'aligner les modalités d'imposition des associés non résidents de sociétés de personnes dont le siège est en France sur les modalités d'imposition des non-résidents détenant directement le bien cédé.** En effet, le contribuable résident d'un Etat qui n'est pas membre de la Communauté européenne est imposé, en cas de cession d'un immeuble qu'il détient directement au taux d'un tiers. Il est imposé au taux de 16 % lorsqu'il détient un immeuble au travers d'une société civile qui a son siège en France. Cette différence de traitement est susceptible d'occasionner des évasions fiscales. **Trois anomalies du dispositif actuel seraient donc corrigées :**

- les associés personnes physiques et morales résidents d'un Etat non membre de la Communauté européenne seraient imposés au taux d'un tiers lorsqu'ils détiennent le bien au travers d'une société de personnes qui a son siège en France ;

- le prélèvement d'un tiers serait également dû par les associés personnes morales de sociétés de personnes françaises, résidents d'un Etat membre de la Communauté européenne ou de l'espace économique européen, ayant conclu une convention fiscale avec la France comportant une clause de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale.

- les dispositions de l'article 244 *bis* A s'appliqueraient aux associés personnes morales de sociétés de personnes françaises, qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu en France. Ainsi, le prélèvement serait acquitté lors de la transaction, ce qui élimine le risque d'évasion fiscale.

**Par ailleurs, plusieurs dispositions visant les résidents communautaires font l'objet d'un élargissement** aux ressortissants d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale.

#### ***B. LA DÉFINITION DE LA PRÉPONDÉRANCE IMMOBILIÈRE***

Les sociétés à prépondérance immobilière relèvent du régime d'imposition des plus-values immobilières, afin d'assurer la neutralité de l'impôt au regard du mode de détention de l'immeuble.

**Il est proposé d'inscrire dans la loi que les sociétés à prépondérance immobilière sont celles dont l'actif est constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par des immeubles ou des droits portant sur des immeubles. Il est également proposé d'inscrire dans la loi que cette proportion s'apprécie en fonction de la valeur réelle des éléments d'actif à la clôture des trois exercices qui précèdent la cession.**

Il s'agit de sécuriser une disposition prise par décret en Conseil d'Etat (article 74 SB annexe II du CGI), qui fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

#### ***C. LE CALCUL DE LA PLUS-VALUE IMPOSABLE***

Il est proposé d'harmoniser la définition du prix d'acquisition à titre gratuit avec celle applicable en matière de plus-values sur valeurs mobilières.

Il est également proposé de corriger certains effets du nouveau barème d'évaluation de l'usufruit et de la nue-propriété prévue à l'article 669 du code général des impôts, qui est pénalisant en cas de cessions conjointes de droits démembrés reçus à la suite d'une succession intervenue avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Dans un objectif d'harmonisation avec les règles de détermination des revenus fonciers imposables, il est proposé de supprimer la référence à la notion de rénovation dans les travaux à prendre en compte pour la détermination de la plus-value immobilière. En pratique, il s'agit d'une correction rédactionnelle.

Enfin, il est proposé une majoration du prix d'acquisition pour frais de voirie, de réseaux et distribution, ce qui constitue une mesure d'équité.

***D. LA CORRECTION DE CERTAINES IMPERFECTIONS RÉDACTIONNELLES DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX***

La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a créé :

- la contribution additionnelle sur les produits de placement au taux de 0,3 % (à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004) ;

- la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine à partir des revenus de l'année 2003, aux taux de 0,15 % pour les revenus 2003 et 0,3 % les années suivantes.

Par ailleurs, la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie prévoit un relèvement de 0,7 point du taux de la contribution sociale généralisée.

L'imposition des plus-values immobilières étant désormais opérée dès la transaction, la loi du 13 août 2004 précitée prévoit que les prélèvements sociaux sur les plus-values immobilières suivent le régime des produits de placement, c'est-à-dire qu'ils sont recouverts au fur et à mesure de l'appréhension du revenu.

**Ce dispositif appelle plusieurs aménagements techniques et de coordination auxquels procède le présent article.** Il est notamment proposé que le régime des prélèvements sociaux applicable aux plus-values immobilières soit jumelé avec celui applicable aux produits de placements dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et non à la date d'entrée en vigueur de la loi précitée du 13 août 2004.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements purement rédactionnels présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Il est apparu, lors de la mise en œuvre du nouveau régime d'imposition des plus-values immobilières des particuliers, qui a fait l'objet d'une instruction administrative dès le mois de janvier 2004, **qu'un certain nombre d'aménagements étaient nécessaires, de façon à éliminer certains facteurs d'évasion fiscale, liés notamment au régime applicable aux contribuables domiciliés hors de France.**

**Le dispositif proposé prolonge la réforme adoptée l'année dernière, qui constituait une excellente mesure de simplification de notre droit fiscal.**

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

## ARTICLE 38 bis (nouveau)

### *Aménagement du régime d'exonération des plus-values professionnelles institué par la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement*

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, précise le régime temporaire d'exonération des plus-values professionnelles, institué par l'article 13 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, afin d'éviter certains montages contraires à l'esprit de cette loi.**

## **I. LE DISPOSITIF DE LA LOI POUR LE SOUTIEN A LA CONSOMMATION ET A L'INVESTISSEMENT**

L'article 13 de la loi n° 2004-804 du 31 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement a créé un article 238 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI), instituant un régime d'exonération des plus-values professionnelles réalisées entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005.

Le cédant, qui doit avoir une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, est :

- soit une entreprise relevant de l'impôt sur le revenu, quel que soit le régime d'imposition sous lequel elle est placée, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une société de personne ;

- soit une entreprise relevant de l'impôt sur les sociétés, ce qui constitue la principale nouveauté du dispositif, par rapport au régime d'exonération des plus-values institué par l'article 151 *septies* du code général des impôts et réaménagé par l'article 41 de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique. Une société soumise à l'impôt sur les sociétés peut bénéficier du régime d'exonération si son capital est entièrement libéré et détenu de manière continue, pour 75 % au moins, par des personnes physiques ou par des sociétés dont le capital est détenu, pour 75 % au moins, par des personnes physiques. Il s'agit donc d'entreprises détenues aux trois quarts, de façon directe ou indirecte, par des personnes physiques.

La cession doit porter sur une branche complète d'activité dont la valeur est inférieure à 300.000 euros. L'exonération n'est donc pas susceptible de s'appliquer à la cession isolée d'éléments de l'actif, au contraire de celle prévue par l'article 151 *septies*. Les plus-values réalisées à l'occasion de la cession de biens immobiliers compris, le cas échéant, dans la branche complète d'activité, ne sont pas concernées par le régime d'exonération institué.

En complément, l'article 14 de la même loi prévoit une exonération des droits de mutation à titre onéreux perçus au profit de l'Etat, à condition que l'acquéreur s'engage à conserver l'activité cédée pendant une durée minimale de cinq ans.

## II. L'AMÉNAGEMENT ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La mesure instituée par la loi précitée pour le soutien à la consommation et à l'investissement vise à favoriser le maintien des activités de proximité, dans les centres-villes ou dans les zones rurales, en levant un obstacle fiscal aux transferts et reprises des petites entreprises. M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a décrit dans les termes suivants les objectifs de ce dispositif<sup>33</sup> :

*« Le problème soulevé est considérable. Mesdames, messieurs les sénateurs, la vie d'un commerçant peut se décrire très simplement : une femme ou un homme travaille durement toute sa vie et joue sa retraite, ou plus exactement le confort de celle-ci, sur la vente de son fonds de commerce. Si la vente est bonne, la retraite sera confortable ; si la vente est médiocre, la retraite sera chiche. Telle est la réalité des choses !*

*« Au moment du départ à la retraite, que se passe-t-il concrètement, s'agissant notamment des commerces de bouche ? Si le commerçant qui part à la retraite reçoit une proposition d'une banque, d'une agence immobilière ou d'une compagnie d'assurances, de 30 % à 40 % supérieure à l'offre que peut lui faire un jeune candidat à l'installation - poissonnier, boulanger, boucher -, il vendra son fonds à la banque, à l'agence immobilière ou à la compagnie d'assurances, c'est-à-dire exactement ce que nous ferions à sa place !*

*« En proposant l'exonération des plus-values professionnelles et l'exonération des droits de mutation, nous voulons rééquilibrer les forces entre, d'une part, les activités de proximité, et, d'autre part, les compagnies d'assurances, les banques, les agences immobilières, toutes entreprises estimables par ailleurs. »*

Or il est apparu que la mesure risquait d'être utilisée pour la réalisation, en franchise d'impôt, d'opérations de réévaluation ou de refinancement dans lesquelles l'activité serait, en fait, poursuivie directement ou indirectement par le même exploitant.

Afin de prévenir de tels montages, l'Assemblée nationale a introduit, à l'initiative de sa commission des finances, une condition supplémentaire pour l'application de l'exonération prévue par l'article 238 *quaterdecies* du CGI. Il est proposé d'exclure les cessions de branches complètes d'activité à des sociétés au sein desquelles :

---

<sup>33</sup> JO Débats Sénat, 15 juillet 2004.

- le cédant et/ou des membres de sa famille (conjoint, ascendants, descendants, frères et sœurs) détiendraient ensemble, directement ou indirectement, plus de 50 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux du cessionnaire ;

- le cédant exercerait, directement ou indirectement, en droit ou en fait, la direction effective de la société, de la personne morale ou du groupement cessionnaire.

Il est également prévu que l'exonération est remise en cause si le cédant se trouve dans l'une ou l'autre des situations susvisées dans les trois années suivant la cession.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**La mesure adoptée à l'Assemblée nationale est un aménagement visant à ce que le dispositif d'exonération des plus-values professionnelles institué par la loi précitée pour le soutien à la consommation et à l'investissement s'applique conformément aux objectifs qui lui étaient assignés, et que votre commission avait approuvés, et non comme un facteur d'évasion fiscale dans le cadre de montages *ad hoc*.**

**Il faut rappeler, en outre, que les situations visées par le présent dispositif peuvent bénéficier d'autres régimes d'exonération ou de report, prévus par les articles suivants du code général des impôts :**

- article 151 *septies* du CGI : régime d'exonération des plus-values pour les petites entreprises, sous condition de chiffre d'affaires ;

- article 41 du même code : report d'imposition, ou exonération si l'activité est poursuivie pendant au moins cinq ans, en faveur des bénéficiaires d'une transmission à titre gratuit d'entreprise individuelle ;

- article 151 *octies* du même code : report d'imposition en faveur des exploitants qui procèdent à l'apport en société de leur entreprise individuelle.

Votre commission vous proposera simplement une modification rédactionnelle, visant à éliminer une double négation.

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

#### ARTICLE 39

*Réforme du financement des chambres de commerce et d'industrie*

**Commentaire : le présent article modifie les modalités de financement des chambres de commerce et d'industrie. Il prévoit que celles-ci votent le taux de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) au lieu de son produit. Ce taux ne pourrait être augmenté d'une année sur l'autre que si les chambres de commerce et d'industrie (CCI) souscrivent à un schéma directeur régional. Enfin, le présent article prévoit également la suppression du dispositif de capitalisation des augmentations de produits de l'IATP non retenues, l'alignement sur le dispositif en vigueur pour les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique du mécanisme d'unification progressive des taux d'IATP sur le territoire d'une CCI créée par regroupement de plusieurs CCI, et l'indexation sur l'indice de valeur du PIB du prélèvement de l'Etat lié à la normalisation du régime d'imposition de France Télécom.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### ***A. LE RÉSEAU CONSULAIRE DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE EST EN MUTATION***

Le réseau consulaire compte 180 établissements publics, dont 159 chambres de commerce et d'industrie locales, 20 chambres régionales de commerce et d'industrie et une assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI).

La loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a prévu la refonte du système électoral consulaire, consistant en un nouveau mode de scrutin, une modification de la base électorale et en une modification des conditions d'éligibilité.

Un projet de loi devrait être déposé avant la fin de l'année 2004 par le ministre délégué aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, tendant à rationaliser l'organisation du réseau consulaire par l'incitation au regroupement et à la fusion des CCI.

### ***B. LA MODIFICATION DU FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE***

Rappelons que les recettes fiscales des réseaux consulaires représentent plus de 40 % du budget de fonctionnement des CCI (budget global du réseau estimé à 3,52 milliards d'euros en 2003). Elles proviennent



de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie qu'est l'IATP. Le régime de cette taxe additionnelle à la taxe professionnelle est défini par les articles 1600 à 1602 A du code général des impôts.

Cette taxe est due, sauf exonération, par toutes les personnes redevables de la taxe professionnelle. Elle est établie dans chaque commune de la circonscription de la CCI où le redevable est imposable à la taxe professionnelle. Elle est assise, rétablie et recouvrée dans les mêmes conditions que cette dernière.

L'IATP est l'un des derniers impôts de répartition existants : son produit est fixé par décret et est ensuite partagé entre les contribuables, le taux étant égal au produit arrêté par décret pour chaque CCI divisé par le total des bases correspondantes. Le taux ainsi fixé est appliqué aux bases de taxe professionnelle, ce qui permet de déterminer les cotisations individuelles. Précisons que seules les CCI locales perçoivent l'IATP ; elles versent une contribution, prévue par les décrets du 28 septembre 1938 et du 4 décembre 1964 aux chambres régionales et à l'ACFCI.

### **1. L'augmentation annuelle du produit de l'IATP est déterminée par la loi depuis 2002**

Jusqu'en 2002, le taux d'évolution du produit de l'IATP était fixé par voie réglementaire. Cependant, cette taxe étant de nature fiscale, la fixation de son taux par voie réglementaire était contraire à l'article 34 de la Constitution. La loi de finances pour 2002 n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 (articles 137 et 138) a tiré les conséquences de cette inconstitutionnalité et a prévu le plafonnement de l'augmentation annuelle du produit de l'IATP. Celui-ci ne peut, ainsi, augmenter de plus de 1,5 % par rapport au produit de l'année précédente, que si la CCI a conclu une convention avec l'Etat. Dans le cas contraire, son augmentation ne peut être supérieure à 0,375 %. Dans la limite ainsi fixée par la loi, le taux d'augmentation annuel est défini par chaque CCI.

La loi de finances pour 2003 n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 visait à réduire l'écart de pression fiscale constaté entre les différentes CCI et à responsabiliser davantage ces dernières. Dans ce cadre, la signature d'une convention avec l'Etat en 2002 autorisait une progression maximale de 4 % (au lieu de 1,5 %) du produit de l'IATP. Le plafond d'augmentation de cette taxe a été fixé à 7 % pour les CCI dont le taux de pression fiscale est inférieur d'au moins 45 % à la moyenne nationale<sup>34</sup>. Lorsque le taux de pression fiscale est inférieur d'au moins 55 % au niveau national, le plafond d'augmentation de l'IATP est fixé à un million d'euros, à condition que les recettes de la taxe perçue en 2002 ne soient pas supérieures à 2,2 millions d'euros. Enfin, dans

---

<sup>34</sup> Le taux de pression fiscale est apprécié sur la base du rapport constaté en 2002 entre le produit de la taxe et le total des bases imposées.

les départements d'outre-mer, la progression du produit de l'IATP ne doit pas être supérieure à 7 % du produit de 2002.

La loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 a limité les possibilités d'augmentation du produit de l'IATP. L'augmentation annuelle pour 2004 ne peut être supérieure à 1,7 % du montant pour 2003. Toutefois, pour les CCI situées en Alsace et en Moselle, qui assurent l'inspection de l'apprentissage, et dont le taux de pression fiscale en 2003 est inférieur d'au moins 15 % à la moyenne nationale de 2002, la limite de l'augmentation du produit de l'IATP en 2004 est fixée à 1,3 million d'euros, si le produit de l'IATP perçu en 2003 n'excède pas 15 millions d'euros.

## **2. Le système de « capitalisation » des hausses de produit non retenues créé en 2004**

La loi de finances pour 2004, précitée, a créé un mécanisme permettant aux CCI, qui n'ont pas utilisé l'intégralité de leurs droits à augmentation du produit de l'IATP au titre d'une année donnée, de reporter tout ou partie de ces « droits non utilisés » sur le produit de la taxe arrêtée au titre de l'une des trois années suivantes (article 129 de la loi de finances pour 2004, codifié au III de l'article 1600 du code général des impôts). Si à l'expiration du délai de trois ans la CCI n'a pas fait usage de son droit de récupération de l'augmentation de l'IATP, ou ne l'a utilisé que partiellement, les « droits non utilisés » restants ne peuvent être ajoutés au produit de l'IATP des années suivantes.

Cette disposition tend à responsabiliser les CCI tout en leur donnant une réelle marge de manœuvre dans leur gestion afin d'ajuster leurs recettes fiscales annuelles à leurs besoins financiers à moyen terme.

### ***C. LES MODALITÉS SPÉCIFIQUES EN CAS DE REGROUPEMENT DE CCI***

Le regroupement des CCI est une étape indispensable à la rationalisation du réseau consulaire. Toutefois, les écarts de pression fiscale entre les CCI constituent un obstacle à ce mouvement. La loi de finances pour 2003, précitée, a donc prévu en son article 121 un dispositif spécifique en cas de création d'une CCI par regroupement de deux ou plusieurs CCI.

La CCI issue de la fusion d'autres CCI fixe le produit de l'IATP en lieu et place des chambres dissoutes à compter de l'année suivant sa création. Celui-ci est égal à la somme des produits votés l'année précédente par les CCI dissoutes. Il est majoré par le taux de progression arrêté par la nouvelle CCI dans la limite fixée par la loi. Les années suivantes, l'augmentation du produit de l'IATP de la CCI nouvelle se fait dans les conditions de droit commun.

La loi de finances pour 2003, précitée, prévoit un dispositif d'unification progressive des taux d'IATP sur le territoire de la CCI nouvellement créée. La durée de la période d'unification des taux est fonction de l'écart constaté entre le taux le moins élevé et le taux le plus élevé d'IATP appliqué par les CCI dissoutes, l'année de leur fusion. Si le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 90 % du taux le plus élevé, le taux de la CCI nouvelle s'applique dès la première année. Dans le cas contraire, l'écart entre le taux d'IATP applicable au territoire de la CCI nouvelle et le taux d'IATP des CCI dissoutes est réduit progressivement sur une période comprise entre 2 ans et 10 ans, selon l'écart constaté entre le taux le plus élevé et le taux le moins élevé d'IATP.

Durant la période de réduction des écarts de taux, les redevables de l'IATP, situés sur le territoire de la nouvelle CCI, sont imposés à un taux différent, correspondant au taux fixé précédemment par les CCI dissoutes. Le taux d'IATP applicable est égal au taux qui résulte du rapport entre la part du produit voté par la CCI dissoute et les bases imposables de sa circonscription, majoré ou diminué de l'écart entre le taux correspondant au produit voté par la CCI nouvelle et le taux précédemment mentionné. Cet écart est divisé par le nombre d'années de la période d'unification des taux.

#### ***D. LE PRODUIT DE L'IATP DONNE LIEU, DEPUIS 2003, À UN PRÉLÈVEMENT DE L'ETAT***

L'article 29 de la loi de finances pour 2003, précitée, a posé le principe de la neutralité budgétaire pour l'Etat de la modification de l'imposition en matière de fiscalité locale de France Télécom. Un prélèvement « France Télécom » est ainsi prévu sur le produit de l'IATP (et sur la compensation versée par l'Etat aux collectivités territoriales au titre de la suppression de la « part salaires » des bases de la taxe professionnelle).

Le prélèvement sur le produit de l'IATP a été rendu pérenne par l'article 31 de la loi de finances pour 2004, précitée. Il est égal à celui de 2003, actualisé chaque année en fonction du taux d'évolution du produit de l'IATP.

En 2003, le prélèvement sur l'IATP était égal, pour chaque CCI, au produit obtenu en multipliant la base imposable de France Télécom, au titre de 2003, par le taux de cette taxe applicable en 2002. L'article 120 de la loi de finances pour 2003 a majoré le produit de l'IATP du montant du prélèvement « France Télécom », afin de neutraliser son impact sur le produit d'IATP perçu par les CCI.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article modifie les articles 1600 et 1639 A du code général des impôts, ainsi que l'article 29 de la loi de finances pour 2003, précitée.

### **A. LES CCI VOTENT LE TAUX D'IATP**

#### **1. Les CCI ne voteront plus le produit de l'IATP mais son taux**

L'IATP perçue par les CCI locales pourvoit aux dépenses ordinaires des CCI (comme précédemment), mais il est précisé qu'elle pourvoit également aux contributions allouées par ces dernières selon les modalités fixées par décret aux chambres régionales de commerce et d'industrie et à l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (**A** du **I** du présent article). Cette disposition clarifie le système de financement du réseau consulaire.

Les CCI locales voteront désormais, chaque année, le taux de l'IATP (**B** du **I** du présent article, modifiant le II de l'article 1600 du code général des impôts) et non plus son produit. Il est prévu que ce taux n'excède pas celui de l'année précédente, qui est égal au rapport constaté entre, d'une part, le produit arrêté par la CCI au titre de 2004, majoré le cas échéant du montant des « droits non utilisés » pour 2004 et, d'autre part, le total des bases imposées au profit de la CCI au titre de 2004 (**V** du présent article). Ces dispositions tendent à responsabiliser les CCI. En effet, le produit de l'IATP qu'elles percevront dépendra de l'évolution des bases de taxe professionnelle situées sur leur circonscription. Elles seront ainsi fortement incitées à conforter, par leur action, la richesse des entreprises situées sur leur territoire.

#### **2. L'augmentation du taux d'IATP sera très fortement encadrée**

Le taux de progression de l'IATP est gelé par le présent article. Le projet de loi, qui devrait être prochainement déposé par le ministre délégué aux PME, prévoira pour les CCI la possibilité d'élaborer un schéma directeur régional. Selon les informations communiquées à votre rapporteur général, chaque chambre régionale de commerce et d'industrie devra adopter un schéma directeur régional fixant les règles d'organisation des CCI locales implantées sur sa circonscription, et notamment le nombre de ressortissants minimal permettant le maintien d'une CCI, ainsi que des critères de proximité et d'accessibilité des services rendus aux entreprises.

Seules les CCI locales ayant adhéré à ce schéma directeur pourraient augmenter le taux d'IATP, dans une proportion qui ne pourra être supérieure à celle fixée chaque année par la loi (**B** du **I** du présent article). Cette disposition

visé à renforcer la hiérarchisation au sein du réseau consulaire. Une disposition pourrait être prévue par le projet de loi, annoncé par le ministre délégué aux PME, afin de prévoir des sanctions financières pour les CCI refusant d'adhérer au schéma directeur régional.

### **3. Les règles relatives à la notification des taux d'IATP sont définies**

Pour tenir compte du fait que les CCI voteront désormais le taux et non plus le produit de l'IATP, sont définies les règles relatives à la communication aux CCI, par les services fiscaux, des informations nécessaires à la fixation des taux et celles relatives à la notification, par les CCI aux services fiscaux, de leur décision relative aux taux (**III** du présent article, modifiant l'article 1639 A du code général des impôts). Ces règles sont identiques à celles applicables aux collectivités territoriales.

Ainsi les services fiscaux seront-ils tenus de communiquer aux CCI le montant prévisionnel des bases de taxe professionnelle retenues pour l'établissement de l'IATP, les taux d'imposition de l'année précédente, et le montant du prélèvement « France Télécom », avant le 15 mars. Si cette date n'est pas respectée, les CCI notifient aux services fiscaux leur décision relative aux taux d'IATP dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations. Si la date est respectée, la notification doit avoir lieu avant le 31 mars.

La notification aux services fiscaux a lieu par l'intermédiaire de l'autorité de l'Etat chargée de la tutelle des CCI, c'est-à-dire la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI). Le projet de loi annoncé par le ministre délégué aux PME devrait prévoir que la tutelle des CCI soit confiée aux préfets.

#### ***B. LA SUPPRESSION DU SYSTÈME DES « DROITS NON UTILISÉS »***

Les modalités de capitalisation et de report sur trois ans des « droits non utilisés » d'augmentation du produit de l'IATP sont supprimées (**D** du **I** du présent article supprimant le **III** de l'article 1600 du code général des impôts). Rappelons que, pour 2005, les CCI pourront épuiser leurs « droits non utilisés » au titre de 2004.

#### ***C. LA MODIFICATION DU DISPOSITIF D'UNIFICATION DES TAUX EN CAS DE REGROUPEMENT DE CCI***

Les modalités d'unification progressive des taux de pression fiscale au sein d'une CCI créée par fusion de deux ou plusieurs CCI sont modifiées.

Le mécanisme de rapprochement progressif des taux, proposé par le présent article (C du I modifiant le IV de l'article 1600 du code général des impôts), est calqué sur le dispositif applicable aux établissements publics de coopération intercommunale choisissant le régime de la taxe professionnelle unique.

Une CCI issue de la fusion d'autres CCI voterait désormais, l'année suivant sa création, un taux d'IATP et non plus un produit. Ce taux ne pourrait pas être supérieur au taux moyen, constaté l'année précédente, de l'IATP des CCI dissoutes. Il serait pondéré par l'importance relative des bases de taxe professionnelle des CCI dissoutes. Si la CCI nouvelle adhère à un schéma directeur régional, le taux de son IATP pourrait être majoré dans une proportion qui ne pourra être supérieure à celle fixée chaque année par la loi.

Le taux voté par la nouvelle CCI s'appliquerait, dès l'année suivant sa création, sur le territoire des CCI dissoutes si le taux de la chambre la moins imposée était, l'année précédente, égal ou supérieur à 90 % du taux de la chambre la plus imposée.

Dans le cas contraire, un mécanisme obligatoire d'unification progressive des taux d'IATP à l'intérieur de la CCI nouvelle serait appliqué. La réduction de l'écart entre le taux applicable dans chaque CCI et le taux de la nouvelle CCI :

- est réduit de moitié la première année et supprimé la seconde, lorsque le taux de la chambre la moins imposée l'année précédente était égal ou supérieur à 80 % et inférieur à 90 % du taux de la chambre la plus imposée ;

- s'opère par tiers lorsque le taux était égal ou supérieur à 70 % et inférieur à 80 %, par quart lorsqu'il était égal ou supérieur à 60 % et inférieur à 70 % ; par cinquième lorsqu'il était égal ou supérieur à 50 % et inférieur à 60 % ; par sixième lorsqu'il était égal ou supérieur à 40 % et inférieur à 50 % ; par septième lorsqu'il était égal ou supérieur à 30 % et inférieur à 40 % ; par huitième lorsqu'il était égal ou supérieur à 20 % et inférieur à 30 % ; par neuvième lorsqu'il était égal ou supérieur à 10 % et inférieur à 20 %, et par dixième lorsqu'il était inférieur à 10 %.

Comme précédemment, la durée de cette période de lissage des taux peut être réduite sur décision des CCI fusionnant, sans toutefois être inférieur à 2 ans.

Si une nouvelle CCI est créée par fusion d'autres CCI au cours d'une période de réduction des écarts de taux, elle fixe le taux de l'IATP pour la première année qui suit celle de sa création, dans la limite du taux moyen de l'IATP de la chambre issue de la première dissolution et de la ou des chambres tierces, constaté l'année précédente et pondéré par l'importance relative des

bases imposées au profit de chaque CCI. La période de lissage précédemment décrite trouve ensuite à s'appliquer.

Pour les CCI nouvelles, résultant de fusions de CCI réalisées avant l'entrée en vigueur du présent article, l'écart constaté entre le taux d'IATP voté par la CCI nouvelle et le taux de l'IATP appliqué en 2004 sur le territoire des CCI dissoutes est réduit, chaque année, à parts égales, en proportion du nombre d'années à courir.

#### ***D. LE PRÉLÈVEMENT « FRANCE TÉLÉCOM » EST RÉVISÉ***

L'article 29 de la loi de finances pour 2003 précitée est complété afin de prévoir l'indexation du prélèvement « France Télécom » sur l'évolution de l'indice de valeur du PIB total, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année (**II** du présent article), et non plus sur le taux d'évolution annuelle de l'IATP.

Les dispositions prévues par le présent article s'appliqueraient à compter de 2005 (**IV** du présent article).

L'Assemblée nationale a adopté à amendement rédactionnel à cet article, avec l'accord du gouvernement.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 39

***Exonération de taxe sur le foncier bâti des entreprises réalisant des immeubles pour le compte de l'Etat dans le cadre des partenariats public-privé prévus par la loi d'orientation pour la sécurité intérieure***

**Commentaire : le présent article additionnel propose d'exonérer de taxe sur le foncier bâti les entreprises réalisant des immeubles pour le compte de l'Etat dans le cadre des partenariats public-privé prévus par la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) afin d'aligner ce régime spécifique sur le cadre général prévu par l'ordonnance du 17 juin 2004.**

Il existe deux régimes de partenariats public-privé (PPP).

L'un vise spécifiquement les bâtiments construits pour les besoins de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des armées ou des services du ministère de la défense. Introduit par l'article 3 de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002<sup>1</sup>, l'article L 34-3-1 du code des domaines dispose que « *l'Etat et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des armées ou des services du ministère de la défense et comportant, au profit de l'Etat, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations ainsi édifiées. Dans ce cas, le bail comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il précise les conditions de passation du bail ainsi que les conditions suivant lesquelles l'amortissement financier peut être pris en compte dans la détermination du montant du loyer* ». Juridiquement, ce type de partenariat public-privé constitue une combinaison d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public avec une location avec option d'achat. Il constitue la préfiguration d'un régime général adopté plus tardivement.

Ce régime général de partenariat-public privé fait l'objet de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, qui a été ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 habilitant le gouvernement à simplifier le droit. **L'article 26 de cette ordonnance prévoit pour les immeubles construits dans le cadre de contrats de partenariat une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.** Le législateur a considéré qu'il serait paradoxal que le recours au partenariat avec le secteur privé conduise l'Etat à supporter pour ces bâtiments un coût de location calculé à partir d'un prix de

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1094.



revient majoré de taxes dont il n'est en principe pas redevable en application de l'article 1382 du code général des impôts. On doit considérer en effet que le choix du mode de réalisation des ouvrages publics, directement par l'Etat ou par le biais d'un contrat de partenariat public, ne doit pas être pris en fonction de considérations fiscales.

Parce que le régime de partenariats public-privé prévu par la LOPSI a été adopté près de deux ans avant l'ordonnance du 17 juin 2004 et n'a pas pu bénéficier de l'expertise de la mission ayant été chargé de rédiger cette ordonnance, il ne bénéficie pas de la même exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Ce point pénalise particulièrement la construction des ouvrages pénitentiaires en PPP, le surcoût fiscal par rapport à une construction portée en pleine propriété par l'Etat étant de l'ordre de 200 à 500.000 euros chaque année, **ce qui affecte l'équilibre économique de l'opération.**

Il est donc proposé d'aligner le régime des PPP prévus par la LOPSI sur le régime général en **exonérant les entreprises réalisant des immeubles pour le compte de l'Etat dans le cadre des partenariats public-privé prévus par la loi d'orientation pour la sécurité intérieure de taxe foncière sur les propriétés bâties.**

**Ceci ne pénaliserait pas les communes car elles ne bénéficient pas aujourd'hui de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bâtiments dont l'Etat est propriétaire. Il y aurait donc pour elles neutralité fiscale entre une prison gérée directement par l'Etat et une prison construite en PPP. Elles bénéficieront néanmoins, il convient de le rappeler, de taxe professionnelle complémentaire grâce à ces PPP.**

Ceci permettrait de lancer les PPP qui n'ont aujourd'hui toujours pas démarré malgré la volonté politique affichée par le gouvernement. Le régime général de l'ordonnance du 17 juin 2004 n'est toujours pas applicable, il convient de le rappeler, en absence de certaines mesures d'application. Seul le régime prévu par la LOPSI peut permettre de lancer des projets en PPP rapidement. Il serait donc paradoxal de pénaliser le ministère le plus en avance en la matière, le ministère de la justice, en rendant plus difficile la construction d'établissements pénitentiaires, alors que la surpopulation pénale se fait fortement sentir.

Pour cette raison, votre rapporteur général vous propose un **amendement** portant article additionnel visant à inclure parmi les biens visés par l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue à l'article 1382 du code général des impôts les immeubles construits dans le cadre de contrats conclus en application de l'article L 34-3-1 du code du domaine de l'Etat.

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

#### ARTICLE 40

##### *Fixation des coefficients de majoration des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 2005*

**Commentaire : le présent article fixe les coefficients de revalorisation des valeurs locatives cadastrales pour 2005.**

La valeur locative cadastrale correspond au loyer annuel théorique que produirait un immeuble bâti ou non bâti figurant au cadastre, s'il était loué aux conditions de marché. La valeur locative cadastrale constitue une notion fondamentale de la fiscalité directe locale, puisqu'elle est utilisée pour le calcul de la base de chacun des impôts directs locaux.

La valeur locative est calculée forfaitairement à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties, et de celles de 1961 pour les propriétés non bâties. Pour tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers depuis ces dates, elle est modifiée régulièrement par des coefficients forfaitaires d'actualisation (sauf pour les DOM) et de revalorisation.

La loi prévoit que les valeurs locatives cadastrales font l'objet d'une **révision générale** tous les six ans, sont **actualisées** tous les trois ans et **revalorisées** chaque année. Pourtant, l'actualisation triennale prévue par la loi n'est intervenue qu'en 1980.

La **revalorisation** est effectuée chaque année par l'application d'un **coefficient forfaitaire**, fixé annuellement, au plan national, par une **loi de finances** :

- dans le cas des propriétés bâties autres que les immeubles industriels « *les valeurs locatives sont majorées par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances en tenant compte des variations des loyers<sup>1</sup>* » ;

- dans celui des propriétés non bâties, l'indice de référence est l'évolution de la moyenne pondérée des indices départementaux des **fermages**.

**Ces mécanismes d'ajustement n'empêchent pas un décalage croissant des bases avec le marché réel.** En particulier, la valeur locative ne tient pas compte de l'évolution hétérogène des loyers. En conséquence, la

---

<sup>1</sup> Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

valeur locative estimée est souvent irréaliste, d'autant que les propriétaires déclarent rarement spontanément les travaux d'embellissement et d'amélioration réalisés dans leur habitation.

## **I. L' « ÉTERNELLE QUESTION » DE LA RÉVISION DES BASES CADASTRALES**

**La loi du 30 juillet 1990 avait prévu la mise en oeuvre d'une révision des évaluations cadastrales** de l'ensemble des propriétés bâties et non bâties, comportant :

- la mise en place d'une nouvelle nomenclature des propriétés ;
- une évaluation des tarifs fondée sur l'observation du marché ;
- un réexamen systématique des locaux professionnels et des biens divers ;
- une procédure associant les élus locaux, les contribuables et l'administration.

L'administration a réalisé les opérations dans les délais prévus par la loi et un rapport analysant les résultats prévisibles de la révision a été remis au Parlement le 30 septembre 1992.

Le gouvernement avait annoncé son intention d'intégrer les résultats de la révision de 1990 dans les bases de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Or, **cette réforme a été abandonnée.**

Sous la précédente législature, le gouvernement avait souligné, dans un rapport remis au Parlement sur la réforme de la taxe d'habitation, qu'une révision des bases entraînerait des transferts de charge trop importants entre les contribuables, d'autant plus considérables que les normes de confort et le marché immobilier se sont profondément transformés au cours des trente dernières années.

Ainsi, le rapport sur les finances locales de la direction générale des collectivités locales, de la direction du budget et de la direction de la législation fiscale de mars 2002 indique : « *en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'habitation, [les transferts résultant de l'absence de révision des bases] s'effectuent aux dépens des propriétaires et des occupants de logements construits après 1970, en général, et des logements sociaux en particulier. En effet, le gel de la situation des bases à 1970 combiné à un système de classification reposant sur la notion d'éléments de confort aboutit à ne pas prendre en compte le mouvement général d'amélioration intervenu depuis 1970 dans l'habitat ancien. En matière de taxe foncière sur les*

*propriétés non bâties, le système actuel conduit à sous taxer les terrains à usage non agricole (terrains à bâtir notamment) aux dépens des terres agricoles, notamment pour certaines cultures ».*

**La révision des bases cadastrales locatives constitue donc un sujet particulièrement sensible, du fait de l'importance des transferts, d'une part, entre les communes et, d'autre part, entre les contribuables au sein d'une même commune qui seraient induits par cette réforme.**

## **II. LA REVALORISATION DES BASES PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

**Le présent article propose de fixer les coefficients de revalorisation des valeurs locatives pour l'année 2005 à 1,018 pour les propriétés non bâties, pour les immeubles industriels et pour l'ensemble des autres propriétés bâties.**

Le coefficient de revalorisation proposé pour l'année 2005 est supérieur à celui voté pour l'année 2004, qui était égal à 1,015. **Il est égal au niveau prévu de l'inflation pour 2005, qui est de 1,8 %.**

Il convient de rappeler que l'article 1518 *bis* du code général des impôts précise que « *les valeurs locatives foncières sont majorées par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances en tenant compte des variations des loyers* ». Pour l'année 2004, cette variation est, selon les informations transmises à votre rapporteur général, de **1,030**, soit 3 %. On peut remarquer que l'article n'impose pas de suivre cette évolution des loyers, mais juste d'en « tenir compte », ce qui donne plus de flexibilité pour la revalorisation des bases.

En ce qui concerne les propriétés non bâties, où l'indice de référence est la moyenne pondérée des indices départementaux de fermage, qui s'établit à 1 (soit aucune progression), on peut constater que la revalorisation proposée est plus importante, puisqu'elle est également de 1,018.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Votre commission des finances approuve bien entendu la revalorisation proposée par le gouvernement. En particulier, celle-ci, en augmentant les bases d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières, devrait inciter les collectivités locales à ne pas accroître de manière importante leurs taux d'imposition en 2005.**

Il est rappelé à ce propos que la hausse du produit de la fiscalité directe locale est le résultat d'un effet de « taux », décidé par les élus, et d'un effet de « base », qui résulte notamment des revalorisations décidées chaque année en loi de finances, notamment dans le présent article.

Votre commission des finances tient à rappeler que, si une réforme devait intervenir, il conviendrait de la réaliser conformément aux recommandations formulées par le Comité des finances locales pour tenir compte de la complexité d'un tel mécanisme et des bouleversements que cela entraînerait inévitablement sur la répartition de la charge fiscale.

Le comité des finances locales avait, dans le cadre d'un groupe de travail chargé d'étudier les conséquences prévisibles de l'intégration dans les rôles des résultats de la révision générale des évolutions cadastrales, formulé un certain nombre de recommandations qui doivent guider la réflexion du gouvernement<sup>1</sup>, et exposées en détail dans le commentaire de l'article 69 *octies* du projet de loi de finances pour 2004 (article 110 de la loi de finances initiale pour 2004<sup>2</sup>).

Votre commission des finances estime que ces recommandations doivent faire l'objet d'un examen approfondi.

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

---

<sup>1</sup> Délibération n° 96-16 du 9 juillet 1996.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

## ARTICLE 40 bis (nouveau)

### *Mise en œuvre de la contribution visant à l'élimination des déchets résultant de la distribution gratuite d'imprimés non sollicités*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Jacques Péliissard, tend à préciser la possibilité d'acquitter en nature la contribution visant à l'élimination des déchets résultant de la distribution gratuite d'imprimés non sollicités, instaurée par l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2003.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2003 (loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003) a institué une contribution visant à l'élimination des déchets résultant de la distribution gratuite d'imprimés non sollicités.

Une présentation détaillée de ce dispositif figure dans le commentaire de votre rapporteur général sur l'article 16 *bis* du projet de loi de finances rectificative pour 2003<sup>1</sup>.

On rappellera que le mécanisme retenu comporte deux étages : une contribution volontaire ou une taxe.

L'article L. 541-10-1 du code de l'environnement prévoit que, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005**, toute personne physique ou morale qui, gratuitement, met pour son propre compte à disposition des particuliers sans que ceux-ci en aient fait préalablement la demande, leur fait mettre à disposition, leur distribue pour son propre compte ou leur fait distribuer des imprimés dans les boîtes aux lettres, dans les parties communes des habitations collectives, dans les locaux commerciaux, dans les lieux publics ou sur la voie publique, est tenue de contribuer à la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets ainsi produits.

La mise à disposition du public d'informations par un service public, lorsqu'elle résulte exclusivement d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement, est toutefois exclue de cette contribution.

---

<sup>1</sup> Philippe Marini, rapport n° 112 (2003-2004) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2003.

Celle-ci peut prendre deux formes :

- **une forme financière** : la contribution est alors remise à un organisme agréé, qui la reverse aux collectivités territoriales ;

- **une forme « en nature »** : la contribution consiste alors « *en la mise à disposition d'espaces de communication au profit des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets ménagers. Ces espaces de communication sont utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets* ».

Ce n'est que si les personnes et les organismes entrant dans le champ du dispositif ne s'acquittent pas volontairement de cette contribution qu'ils sont redevables d'une taxe annuelle, conçue comme un dispositif de sanction censé inciter les acteurs à contribuer volontairement. Cette taxe, prévue par l'article 266 *sexies* du code des douanes, constitue un nouvel étage de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

## II. LA MESURE PROPOSÉE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de notre collègue député Jacques Péliissard, vise à encadrer la possibilité de contribution en nature prévue par l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

L'objet de l'amendement souligne en effet que cette possibilité « *risque de priver les collectivités de moyens financiers de gestion de ces déchets, dans l'hypothèse où la contribution en nature serait choisie par les assujettis* ». Aussi le présent article propose-t-il, sans revenir sur la possibilité de contribuer en nature, de prévoir que cette option ne peut être choisie qu'avec l'accord de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné.

Modifiant l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, le présent article prévoit ainsi que « ***la contribution en nature repose sur le volontariat des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets. Elle consiste en la mise à disposition d'espaces de communication au profit des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets ménagers qui le souhaite*** ».

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général comprend la motivation du présent article. Il avait lui-même souligné l'an dernier, dans son commentaire de ce dispositif, que la possibilité de contribuer en nature, si elle était destinée à trouver un compromis avec la presse gratuite, pouvait ne pas être satisfaisante à tous égards. Il notait ainsi que « *tous les assujettis [auraient] intérêt à participer en nature, ce qui risque d'ôter toute pertinence au système, voire de se révéler contre-productif* ».

Il relève toutefois que cette modification rend ce mécanisme de contribution plus complexe, et ce alors qu'il doit entrer en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

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



ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 40 ter (nouveau)

*Assouplissement des compétences en matière de transport, de tri et de stockage des ordures ménagères*

**Commentaire : le présent article additionnel tend à assouplir les règles de répartition entre la compétence « collecte » et la compétence « traitement » des ordures ménagères, en offrant la possibilité aux élus locaux de déterminer à quelle compétence ils souhaitent rattacher la gestion du transport, du tri et du stockage des déchets.**

L'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 71 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au développement et à la simplification de la coopération intercommunale, instaure une séparation entre les activités qui relèvent de la collecte et celles qui relèvent du traitement des ordures ménagères. Les communes, qui exercent la compétence « collecte des déchets » ont la faculté de transférer la compétence « traitement des déchets » aux EPCI. De même, les communes et les EPCI peuvent confier aux départements la charge des opérations de traitement des déchets.

**Le présent article additionnel propose d'introduire une plus grande souplesse dans ce dispositif, sans le remettre en cause.** Aujourd'hui, le fait pour un département ou un EPCI d'assurer la compétence « traitement » ne l'autorise pas à déléguer la gestion du tri. Or le transport, le tri et le stockage des déchets peuvent être exercés plus efficacement, en fonction des situations locales, si ces missions sont confiées à ceux qui exercent la compétence « collecte des déchets ». En conséquence, il est proposé de laisser ouverte la possibilité, pour les EPCI et les départements, d'exercer la compétence « traitement » dans son ensemble, comme c'est le cas actuellement, mais de permettre également aux communes ou aux EPCI qui possèdent la compétence « collecte » de réaliser les opérations liées au transport, au tri ou au stockage. **Il ne s'agit que d'une option, qui permet aux élus locaux de confier la charge du transport, du tri et du stockage des déchets, soit à celui qui exerce la compétence « collecte des déchets », soit à celui qui exerce la compétence « traitement des déchets ».**

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

## ARTICLE 40 ter (nouveau)

### *Amélioration du système de recouvrement des produits non fiscaux*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Jacques Pélissard, instaure une « opposition à tiers détenteur » qui permet de sécuriser le recouvrement des ressources non fiscales des collectivités locales et d'autres catégories d'organisme.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les problèmes soulevés par le recouvrement des sommes dues au titre de la redevance des ordures ménagères ont été étudiés dans le commentaire de **l'article additionnel après l'article 68 *nonies* du projet de loi de finances pour 2005**. A cette occasion, votre commission des finances a adopté un amendement tendant à appliquer, pour le recouvrement de cette créance, le mécanisme dit de « **l'avis à tiers détenteur** ». Cette disposition permettait de sécuriser les recettes des collectivités locales et de **lever un obstacle à la mise en œuvre de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères**.

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par notre collègue député Jacques Pélissard, et avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission des finances, propose un dispositif plus général, puisqu'il crée un nouvel instrument juridique pour le recouvrement des créances, « **l'opposition à tiers détenteur** ».

Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale présente deux différences fondamentales par rapport à l'article additionnel précité adopté par votre commission des finances.

#### **A. UN DISPOSITIF QUI COUVRE L'ENSEMBLE DES RECETTES NON FISCALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**Les dispositions du présent article ne concernent pas la seule redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, mais l'ensemble des impositions non fiscales des collectivités locales, des EPCI, des associations syndicales de propriétaires, des organismes HLM ainsi que des établissements publics de santé et des établissements publics sociaux et médico-commerciaux, soit plus de 40 milliards d'euros, dont 25 milliards pour les collectivités territoriales et les EPCI (pour mémoire, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères représente 400 millions d'euros).**

En conséquence, le champ couvert par les dispositions du présent article est extrêmement vaste. En ce qui concerne les collectivités territoriales et les EPCI, en plus de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, les principales ressources concernées seraient la redevance d'assainissement et la redevance pour l'eau.

### ***B. UN DISPOSITIF JURIDIQUE SPÉCIFIQUEMENT DESTINÉ À CES CRÉANCES***

Dans le droit existant, les comptables directs du Trésor, qui gèrent le recouvrement de ces créances, ne disposent que des **procédures civiles d'exécution** régies par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1990 portant réforme des procédures civiles d'exécution. A l'opposé, les créances de l'Etat en matière d'imposition bénéficient de « l'avis à tiers détenteur », codifié aux articles L. 261, L. 262 et L. 263 du livre des procédures fiscales.

Le dispositif proposé, extrêmement détaillé, vise à introduire une **procédure simplifiée de saisie des sommes détenues ou dues par des tiers au débiteur, respectueuse du rôle de l'ordonnateur**, dont l'autorisation préalable est nécessaire. Les étapes sont les suivantes :

- un décret, fixé en Conseil d'Etat, définira une somme à partir de laquelle le comptable du Trésor est fondé à utiliser la procédure de l'opposition à tiers détenteur ;

- en cas de non paiement, le comptable du Trésor doit, dans un premier temps, en demander l'exécution à un **huissier de justice**, qui disposera d'un délai fixé par décret en Conseil d'Etat ;

- une fois le recouvrement de la créance rendu exécutoire, le comptable du Trésor la notifiera au redevable et au « tiers détenteur » ;

- cet acte juridique emportera « **effet d'attribution immédiate** » des sommes saisies disponibles auprès du créancier ;

- le créancier disposera de 30 jours pour régler sa dette, sous peine de voir sa dette majorée des taux d'intérêt de retard.

Pour l'exercice de cette compétence, **le comptable du Trésor ne pourra se voir opposer le secret professionnel, notamment auprès des établissements bancaires.**

Les mesures envisagées sont extrêmement proches de l'avis à tiers détenteur, propre aux impositions, mais paraissent plus adaptées au cas de recettes non fiscales.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission ne peut qu'être favorable à une mesure qui **sécurise l'ensemble des ressources non fiscales des collectivités locales, des EPCI, et des autres organismes concernés.**

Le cas de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères est peut-être le plus significatif à cet égard. En effet, pour l'enlèvement des ordures ménagères, et en dehors du financement par le budget général, les collectivités et les EPCI disposent du choix entre deux instruments : la taxe ou la redevance. Or on a pu constater que l'attractivité de la redevance était limitée en raison des risques qu'elle faisait courir aux budgets locaux en ce qui concerne son recouvrement : il y avait donc une forme de « distorsion », qu'il convenait de limiter.

De plus, et par rapport à l'article additionnel précité adopté par votre commission des finances en seconde partie du projet de loi de finances pour 2005, le système proposé présente l'avantage :

- d'être adapté au cas spécifique des produits non fiscaux, ce qui clarifie l'ordre juridique ;

- de viser un nombre de cas beaucoup plus élevé, puisque l'ensemble des produits non fiscaux serait concerné par le dispositif.

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

ARTICLE 40 quater (nouveau)

*Eligibilité aux attributions du FCTVA des investissements réalisés sur les biens appartenant au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*

**Commentaire :** le présent article propose de rendre éligibles aux attributions du FCTVA les investissements réalisés par les collectivités territoriales et leurs groupements sur les biens appartenant au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. L'ÉLIGIBILITÉ AUX ATTRIBUTIONS DU FONDS DE COMPENSATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA)*

**1. Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée**

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975<sup>1</sup> a créé le fonds d'équipement pour les collectivités locales (FECL), prévu par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, permettant de compenser une partie de la charge de TVA supportée par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics bénéficiaires, sur leurs dépenses réelles d'investissement. La loi de finances initiale pour 1978 a renommé le FECL fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

Depuis 1983, le FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire limitative, inscrite au budget du ministère de l'intérieur, pour devenir un **prélèvement sur recettes** de l'Etat dont le rythme de progression dépend des décisions des collectivités locales.

Ce prélèvement est estimé par le projet de loi de finances initiale pour 2005 à **3,79 milliards d'euros**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 75-853 du 13 septembre 1975.

Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités locales et certains organismes sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et concernant une activité non-assujettie à la TVA.

Le FCTVA est attribué en appliquant, à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un **taux de compensation forfaitaire** fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Ce taux a été fixé à 16,176 % pour 2001, 15,656 % pour 2002 et 15,482 % depuis 2003.

L'assiette des dépenses éligibles est établie au vu du compte administratif de la **pénultième année**, ce qui explique le décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA. Toutefois, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées **l'année même** et établie au vu d'états de mandatements trimestriels.

## **2. Les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers**

### *a) La règle générale : l'impossibilité d'attribution du FCTVA*

L'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du [FCTVA] ne peuvent donner lieu à une attribution dudit fonds* ».

### *b) De nombreuses dérogations*

Le code général des collectivités territoriales prévoit **de nombreuses dérogations** à cette règle.

L'article **L. 1615-7** précité du code général des collectivités territoriales prévoit des dérogations, concernant :

- certaines constructions, affectées à l'usage de gendarmerie, à l'habitation principale, ou données en gestion par des communes de moins de 3.500 habitants à des organismes à but non lucratif et destinées au tourisme social ;

- les acquisitions ou rénovations de bâtiments affectés à la justice, à la police ou à la gendarmerie nationales, réalisées, jusqu'au 31 décembre 2007, par des communes ou des EPCI dans le cadre de l'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ;

- les dépenses d'investissement exposées, par les communes et leurs EPCI, sur leurs immobilisations affectées à l'usage d'alpage ;

- les dépenses d'investissement réalisées sur la période 2003-2005, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile.

De même, **l'article L. 1615-2** du code général des collectivités territoriales prévoit que font l'objet d'une dérogation :

- les dépenses d'investissement des collectivités territoriales concernant des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, ainsi que des travaux de défense contre la mer, des travaux pour la prévention des incendies de forêt, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence ;

- en application de l'article 23 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les fonds de concours versés par les collectivités territoriales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre pour les dépenses réelles d'investissement que ceux-ci effectuent sur leur domaine public routier.

## ***B. LE CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES***

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé par une loi de 1975. Il a été réformé par les articles 160 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Il fait l'objet des articles L. 322-1 et suivants du code de l'environnement.

Il s'agit d'un établissement public de l'Etat à caractère administratif qui a pour mission de mener « *une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique* » :

- dans les cantons côtiers ;

- dans les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares ;

- dans les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux ;

- dans les autres communes qui participent directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui font la demande auprès du préfet, après avis de cet établissement et accord du préfet.

Son budget est de l'ordre de 50 millions d'euros par an, dont la moitié provient de dotations de l'Etat.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2004, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres était à la tête d'un patrimoine de 70.500 hectares et protégeait ainsi 10 % du linéaire côtier. Ce patrimoine se composait de 300 ensembles naturels, de taille et de situation très variables, de la Pointe du Raz aux marais de Yiyi en Guyane, des dunes du Nord au golfe de Ventilègne en Corse. A long terme, le Conservatoire a pour objectif d'étendre son patrimoine à 200.000 hectares.

## II. LA MODIFICATION PROPOSÉE

Le présent article additionnel résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Jean-Pierre Giran, avec un **avis favorable** de sa commission des finances et du gouvernement.

Il propose de permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de bénéficier des attributions du FCTVA au titre des dépenses d'investissement réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 **sur des biens appartenant au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.**

Il serait précisé que seules ouvrent droit aux attributions du fonds les dépenses d'investissement réalisées par les collectivités territoriales et les groupements ayant conclu une **convention** avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, précisant notamment « *les équipements à réaliser, le programme technique des travaux et les engagements financiers des parties* ».

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article additionnel constitue la mise en œuvre d'un **engagement pris par le gouvernement** dans le cadre du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004.



Le dossier de presse du CIADT précité prévoyait que cette mesure devait figurer dans le **projet de loi de finances initiale pour 2005**<sup>1</sup>. Or, le projet de loi de finances précité ne comporte pas de telle disposition. Le présent article additionnel propose donc de **réparer cet oubli**.

La mesure proposée par le présent article additionnel est d'autant plus utile que, selon les termes du dossier de presse du CIADT précité, « *de nombreuses régions ou départements ont participé au financement* » des travaux réalisés sur des biens appartenant au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

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

---

<sup>1</sup> « Le Gouvernement proposera une modification législative, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale 2005, afin d'étendre l'éligibilité au fonds de compensation de la TVA pour les travaux réalisés dans certaines conditions par les collectivités territoriales sur les propriétés du Conservatoire ».

ARTICLE 40 quinquies (nouveau)

***Eligibilité aux attributions du FCTVA des investissements réalisés sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales***

**Commentaire :** le présent article introduit à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, propose de rendre éligibles aux attributions du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les travaux réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales, quels que soient l'affectation finale et éventuellement le mode de location ou de mise à disposition de ces édifices.

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. LE FONDS DE COMPENSATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA)***

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975<sup>1</sup> a créé le fonds d'équipement pour les collectivités locales (FECL), prévu par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, permettant de compenser une partie de la charge de TVA supportée par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics bénéficiaires, sur leurs dépenses réelles d'investissement. La loi de finances initiale pour 1978 a renommé le FECL fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

**Le FCTVA est présenté plus en détail dans le commentaire de l'article 40 *quater* du présent projet de loi de finances rectificative.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 75-853 du 13 septembre 1975.

## **B. LE CAS DES TRAVAUX RÉALISÉS SUR DES MONUMENTS HISTORIQUES**

### **1. L'inéligibilité des immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers**

L'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du [FCTVA] ne peuvent donner lieu à une attribution dudit fonds* ».

Comme cela a été indiqué dans le cadre du commentaire de l'article 40 *quater* du présent projet de loi de finances rectificative, cette règle admet plusieurs **dérogations**.

### **2. Le cas des travaux réalisés par l'Etat sur des monuments classés, dans le cadre de fonds de concours**

**Les monuments historiques sont soumis au droit commun en matière d'éligibilité aux attributions du FCTVA.**

**Il existe cependant une exception.** L'article R. 1615-1 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que figurent parmi les dépenses réelles d'investissement ouvrant droit aux attributions du FCTVA les « *fonds de concours versés à l'Etat en sa qualité de maître d'ouvrage des travaux sur les monuments classés* ».

## **II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article additionnel résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député **Michel Bouvard**, avec un avis **favorable** de sa commission des finances et **défavorable** du gouvernement.

Il propose de rendre éligibles aux attributions du FCTVA les travaux réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 sur les **monuments historiques** inscrits ou classés **appartenant à des collectivités territoriales**.

Cette éligibilité est prévue « *quels que soient l'affectation finale et éventuellement le mode de location ou de mise à disposition de ces édifices* ».

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. UN ARTICLE RÉSULTANT D'UN AMENDEMENT ANCIEN, AUQUEL S'EST DÉJÀ OPPOSÉE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'amendement dont résulte le présent article additionnel a été présenté **plusieurs fois**, à l'Assemblée nationale par notre collègue député Michel Bouvard, généralement avec le soutien de la commission des finances, et même au Sénat, par notre collègue Gérard Miquel, lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2003, comme le rappelle le tableau ci-après.

##### « Historique » de l'amendement dont résulte le présent article additionnel (1)

Assemblée concernée	Auteur	Projet de loi	Position de la commission des finances	Position du gouvernement	Sort de l'amendement
Assemblée nationale	M. Michel Bouvard (2)	PLF 2002	Défavorable	-	Retiré en commission des finances
Assemblée nationale	Deux amendements identiques (2) de la commission des finances et de M. Michel Bouvard	PLF 2003	Favorable	Demande de retrait – engagement de régler le problème par voie réglementaire	Retirés en séance
<i>Sénat</i>	<i>M. Gérard Miquel</i>	<i>PLF 2003</i>	<i>Défavorable</i>	<i>Défavorable</i>	<i>Retiré</i>
Assemblée nationale	Deux amendements identiques de la commission des finances et de M. Michel Bouvard	PLF 2005	Favorable	Demande de retrait – engagement « d'étudier une solution dès que possible »	Retirés en séance
<b>Assemblée nationale</b>	<b>M. Michel Bouvard</b>	<b>PLFR 2004</b>	<b>Favorable</b>	<b>Défavorable</b>	<b>Adopté</b>

(1) Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité.

(2) L'amendement était alors « gagé » par la création d'une taxe additionnelle sur les vins doux (et non par le classique gage créant une taxe additionnelle sur les tabacs).

Cet amendement a toujours reçu un **avis défavorable** du gouvernement. De même, lors de sa présentation au Sénat à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2003, **votre commission des finances a émis un avis défavorable**.

## ***B. LE PRÉSENT ARTICLE POSE UN PROBLÈME DE PRINCIPE***

Ces avis défavorables du gouvernement et de votre commission des finances s'expliquent par le fait que le présent article, au-delà de son coût, pose **un problème de principe**.

En effet, il propose une **dérogation totale** à la règle **d'inéligibilité** aux attributions du FCTVA des immobilisations **cédées ou mises à disposition** au profit d'un tiers.

Non seulement **il ne prévoit pas qu'une convention doit être conclue** entre la collectivité et le tiers disposant du bien sur lequel ont été réalisés les travaux, mais en plus il précise que cette éligibilité s'entend **« quels que soient l'affectation finale et éventuellement le mode de location ou de mise à disposition de ces édifices »**.

Ainsi, le présent article susciterait le risque que la collectivité territoriale **cumule**, dans certains cas, le bénéfice d'attributions du FCTVA et celui du **droit à récupération de la TVA**. En effet, les collectivités territoriales peuvent récupérer la totalité de la TVA ayant grevé le bien donné en location dès lors que le **loyer** est **« normal »**. Le loyer « normal » est égal à l'amortissement des biens, déterminé selon les règles en usage pour le calcul de l'amortissement fiscal, soit **4 %** du prix de revient hors taxe pour les immeubles à usage commercial<sup>1</sup>. Or, on rappelle que le présent article prévoit que l'éligibilité aux attributions du FCTVA s'entend **« quels que soient l'affectation finale et éventuellement le mode de location ou de mise à disposition de ces édifices »**.

Certes, il est indispensable de permettre aux collectivités territoriales de mieux entretenir les monuments historiques dont elles sont propriétaires. Cependant, **le FCTVA ne semble pas être l'instrument approprié pour atteindre cet objectif**. Il conviendrait de rechercher par **d'autres moyens** une formule incitative à l'intervention d'opérateurs privés pour la gestion du patrimoine historique. **L'amélioration du statut légal et fiscal des fondations et de leurs donateurs** paraît être une meilleure voie.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

---

<sup>1</sup> A défaut, la collectivité locale doit compléter sa base d'imposition pour que celle-ci atteigne au moins le loyer normal.

## ARTICLE 40 sexies (nouveau)

### *Communes isolées et institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Jacques Péliissard, facilite la mise en place de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères pour les communes isolées membres d'un syndicat mixte.**

#### **I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le troisième alinéa de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 109 de la loi de finances n° 2001-1275 pour 2002 du 28 décembre 2002, permet de prendre en considération le cas des **établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent à un syndicat mixte n'ayant pas pris de délibération relative à l'institution de la redevance au 1<sup>er</sup> juillet de l'année précédent la mise en œuvre**. Le présent article, adopté avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du gouvernement, instaure le même système pour les communes.

En conséquence, si le syndicat mixte dont la commune est membre n'a pas pris de décision avant le 1<sup>er</sup> juillet, la commune a la faculté d'instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur son territoire. Si le syndicat utilise sa compétence **postérieurement** à cette délibération de la commune, afin d'instituer la redevance ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la commune a la faculté de continuer à percevoir la redevance dans les mêmes conditions, **sauf si une nouvelle délibération est prise par la commune**.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances est favorable à une mesure qui permet de stabiliser l'ordre juridique pour les communes isolées membres d'un syndicat mixte disposant de la compétence « enlèvement des ordures ménagères », en alignant leur statut sur celui des établissements publics de coopération intercommunale.

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

## ARTICLE 40 septies (nouveau)

### ***Part fixe dans la détermination de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères***

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Jacques Péliissard, permet de prendre en considération l'existence de coûts fixes pour la détermination du niveau de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, et de déterminer le redevable dans le cas de résidences pavillonnaires ou verticales.**

### **I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par notre collègue député Jacques Péliissard, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, constitue un nouvel élément de la réforme d'ensemble de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères prévue dans le présent projet de loi de finances rectificative.

Il permet de résoudre **deux difficultés** posées par cette redevance aux gestionnaires locaux.

**D'une part**, il est proposé d'offrir la possibilité d'inclure, dans le calcul de la redevance, **l'existence de coûts fixes**. En effet, l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales prévoit que la redevance est proportionnelle au « *service rendu* ». **Cependant, cette définition de la redevance ne permet pas de prendre en compte certaines caractéristiques de l'habitat, comme les zones à forte concentration de résidences secondaires**, où une répartition strictement proportionnelle est difficile à appliquer. La jurisprudence administrative a affirmé la nécessité de respecter le principe de **proportionnalité**<sup>1</sup>, tout en considérant que l'imposition des résidences secondaires, sans considération du temps d'occupation, **ne constituait pas en soi une rupture du principe d'égalité**<sup>2</sup>.

Afin de clarifier la situation juridique, le présent article prévoit **qu'une part fixe peut être prise en compte dans le calcul du tarif de la redevance**. Cette part fixe **ne peut excéder le coût non proportionnel**. Concrètement, elle permet d'intégrer les dépenses engagées pour la mise à disposition des bacs à ordures ou de l'amortissement des matériels.

---

<sup>1</sup> Arrêt du Conseil d'Etat, « Commune de Sassenay » du 13 août 2002.

<sup>2</sup> Arrêt du Conseil d'Etat, « Berque » du 26 mars 1997.

**D'autre part**, il est proposé de rendre « *la personne morale ou physique chargée de la gestion de la résidence* » **redevable de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères**. Cette disposition trouve à s'appliquer dans le cas des résidences en copropriété par exemple, et donne en conséquence la possibilité au gestionnaire de **répartir la redevance sur l'ensemble des foyers**.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances est favorable à une mesure qui facilite la fixation et le recouvrement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, en tentant compte de la situation spécifique de certains redevables.

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



ARTICLE 40 octies (nouveau)

*Exonération de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Hervé Mariton, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, permet de supprimer le caractère « automatique » de l'exonération de taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont bénéficient les locaux situés sur une partie du territoire de la commune où ne fonctionne pas le service.**

**I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article se fait l'écho des multiples difficultés, évoquées chaque année par voie d'amendements parlementaires<sup>1</sup>, qui trouvent leur origine dans **l'exonération de taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont bénéficient les locaux situés sur une partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ménagères.**

En effet, la jurisprudence administrative a été conduite à préciser le sens à donner à la formule « *où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures* », contenue dans l'article 1521 du code général des impôts, en retenant **la distance en mètres** qui sépare la résidence du point de ramassage des ordures. Comme le relevait notre collègue Claude Domeizel, « *la distance retenue varie d'un tribunal à l'autre, ce qui fragilise juridiquement la taxe* ».

Le présent article additionnel permet de prendre en considération cette difficulté, **en rendant cette exonération facultative, et non plus automatique : la commune ou l'EPCI pourra décider, par une délibération, de ne pas exonérer de la taxe d'enlèvement ces locaux.**

**Il faut donc comprendre que l'exonération sera la règle, quelque soit la distance des installations. Cette disposition va donc bien dans le sens de la simplification.**

---

<sup>1</sup> Voir notamment les débats sur l'amendement n° II-119 de notre collègue Claude Domeizel, examiné en seconde partie de la loi de finances pour 2004.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances est favorable à une mesure qui permet d'accroître les marges de manœuvre des élus locaux, et est donc favorable à l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, tout en donnant plus de souplesse au système de la taxe. En effet, le présent article précise que le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI déterminera, pas une délibération, si cette exonération est adaptée ou non au milieu local.

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

## ARTICLE 40 nonies (nouveau)

### ***Extension à certains EPCI de la possibilité d'instituer le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux***

**Commentaire :** le présent article, introduit à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, au nom de la commission des finances, et Charles de Courson, propose de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) percevant la taxe de séjour d'instituer le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux.

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### ***A. L'IMPOSITION DU PRODUIT DES JEUX DANS LES CASINOS***

En dehors des exceptions en faveur de quelques communes qui possédaient déjà un casino, la loi du 15 juin 1907 a accordé, par dérogation au code pénal interdisant les jeux de hasard, aux stations classées « *balnéaires* », « *thermales* » ou « *climatiques* », la possibilité d'ouvrir et d'exploiter un casino. La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 sur l'amélioration de la décentralisation a étendu ce privilège aux villes principales de grandes agglomérations de plus de 500.000 habitants classées « *stations de tourisme* ».

#### **1. Le prélèvement progressif, perçu par l'Etat**

Le produit des jeux dans les casinos<sup>1</sup> fait tout d'abord l'objet d'un **prélèvement progressif**, instauré par la loi de finances du 19 décembre 1926, dont les dispositions ont été modifiées plusieurs fois par la suite.

---

<sup>1</sup> L'article 15 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques (modifié, notamment, par le décret n° 2002-514 du 12 avril 2002) prévoit que, dans le cas du prélèvement progressif et du prélèvement communal, le produit brut est constitué :

- aux jeux de cercle, par le montant intégral de la cagnotte sans aucune déduction ;
- à la boule, au vingt-trois ainsi qu'aux autres jeux de contrepartie par la différence entre le montant cumulé de l'avance initiale et des avances complémentaires éventuelles et le montant de l'encaisse constaté en fin de partie ;
- pour les machines à sous, par le produit d'un coefficient de 85 % appliqué au montant de la comptée afférente à l'appareil, diminué des avances faites, des gains payés par la caisse spéciale et du montant des gains non réclamés.

L'article L. 2333-56 du code général des collectivités territoriales prévoit que les tranches du barème du prélèvement progressif sont fixées par décret, dans les limites minimum et maximum de 10 % à 80 % du produit brut des jeux. Ces tranches ont été révisées par le décret n° 2002-448 du 27 mars 2002. Figurant à l'article D. 2333-74 du code général des collectivités territoriales, elles sont indiquées par le tableau ci-après.

**Le barème du prélèvement progressif sur le produit brut des jeux**

(en euros)

Taux	Tranche	
	Droit en vigueur jusqu'au décret n° 2002-448 du 27 mars 2002	Droit actuellement en vigueur
10 %	jusqu'à 44 .000	jusqu'à 58.000
15 %	de 44.001 à 88.000	de 58.001 à 114.000
25 %	de 88.001 à 271.000	de 114.001 à 338.000
35 %	de 271.001 à 503.000	de 338.001 à 629.000
45 %	de 503.001 à 838.000	de 629.001 à 1.048.000
55 %	de 838.001 s à 2.515.000	de 1.048.001 à 3.144.000
60 %	de 2.515.001 à 4.192.000	de 3.144.001 à 5.240.000
65 %	de 4.192.001 à 5.869.000	de 5.240.001 à 7.337.000
70 %	de 5.869.001 à 7.546.000	de 7 337 001 à 9.433.000
80 %	au-delà de 7.546.000	au-delà de 9.433.000

Source : article D. 2333-74 du code général des collectivités territoriales

Le produit de cet impôt est évalué à **1,012 milliard d'euros** pour **2004** et **1,053 milliard d'euros** pour **2005**.

## **2. La fiscalité perçue par la commune**

La commune d'implantation du casino bénéficie de **deux prélèvements** sur le produit des jeux.

### *a) Une part du prélèvement progressif*

Tout d'abord, l'article L. 2333-55 du code général des collectivités territoriales prévoit que la commune d'implantation du casino perçoit **une part du prélèvement progressif**, soit **10 %** du prélèvement progressif prélevé par l'Etat, dans la limite de « **5 % des ressources ordinaires** » de la commune.

L'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales prévoit que les **recettes supplémentaires** dégagées au profit des casinos par l'application du nouveau barème prévu à l'article L. 2333-56 précité sont consacrées, à concurrence de **50 %** de leur montant, à des travaux d'investissement destinés à **l'amélioration de l'équipement touristique** dans les conditions fixées par décret.

*b) Le « prélèvement au titre du cahier des charges »*

Ensuite, le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques (modifié par le décret n° 96-808 du 10 septembre 1996) prévoit que la commune perçoit un second prélèvement, dit « *prélèvement au titre du cahier des charges* ».

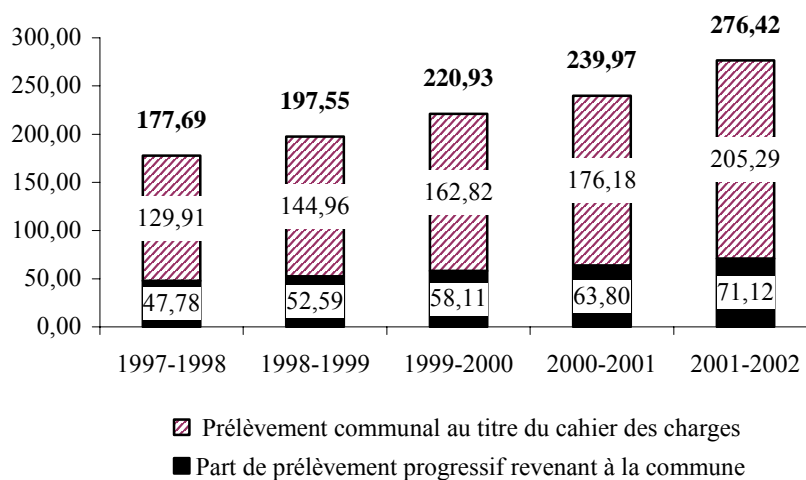
Ce prélèvement doit se situer dans la limite de 15 % du produit brut des jeux après un abattement de 25 %.

*c) Le montant de ces deux prélèvements*

Les deux prélèvements perçus par les communes sont de l'ordre de **300 millions d'euros par an**, le prélèvement progressif et le prélèvement au titre du cahier des charges correspondant à respectivement **un quart et trois quarts** de ce montant, comme l'indique le graphique ci-après.

**L'imposition du produit des jeux perçue par les communes**

*(en millions d'euros)*



Source : ministère délégué au tourisme

### 3. La prise en compte de l'intercommunalité

L'article 7 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, inséré par le Sénat en seconde lecture à l'initiative de notre collègue Hubert Haenel, avec un avis favorable de la commission des lois et du gouvernement, a adapté le régime du **prélèvement progressif** au développement de l'intercommunalité :

- l'article **L. 2333-54** précité prévoit désormais que les **communes** peuvent, par convention, **reverser tout ou partie** du prélèvement au groupement de communes ou au syndicat mixte dont elles sont membres lorsqu'il réalise des actions de promotion en faveur du tourisme ;

- par ailleurs, l'article **L. 5211-21-1** du même code, inséré à cette occasion, prévoit que **les EPCI à fiscalité propre qui exercent la compétence tourisme peuvent instituer le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux** dans les conditions fixées à l'article L. 2333-54, sauf opposition de la commune siège d'un casino, et peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement à cette commune.

Ces deux dispositions doivent entrer en vigueur à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2005**.

#### *B. LA TAXE DE SÉJOUR*

##### **1. L'instauration de la taxe de séjour**

La taxe de séjour a été instituée par la **loi du 13 avril 1910** et généralisée à l'ensemble des stations classées par la loi du 24 septembre 1919.

L'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales prévoit la **possibilité**, pour le **conseil municipal, d'instituer** une telle taxe, pour chaque nature d'hébergement à titre onéreux<sup>1</sup>. Les communes peuvent instituer soit la taxe de séjour perçue par **nuitée**, ce qui est son mode traditionnel de perception (1.657 communes en 2001), soit, depuis 1989, la taxe de séjour **forfaitaire** (297 communes en 2001). L'article L. 2333-30 du même code précise que le **tarif**, arrêté par délibération du conseil municipal conformément à un barème établi par décret, ne peut être inférieur à **0,20 euro**, ni supérieur à **1,50 euro**, par personne et par nuitée.

---

<sup>1</sup> Les natures d'hébergement sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le champ de la taxe de séjour a été étendu par diverses dispositions législatives, en particulier par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, dans le cas des communes désireuses de développer leur promotion touristique. Ainsi, l'article L. 2333-26 précité prévoit que **cette possibilité concerne** :

- les stations classées ;
- les communes qui bénéficient de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques ;
- les communes littorales ;
- les communes de montagne ;
- les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ;
- les communes qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

## **2. L'affectation de la taxe de séjour**

L'article L. 2333-27 du même code prévoit que « *le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune* ».

En particulier, l'article L. 2231-14 du même code prévoit que le budget des **offices du tourisme** comprend, notamment, en recettes le produit de la taxe de séjour, si elle est perçue dans la commune.

L'article L. 2333-27 du code précité prévoit, d'une manière plus générale, que le produit de la taxe de séjour est affecté aux **dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune**.

## **3. La perception de la taxe de séjour par certains EPCI**

La taxe de séjour est perçue par **certains EPCI**.

Tout d'abord, l'article L. 5722-6 prévoit que les **syndicats mixtes** qui ne comprennent que des collectivités territoriales ou leurs groupements à fiscalité propre **peuvent instituer la taxe de séjour** « *lorsqu'ils réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels* ».

Ensuite, l'article L. 5211-21 prévoit que, dans les **EPCI** érigés en stations classées, dans ceux bénéficiant de certaines dotations fusionnées dans la DGF en 1993, dans ceux qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que dans ceux qui réalisent, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, **la taxe de séjour peut être instituée** par décision de l'organe délibérant.

Les communes membres d'un EPCI ayant institué la taxe de séjour ne peuvent percevoir celle-ci.

## **II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE ADDITIONNEL**

Le présent article additionnel résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, au nom de la commission des finances, et Charles de Courson, avec un avis **favorable** du gouvernement.

Il propose de modifier l'article L. 5211-21-1 précité du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux peut être instauré non seulement par les EPCI à fiscalité propre exerçant la compétence tourisme, mais aussi par « *les établissements publics locaux percevant la taxe de séjour* ».

Cette notion d'« *établissements publics locaux percevant la taxe de séjour* » renvoie aux **syndicats mixtes** et aux **EPCI** qui, selon les articles L. 5722-6 et L. 5211-21 précités, peuvent **percevoir** la taxe de séjour.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### **A. UNE MESURE DE BON SENS**

Le présent article additionnel constitue une **mesure de bon sens**.

L'article 7 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, inséré par le Sénat en seconde lecture à l'initiative de notre collègue **Hubert Haenel**, a, on l'a vu, inséré dans le code général des collectivités territoriales un article **L. 5211-21-1**, qui prévoit que « *les EPCI à fiscalité propre qui exercent la compétence tourisme* » peuvent **instaurer** le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux. Cette disposition doit entrer en vigueur à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2005**.



Cependant, **certains EPCI percevant la taxe de séjour ne sont pas des « EPCI à fiscalité propre qui exercent la compétence tourisme »**. Tout d'abord, certains sont des **syndicats mixtes**, qui ne sont pas à fiscalité propre et peuvent réaliser des « *actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels* » sans disposer de la compétence tourisme. Ensuite, les autres EPCI percevant la taxe de séjour **ne sont pas forcément à fiscalité propre**, puisqu'il est suffisant, pour instituer la taxe de séjour, que l'EPCI appartienne à certaines catégories d'EPCI à vocation touristique (les stations classées, les EPCI bénéficiant de certaines dotations fusionnées dans la DGF en 1993, et ceux qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme). L'EPCI peut même ne pas avoir de compétence en matière de tourisme, puisqu'il est suffisant qu'il réalise des actions de protection et de gestion de ses espaces naturels.

Ainsi, **certains EPCI percevant la taxe de séjour ne peuvent pas, en l'état actuel du droit, percevoir le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux.**

Pourtant, le prélèvement sur le produit brut des jeux constitue, au même titre que la taxe de séjour, une **recette liée au tourisme**. On peut rappeler à cet égard que, pour cette raison, l'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales prévoit que les **recettes supplémentaires** dégagées au profit des casinos par l'application du **nouveau barème** du prélèvement progressif sur le produit brut des jeux instauré en 2002 sont consacrées, « *à concurrence de 50 % de leur montant, à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique* ».

## ***B. UNE RÉDACTION PRÊTANT À CONFUSION***

Le présent article additionnel est cependant formulé d'une manière **prêtant à confusion**.

### **1. Un risque de confusion au sujet des établissements publics pouvant instituer la taxe de séjour**

En effet, il prévoit que le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux peut être instauré par « **les établissements publics locaux percevant la taxe de séjour** ».

Cette notion d'« *établissements publics locaux locaux percevant la taxe de séjour* » renvoie, on l'a vu, aux **syndicats mixtes** et aux **EPCI** qui, selon les articles L. 5722-6 et L. 5211-21 précités, peuvent **percevoir** la taxe de séjour.

Cependant, une lecture rapide pourrait laisser croire qu'elle désigne les établissements publics locaux auxquels est **reversée** une partie de la taxe de séjour, comme les **offices de tourisme**.

**Les établissements publics locaux auxquels est reversée une partie de la taxe de séjour  
(auxquels ne s'applique pas le présent article additionnel)**

La taxe de séjour peut être reversée à certains **établissements publics** :

- les **offices de tourisme**, dont l'article L2231-14 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'ils perçoivent le produit de la taxe de séjour, et qui sont des **établissements publics industriels et commerciaux** (EPIC), selon l'article L. 2231-10 du code précité ;

- dans certaines conditions fixées par l'article L. 2333-27 du code précité, les **parcs nationaux** et les **parcs naturels régionaux** gérés par un **établissement public administratif** ;

- d'autres établissements publics, l'article L. 2333-27 prévoyant, d'une manière plus générale, que le produit de la taxe de séjour est affecté aux dépenses « *destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune* ».

## **2. Une imprécision liée à la notion de « taxe de séjour »**

Par ailleurs, le présent article additionnel renvoie à la notion de « **taxe de séjour** », alors que le code général des collectivités territoriales mentionne systématiquement « **la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire** », cette double notion correspondant à ce que l'on appelle communément « *taxe de séjour* ».

Dans sa rédaction actuelle, le présent article risque donc d'induire un doute quant à son application à la taxe de séjour forfaitaire.

Afin d'éviter de telles confusions, votre commission des finances vous propose deux **amendements rédactionnels**.

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

ARTICLE 40 decies (nouveau)

***Prise en compte du produit de la compensation pour l'abattement de 25 % des bases de taxe professionnelle en Corse dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale***

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de plusieurs de nos collègues députés du groupe socialiste, propose de prendre en compte le produit de la compensation pour abattement supplémentaire de 25 % des bases en Corse, prévu par la loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. LE CALCUL DU COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE (CIF)***

**Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui mesure l'intégration des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), constitue un critère essentiel pour la répartition de la dotation d'intercommunalité.** Il est égal, pour chaque EPCI, au rapport entre les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par l'établissement public minorées des dépenses de transfert, et les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci.

***B. LA PRISE EN COMPTE DES RECETTES DE TAXE PROFESSIONNELLE DANS LE CIF***

L'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales prévoit, s'agissant des recettes de taxe professionnelle perçues par les EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) qui sont prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale, que celles-ci sont majorées du montant de la dernière année connue de la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle et, le cas échéant, des compensations d'exonérations de taxe professionnelle prévues par le pacte de relance pour la ville et par la loi relative à la zone franche de Corse.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, qui résulte d'un amendement du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, tend à **intégrer, dans les recettes de taxe professionnelle prises en compte pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale** des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines faisant application de la taxe professionnelle unique, **le produit de la compensation pour abattement de 25 % sur les parts communale et intercommunale de taxe professionnelle en Corse**, prévu par l'article 2 de la loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances considère que la **modification du calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des EPCI à TPU en Corse proposée par le présent article est cohérente avec les dispositions existantes relatives à la détermination du CIF**, qui intègre les compensations versées par l'Etat en contrepartie des allègements de taxe professionnelle, et, notamment, la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle.

En effet, la compensation visée par le présent article est versée aux EPCI à TPU en lieu et place des communes membres. **L'absence de prise en compte de cette compensation conduit donc à minorer le coefficient d'intégration fiscale du groupement**, alors qu'elle correspond à des bases de taxe professionnelle de celui-ci.

Il s'agit donc d'un **ajustement bienvenu, qui est de nature à faciliter le développement des groupements à taxe professionnelle unique en Corse**.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 40 undecies (nouveau)

*Dispositif visant à prévenir certains montages tendant à réduire abusivement les bases de taxe professionnelle*

**Commentaire : le présent article additionnel tend à empêcher les montages réalisés par certains groupes consistant à transmettre entre des entreprises liées des immobilisations qui demeurent en pratique rattachées au même établissement dans le seul but de réduire les bases de taxe professionnelle afférentes.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

Lorsqu'un bien est cédé par une entreprise à une autre, sa valeur locative prise en compte dans les bases de l'entreprise acquéreuse est déterminée à partir du prix de revient de ce bien pour celle-ci, sauf lorsqu'il s'agit du crédit-preneur ou d'un bien loué à son précédent propriétaire et cédé à un prix de revient inférieur au prix de revient initial.

En conséquence, **les cessions d'immobilisations corporelles peuvent conduire à des baisses sensibles de leur valeur locative au regard de la taxe professionnelle.** Ces dispositions sont fondées lorsque ces cessions présentent un caractère réel.

Cependant, comme le souligne la question écrite n° 73701 de notre collègue député Franck Marlin publiée au JO AN du 4 mars 2002, relative en l'espèce aux bases de taxe professionnelle du groupe Carrefour, certaines entreprises ont utilisé ces dispositions de manière abusive en pratiquant entre des sociétés liées des cessions d'immobilisations qui demeuraient en pratique implantées dans les mêmes établissements : ces cessions, sans fondements économiques, ont ainsi permis aux groupes concernés de minorer artificiellement leurs bases de taxe professionnelle.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Les montages exposés ci-dessus sont désormais **susceptibles d'être réprimés au titre de l'abus de droit**, depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 de l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2003, qui, à l'initiative de votre commission des finances, a étendu à la taxe professionnelle le champ d'application de la procédure de répression des abus de droit.

Cependant, le recours à cette procédure demeure relativement délicat et peu fréquent.

En conséquence, le présent article additionnel propose de compléter le 3° de l'article 1469 du code général des impôts, afin de préciser qu'en cas de cession entre entreprises liées, le prix de revient retenu pour l'établissement des bases de taxe professionnelle est maintenu à sa valeur avant la cession lorsque le bien est rattaché au même établissement avant et après la cession. Ces dispositions s'appliqueraient aux biens cédés après le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Cette mesure permettrait de **sauvegarder les ressources des collectivités territoriales** en prévenant efficacement les montages précités et en empêchant que les entreprises qui auraient recouru à ces opérations en 2004 ne puissent en récolter les fruits.

De manière plus générale, cette mesure constituerait un **signal de la volonté du Parlement** de ce que **la réforme de la taxe professionnelle** s'attache à stabiliser les ressources des collectivités locales et à préserver une concurrence équitable entre entreprises en **limitant les possibilités d'optimisation fiscale**.

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

ARTICLE 40 undecies (nouveau)

*Aménagement des règles d'assujettissement à la taxe professionnelle des biens mis à disposition d'une personne par une autre*

**Commentaire :** le présent article tend à restreindre aux seuls biens « confiés en contrepartie de l'exécution d'un travail » la portée de l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2003, selon lequel le redevable de la taxe professionnelle au titre d'immobilisations mises à disposition à titre gratuit est le détenteur juridique de ces immobilisations (c'est à dire leur propriétaire, locataire ou sous locataire) et non pas leur utilisateur.

Pour apprécier la portée du présent article, qui tend à revenir partiellement sur l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2003 précisant les règles d'assujettissement à la taxe professionnelle des biens mis à disposition à titre gratuit, il convient de rappeler le contexte et les fondements de ces dispositions.

**I. LE DROIT EXISTANT AVANT LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2003**

Les mises à disposition d'équipements à titre gratuit dans le cadre de relations d'affaires sont fréquentes dans la vie économique.

Ainsi, les **grands groupes industriels donneurs d'ordre** mettent-ils souvent à disposition de leurs sous-traitants des outillages de pointe dont la valeur est relativement élevée. C'est notamment le cas des constructeurs automobiles, qui mettent à disposition de leurs sous-traitants les moules industriels permettant la fabrication des pièces spécifiques qu'ils leur commandent (par exemple le tableau de bord d'une automobile d'un type donné).

Mais la **mise à disposition d'immobilisations corporelles par une entreprise à une autre déborde très largement le cadre de la sous-traitance industrielle**, puisque cette situation concerne aussi, par exemple :

- les machines à bières pression mise à disposition des bars par les brasseurs de bière ;

- les machines à café mises à disposition des cafetiers par les importateurs de café ;

- les équipements de terrasse de café (chaises, tables, parasols) mis à disposition des cafetiers par les producteurs de boissons dont ils portent les marques publicitaires ;

- les distributeurs automatiques de boissons mis à disposition par des entreprises spécialisées ou bien par des producteurs des boissons vendues grâce à ces équipements ;

- les machines de jeux électroniques, les baby-foot et les flippers mis à disposition des bars ou de certaines salles de jeux par des entreprises spécialisées ;

- les présentoirs mis à disposition des détaillants ou des pharmacies par les producteurs de cosmétiques ;

- certains équipements d'analyse médicale mis à disposition des laboratoires.

En outre, certaines immobilisations corporelles, comme des véhicules de transport, des équipements informatiques ou bien, en tout ou en partie, des panneaux publicitaires ou des abribus<sup>1</sup>, sont **mises à disposition de collectivités publiques par des entreprises.**

**Se pose alors la question de savoir quel est le redevable de la taxe professionnelle au titre des immobilisations corporelles ainsi mises à disposition** et, dans le cas particulier d'équipements mis à disposition de collectivités publiques, si ceux-ci doivent donner lieu à une imposition au titre de la taxe professionnelle.

En effet, le a du 1° de l'article 1467 du code général des impôts précise que, pour les contribuables autres que les titulaires de bénéfices non commerciaux et assimilés employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis à l'impôt sur les sociétés, **la taxe professionnelle a pour base la valeur locative des immobilisations corporelles dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle.**

Or cette rédaction n'est **pas très claire** pour les immobilisations corporelles qui, sans être louées ou sous-louées, sont mises à la disposition d'une entreprise par une autre.

Cette question s'est tout d'abord posée, dès l'institution de la taxe professionnelle, pour les sous-traitants industriels.

---

<sup>1</sup> Les abribus peuvent cependant parfois présenter une nature foncière. En ce cas, ils ne ressortent pas de la problématique du présent article.



En réponse, l'administration fiscale a forgé une **doctrine**, diffusée seulement au travers de réponses à des questions parlementaires, selon laquelle « *les donneurs d'ordre doivent comprendre dans leurs bases imposables à la taxe professionnelle la valeur locative des matériels qu'ils fournissent aux sous-traitants. En effet, ces derniers ne doivent pas en principe être considérés comme disposant de ces matériels dès lors qu'ils peuvent en être privés à tout moment et qu'ils agissent comme simples prestataires de services* » (Réponse Jargot, JO Sénat du 1<sup>er</sup> mars 1979). Cette doctrine a d'ailleurs été continûment réaffirmée depuis 1979, en dernier lieu en mars 2003 en réponse à une question écrite de notre collègue député André Chassaing (Réponse Chassaing, JO AN du 10 mars 2003).

**Cette doctrine a prospéré sans difficultés jusqu'au début des années 1990**, dès lors que le plafonnement, à partir de 1980, de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée rendait en pratique cette question sans enjeu pour les entreprises industrielles, qu'elles soient donneuses d'ordre ou sous-traitantes, puisqu'elles étaient quasiment toutes, *de facto*, assujetties à la taxe professionnelle au prorata de leur valeur ajoutée.

Cependant, **des contentieux sont apparus au cours des années 1990** en raison de la complexification croissante de la vie des affaires, de la diversification des types de relations entre les groupes industriels et leurs fournisseurs, et surtout des différentes mesures prises successivement par les lois de finances pour 1994 et pour 1995 afin de réduire le coût pour l'Etat de la prise en charge du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, en particulier la non application de ce plafonnement aux augmentations de taux décidées par les collectivités territoriales et les établissements publics intercommunaux à fiscalité propre à partir de 1995.

Ces diverses mesures ont conduit des entreprises à contester leurs bases de taxe professionnelle.

Les **contentieux** relatifs à la prise en compte dans les bases de taxe professionnelle des immobilisations mises à disposition ont été par surcroît **nourris** :

- d'une part, par **l'absence de doctrine claire** de l'administration et par les pratiques divergentes des services fiscaux en matière d'assujettissement à la taxe professionnelle des **immobilisations mises à disposition par d'autres personnes que des donneurs d'ordre** ;

- d'autre part, par la rigueur croissante dont a fait preuve l'administration fiscale dans l'exercice de sa mission de recouvrement de la taxe professionnelle au profit des collectivités locales.

Certains de ces contentieux ont cheminé jusqu'au **Conseil d'Etat** qui, dans un premier arrêt Fabricauto-Essarauto du 19 avril 2000, **a dégagé trois critères** pour caractériser la notion de disposition d'utilisations corporelles : le **contrôle** exercé sur les biens, **l'utilisation** matérielle de ceux-ci et la **finalité** de l'opération que le redevable effectue.

Cette jurisprudence, forgée dans le cas particulier de la mise à disposition **de presses** à des garagistes par la SA Fabricauto-Essarauto afin d'assurer la vente des **plaques minéralogiques** fabriquées par cette société, fut appliquée avec pragmatisme à d'autres configurations comme la mise à disposition de **meubles de terrasse** et de **matériels de brasserie** à des débitants de boisson (CE 23 novembre 2001, SA Elidis Occitanie Distribution).

La **portée** et la hiérarchie de ces critères demeuraient toutefois relativement **floues** et ils n'avaient jamais été appliqués au cas de la sous-traitance industrielle avant cette année en avril 2003.

Dans cinq arrêts rendus le même jour, le 29 avril 2003, et portant tous sur des donneurs d'ordre et des sous-traitants industriels, **le Conseil d'Etat a toutefois affirmé de manière extrêmement claire la prévalence de l'utilisation matérielle des immobilisations corporelles**, ce qui l'a conduit à conclure que les biens mis à disposition dans le cadre de relations de sous-traitance devaient être assujettis à la taxe professionnelle au niveau du sous-traitant et non plus à celui du donneur d'ordre.

En d'autres termes, **le Conseil d'Etat a très clairement invalidé dans le cas des donneurs d'ordre et des sous-traitants, la doctrine administrative** et, dans le cas plus général des immobilisations corporelles mises à disposition, la **pratique** de l'administration.

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2003**

Sensible aux risques de délocalisation des activités des sous-traitants plasturgistes de l'industrie automobile si ceux-ci venaient à supporter la charge de la taxe professionnelle au titre des moules et des outillages industriels mis à leur disposition par leurs donneurs d'ordre constructeurs automobiles, et estimant que la jurisprudence du Conseil d'Etat pouvait entraîner des conséquences substantiellement dommageables en termes d'emploi, de transferts de charges et de transferts de recettes entre collectivités locales, la **commission des finances de l'Assemblée nationale** a adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2003 un **amendement** tendant à modifier l'article 1469 du code général des impôts afin de **valider la doctrine administrative** « *à compter des impositions établies au titre de 2004* ».

Cette date d'effet a toutefois été modifiée par un **sous-amendement du gouvernement**, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de sa commission des finances, afin que cette validation s'applique, « *sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, pour le règlement des litiges en cours* », en d'autres termes à **titre rétroactif**, mais ne s'applique plus à compter des impositions établies au titre de 2005, le gouvernement devant en contrepartie remettre au Parlement, avant le 30 juin 2004, « *un rapport sur la notion de mise à disposition pour la taxe professionnelle et sur les solutions envisageables à compter des impositions établies au titre de 2005, notamment dans le cadre des relations de sous-traitance* ».

**Votre commission des finances, puis le Sénat, ont partagé le souhait de l'Assemblée nationale de maintenir un certain *statu quo ante***, tout en apportant au dispositif plusieurs précisions rédactionnelles et en revenant, pour l'avenir, à l'intention initiale de la commission des finances de l'Assemblée nationale consistant à retenir **une solution *a priori* pérenne**, afin :

- de favoriser une certaine **stabilité de la norme juridique** pour les redevables, comme pour les collectivités territoriales ;

- d'éviter des **incertitudes économiques** pour les donneurs d'ordre comme pour les sous-traitants, dont l'équilibre des contrats aurait été susceptible d'être remis en cause ;

- enfin, de **préserver la constitutionnalité du dispositif**, car le Conseil constitutionnel veille à ce que les lois de validation répondent strictement à des motifs d'intérêt général et on pouvait s'interroger sur la légitimité d'une mesure consistant à valider pour le passé une doctrine administrative, tout en affirmant que l'on ne savait pas si elle était conforme à l'intérêt général pour l'avenir.

A l'appui de sa décision consistant à valider la doctrine administrative, votre commission des finances avait développé **l'argumentation** suivante :

*« La doctrine administrative, prévoyant que les immobilisations corporelles mises à disposition des sous-traitants devaient être rapportées aux bases de taxe professionnelle des donneurs d'ordre, n'était pas sans fondements économiques et juridiques, dès lors notamment que ces biens mis à disposition concourent à l'activité professionnelle du donneur d'ordre, comme c'est évidemment le cas des moules de pièces d'automobiles mis à disposition de sous-traitants.*

*« De même, la jurisprudence du Conseil d'Etat prévoyant que ces immobilisations corporelles doivent être rapportées aux bases des sous-traitants qui les utilisent, repose également sur de solides arguments*

*juridiques et économiques, en particulier sur la fin de l'article 1448 du code général des impôts qui pose le principe selon lequel : « la taxe professionnelle est établie suivant la capacité contributive des redevables, appréciée d'après des critères économiques en fonction de l'importance des activités exercées par eux sur le territoire de la collectivité bénéficiaire ou dans la zone de compétence de l'organisme concerné ». En d'autres termes, il n'est pas illogique que les immobilisations soient taxées là où elles sont utilisées, c'est-à-dire là où elles exercent éventuellement des nuisances et là où les collectivités territoriales doivent consentir des aménagements spécifiques (routes, réseaux, etc.) pour qu'elles puissent être utilisées de manière efficiente.*

*« Cela étant, quels sont les enjeux et les conséquences [pour l'avenir] de la solution proposée par le Conseil d'Etat et quels sont les arguments qui plaident en faveur de [la validation de la doctrine administrative] ?*

*« Tout d'abord, l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat conduirait à un **transfert de recettes fiscales**, au détriment des collectivités, souvent de grandes agglomérations, où sont établies les établissements principaux des donneurs d'ordre et en faveur des collectivités, souvent des villes moyennes, où sont implantés leurs sous-traitants. Ce transfert n'est pas, par lui-même, injustifié, mais il convient de souligner qu'il pourrait être extrêmement brutal pour certaines collectivités.*

*« Parallèlement, l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat conduirait à un **transfert de charges fiscales** des donneurs d'ordre vers leurs sous-traitants. De prime abord, ce transfert de charges devrait être neutre à long terme d'un point de vue économique, puisque la charge de la taxe professionnelle des équipements se répercute sur le prix de vente final des biens. Cela suppose toutefois que les taux effectifs d'imposition à la taxe professionnelle des équipements soient identiques selon qu'ils sont imposés chez le donneur d'ordre ou chez le sous-traitant. Or cela n'est évidemment pas le cas, en raison des écarts de taux entre collectivités, mais aussi des effets différenciés selon les entreprises du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.*

*« En outre, ce transfert de charges suppose, si les entreprises concernées n'ont pas anticipé sur la jurisprudence du Conseil d'Etat, une **renégociation des contrats** entre donneurs d'ordre et sous-traitants. Or il est permis de penser que ces derniers sont économiquement plus faibles.*

*« [Par ailleurs], ce transfert de charges modifie les risques de **délocalisation** des activités. La doctrine administrative pouvait inciter les donneurs d'ordre à délocaliser leurs sièges sociaux, tandis que l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat pourrait conduire les donneurs d'ordre à privilégier des sous-traitants étrangers, puisque ceux-ci, non assujettis à la taxe professionnelle, bénéficient a priori d'un avantage comparatif...*

« [Or], comme le reconnaissait ainsi un grand donneur d'ordre, la délocalisation éventuelle des activités des donneurs d'ordre est relativement lente, puisqu'elle s'effectue au rythme du renouvellement de leurs usines. En revanche, la délocalisation des activités des sous-traitants peut être rapide puisqu'il suffit au donneur d'ordre de changer de fournisseur.

« [Enfin], la doctrine administrative « tourne » à peu près depuis près de trente ans. En revanche il semble que **la mise en œuvre de la jurisprudence du Conseil d'Etat soit en pratique malaisée**, car les biens mis à disposition n'apparaissent pas au bilan de leur utilisateur et celui-ci, ne les ayant ni fabriqués, ni achetés, ne peut en connaître aisément la valeur locative. Certes, cela n'est sans doute pas le cas des équipements de pointe mis à disposition des sous-traitants industriels dans le cadre de contrats détaillés, et qui sont d'ailleurs le plus souvent assurés par les sous-traitants eux-mêmes, mais il pourrait s'agir là d'une difficulté réelle pour les petits équipements mis à disposition des cafetiers ou de certains commerçants. En outre, le contrôle par l'administration fiscale de la valeur locative d'un bien mis à disposition deviendrait beaucoup plus difficile, sinon impossible ».

In fine, l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2003 a ainsi introduit dans l'article 1469 du code général des impôts un alinéa 3° bis selon lequel « *les biens utilisés par une personne qui n'en est ni propriétaire, ni locataire, ni sous-locataire, sont imposés au nom de leur sous-locataire, ou à défaut de leur locataire, ou à défaut de leur propriétaire dans le cas où ceux-ci sont passibles de taxe professionnelle* ».

**La loi de finances rectificative pour 2003 a ainsi précisé que le redevable de la taxe professionnelle au titre de biens mis à disposition à titre gratuit est le détenteur juridique des biens mis à disposition si celui-ci est passible de taxe professionnelle, et non pas leur utilisateur.**

**Cette solution s'applique à compter de l'imposition relative à l'année 2004 et, sous réserve des dispositions passées en force jugée, aux impositions relatives aux années antérieures.**

### **III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article résulte d'un **amendement** déposé par notre collègue député André Schneider, **repris en séance par la commission des finances** de l'Assemblée nationale et adopté avec un **avis favorable du gouvernement, qui a levé le gage.**

Cet article tend à **réécrire** le 3° bis précité de l'article 1469 du code général des impôts de la manière suivante : « *les biens... utilisés par une personne passible de la taxe professionnelle qui n'en est ni propriétaire, ni locataire, ni sous-locataire et confiés en contrepartie de l'exécution d'un travail par leur propriétaire, leur locataire ou leur sous-locataire sont imposés au nom de la personne qui les a confiés, dans le cas où celle-ci est passible de taxe professionnelle* ».

Cette réécriture **restreindrait doublement le champ d'application de la solution retenue par la loi de finances rectificative pour 2003.**

En premier lieu, cette solution serait restreinte aux seuls biens utilisés par une personne passible de taxe professionnelle.

Cette première restriction vise ainsi à **écarter du champ d'application de la solution retenue l'an passé** les biens mis à disposition de **collectivités territoriales** (comme des panneaux publicitaires), les biens mis à disposition de **personnes physiques** (par exemples des bouteilles de gaz mises à disposition par les butaniers et propaniers), ainsi que les biens mis à disposition d'entreprises exonérées temporairement ou définitivement de taxe professionnelle, notamment les biens mis à disposition d'entreprises implantées à l'étranger, qui ne sont évidemment pas imposées en application du principe de territorialité de l'impôt.

**L'administration estime que cette restriction ne constitue pas une novation, mais une simple précision.** Elle estime en effet que l'article 1469 du code général des impôts porte sur les bases et sur la désignation du redevable, et n'a donc pas vocation à traiter du champ et du fait générateur de l'impôt et que le non assujettissement à la taxe professionnelle de biens utilisés par des personnes non passibles de la taxe professionnelle découle des principes généraux de la taxe professionnelle, notamment de la fin de l'article 1448 du code général des impôts précité qui pose le principe selon lequel : « *la taxe professionnelle est établie suivant la capacité contributive des redevables, appréciée d'après des critères économiques en fonction de l'importance des activités exercées par eux sur le territoire de la collectivité bénéficiaire ou dans la zone de compétence de l'organisme concerné* ».

On peut d'ailleurs observer que cette interprétation fut retenue par l'instruction n° 6 E-11-04 du 6 décembre 2004 d'application de l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2004. En d'autres termes, **la précision proposée par le présent article conforterait cette instruction administrative.**

En second lieu, cette solution serait **restreinte** aux seuls biens « *confiés en contrepartie de l'exécution d'un travail* », c'est à dire, selon les informations transmises à votre commission des finances, **aux seuls biens mis à disposition à titre gratuit par des donneurs d'ordre à des sous-traitants**.

Cette première restriction vise ainsi à **rapporter la solution retenue l'an passé** pour des biens mis à disposition d'autres entreprises que des sous-traitants, c'est à dire, par exemple, pour les machines à bières pression mises à disposition des bars par les brasseurs.

**Dans ces derniers cas, ce serait donc de nouveau la jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'appliquerait**, c'est à dire que le redevable de la taxe professionnelle serait déterminé par le recours aux trois critères du contrôle exercé sur les biens, de la finalité de l'opération que le redevable effectue et de l'utilisation matérielle de ces biens, ce dernier critère étant prépondérant.

**Ces dispositions s'appliqueraient à compter des impositions établies au titre de 2005** et ne présenteraient donc aucune valeur rétroactive.

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

A titre liminaire, votre commission des finances rappelle qu'elle n'avait pas exclu, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2003, que la solution de principe finalement retenue soit ultérieurement amodiée pour répondre à des situations particulières.

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale présente d'ailleurs **trois avantages** :

- premièrement, il **donnerait une base légale claire** à l'exonération de biens mis à disposition de personnes non passibles de taxe professionnelle, confortant notamment la doctrine administrative relative aux bouteilles de gaz mises à disposition des particuliers ;

- deuxièmement, comme la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il reprendrait à son compte (sauf pour le cas particulier des sous-traitants industriels, qui relèvent en effet d'une situation de dépendance spécifique), il repose sur des **fondements juridiques et économiques incontestables**. Ainsi, il peut sembler illogique que les bases d'imposition à la taxe professionnelle des cafetiers diffèrent selon que leur mobilier de terrasse leur appartient ou est mis à leur disposition à titre gratuit par un producteur de boisson gazeuses, car la taxe professionnelle n'est pas un impôt sur la propriété, mais un impôt sur la production ;

- enfin, le dispositif proposé par l'Assemblée nationale conduirait à **une meilleure répartition des bases de taxe professionnelle** sur le territoire national, les bases de taxe professionnelle afférentes aux machines à café et aux machines à bière pression étant ainsi réparties entre l'ensemble des collectivités d'implantation des bars et non pas seulement entre les collectivités où sont établies les grandes entreprises qui brassent de la bière ou importent du café.

Au total, **on peut donc estimer que le présent dispositif constitue une correction utile des « effets de bord » induits par la rédaction de l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2003**, qui n'avait pu être parfaite faute, alors, d'une définition satisfaisante de la notion de soustraction.

Cela étant, il n'est pas entièrement exact d'affirmer que l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2003 précité ne visait que les sous-traitants industriels, dès lors notamment que votre commission des finances avait souligné la diversité des configurations de mise à disposition à titre gratuit.

En outre, il convient de souligner que le dispositif proposé comporte aussi de graves inconvénients :

- en premier lieu, **l'adoption de cet article pourrait donner « le tournis » aux redevables concernés**. Il convient en effet de rappeler que cet article rapporterait une disposition législative introduite en décembre 2003, dont l'instruction d'application ne fut publiée que le 6 décembre 2004, et qui visait elle-même à faire échec à des décisions du Conseil d'Etat remettant en cause la doctrine administrative antérieure. **On peut ainsi considérer qu'une nouvelle modification de la norme fiscale est inopportune au moment où l'on entend par ailleurs conduire une réforme de la taxe professionnelle qui pourrait de toute façon « remettre à plat » les solutions retenues ;**

- en second lieu, on peut se demander si ce revirement législatif ne serait pas de nature à remettre en cause *a posteriori* la légitimité de l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2003. **Il apparaîtrait en effet paradoxal d'avoir validé rétroactivement en 2003 ce que l'on estimerait désormais inapproprié**. Dans ces conditions, on peut craindre que les entreprises redevables au titre de 2004 et des années précédentes d'une cotisation que l'on ne jugerait plus fondé de leur demander en 2005 manquent d'empressement pour s'acquitter de leurs obligations, sans que les services fiscaux ne puissent en pratique leur en faire réellement grief ;

- en troisième lieu, **le présent article renverrait en pratique de nouveau pour la détermination des redevables à une jurisprudence administrative qui n'était pas encore complètement stabilisée et qui reposait sur des distinguos relativement subtils**, le Commissaire du gouvernement relevant notamment dans ses conclusions relatives au cinq



arrêts du Conseil d'Etat du 29 avril 2003 relatifs aux sous-traitants et aux donneurs d'ordre industriels que « *le critère du contrôle n'est guère aisé à saisir* ». L'instruction du 6 décembre 2004, qui cherche en fait à concilier la rédaction de l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2003 avec les principes généraux de la taxe professionnelle dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat, n'est d'ailleurs de ce fait pas d'une absolue clarté pour les redevables. A titre d'exemple, on peut relever que cette instruction précise qu'à l'inverse par exemple des machines à bière pression, les appareils de jeux (flipper, jeux vidéo, billard, baby-foot) mis en dépôt par des sociétés spécialisées auprès des cafés, bars et restaurants peuvent être réintégrés dans les bases de taxe professionnelle de ces dernières sociétés, considérées comme utilisatrices, dès lors que les détenteurs de ces matériels sont purement passifs, car ils n'ont pas vocation à s'en servir pour leur activité professionnelle ;

- enfin, il convient de rappeler que **le présent article conduirait à assujettir à la taxe professionnelle des redevables à raison de biens mis à disposition à titre gratuit dont ils ne connaissent pas la valeur locative** et dont les entreprises qui mettent ces biens à leur disposition peuvent souhaiter ne pas leur communiquer la valeur locative pour des raisons commerciales. Dans ces conditions, **la déclaration de l'impôt leur serait malaisée et il en serait de même du contrôle, malgré le droit de communication reconnu à l'administration.**

Quoi qu'il en soit, il convient de rappeler que, du fait du flou de la doctrine administrative, comme de la jurisprudence, **il est vraisemblable que la plupart des petits équipements mis à disposition à titre gratuit (notamment des bars) n'ont été sans doute pendant longtemps déclarés ni par leurs propriétaires, ni par leurs utilisateurs.** En d'autres termes, ces biens mis à disposition à titre gratuit ont bénéficié d'une **exonération de fait.**

Cette exonération de fait a été remise en cause par la loi de finances rectificative pour 2003, qui a **clarifié** la situation en précisant que les propriétaires de ces biens étaient redevables de la taxe professionnelle. On peut juger que cette solution n'était pas appropriée à certains cas d'espèce, mais on ne peut nier qu'elle a en principe remédié à une situation anormale.

**En conséquence, le présent article ne conduirait nullement à revenir au *statu quo ante*, car il affirmerait également avec clarté que les utilisateurs de ces biens seraient désormais redevables de la taxe professionnelle à compter de 2005.**

En d'autres termes, le présent article se traduirait en 2005 :

- non seulement par **d'importants transferts de charges** entre redevables, en faveur notamment de quelques grands groupes des secteurs agro-alimentaire, et au détriment notamment de dizaines de milliers de cafés et de bars ;

- mais aussi, en pratique, par l'assujettissement pour la première fois à la taxe professionnelle de certains utilisateurs à raison de biens mis à disposition qu'ils n'avaient, de bonne foi, jamais jusqu'ici déclarés, c'est à dire par un **ressaut d'imposition pour des dizaines de milliers de contribuables.**

Il paraît évident que ces transferts de charges et ces ressauts d'imposition sont totalement inopportuns au moment où l'on entend réformer la taxe professionnelle.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

## ARTICLE 41

### *Date d'effet des fusions et scissions de communes*

**Commentaire : le présent article propose un aménagement technique destiné à retarder les effets, sur le plan fiscal, des fusions ou scissions de communes, afin de permettre aux services fiscaux d'effectuer les estimations nécessaires.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

L'article 1638 du code général des impôts précise le régime fiscal applicable dans le cas des fusions de communes, notamment en ce qui concerne la fixation des taux des impôts locaux.

Les articles L. 2113-1 à L. 2113-17 du code général des collectivités territoriales précisent les conditions dans lesquelles des communes peuvent décider de fusionner. Cette procédure suppose l'accord des conseils municipaux concernés. **Le représentant de l'Etat prend alors un arrêté actant de cette décision des exécutifs locaux.**

La procédure est similaire pour les **scissions** de communes : un arrêté du représentant de l'Etat est donc également nécessaire.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, les fusions et scissions de communes représentaient en 2003 un nombre extrêmement faible de cas, **moins d'une dizaine.**

Le **I** du présent article propose d'adapter les délais pris en compte afin que la fusion ou la scission produise ses effets sur le plan fiscal. En effet, cela suppose de la part de l'administration un important travail de redéfinition des bases imposables. **Or, si un arrêté préfectoral est pris tardivement dans l'année, l'administration n'est techniquement pas en mesure de mener les études nécessaires à la bonne application de ces dispositions.** Il semble que, au plan pratique, la fusion ou la scission n'emporte d'effet sur le plan fiscal que l'année suivante.

Ainsi, le **A du I** du présent article propose de fixer une date limite, le **1<sup>er</sup> octobre de l'année**, à partir de laquelle la **fusion** ne produit pas d'effet au plan fiscal pour l'année suivante. Cette date ne correspond pas à la délibération des communes concernées, mais à **l'arrêté de fusion pris par le représentant de l'Etat.**

De manière symétrique, le **B du I** du présent article précise que la même date du 1<sup>er</sup> octobre s'applique dans le cas de la **scission** de communes.

Une double possibilité est donc susceptible de se présenter :

- ou l'arrêté a été pris **avant le 1<sup>er</sup> octobre** de l'année « n », et les conséquences fiscales en seront tirées **dès le vote du budget de l'année « n+1 »** ;

- ou l'arrêté a été pris **après le 1<sup>er</sup> octobre** de l'année « n », et **les conséquences fiscales sont retardées d'un an, et n'interviennent qu'au cours de l'année « n+2 »**.

Le **B du I** du présent article précise de plus le cas particulier des communes qui auraient réalisé une scission confirmée par le représentant de l'Etat **après le 30 septembre et, au plus tard le 31 mars de l'année suivante** (cette date correspond à la limite fixée pour le vote du budget). En effet, il y a alors une **indétermination** sur le taux à appliquer dans la commune qui a choisi de quitter la commune d'origine.

Il est alors précisé qu'une délibération concordante des deux conseils municipaux (c'est-à-dire le conseil municipal de la commune « d'origine » et celui de la « nouvelle » commune) puissent fixer les taux mais que, **à défaut d'accord**, ce soient les taux de la commune « pré-existante », donc, de la commune d'origine qui trouvent à s'appliquer.

Le **II** du présent article propose d'appliquer ces dispositions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le présent article apporte une certaine souplesse au système de fusion et de scission des communes, et vise à faciliter le travail des services fiscaux. Votre commission des finances y souscrit donc pleinement.

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

## ARTICLE 42

### *Transposition de la directive 2003/92/CE du 7 octobre 2003 concernant les règles relatives au lieu de taxation, en matière de TVA, des livraisons de gaz naturel et d'électricité*

**Commentaire :** le présent article constitue la transposition des dispositions de la directive 2003/92/CE du 7 octobre 2003 concernant les règles relatives au lieu de taxation, en matière de TVA, des livraisons de gaz naturel et d'électricité.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### *A. LA LIBÉRALISATION DU MARCHÉ DE L'ÉNERGIE DANS L'UNION EUROPÉENNE*

Le présent article s'inscrit dans le contexte de la **libéralisation du marché de l'électricité et du gaz** organisée par la législation communautaire.

Celle-ci, qui a débuté avec deux directives adoptées en 1996 en ce qui concerne le gaz et en 1998 en ce qui concerne l'électricité<sup>1</sup>, s'est achevée avec l'adoption de deux directives en juin 2003 abrogeant et remplaçant les deux premières directives<sup>2</sup>.

**La France fait partie des rares Etats-membres à avoir transposé l'intégralité de ces directives** par voie législative, la dernière transposition ayant été effectuée par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

##### *B. LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DES RÈGLES ADOPTÉES EN 1977 EN CE QUI CONCERNE LE LIEU D'IMPOSITION DES LIVRAISONS D'ÉNERGIE EN MATIÈRE DE TVA*

La libéralisation du marché de l'énergie étant acquise juridiquement, le Conseil a adopté, à l'unanimité des Etats-membres, la directive dont le présent article constitue la transposition, afin de **modifier les règles relatives au lieu d'imposition des livraisons d'électricité et de gaz en matière de TVA**, règles contenues dans la directive 77/388/CE du 17 mai 1977.

---

<sup>1</sup> Directive 96/92/CE du 29 décembre 1996 relative à l'électricité et directive 98/30/CE du 22 juin 1998 relative au gaz.

<sup>2</sup> Directives 2003/54/CE et 2003/55/CE du 26 juin 2003.

**Les règles adoptées en 1977 sont en effet apparues inadaptées à un marché libéralisé** où se multiplient les transactions transfrontalières et les acteurs. **Deux principales difficultés** ont été identifiées :

- d'une part, la règle traditionnelle de l'assimilation de l'électricité et du gaz à un meuble corporel ne tenait que dans le cadre de marchés cloisonnés et caractérisés par un monopole public ;

- d'autre part, dans un marché libéralisé le transport de l'électricité et du gaz est apparu comme une prestation de service dont le lieu d'imposition à la TVA varie en fonction de sa qualification, prestation de service classique ou prestation de transport intracommunautaire.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Prenant acte de ces difficultés juridiques, la directive du 7 octobre 2003 a modifié la législation communautaire de 1977. Conformément à ses dispositions, **le I du présent article propose de compléter ou modifier les articles 256, 256 bis, 258, 283, 287, 289A, 291 du code général des impôts afin d'établir les règles suivantes :**

- les livraisons de gaz et d'électricité seront imposées à la TVA en France lorsqu'elles sont consommées en France et, dans les autres cas, lorsqu'elles sont livrées à un acquéreur établi en France ;

- les prestations de service d'accès au réseau de transport et de distribution d'électricité ou de gaz naturel, d'acheminement par ces réseaux et de tous les autres services qui lui sont directement liés seront imposées à la TVA en France dès lors que le preneur est établi en France ;

- le redevable de la taxe sera l'acquéreur qui dispose d'un numéro d'identification à la TVA en France lorsque son fournisseur est établi hors de France ;

- la possibilité d'achat en franchise de TVA sera applicable aux livraisons d'électricité et de gaz ;

- les obligations déclaratives pesant sur le redevable effectuant des livraisons d'électricité et de gaz seront modifiées ;

- les importations de gaz et d'électricité seront exonérées de TVA à l'importation.

**Le II du présent article prévoit l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1<sup>er</sup> janvier 2005.**

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture **deux amendements rédactionnels** au présent article à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances approuve l'adaptation des règles relatives au lieu de taxation, en matière de TVA, des livraisons de gaz naturel et d'électricité au contexte induit par la libéralisation du marché de l'énergie, et vous propose donc d'adopter le présent article tel que modifié par l'Assemblée nationale.

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

## ARTICLE 42 bis (nouveau)

### *Périodicité de l'option à la TVA des établissements financiers*

**Commentaire : le présent article tend à substituer au caractère définitif de l'option à la TVA pour les opérations financières une périodicité de cinq ans. Il résulte d'un amendement de notre collègue député Hervé Mariton, qui a été adopté avec l'avis favorable du gouvernement.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 260 B du code général des impôts autorise les opérations rattachées aux activités bancaires et financières à être soumises sur option à la TVA, lorsqu'elles en sont exonérées.

**Cette option a un caractère définitif**, à compter du premier mois suivant celui au cours duquel elle est déclarée au service local des impôts.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article propose de substituer au caractère définitif de l'option à la TVA **le régime suivant** :

- l'option couvre obligatoirement une période de cinq années ;
- elle est renouvelable par tacite reconduction par période de cinq années civiles ;
- le dispositif s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

#### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Cette **mesure d'assouplissement** permettra aux entreprises de choisir l'option à la TVA **en fonction du contexte économique**.

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



## ARTICLE 42 ter (nouveau)

### *Extension aux commissions perçues sur les actions de l'exclusion de l'option à la TVA*

**Commentaire : le présent article vise à étendre aux actions le régime instauré par l'article 260 C du code général des impôts. Il est issu d'un amendement de notre collègue député Hervé Mariton, qui a été adopté avec l'avis favorable du gouvernement.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 260 C du code général des impôts exclut de l'option à la TVA autorisée par l'article 260 B un certain nombre d'opérations parmi lesquelles **les commissions perçues lors de l'émission et du placement d'emprunts obligataires.**

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article **propose d'étendre aux émissions et placements d'actions le régime qui prévaut pour les emprunts obligataires**, en complétant l'article 260 C du code général des impôts.

Le régime s'appliquerait à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

#### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

La mesure proposée, qui vise à **placer les établissements financiers français dans une situation comparable à celle de leurs concurrents étrangers et notamment européens**, semble tout à fait opportune.

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

## ARTICLE 42 quater (nouveau)

### *Extension aux opérations des OPCVM du régime d'exonération de TVA prévu pour les opérations des FCP*

**Commentaire : le présent article étend l'exonération de TVA prévue pour les opérations des fonds commun de placement (FCP) aux opérations réalisées par les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). Il est issu d'un amendement de notre collègue Hervé Mariton, qui a été adopté avec l'avis favorable du gouvernement.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 261 C du code général des impôts prévoit d'exonérer de TVA un certain nombre d'opérations bancaires et financières, parmi lesquelles **la gestion de fonds communs de placement et de fonds communs de créances.**

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article propose de remplacer, dans l'article 261 C du code général des impôts, « fonds communs de placement » par « **organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)** ».

Le dispositif s'appliquerait à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

#### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Dès lors que la finalité économique des fonds commun de placement (FCP) et des sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) est la même, **il paraît logique d'étendre l'exonération de TVA prévue pour les premiers aux seconds.**

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

## ARTICLE 43

### *Dématérialisation des déclarations en douane*

**Commentaire : le présent article a pour objet de permettre des déclarations en douane sous forme électronique.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 95 du code des douanes pose le principe que les déclarations en douane doivent relever d'une **procédure écrite**, qui prend depuis 1988 la forme d'un document administratif unique sous forme de liasse constituée de huit exemplaires.

Si les contribuables ont déjà la possibilité de déclarer leurs marchandises par l'intermédiaire du système informatisé SOFI, ils doivent disposer d'un accès à un terminal rattaché au système informatique des douanes. Le coût de cet équipement limite fortement, en pratique, le recours à cette procédure qui ne peut pas être assimilée à une déclaration par voie électronique.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article prévoit la possibilité de procéder à des déclarations en douane par voie électronique. Il procède en outre à des aménagements du code des douanes.

##### ***A. LA POSSIBILITÉ DE PROCÉDER À DES DÉCLARATIONS EN DOUANE PAR VOIE ÉLECTRONIQUE***

En conformité avec les dispositions de l'article 61 du code des douanes communautaires<sup>1</sup>, le 2° du **B** du présent article propose d'insérer à l'article 95 du code des douanes un 1 *bis* prévoyant la **possibilité de procéder à des déclarations en douane par voie électronique** « *dans les cas dont la liste et les conditions d'application sont fixées par arrêtés du ministre chargé du budget, les déclarations peuvent être faites par voie électronique. Ces arrêtés fixent notamment les conditions d'identification des déclarants et les modalités d'archivage des documents qui ne sont pas annexés aux déclarations* ».

---

<sup>1</sup> « La déclaration en douane est faite soit par écrit soit en utilisant un procédé informatique, lorsque cette utilisation est prévue par les dispositions arrêtées selon la procédure du comité ou autorisée par les autorités douanières ».

Deux arrêtés du ministre en charge du budget seraient prévus, relatifs respectivement à la liste des déclarations en douane pouvant faire l'objet d'une déclaration électronique<sup>1</sup> et aux conditions de mise en œuvre de la déclaration électronique<sup>2</sup>.

Le 2° du **A** du présent article opère une modification de conséquence à l'article 85 du code des douanes s'agissant de la définition du dépôt des déclarations effectuées par voie électronique, en prévoyant que « *la déclaration transmise par voie électronique est considérée comme déposée au moment de sa réception par les autorités douanières* ».

Par coordination, le 3° du **B** du présent article exclut l'obligation de signature par le déclarant en douane lorsque la procédure est effectuée par voie électronique.

Le présent article ne fixe pas de date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la dématérialisation des procédures. Selon les informations fournies à votre rapporteur général, celle-ci devrait être généralisée au cours de l'année 2005, après une phase initiale d'expérimentation envisagée au printemps 2005.

## **B. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS AU CODE DES DOUANES**

Le présent article procède par ailleurs à divers aménagements du code des douanes, en procédant notamment à des harmonisations avec le droit communautaire.

Afin de mettre en conformité les dispositions du code des douanes avec celles du règlement d'application du code des douanes communautaires qui prévoit la possibilité de procéder à des **déclarations verbales**, le 4° du **B** du présent article supprime la référence, au 4 de l'article 95 du code des douanes, à la procédure de déclaration verbale sur autorisation du directeur général des douanes et des droits indirects, dans la mesure où un tel régime d'autorisation n'est pas conforme avec les dispositions du droit communautaire. Par ailleurs, le 1° du **B** du présent article rappelle le principe d'une déclaration écrite « *sauf lorsqu'en application des règlements communautaires en vigueur, il leur est substitué une déclaration verbale* ».

---

<sup>1</sup> Il serait envisagé, dans un premier temps, de prévoir cette possibilité pour les déclarations effectuées dans le cadre des procédures de dédouanement à domicile et de transit. Le champ de la mesure serait ensuite élargi progressivement, en fonction des résultats ainsi obtenus et de l'équipement des services des douanes.

<sup>2</sup> Il s'agirait notamment de prévoir les modalités d'archivage des documents non annexés à la déclaration, tels que les factures et les certificats d'origine.

Le 1° du **A** et le 1° du **B** du présent article tendent à supprimer la **mention « en détail »** pour la déclaration en douane visée aux articles 85 et 95 du code des douanes. En effet, il convient que ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des déclarations en douane, et pas seulement aux déclarations « *en détail* » (par opposition à d'autres modes de déclaration, tels que les déclarations simplifiées et les déclarations de transit).

Pour la définition du **déclarant** en douane, le 3° du **B** du présent article aménage la rédaction du 3 de l'article 95 du code des douanes pour prendre en compte la notion en droit communautaire de représentation.

Le 4° du **B** du présent article redéfinit les **pouvoirs réglementaires du directeur général des douanes et des droits indirects** au regard de la répartition des compétences entre les niveaux national et communautaire. Alors que, dans le droit actuel, « *le directeur général des douanes et des droits indirects détermine par arrêté la forme des déclarations, les énonciations qu'elles doivent contenir et les documents qui doivent y être annexés* », il est proposé que celui-ci ne fixe plus que « *la forme des déclarations applicables aux opérations mentionnées à l'article 2 ter [du code des douanes]<sup>1</sup> ainsi que la forme des déclarations autres que celles prévues par les règlements communautaires en vigueur* ».

**L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.**

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

La possibilité de procéder à une déclaration en douane par voie électronique représente une **simplification administrative** utile pour les contribuables, cette opération pouvant désormais être effectuée sur le site de l'administration des douanes, sans que la personne concernée n'ait à se déplacer ou à fournir les documents qui seraient archivés (mais ceux-ci doivent être conservés par l'intéressé, afin de pouvoir être mis à la disposition du service des douanes en cas de contrôle).

---

<sup>1</sup> L'article 2 ter du code des douanes est relatif aux matériels de guerre et assimilés qui, compte tenu de leur nature, sont soumis à un régime de contrôle spécifique au sein du marché intérieur.

Le dispositif proposé s'inscrit dans la continuité des recommandations formulées par le président de votre commission, Jean Arthuis, dans son rapport d'information sur l'informatisation de l'Etat<sup>1</sup> :

*« Pour les administrés, les avantages des téléprocédures, qui permettent d'échanger à distance des informations avec une administration afin d'accomplir une démarche, sont sensibles : affranchissement des contraintes spatiales et temporelles, rapidité, et simplification.*

*« Outre certaines économies directes (papier, photocopies, affranchissement et déplacements), les administrations, quant à elles, trouvent également l'opportunité de rationaliser leurs structures et de réaliser d'importants gains de productivité, susceptibles de se traduire par un avantage financier immédiat pour l'administré (ou, indirectement, pour le contribuable), ou encore par une amélioration du service ».*

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

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 422 (2003-2004). Citation p. 76.

## ARTICLE 44

### *Simplification des formalités de garantie à l'importation et à l'introduction des ouvrages en métaux précieux et à la suppression de la distinction des dénominations « or » et « alliages d'or »*

**Commentaire : le présent article vise à supprimer la distinction entre les dénominations « or » et « alliage d'or » et à simplifier les formalités de garantie des ouvrages en métaux précieux.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### *A. LA DISTINCTION ENTRE LES DÉNOMINATIONS « OR » ET « ALLIAGE D'OR »*

###### **1. La distinction opérée**

Une réglementation et un contrôle spécifiques garantissent la part, dénommée « **titre** », des métaux précieux, c'est-à-dire du platine, de l'or et de l'argent, dans l'alliage des ouvrages.

Aux termes de l'article 522 du code général des impôts, une distinction est opérée entre les ouvrages en or et les ouvrages contenant de l'or. En effet, les titres légaux sont les suivants :

- pour les ouvrages en or : 999 millièmes, 916 millièmes et 750 millièmes ;

- pour les ouvrages contenant de l'or : 585 millièmes et 375 millièmes.

Afin de garantir la teneur en métal précieux de la pièce, les ouvrages sont marqués de deux poinçons :

- le **poinçon de responsabilité** apposé sur l'ouvrage par le **fabricant**, ou le **poinçon de responsabilité**, apposé par l'**importateur** ;

- le **poinçon de garantie**, apposé le plus souvent par les **bureaux de garantie** de l'administration des douanes et droits indirects.

Signalons que l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2003 (loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003) a réformé le régime de garantie et de poinçonnage des métaux précieux<sup>1</sup>.

L'article 522 *bis* du code général des impôts précise que « *seuls les ouvrages d'or dont le titre est supérieur ou égal à 750 millièmes peuvent bénéficier de l'appellation « or » lors de leur commercialisation au stade du détail auprès des particuliers. Les ouvrages contenant de l'or aux titres de 585 ou 375 millièmes bénéficient de l'appellation « alliage d'or », assortie de leur titre, lors de leur commercialisation au stade du détail auprès des particuliers* ».

## **2. La décision de la Cour de justice des communautés européennes du 8 juillet 2004**

Une décision récente de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) impose de remettre en cause la distinction ainsi opérée.

En effet, dans son arrêt du 8 juillet 2004 (Commission contre République française, affaire C-166/03), la CJCE a jugé que la dénomination « alliage d'or », moins attrayante pour le consommateur, devait être considérée comme une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 28 du traité instituant la Communauté européenne, qui dispose que « *les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les Etats membres* ».

La CJCE a notamment relevé que des ouvrages contenant de l'or aux titres de 375 ou de 585 millièmes sont légalement commercialisés sous l'appellation « or » dans d'autres États membres que la France et a estimé que « *le système de double dénomination prévu à l'article 522 bis du CGI n'est pas proportionné à l'objectif d'assurer la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs* ».

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 23 du projet de loi de finances rectificative pour 2003, rapport n° 112 (2003-2004).



## ***B. LES CONDITIONS DE CIRCULATION DES OUVRAGES EN MÉTAUX PRÉCIEUX EN PROVENANCE D'AUTRES ETATS***

### **1. Les dispositions actuelles**

Le **d de l'article 524 bis** du code général des impôts dispose que les ouvrages introduits sur le territoire national en provenance d'un autre Etat membre de l'Union européenne portant un poinçon de fabricant et un poinçon de titre enregistrés dans ces Etats sont dispensés de poinçon de garantie, dès lors que le poinçon du fabricant a été déposé auprès de l'administration française et que le poinçon de titre a été reconnu par celle-ci, dans les conditions prévues à **l'article 548** du code général des impôts.

Ce dernier article dispose que les ouvrages fabriqués ou mis en libre pratique dans un Etat membre de l'Union européenne, comportant déjà l'empreinte, d'une part, d'un poinçon de fabricant ou d'un poinçon de responsabilité et, d'autre part, d'un poinçon de titre, enregistrés dans cet Etat, peuvent être commercialisés sur le territoire national sans contrôle préalable d'un bureau de garantie français ou d'un organisme agréé français, selon le cas.

Une condition doit toutefois être remplie : d'une part, le poinçon de fabricant dont ils sont revêtus doit avoir été déposé au service de l'administration ou à un organisme de contrôle agréé et, d'autre part, le poinçon de titre doit avoir été reconnu par ce service.

Il est toutefois précisé que les personnes qui commercialisent ces ouvrages sur le territoire national ont la faculté de les présenter à la garantie pour y être essayés et insculpés du poinçon de titre français.

En outre, les fabricants ou les professionnels responsables de l'introduction en France de leurs ouvrages en provenance des autres Etats membres de l'Union européenne doivent, quant à eux, déposer leur poinçon au service de la garantie, préalablement à toute opération.

**L'article 549** du code général des impôts fixe notamment les conditions de mise sur le marché français d'ouvrages, introduits au titre de l'exception aux dispositions de l'article 548 applicable aux bijoux destinés à l'usage personnel d'un voyageur, en provenance d'Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Il prévoit ainsi que ces ouvrages doivent être portés au bureau de garantie ou à l'organisme de contrôle agréé, selon le cas, pour y être marqués.

## 2. Les règles communautaires

Ces règles ont été source de difficultés pour la mise sur le marché français d'ouvrages en métaux précieux originaires d'autres Etats membres de l'Union européenne, ce qui a amené la Commission européenne à adresser un avis motivé à la France.

En effet, la procédure de dépôt du poinçon de fabricant et de reconnaissance des titres en vigueur dans les autres Etats par le biais d'une convention est décrite comme étant non conforme aux articles 28 et 30 du traité instituant la Communauté européenne : dans la mesure où un ouvrage est légalement en circulation dans un Etat membre de la Communauté européenne, le poinçon du fabricant n'a pas à être déposé auprès des services de la garantie français et ces derniers n'ont pas à reconnaître les poinçons de titre par convention.

Dans son arrêt Houtwipper (affaire C-293/93 du 15 septembre 1994), relatif aux conditions d'importation des ouvrages en métaux précieux aux Pays-Bas, la CJCE a jugé que *« l'article 30 du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'application d'une réglementation nationale prohibant la mise en vente d'ouvrages en métal précieux non revêtus d'un poinçon de titre répondant aux exigences de cette réglementation, pour autant que ces ouvrages n'ont pas fait l'objet, conformément à la législation de l'Etat membre d'exportation, d'un poinçonnage ayant un contenu informatif équivalant à celui des poinçons prescrits par la réglementation de l'Etat membre d'importation, et compréhensibles pour le consommateur de cet Etat.*

*« Lorsqu'une réglementation nationale exige que le poinçon soit apposé par un organisme indépendant, la commercialisation d'ouvrages en métal précieux importés d'autres Etats membres ne peut être interdite dans le cas où ces ouvrages ont été effectivement poinçonnés par un organisme indépendant dans l'Etat membre exportateur.*

*« Les appréciations de fait nécessaires en vue d'établir l'équivalence des indications fournies par le poinçon doivent être portées par le juge national, auquel il appartient également de vérifier si les ouvrages en métal précieux ont été poinçonnés par un organisme indépendant dans l'Etat membre exportateur.*

*« L'article 30 du traité s'oppose à l'application d'une réglementation nationale prohibant la commercialisation d'ouvrages en métal précieux dépourvus de la mention de la date de fabrication, mais qui, importés d'autres Etats membres, y sont légalement commercialisés sans cette indication. »*

Par ailleurs, la Commission européenne a également estimé que la réglementation française tenant au dépôt du poinçon de fabricant et à la reconnaissance des titres étrangers par convention ne pouvait s'appliquer aux produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre Etat membre de la Communauté européenne, de l'Espace économique européen ou en Turquie, lorsque le poinçon a été apposé par un organisme offrant les garanties de compétence et d'indépendance nécessaires à la bonne information des consommateurs. En effet, l'union douanière entre les pays européens et entre les pays européens et la Turquie fait obstacle à ce que soient prises des restrictions quantitatives aux importations ou des mesures d'effet équivalent.

Le décret n° 2004-661 du 6 juillet 2004 relatif aux conventions habilitant les professionnels à vérifier les ouvrages en métaux précieux et à l'agrément des organismes de contrôle agréés pour l'essai et le marquage des ouvrages en métaux précieux tient compte de ces avis et prévoit que le poinçon de garantie peut être apposé par un organisme de contrôle agréé ou par un organisme de contrôle indépendant établi dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, dans des Etats parties à l'Espace économique européen (Islande, Norvège, Lichtenstein) ou en Turquie.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

### ***A. LA SUPPRESSION DE LA DISTINCTION ENTRE LES DÉNOMINATIONS « OR » ET « ALLIAGE D'OR »***

Afin de tirer les conséquences de l'arrêt précité de la CJCE du 8 juillet 2004, le I du présent article propose deux mesures :

- d'une part, le 1° du I modifie l'article 522 du code général des impôts afin de viser au a de cet article les titres 999 millièmes, 916 millièmes, 750 millièmes, 585 millièmes et 375 millièmes pour les ouvrages en or, supprimant ainsi la notion « d'ouvrages contenant de l'or » ;

- d'autre part, le 2° du I supprime la distinction opérée par l'article 522 bis du CGI, en prévoyant que seuls les ouvrages d'or dont le titre est supérieur ou égal à 375 millièmes d'or peuvent bénéficier de l'appellation « or ».

Par ailleurs, les 4° et 7° du I du présent article constituent des mesures de coordination, qui suppriment les références aux alliages d'or ou aux ouvrages contenant de l'or.

Enfin, le 1° du II du présent article modifie le livre des procédures fiscales, en supprimant tout d'abord la référence à la notion d'« alliage d'or » au sein de l'article L. 36 et en procédant à une autre modification rédactionnelle, en substituant aux termes « les personnes » les termes « les contribuables ».

Ensuite, le 2° du II du présent article abroge l'article L. 222 du livre de procédures fiscales, qui dispose que « *les procès verbaux constatant les infractions commises par les marchands ambulants d'ouvrages d'or ou contenant de l'or, d'argent ou de platine peuvent être établis par les maires, leurs adjoints ou les commissaires de police* ». Ces dispositions étaient en effet tombées en désuétude et les articles correspondants dans le code général des impôts ont été abrogés par les articles 14 et 15 de l'ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004 relative à des simplifications en matière fiscale.

#### **B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA CIRCULATION DES OUVRAGES EN MÉTAUX PRÉCIEUX**

Afin de tenir compte des observations de la commission européenne sur les difficultés de circulation des ouvrages en métaux précieux, le présent article modifie les articles 524 *bis*, 548 et 549 précédemment mentionnés du code général des impôts, ces dispositions s'appliquant à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Ainsi, le 5° du I du présent article modifie l'article 548 du code général des impôts et prévoit que « *les ouvrages aux titres légaux, fabriqués ou mis en libre pratique dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou importés d'un autre Etat partie à l'accord instituant l'Espace économique européen ou de Turquie, comportant déjà l'empreinte, d'une part, d'un poinçon de fabricant ou d'un poinçon de responsabilité et, d'autre part d'un poinçon de titre enregistrés dans cet Etat, peuvent être commercialisés sur le territoire national sans contrôle préalable d'un bureau de garantie français ou d'un organisme de contrôle agréé selon le cas* ». **Deux modifications sont introduites par cette rédaction** : d'une part, l'extension du dispositif aux Etats membres de l'Espace économique européen et à la Turquie et, d'autre part, la suppression de la condition de dépôt du poinçon de fabricant au service de la garantie et de reconnaissance par celui-ci du poinçon de titre.

Le texte proposé prévoit toutefois que « *le poinçon de titre doit avoir été apposé par un organisme indépendant ou par l'administration compétente de l'Etat concerné selon des normes offrant des garanties suffisantes d'information du consommateur.* »

En outre, la présentation volontaire à un bureau de garantie ou à un organisme de contrôle agréé français demeure possible. En l'absence d'un des poinçons, les ouvrages seraient soumis aux contrôles actuellement en vigueur pour les importations extracommunautaires.

Seuls les professionnels responsables de l'importation et de l'introduction en France d'ouvrages en métaux précieux devraient désormais déposer leur poinçon au service de la garantie, lorsqu'ils apposent des poinçons de responsabilité.

Le 3° du I du présent article modifie en conséquence l'article 524 *bis* du code général des impôts, qui liste les ouvrages échappant à l'obligation que le poinçon de garantie soit apposé par l'administration des douanes, les organismes de contrôle agréé ou les professionnels habilités par convention.

Le 6° du I du présent article modifie également en conséquence l'article 549 du code général des impôts.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

En outre, elle a accepté un amendement du gouvernement précisant les garanties offertes aux consommateurs et aux professionnels en cas d'importation d'ouvrages en métaux précieux.

La modification proposée par le gouvernement visait, tout en se conformant au droit communautaire, à répondre aux craintes exprimées par nos collègues députés, s'agissant de la qualité des produits commercialisés et du maintien d'une concurrence loyale dans ce domaine, alors que le secteur d'activité des ouvrages en métaux précieux représente environ 15.000 emplois en France, d'après les données fournies lors de la discussion de cet article par notre collègue député Gilles Carrez.

Aussi le dispositif adopté modifie-t-il le 3° du I du présent article, afin de prévoir que « *le poinçon de titre doit être apposé par un organisme indépendant ou par l'administration compétente de l'Etat concerné selon des normes identiques ou équivalentes à celles exigées en France pour le contrôle et la certification du titre* », formule plus précise que celle initialement envisagée, qui faisait simplement état de « *normes offrant des garanties suffisantes d'information du consommateur* ».

La deuxième phrase du 5° du I du présent article a également été réécrite en conséquence, en reprenant la même formule que celle prévue au 3° et en précisant que « *les services en charge de la garantie publient une liste des Etats membres ou Etats associés utilisant des systèmes de contrôle et de certification des titres de métal précieux équivalents ou identiques au système français, ainsi qu'une liste des organismes de contrôle habilités par ces Etats et des poinçons qu'ils utilisent* ».

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Les mesures prévues par le présent article mettent en conformité le droit français avec le droit communautaire.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale est plus satisfaisant que le texte initial du présent article, dans la mesure où il est de nature à offrir de réelles garanties, s'agissant des ouvrages en métaux précieux provenant d'autres Etats.

Toutefois, votre rapporteur général estime que **le dispositif proposé s'agissant de la suppression de la distinction entre les appellations « or » et « alliage d'or » est insatisfaisant**, dans la mesure où il n'offre pas de garanties suffisantes pour le consommateur. La mise en place d'un système « *proportionné à l'objectif d'assurer la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs* », pour reprendre la formule employée par la CJCE, doit être étudiée. Cette question est complexe et ne peut être traitée dans la hâte d'un collectif budgétaire. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur général vous propose dans l'immédiat, à titre conservatoire, de **supprimer les dispositions mettant fin à la distinction entre « or » et « alliage d'or »**.

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

## ARTICLE 45

### *Institution d'une redevance pour le financement des contrôles phytosanitaires à l'importation de végétaux et produits végétaux*

**Commentaire :** le présent article vise à instituer une redevance phytosanitaire à l'importation pour financer les contrôles sur les végétaux et produits végétaux en provenance de pays tiers, conformément aux dispositions de la directive 2002/89/CE du 28 novembre 2002 modifiant la directive 2000/29/CE concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article L. 251-17 du code rural, inséré dans la section relative au contrôle sanitaire des végétaux, dispose que **les frais de toute nature résultant de l'application des mesures sanitaires réglementant l'importation des végétaux, produits et matières susceptibles d'introduire en France des organismes nuisibles, sont à la charge des importateurs.**

En outre, ce même alinéa précise que les droits dus par chaque importateur sont calculés d'après un tarif fixé par arrêté des ministres chargés de l'agriculture et des finances et que ces droits sont acquittés par les intéressés comme en matière de douane, au moment de la déclaration en douane de ces végétaux, matières et produits.

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, **les dispositions précitées du premier alinéa de l'article L. 251-17 du code rural n'ont jamais été appliquées en raison de leur caractère trop imprécis et de l'absence d'arrêté fixant un barème permettant de reporter les frais de contrôles phytosanitaires sur les importateurs.**

Enfin, le deuxième alinéa de l'article L. 251-17 précité dispose que les mesures de refoulement ou de destruction de produits contaminés ordonnées par les agents mentionnés au I de l'article L. 251-18, sont exécutées aux frais des importateurs et sous le contrôle de l'administration des douanes. Les modalités d'application de ces mesures peuvent être précisées par des arrêtés concertés des ministres chargés de l'agriculture et des finances.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le I du présent article a pour objet de modifier les dispositions du premier alinéa de l'article L. 251-17 du code rural afin de tenir compte de la directive 2002/89/CE du Conseil du 28 novembre 2002 portant modification de la directive 2000/29/CE concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté.

Désormais, le premier alinéa de l'article L. 251-17 précité disposera que l'application des mesures sanitaires réglementant l'importation des végétaux, produits et matières susceptibles d'introduire en France des organismes nuisibles, donne lieu au paiement d'une **redevance à l'importation pour contrôle phytosanitaire**.

### A. LE MONTANT DE LA REDEVANCE

Le deuxième alinéa du texte proposé par le I du présent article pour l'article L. 251-17 précité du code rural dispose que cette redevance a le **caractère forfaitaire** prévu à l'annexe VIII *bis* de la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 précitée. Le montant de cette redevance est fixé par arrêté conformément aux tarifs déterminés par cette même annexe.

Son troisième alinéa précise, en outre, que cette redevance est perçue pour chaque envoi de végétaux ou produits végétaux et comprendra trois parts :

- une première part au titre des contrôles documentaires ;
- une deuxième part au titre des contrôles d'identité ;
- une troisième part au titre des contrôles sanitaires.

Enfin, la rédaction proposée par le présent article pour l'article L. 251-17 du code rural dispose que cette redevance sera due par l'importateur et, solidairement, par son représentant lorsque celui-ci agit dans le cadre d'un mandat de représentation directe, telle que définie par l'article 5 du code des douanes communautaires<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 5 du code des douanes communautaires (règlement 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaires) dispose que toute personne peut se faire représenter auprès des autorités douanières pour l'accomplissement des actes et formalités prévus par la réglementation douanière. La représentation peut être directe, dans ce cas le représentant agit au nom et pour le compte d'autrui, ou indirecte, dans ce cas le représentant agit en son nom propre, mais pour le compte d'autrui.



## **B. LA PERCEPTION DE LA REDEVANCE**

Le texte proposé par le I du présent article pour l'article L. 251-17 du code rural précise que **cette redevance sera liquidée et recouvrée comme en matière de douane lors du dépôt de la déclaration en douane**. Cette déclaration en douane doit être faite pour toute importation et, dans le cas présent, après les contrôles des services de protection des végétaux.

De même, les infractions au paiement de cette redevance seront recherchées, constatées et réprimées, les poursuites seront effectuées et les instances seront instruites et jugées comme en matière de douane, par les tribunaux compétents en cette matière. Serait ainsi applicable le titre XII du code des douanes relatif au contentieux et au recouvrement. Les services douaniers disposeraient de leurs pouvoirs habituels de constatation des infractions. Les juridictions compétentes seraient les juridictions judiciaires, à savoir le tribunal de police pour les contraventions douanières, le tribunal correctionnel pour les délits douaniers et le tribunal d'instance pour les autres contestations.

Enfin, le **II** du présent article dispose que les dispositions du I s'appliqueront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

D'après les informations obtenues par votre rapporteur général, le produit attendu pour 2005 de cette redevance pour le financement des contrôles phytosanitaires à l'importation de végétaux et produits végétaux serait de l'ordre d'un million d'euros.

En outre, le produit de cette redevance devrait être mis à la disposition du ministère chargé de l'agriculture au moyen d'un fonds de concours, suivant le même schéma que celui prévalant pour la redevance perçue pour le contrôle sanitaire vétérinaire à l'importation instituée par la loi n° 95-95 du 1<sup>er</sup> février 1995 de modernisation de l'agriculture.

## **III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général accueille favorablement les dispositions du présent article qui permettent de transposer la directive 2002/89/CE du Conseil du 28 novembre 2002 portant modification de la directive 2000/29/CE précitée.

En effet, **l'article premier** de la directive 2002/89/CE modifie l'article 13 *quinquies* de la directive 2000/29/CE de façon à préciser que les Etats membres prennent en charge la collecte de la redevance phytosanitaire pour couvrir les frais occasionnés par les contrôles documentaires, les contrôles d'identité et les contrôles phytosanitaires prévus par la même directive.

Les Etats membres peuvent soit fixer le niveau de la redevance phytosanitaire sur la base d'un calcul détaillé des coûts liés à la mise en œuvre des contrôles précités, soit appliquer la redevance forfaitaire fixée à l'annexe VIII *bis* de la directive précitée.

En outre, il est précisé que les Etats membres désignent les autorités habilitées à percevoir la redevance phytosanitaire. Celle-ci est acquittée par l'importateur ou ses représentants en douane. **La redevance phytosanitaire remplace tous les autres frais et redevances perçus dans les Etats membres aux niveaux national, régional ou local au titre de la réalisation et de l'attestation des contrôles précités.**

**L'article 2** de la directive 2002/89/CE du 28 novembre 2002 dispose que les Etats membres doivent adopter et publier avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 les dispositions nécessaires pour se conformer à cette directive et qu'ils doivent appliquer ces dispositions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Dès lors, les dispositions du présent article permettent d'assurer, dans les délais prescrits, la transposition complète des dispositions de l'article 13 *quinquies* de la directive 2000/29/CE modifiée par la directive 2002/89/CE du 28 novembre 2002 en retenant la solution de l'établissement d'une redevance forfaitaire conformément aux tarifs fixés par l'annexe VIII *bis* de la directive 2000/29/CE précitée.

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

## ARTICLE 46

### ***Adaptation du droit de communication et du droit de visite dont disposent les agents des douanes***

**Commentaire : le présent article a pour objet de modifier le droit de communication et le droit de visite des agents de l'administration des douanes, compte tenu notamment de la dématérialisation des documents.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Les agents des douanes disposent actuellement d'un **droit de visite et d'un droit de communication, dont l'exercice, en cas d'infractions aux dispositions du code des douanes, est limité à une partie des agents en raison de leur grade :**

- les **droits de visite** consistent, d'une part, en un **droit d'accès aux locaux et aux lieux à caractère professionnel**, pour les **agents ayant au moins le grade de contrôleur**, en application des dispositions de l'article 63 *ter* du code des douanes<sup>1</sup>, et en un **droit de visite domiciliaire**, conformément à l'article 64 du même code<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> « Afin de procéder aux investigations nécessaires à la recherche et à la constatation des infractions prévues au présent code, les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur ont accès aux locaux et lieux à usage professionnel, ainsi qu'aux terrains et aux entrepôts où les marchandises et documents se rapportant à ces infractions sont susceptibles d'être détenus. Aux mêmes fins, ils ont accès aux moyens de transport à usage professionnel et à leur chargement.

« Cet accès a lieu entre 8 heures et 20 heures ou, en dehors de ces heures, lorsque l'accès au public est autorisé, ou lorsque sont en cours des activités de production, de fabrication, de conditionnement, de transport, de manutention, d'entreposage ou de commercialisation.

« Le procureur de la République est préalablement informé des opérations visées au premier alinéa et peut s'y opposer (...) ».

<sup>2</sup> « Pour la recherche et la constatation des délits douaniers (...) les agents des douanes habilités à cet effet par le directeur général des douanes et droits indirects peuvent procéder à des visites en tous lieux, même privés, où les marchandises et documents se rapportant à ces délits sont susceptibles d'être détenus et procéder à leur saisie. Ils sont accompagnés d'un officier de police judiciaire (...).

« Hormis le cas de flagrant délit, chaque visite doit être autorisée par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure (...).

« La visite ne peut être commencée avant six heures ni après vingt et une heures. Elle est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant ; en cas d'impossibilité, l'officier de police judiciaire requiert deux témoins choisis en dehors des personnes relevant de son autorité ou de celle de l'administration des douanes (...).

« Le procès-verbal, auquel est annexé un inventaire des marchandises et documents saisis, est signé par les agents des douanes, l'officier de police judiciaire et par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent b ; en cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal (...) ».

- les **droits de communication** consistent, d'une part, en un **droit de communication propre à l'ensemble des agents de l'administration des finances**, codifié à l'article 64 A du code des douanes, en vertu duquel **les administrations** et d'autres personnes<sup>1</sup> « *ne peuvent [pas] opposer le secret professionnel aux agents de l'administration des finances ayant au moins le grade d'inspecteur qui, pour établir les impôts institués par les lois existantes, leur demandent communication des documents de service qu'ils détiennent* » ; d'autre part, les agents de l'administration des douanes disposent d'un **droit de communication particulier**, en application de l'article 64 B du code des douanes, sur les « *informations mentionnées aux articles L. 330-2 à L. 330-4 du code de la route* »<sup>2</sup>.

Conformément aux dispositions du 1° de l'article 65 du code des douanes, « *les agents des douanes ayant au moins le grade d'inspecteur ou d'officier et ceux chargés des fonctions de receveur peuvent exiger la communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service*<sup>3</sup> » pour l'exercice du droit de communication particulier visé à l'article 64 B du code des douanes.

En outre, les agents des douanes disposent d'un **droit de copie** des documents, dans le prolongement de leur droit de communication, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 64 A du code des douanes : « *les agents ayant qualité pour exercer le droit de communication susvisé peuvent se faire assister par des fonctionnaires d'un grade inférieur, astreints comme eux et sous les mêmes sanctions au secret professionnel, en vue de leur confier des travaux de pointage, relevés et copies de documents* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. LA SUPPRESSION DES LIMITATIONS DE GRADE POUR L'EXERCICE DU DROIT DE VISITE ET DU DROIT DE COMMUNICATION

Le présent article supprime les limitations de grade pour l'exercice du droit de visite et du droit de communication, et ouvre ainsi cette faculté à l'ensemble des agents des administrations des douanes :

---

<sup>1</sup> Il s'agit des personnes suivantes : « *les administrations de l'Etat, les départements et les communes, ainsi que les entreprises concédées par l'Etat, les départements et les communes, de même que tous les établissements ou organismes quelconques soumis au contrôle de l'autorité administrative* ».

<sup>2</sup> Ces informations sont celles relatives à l'état civil du titulaire du certificat d'immatriculation, aux caractéristiques du véhicule, aux gages constitués et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation.

<sup>3</sup> Les receveurs peuvent toutefois invoquer le droit de communication particulier à l'administration des douanes lorsqu'ils agissent sur l'ordre des agents ayant au moins le grade d'inspecteur ou chargés des fonctions de receveur.

- le 1° du **A** supprime, à l'article 63 *ter* du code des douanes, la condition relative au grade de contrôleur pour le droit de visite des locaux et lieux à usage professionnel ;

- le b du 1° du **C** supprime, à l'article 64 A du code des douanes, la condition relative au grade d'inspecteur pour le droit de communication dont disposent l'ensemble des agents de l'administration des finances ; par ailleurs, la rédaction proposée a pour effet que ces dispositions ne concernent plus que les agents des douanes, ce qui met en conformité le droit et la pratique<sup>1</sup> ;

- le 2° du **D** étend à l'ensemble des agents des douanes titulaires le droit de communication particulier aux agents des douanes.

Par ailleurs, le **E** du présent article vise à insérer dans le code des douanes un article 65 *bis* disposant que « *le droit de communication prévu aux articles 64 A et 65 est étendu au profit des **agents des douanes chargés du recouvrement** de toutes sommes perçues selon les modalités prescrites par le présent code* », alors que la jurisprudence avait interprété limitativement les dispositions relatives au droit de communication aux seuls agents chargés des opérations d'assiette, à l'exclusion de ceux en charge du recouvrement.

## **B. LA PRISE EN COMPTE DE LA DÉMATÉRIALISATION DES DOCUMENTS**

Afin de lever d'éventuels contentieux, **le présent article prend en compte la dématérialisation croissante des documents** pouvant être communiqués à l'administration des douanes, en précisant que les prérogatives des douanes s'appliquent aux lieux où le document peut être détenu, « *quel que soit le support* » :

- dans le cadre du droit de visite des locaux à usage professionnel (1° du **A** du présent article, modifiant l'article 63 *ter* du code des douanes) ;

- pour le droit de visite de lieux privés (**B** du présent article, modifiant l'article 64 du même code) ;

- s'agissant du droit de communication (c du 1° du **C** pour le droit de communication particulier à l'administration des douanes, 1° du **D** pour le droit de communication propre à l'administration fiscale) ; en outre, le 3° du **D** du présent article procède à la même modification à l'article 65 du code des douanes, concernant le support des documents relatifs à l'activité professionnelle que peut demander l'administration des douanes ;

---

<sup>1</sup> Lorsque ce texte a été codifié, il s'appliquait aux agents des douanes et aux agents des impôts mais il ne concerne plus que les agents des douanes, les agents des impôts disposant désormais d'un droit de communication spécifique sur la base de l'article 81 du livre des procédures fiscales.

- s'agissant des documents échangés avec les autorités des douanes étrangères (4° du **D** du présent article, modifiant le 6° de l'article 65 du code des douanes).

### ***C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DE COPIE DES DOCUMENTS***

Dans la mesure où le présent article étend le droit de communication à l'ensemble des agents des douanes, le 2° du C du présent article propose une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 64 A, relative au **droit de copie** des documents : « *Les agents des douanes peuvent prendre copie des documents dont ils ont connaissance en application* » des dispositions du premier alinéa de l'article 64 A.

L'article 64 A ne concerne que le droit de communication particulier de l'administration des douanes. Le 1° du **D** du présent article vise à énoncer également ce droit de copie à l'article 65 du code des douanes, relatif au droit de communication relatif à l'ensemble des agents de l'administration fiscale.

### ***D. L'EXTENSION DE LA LISTE DES ORGANISMES DEVANT TRANSMETTRE LES DOCUMENTS DEMANDÉS PAR L'ADMINISTRATION DES DOUANES***

Dans un souci d'efficacité de l'action conduite par les agents des douanes, le a du 1° du C propose de **compléter la liste des administrations et des organismes auxquels l'administration des douanes peut demander spécifiquement la communication de certains documents** : relèveraient également du champ de cette obligation de communication « *les organismes et caisses de sécurité sociale et les organismes gestionnaires du régime d'assurance-chômage* ».

**L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.**

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général est favorable aux divers aménagements du code des douanes permettant de **lever d'éventuels risques de contentieux**.

En revanche, il s'interroge sur l'opportunité d'étendre à l'ensemble des agents des douanes des pouvoirs étendus, même s'il reconnaît que cette mesure vise à prendre en compte les difficultés pratiques à constituer des équipes formées d'agents ayant un grade suffisant pour mettre en œuvre le droit de communication et de visite.

A cette fin, votre rapporteur général souhaite se rapprocher de la direction des douanes pour encadrer davantage l'extension du droit de communication et de visite, en prévoyant notamment de prendre en compte des **critères d'ancienneté** et que le gouvernement s'engage sur des actions de formation permettant aux agents des douanes d'utiliser avec discernement l'ensemble de leurs prérogatives.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de réserver sa position sur cet article.**

## ARTICLE 47

### *Renforcement du contrôle de produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sous condition d'emploi*

**Commentaire :** le présent article tend à renforcer le contrôle de la distribution conforme aux conditions d'emploi fixées par la loi, de produits pétroliers bénéficiaires d'un régime fiscal privilégié. A cet effet, les distributeurs devraient, à la première réquisition, communiquer les noms des utilisateurs et les volumes des produits cédés. Le défaut de justification de la destination de ces produits donnerait lieu à l'exigibilité du supplément de taxes applicables sur les quantités non justifiées, sans préjudice des pénalités encourues.

#### **I. LA SITUATION ACTUELLE**

La législation a prévu plusieurs régimes fiscaux privilégiés, en faveur de produits pétroliers sous la condition d'un emploi déterminé.

Ainsi, certains produits bénéficient d'un **tarif réduit de TIPP**, comme le **gazole**, taxé à 5,66 euros par hectolitre (au lieu de 41,69 euros par hectolitre), **à la condition d'être utilisé** comme carburant pour l'alimentation de certains moteurs ou **comme combustible de chauffage**. D'autres produits sont **exonérés de TIPP** sous condition d'emploi, comme les **produits pétroliers utilisés autrement que comme carburant ou combustible de chauffage** (pétrole lampant et white spirit principalement). Ces régimes **sont à distinguer des systèmes mis en place pour certaines professions** (transporteurs routiers de marchandises et de voyageurs, par exemple), consistant à leur accorder le bénéfice de **remboursements sur justificatifs**, pour lesquels le problème du contrôle ne se pose pas.

**Il importe alors que l'utilisation conforme à l'emploi prévu puisse être contrôlée efficacement, d'autant que la dépense fiscale de ces régimes est particulièrement élevée** (le régime applicable au fioul domestique coûte chaque année 1,2 milliard d'euros et celui concernant les produits pétroliers utilisés autrement que carburant ou combustible de chauffage est évalué à 1,7 milliard d'euros).

**Or, le contrôle sur les produits pétroliers bénéficiant d'une fiscalité privilégiée sous condition d'emploi varie, selon les produits en cause**, dans ses formes, ses modalités et son intensité, et ce sur la base de dispositions réglementaires. Ainsi, les produits destinés à l'avitaillement des bateaux et des avions sont stockés dans des dépôts spéciaux situés dans des



ports et aéroports et contrôlés étroitement par l'administration des douanes. De même, les produits autoconsommés dans les raffineries et les produits utilisés dans des usines de cogénération font l'objet de contrôles douaniers adéquats. **En revanche, les distributeurs et les utilisateurs de fioul domestique n'ont pas à être autorisés préalablement par l'administration. Il est donc possible d'acheter du fioul domestique avec un taux réduit de TIPP et de le détourner de son emploi, éventuellement avec la complicité du distributeur, qui n'est pas tenu de relever le nom du cessionnaire.**

L'article 265 B du code des douanes, sanctionne par une taxation au taux plein, sans préjudice des pénalités encourues, **la seule utilisation frauduleuse** des produits, c'est à dire une utilisation pour « *des usages ou dans des conditions n'ouvrant plus droit au régime privilégié dont ils ont bénéficié* ». Ainsi, le fioul domestique ne peut être utilisé dans les véhicules routiers. Pour faciliter le contrôle, le fioul est mélangé à un colorant, ce qui permet aux agents des douanes de découvrir l'éventuel détournement d'emploi. En l'absence de dispositions particulières, **le contrôle repose sur la preuve du détournement d'emploi, son efficacité étant de ce fait limitée aux utilisateurs et non aux distributeurs.**

**Or, la distribution frauduleuse de tels produits, qui n'est pas sanctionnée par les textes, peut donner lieu à fausse facturation ou, plus généralement, à absence de justification des destinations réellement données à ces produits détaxés ou faiblement taxés.**

Selon les indications du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **1 % des quantités seraient ainsi détournées de leur destination légale.**

## **II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES**

**Le présent article a essentiellement pour objet de renforcer le contrôle pesant sur les distributeurs de fioul domestique et de produits pétroliers à usage autre que carburant ou combustible, même si son insertion dans l'article 265 B du code des douanes lui donne une portée générale.**

En premier lieu, les mesures de contrôle de la vente, de la détention, du transport et de l'utilisation des produits seraient prises par arrêté du ministre chargé du budget, au lieu d'être prescrites par le directeur général des douanes et des droits indirects.

**De plus, à la première réquisition du service des douanes, les distributeurs devraient notamment pouvoir communiquer les noms de leurs acheteurs ainsi que les volumes de produits cédés.**

**L'absence de justification de la destination donnée à ces produits donnerait lieu à l'exigibilité du supplément des taxes applicables sur les quantités non justifiées, sans préjudice des pénalités encourues, comme cela est déjà le cas pour les utilisations frauduleuses de produits.**

Ces dispositions entreraient en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Elles seraient, selon les indications du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **susceptibles de permettre à l'Etat de « récupérer » 29 millions d'euros<sup>1</sup>.**

### **III LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel et le présent article ainsi modifié.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur général est très favorable à cette disposition de bonne gestion.

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

---

<sup>1</sup> La dépense fiscale du régime des produits utilisés autrement que comme carburant ou combustible est estimé à 1,7 milliard d'euros et celle liée au régime fiscal du fioul domestique à 1,2 milliard d'euros. Le ministère considère qu'environ 1 % des quantités sont détournées de leur destination légale et donc que la somme susceptible d'être recouvrée grâce aux dispositions proposées serait de l'ordre de 29 millions d'euros.

## ARTICLE 48

### *Instauration d'un nouveau pouvoir de saisie au profit des agents des douanes*

**Commentaire : le présent article a pour objet d'instaurer un pouvoir de saisie au profit des agents des douanes en cas d'infractions à la législation sur les contributions indirectes, dans le cadre d'une visite sur les lieux professionnels.**

**Les agents de l'administration des douanes disposent d'un pouvoir de saisie**, dont la base légale diffère d'une part selon que la saisie est effectuée en cas d'infractions à la législation douanière ou d'infractions à la législation sur les contributions indirectes, et d'autre part selon que la saisie s'opère lors d'une visite sur les lieux professionnels ou d'une visite domiciliaire.

Le présent article concerne le pouvoir de saisie en cas d'**infractions à la législation sur les contributions indirectes**, suite à une **visite sur les lieux professionnels**. **Le pouvoir de saisie a alors été interprété par la Cour de cassation** comme s'exerçant dans le cadre des **dispositions relatives au droit de visite** des lieux professionnels prévues à l'**article L. 26** du livre des procédures fiscales (LPF)<sup>1</sup>.

En effet, les dispositions de l'article L. 26 ont été interprétées au regard de l'article 1791 du code général des impôts (CGI), lequel dispose que les infractions à la législation sur les contributions indirectes peuvent faire l'objet de sanctions sous forme d'amendes ou de pénalités, « *sans préjudice de la confiscation des objets, produits ou marchandises saisis en contravention* ».

Dans deux arrêts récents en date des 18 mai et 3 juin 2004, lors d'un **revirement de jurisprudence**, la chambre criminelle de la Cour de Cassation a considéré que le pouvoir de saisie de l'administration fiscale, lors d'infractions à la législation sur les contributions indirectes et de visite des locaux professionnels, ne pouvait pas avoir pour base légale l'article L. 26 du LPF – sauf dans certaines hypothèses limitativement énumérées (en cas de flagrants délits ou sur autorisation du président du tribunal de grande instance

---

<sup>1</sup> *Le premier alinéa de l'article L. 26 du LPF dispose que « les agents de l'administration peuvent intervenir, sans formalité préalable et sans que leur contrôle puisse être retardé, dans les locaux professionnels des personnes soumises, en raison de leur profession, à la législation des contributions indirectes ou aux législations édictant les mêmes règles en matière de procédure et de recouvrement, pour y procéder à des inventaires, aux opérations nécessaires à la constatation et à la garantie de l'impôt et généralement aux contrôles qualitatifs et quantitatifs prévus par ces législations ».*

(TGI) et, dans tous les cas, avec l'assistance d'un officier de police judiciaire). Les formalités consistant à requérir une ordonnance motivée du président du TGI et à désigner un officier de police judiciaire sont longues, alors que les infractions sur les contributions indirectes nécessitent d'agir rapidement : il s'agit d'infractions portant sur des marchandises (tabac, alcool) ou des machines à sous clandestines qui peuvent être facilement transportées dans un autre lieu. Les infractions relèvent souvent de pratiques de blanchiment d'argent et de trafic organisé.

**En conséquence, les services des douanes chargés du contrôle ont reçu comme instruction de ne plus faire de visite dans le cadre de l'article L. 26 du LPF, alors que les douanes constatent près de 8.000 infractions par an à la législation sur les contributions indirectes dans le cadre de visites sur les lieux professionnels, celles-ci représentant la quasi-totalité des saisies en cas d'infractions à la législation sur les contributions indirectes<sup>1</sup>.**

Le présent article a ainsi pour objet de **rétablir la possibilité pour les agents des douanes de procéder à des saisies** en cas d'infractions à la législation sur les contributions indirectes lors de visites sur les lieux professionnels, **en prévoyant explicitement cette possibilité à l'article L. 26 du LPF** qui sera complété par un alinéa ainsi rédigé :

*« Lorsqu'ils constatent une infraction, [les agents de l'administration] ont le droit, après en avoir informé le contrevenant, de saisir les objets, produits, marchandises ou appareils passibles de confiscation. Il est fait mention de la saisie au procès-verbal prévu à l'article L. 212 A<sup>2</sup> ».*

**L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.**

**Même s'il regrette que la loi de finances rectificative soit utilisée pour des quasi-validation législatives, votre rapporteur général est favorable au présent article, dès lors qu'il s'agit seulement de rétablir le statu quo ante et qu'il est garanti que seuls les agents de catégorie A peuvent instrumenter.**

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

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

---

<sup>1</sup> En effet, l'autre procédure de saisie en cas d'infractions à la législation sur les contributions indirectes, dans le cadre de visites domiciliaires et fondée sur l'article L. 38 du LPF, est beaucoup plus lourde, et ne donne lieu qu'à la découverte d'une centaine d'infractions par an.

<sup>2</sup> L'article L. 212 A du LPF précise que les infractions en matière de contributions indirectes sont constatées par procès-verbal.

ARTICLE 48 bis (nouveau)

*Suppression du droit de timbre de dimension*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a pour objet de supprimer le droit de timbre à dimension pour lui substituer une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement perçue au profit de l'Etat.**

**I. LES RAISONS DE LA RÉFORME : UNE SIMPLIFICATION PARTAGÉE**

Le droit de timbre de dimension est aujourd'hui perçu au tarif de 3 euros la page :

- sur les actes des officiers publics et ministériels et plus particulièrement de ceux déposés au rang des minutes d'un notaire ou annexés à un acte notarié ;

- sur les actes soumis obligatoirement ou présentés volontairement à la formalité de l'enregistrement ;

- sur les actes portant engagement pour le paiement ou le remboursement de sommes ou valeurs mobilières (contrats de prêt) ;

- et, de manière très marginale, sur les bulletins de souscription d'actions.

Le rendement du droit de timbre de dimension est très significatif. Son produit, affecté au budget de l'Etat, a atteint 562 millions d'euros, répartis comme suit : 422 millions d'euros proviennent de l'activité des notaires ; les 140 millions d'euros restant (dont 46 millions d'euros de timbre mobile) se rapportent aux contrats de prêt et aux actes non notariés.

La suppression du droit de timbre est attendue depuis plusieurs années. La dématérialisation des actes tend à frapper d'obsolescence un droit assis sur la dimension du papier. L'urgence d'une réforme est donc ressentie au premier chef par les notaires et les établissements de crédit qui ont besoin de dématérialiser leurs tâches de gestion. La direction générale des impôts y a intérêt, pour les mêmes raisons. La disparition du droit de timbre est donc considérée comme une source de simplification possible. Les pistes de la réforme sont connues depuis longtemps : sauf dans le cas des contrats de prêt, l'essentiel des actes soumis au timbre de dimension est également soumis aux droits d'enregistrement fixes ou proportionnels.

Cette réforme a été initiée par notre collègue Alain Lambert, alors ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

Aussi le présent article propose-t-il de supprimer le droit de timbre de dimension, d'augmenter en compensation, selon les cas, les droits d'enregistrement autres que les droits de mutation à titre gratuit, et d'instaurer une taxe *ad hoc* sur les contrats de prêt. Cette réforme vise à maintenir la recette budgétaire actuelle et à limiter les transferts de charges.

## **II. POUR LES ACTES SOUMIS À L'ENREGISTREMENT : UNE SUPPRESSION DU TIMBRE DE DIMENSION COMPENSÉE PAR UNE AUGMENTATION DES DROITS D'ENREGISTREMENT**

Sur ce point, la réforme permet de clarifier le régime des prélèvements obligatoires des ventes immobilières.

S'agissant des droits proportionnels, le présent article propose une hausse des droits de mutation de 0,2 point pour les mutations (constatées ou non par un acte) tarifées globalement à 4,80 % et de 0,1 % pour les autres mutations (plafonné à 4.000 euros pour les cessions d'actions).

Pour les ventes d'immeubles, le relèvement des droits proportionnels de 4,8 % à 5 % devrait dégager un produit attendu de 321 millions d'euros qui sera affecté, du moins les premières années, à l'Etat<sup>1</sup>.

S'agissant des droits fixes, le présent article propose d'augmenter les tarifs actuels.

Néanmoins, le tarif des procurations, mainlevées et attestations notariées après décès serait diminué de 75 euros aujourd'hui à 25 euros, compte tenu de leur utilité économique et eu égard à leur particularité par rapport aux autres actes : ils sont dressés en vue de l'accomplissement d'actes taxables (procurations, mainlevées), ou d'opérations d'intérêt général (notoriétés après décès, qui concourent à la sortie des situations d'indivision ; en outre, la minoration du tarif permettrait d'éviter les demandes d'accomplissement de tels actes en justice).

---

<sup>1</sup> Pour ne pas interférer avec le débat sur les transferts de compétences aux collectivités territoriales, dont le montant n'est pas en rapport avec le produit du droit de timbre de dimension, le relèvement de taux s'analyse comme une taxe additionnelle, de 0,2 % ou 0,1 % selon les cas évoqués ci-dessus, perçue par l'Etat. Ceci n'est pas inscrit « en dur » dans le code général des impôts, ce qui tend à montrer que le ce droit supplémentaire pourrait être à terme intégré dans le droit commun des droits de mutation concernés et être ainsi versé aux départements...

Afin de maintenir la neutralité budgétaire, le tarif des attestations immobilières est relevé de 15 à 125 euros, l'application d'un droit réduit n'ayant pas de réelle motivation à leur égard.

Sur le plan des droits d'enregistrement, la modification du tarif est globalement favorable pour l'utilisateur, ou à tout le moins peu coûteuse.

### **III. POUR LES CONTRATS DE PRÊTS : L'INSTITUTION D'UNE TAXE AD HOC SELON L'ACTUEL CHAMP D'APPLICATION DU TIMBRE**

La réforme de du droit de timbre s'accompagne de ce point de vue d'une « modernisation de l'assiette », la taxe étant désormais perçue à un tarif variant selon la valeur du contrat. Ainsi, le tarif de base serait diminué à 6 euros pour tous les crédits d'un montant inférieur au seuil de qualification des crédits mobiliers à la consommation (21.500 euros). Dans cette hypothèse également, les crédits les plus importants seraient en contrepartie imposés plus lourdement (54 euros au-delà de 50.000 euros de crédit). Il y a donc instauration d'un barème progressif sur les contrats de prêt lié à l'importance économique de l'opération réalisée.

Les exonérations actuelles seraient maintenues (offres préalables de crédit immobiliers régis par le code de la consommation). En outre, les contrats de prêt présentés volontairement à la formalité de l'enregistrement seraient également exonérés, compte tenu de l'augmentation du droit fixe auquel donne lieu l'accomplissement de cette formalité.

Enfin, le recouvrement serait opéré suivant un système déclaratif qui se rapproche du paiement sur état actuellement répandu.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 48 bis (nouveau)

***Possibilité de paiement différé, sans intérêt, des droits de mutation par décès appliqués à la résidence principale***

**Commentaire : le présent article additionnel propose de prévoir, dans certains cas, un différé de paiement sans intérêt pour les droits de mutation par décès appliqués à la résidence principale.**

Le présent article additionnel vise à proposer un différé de paiement sans intérêt pour les droits de mutation par décès appliqués à la résidence principale commune :

- au défunt et au conjoint survivant ;
- au défunt et au partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité ;
- au défunt et à son frère ou sa sœur, célibataire, veuf, divorcé ou séparé de corps, répondant aux conditions de l'article 788 du code général des impôts (être âgé au moment de l'ouverture de la succession de plus de 50 ans ou atteint d'une infirmité le mettant dans l'impossibilité de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence ; avoir été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès).

Cette disposition vise notamment à accompagner la réforme du barème de l'usufruit et de compenser en partie les difficultés rencontrées par un certain nombre de conjoints survivants à l'occasion de cette réforme.

Votre rapporteur général, dans son commentaire de l'article 8 du projet de loi de finances initiale pour 2004<sup>1</sup>, montrait que la revalorisation du barème de l'usufruit augmentait le patrimoine taxable des conjoints survivants.

Pour les patrimoines les plus importants, l'impact peut être très significatif.

---

<sup>1</sup> Devenu l'article 19 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.



**Incidence sur la taxation du conjoint survivant qui, en présence d'enfants, a opté pour la totalité de la succession en usufruit (nouveau barème)<sup>1</sup>**

(en euros)

Patrimoine commun du couple	506.600	900.000	1.520.000	2.000.0000
Ancien barème: montant de l'impôt acquitté	Néant	Néant	Seuil de taxation	2.470
<b>Nouveau barème : montant de l'impôt acquitté</b>	<b>Seuil de taxation</b>	<b>9.170</b>	<b>27.700</b>	<b>42.170</b>

**Votre rapporteur général indiquait dans son commentaire de l'article 8 du projet de loi de finances initiale pour 2004 qu'il paraissait impossible de réaliser la réforme du barème de l'usufruit sans prendre en considération les difficultés rencontrées par le conjoint survivant.**

Pour initier le mouvement d'une revalorisation franche des abattements consentis en matière de succession, avant une **révision profonde des barèmes**, plus soucieuse des perspectives économiques liées au vieillissement de la population et qui seule aurait pu limiter réellement l'incidence de la réforme de l'usufruit sur les conjoints survivants dont le patrimoine est le plus élevé, votre rapporteur général avait proposé un amendement **portant l'abattement du conjoint survivant de 76.000 euros à 100.000 euros<sup>2</sup>**. Compte tenu de son coût, plus de 80 millions d'euros, la mesure n'avait pu être adoptée en loi de finances.

Il lui avait été préféré une disposition facilitant les changements de régime matrimoniaux. Le régime de la communauté universelle permet en effet d'éviter les conséquences induites par la revalorisation du barème de l'usufruit. L'article 19 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit ainsi que *« les actes portant changement de régime matrimonial, passés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2005, en vue de l'adoption d'un régime communautaire, ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor »*.

Pour pertinente qu'elle soit, cette mesure n'a pas permis de résoudre l'ensemble des difficultés rencontrées par les conjoints survivants situés au-dessus du seuil de taxation. En effet, un changement de régime matrimonial est un acte lourd de conséquences civiles. Il ne peut notamment être retenu par la catégorie professionnelle des entrepreneurs indépendants confrontés à la nécessité de maîtriser les risques de créances professionnelles.

---

<sup>1</sup> Simulation effectuée en prenant comme hypothèse un conjoint survivant âgé de 78 ans, âge moyen auquel le conjoint survivant hérite.

<sup>2</sup> Ceci aurait eu pour effet, dans le cas présenté par le tableau ci-dessus, de rehausser le seuil de taxation à 666.000 euros. Un abattement de 150.000 euros aurait pour effet de rehausser le seuil de taxation dans l'exemple ci-dessus à 1.000.000 d'euros.

Pour cette raison, il est proposé de compléter le dispositif d'accompagnement de la réforme, très nécessaire, de l'article 669 du code général des impôts relatif au barème de l'usufruit par une mesure prévoyant un différé de paiement sans intérêt des droits de mutation par décès supportés par le conjoint survivant à raison de sa résidence principale.

Il est proposé d'intégrer dans le dispositif les frères et sœurs de plus de cinquante ans vivant avec le défunt depuis plus de cinq années afin de pallier aux difficultés liées aux droits particulièrement élevés que prévoit l'article 777 du code général des impôts pour les mutations entre frères et sœurs.

Le coût du présent article additionnel est avant tout un coût de trésorerie pour l'Etat. Compte tenu des principes de répartition entre pouvoirs législatifs et réglementaires en ce qui concerne les règles applicables au paiement de l'impôt, il est proposé, comme c'est déjà le cas pour tous les dispositifs de paiement fractionné ou différé, de renvoyer au décret pour les modalités d'application du présent article.

Cet article additionnel a déjà été examiné à l'occasion de l'examen de la première partie de la loi de finances pour 2005 le 26 novembre 2004. L'amendement avait été retiré par votre rapporteur général, le gouvernement considérant qu'il pouvait régler ce problème par la voie réglementaire. Il a pris l'engagement de le faire avant la discussion du projet de loi de finances rectificative, sous le contrôle de la commission des finances. M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire ajoutait : *« si le gouvernement ne parvient pas à proposer une solution avant cette échéance, il acceptera un amendement de la commission sur ce point lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative »*.

Votre rapporteur général est toujours en attente d'une rédaction. Il convient donc de déposer à nouveau le même **amendement** qu'en première partie du projet de loi de finances pour 2005.

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

## II. – AUTRES DISPOSITIONS

### ARTICLE 49

#### *Financement des programmes de dépistage du cancer, de vaccinations et de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le VIH et les infections sexuellement transmissibles*

**Commentaire :** le présent article tend à reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2006 la recentralisation, au profit de l'Etat, des compétences en matière de dépistage du cancer, de vaccination et de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le VIH et les infections sexuellement transmissibles. Il tend, en outre, à préciser les modalités de financement de cette recentralisation de compétences.

### I. LE DROIT EXISTANT

#### *A. DES COMPÉTENCES DÉVOLUES AUX DÉPARTEMENTS DEPUIS 1983*

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 avait doté les départements d'une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale et en matière de prévention sanitaire, en raison de sa proximité des besoins locaux et de sa faculté à assurer une certaine cohérence territoriale.

Le département était donc, depuis lors, compétent en matière de protection sanitaire de la famille et de l'enfance, de lutte contre les « fléaux sociaux » (prophylaxie de la tuberculose et des maladies sexuellement transmissibles), de dépistage précoce des affections cancéreuses, de surveillance après traitement des anciens malades et des actions de lutte contre la lèpre.

Toutefois, l'Etat a conservé une compétence résiduelle dans certains domaines limitativement énumérés par la loi, soit dans des domaines financés par la sécurité sociale, soit pour des prestations faisant appel à la solidarité nationale, comme la lutte contre le Sida.

Cette architecture a été modifiée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui a confié à l'Etat l'entière responsabilité des campagnes de prévention et de lutte contre les grandes maladies, conformément aux recommandations de notre collègue Michel Mercier, rapporteur de la mission d'information du Sénat chargée de

dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales<sup>1</sup>.

## **B. UNE RECENTRALISATION PRÉVUE PAR LA LOI RELATIVE AUX RESPONSABILITÉS LOCALES**

### **1. Une compétence qui relèvera de l'Etat, sauf en cas de convention signée avec les départements**

L'article 71 de la loi du 13 août 2004 précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales a prévu la **recentralisation de ces compétences**.

**Toutefois, les collectivités territoriales, et en particulier les départements, peuvent, dans le cadre de conventions signées avec l'Etat, conserver la compétence relative à la mise en œuvre de certains programmes de santé relevant de l'Etat**, notamment des programmes de dépistage des cancers (article L. 1423-2 du code de la santé publique), de vaccination (articles L. 3111-11 et L. 3111-11 du même code), de lutte contre la tuberculose et la lèpre (articles L. 3112-2 et L. 3112-3 du même code), de lutte contre le virus de l'immunodéficience humaine et contre les infections sexuellement transmissibles (article L. 3121-1 du même code).

**Ces conventions sont destinées à encadrer les modalités d'exercice de ces compétences par les départements.** Elles définissent notamment des objectifs, distinguent des catégories de bénéficiaires, énumèrent les moyens mis en œuvre, prévoient la transmission de données à l'Etat, mettent en place une évaluation des actions entreprises et assurent la coordination des différents intervenants. **Elles prévoient également le montant de la subvention qui sera versée par l'Etat, afin de permettre aux départements de financer l'exercice des compétences qu'ils décideraient de conserver.**

En application de l'article 199 de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales, ces dispositions sont destinées à entrer **en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005**.

### **2. Les modalités financières de cette recentralisation**

L'article 119 de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales précise le cadre financier général dans lequel s'inscrivent les transferts de compétences opérés par cette loi et prévoit, en particulier, une compensation financière des charges nouvelles supportées par les collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> Michel Mercier, « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », rapport d'information n° 447 (1999-2000).

Le deuxième alinéa du I de cet article dispose que « *les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat, à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts* ».

La recentralisation des compétences précédemment mentionnées en matière sanitaire constitue une « *réduction brute des charges* » au sens de l'article 119 de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales. Toutefois, **cette réduction ne pourra être appréciée qu'une fois connues les décisions des départements s'agissant des compétences qu'ils entendent continuer d'exercer** – et donc une fois qu'ils auront signé des conventions avec l'Etat, procédure pour laquelle aucune date limite n'est actuellement prévue.

## **II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

### ***A. UN REPORT DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2006***

Compte tenu de cette donnée, le **I** du présent article complète l'article 199 de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales afin de prévoir le **report au 1<sup>er</sup> janvier 2006, au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2005, de l'entrée en vigueur des transferts des compétences** relatives au financement des programmes de dépistage du cancer, de vaccinations et de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le VIH et les infections sexuellement transmissibles, prévus par l'article 71 de cette même loi.

En outre, le premier alinéa du nouvel article 199-1 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, introduit par le **II** du présent article, prévoit que **les conventions** précédemment mentionnées **doivent être signées entre l'Etat et les départements avant le 31 juillet 2005**, afin de permettre les ajustements nécessaires en loi de finances pour 2006.

### ***B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DES COMPÉTENCES***

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 199-1 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, introduit par le **II** du présent article, prévoient les modalités de financement de la recentralisation de ces compétences, comme du maintien de la compétence départementale.

## **1. L'absence de signature d'une convention entraînera une diminution de la dotation globale de fonctionnement**

Le deuxième alinéa de l'article 199-1 précité prévoit une réfaction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour les départements qui n'auront pas signé de convention avec l'Etat au 31 juillet 2005.

Ceux-ci verront en effet leur DGF pour 2005, qui sert au calcul de leur dotation pour 2006, réduite d'un montant égal à la dotation générale de décentralisation (DGD) attribuée lors du transfert initial de compétence en direction des départements<sup>1</sup> – c'est-à-dire en 1983 – actualisée du taux d'évolution cumulé de la dotation générale de décentralisation jusqu'en 2005.

Il est précisé que **cette réduction portera sur la dotation de compensation**, prévue à l'article L. 3334-7 du code général des collectivités locales.

## **2. Les dispositions prévues pour les départements ayant signé une convention**

Pour les départements qui auront signé une convention au 31 juillet 2005, le troisième alinéa de l'article 199-1 précité prévoit que, tant que les conventions ne sont pas dénoncées, les subventions versées aux départements en application de ces conventions sont constituées du montant conservé par le département au titre de la DGD perçue chaque année, relative à la compétence en question : **ces départements continueraient donc à percevoir le montant de la DGD qu'ils perçoivent actuellement au titre de chacune des compétences qu'ils décideraient de conserver.**

**En cas de dénonciation de la convention, des modalités particulières sont prévues.** Ainsi, la dénonciation d'une convention en année n entraîne, en année n + 1, une réduction de la DGF d'un montant égal à la DGD attribuée lors du transfert initial de compétence en direction des départements, actualisée du taux d'évolution cumulé de la DGD jusqu'à l'année n + 1.

---

<sup>1</sup> *Le transfert des compétences opéré en 1983 avait en effet été compensé aux départements dans le cadre de la dotation globale de décentralisation. Le montant du droit à compensation des départements s'élevait en 1983 à 78,917 millions d'euros et a ensuite évolué comme la DGD, c'est-à-dire selon le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.*

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Sur proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Compte tenu de l'analyse qui précède, le report d'un an de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 71 de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et les modalités financières proposées par le présent article paraissent justifiées.

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

## ARTICLE 50

### *Autorisation de dispositifs de garantie de l'Etat au sens de l'article 61 de la LOLF*

**Commentaire : le présent article a pour objet d'autoriser les garanties qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une autorisation du Parlement en application de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003.**

#### **I. LE RÉGIME DES GARANTIES PRÉVU PAR LA LOLF**

##### **A. LES DISPOSITIONS ISSUES DE LA LOLF**

L'article 61 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que « *dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation. Une annexe récapitulant les garanties de l'Etat qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004* ».

**Il pose ainsi le principe selon lequel l'octroi de la garantie de l'Etat relève du domaine exclusif des lois de finances.**

L'article 34 de la LOLF dispose par ailleurs que, dans sa seconde partie, la loi de finances de l'année autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime d'une part, et autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement, d'autre part.

Sur le plan de la comptabilité patrimoniale de l'Etat, l'article 30 de la LOLF énonce que « *la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations* » et s'inspire de celle des entreprises. Or, le code de commerce (articles L. 123-12 et L. 123-13) et le plan comptable général imposent aux sociétés commerciales de présenter une annexe aux bilans et comptes de résultat annuels. Cette annexe doit comporter « *toutes les informations d'importance significative destinées à compléter et à commenter celles données par le bilan et le compte de résultat* », et notamment le montant des engagements financiers<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'appellation de « hors-bilan », qui ne figure plus dans le code de commerce et le plan comptable, reste fréquemment utilisée par les entreprises pour désigner la partie de l'annexe qui traite des engagements. Elle continue d'être employée dans la comptabilité de l'Etat pour enregistrer la dette garantie (classe 8 du plan comptable de l'Etat).



L'article 54 prévoit en conséquence que doit être joint au projet de loi de règlement le compte général de l'Etat qui comprend une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat.

Selon les dispositions de l'article 58 de la LOLF, ce compte devrait faire l'objet d'une certification de la Cour des comptes, et d'un compte-rendu des vérifications que la Cour des comptes aura opérées.

#### ***B. UNE PREMIÈRE APPLICATION DE LA LOLF DANS L'ARTICLE 80 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2003***

L'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003<sup>1</sup> visait à appliquer l'article 61 de la LOLF en validant en loi de finances les dispositifs de garantie existants qui n'avaient pas été pris par une loi de finances. Le délai de trois ans prévu par l'article 61 était en effet arrivé à expiration. La portée de cette autorisation doit être appréhendée à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 2001-448 du 25 juillet 2001 sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a en effet estimé que *« la sanction d'un éventuel défaut d'autorisation ne saurait être la caducité des garanties accordées ; qu'en effet, une telle conséquence serait de nature à porter atteinte à l'égalité devant les charges publiques et, en cas d'une lésion d'une particulière gravité, au droit de propriété »*. Pour le Conseil constitutionnel, *« il ressort au demeurant des travaux parlementaires que l'article 61 a pour objet d'assurer l'information du Parlement sur les garanties accordées par l'Etat et non de frapper de caducité celles qui, accordées dans le passé, n'auraient pas été autorisées dans les délais prévus »*.

En conséquence de l'article 80 ont été approuvées par le Parlement les 19 garanties suivantes existantes, qui n'avaient jamais fait l'objet jusqu'alors d'une disposition en loi de finances :

- la garantie accordée à la Caisse nationale d'épargne par l'article L. 518-26 du code monétaire et financier ;
- la garantie accordée aux sommes déposées sur le premier livret des caisses d'épargne et de prévoyance par l'article L. 221-8 du code monétaire et financier ;
- la garantie accordée, par arrêté du 12 octobre 2000 du ministre de l'économie des finances et de l'industrie, à certains prêts octroyés par la Caisse des dépôts et consignations ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

- les garanties accordées aux prêts consentis par le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs, devenu Entenial, en application de l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitat ;

- les garanties accordées aux prêts consentis par le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs, devenu Entenial, pour la construction de logements à usage principal d'habitation, en application des articles R. 314-1 à R. 314-3 du code de la construction et de l'habitat ;

- la garantie mentionnée au second alinéa de l'article 4 de la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit ;

- les garanties accordées dans le cadre de la liquidation amiable des sociétés de développement régional Lordex, Picardie et Centrest, et validées par l'article 80 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;

- la garantie tendant à l'apurement par l'Etat du report à nouveau de la gestion des fonds Codevi centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, si ce report à nouveau est négatif, en application de la convention du 30 décembre 1994 entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Etat ;

- la garantie accordée aux emprunts contractés en 2003 par l'Unedic par l'article 97 de la loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 sur la sécurité financière ;

- la garantie accordée, à parité avec la société Euro Disney SCA, au département de Seine-et-Marne en application de l'article 20 de la convention du 24 mai 1987 relative à la création et l'exploitation d'Eurodisneyland en France ;

- la garantie accordée à la caisse centrale de réassurance par les articles L. 431-4, L. 431-5, L. 431-9 et L. 431-10 du code des assurances pour pratiquer les opérations d'assurance prévues à ces articles ;

- la garantie accordée, dans la limite de 50 millions d'euros, et pour une durée maximale de 10 ans à compter du 2 août 1999, à l'emprunt contracté par l'organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (Eumetsat) dans le cadre de la participation de la France au programme européen de satellites météorologiques polaires ;

- la garantie accordée, par arrêté du 3 décembre 1981 du ministre de l'économie et des finances, à la caisse nationale des autoroutes ;

- la garantie accordée à la caisse nationale du Crédit agricole en application de l'article 673 du code rural ancien ;

- les garanties accordées à des établissements de crédit en application de l'article 10 de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés ;

- les garanties accordées aux prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres en vue de réaliser des investissements sur le territoire français ainsi que dans les Etats d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique et dans les pays et territoires d'outre-mer ;

- la garantie accordée en application de la loi n° 93-20 du 7 janvier 1993 relative à l'institution d'une garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'œuvres d'art ;

- la garantie accordée au crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises en application de la loi n° 53-80 du 7 février 1953.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article propose de compléter l'article 80 de la loi de finances rectificative en proposant à l'approbation du Parlement 14 nouvelles garanties qui n'avaient pas fait jusque alors l'objet d'une disposition en loi de finances. **L'inventaire réalisé en 2003 n'était en effet pas exhaustif.** Les garanties visées par le présent article sont les suivantes :

- la garantie des conventions de réservation de logements familiaux au profit des personnels civils et militaires que le ministère de la défense peut conclure auprès de sociétés d'économie mixte, de sociétés anonymes ou d'offices publics d'habitation à loyer modéré, sur la base des articles R.314-5 et R.314-18 du code de la construction et de l'habitation ;

- la garantie des conventions de réservation de logements familiaux au profit des personnels civils et militaires relevant de son autorité que le ministère de la défense a conclues en 2003 avec la Société Nationale Immobilière (S.N.I.) ;

- la garantie de l'occupation permanente des logements réservés destinés à être loués aux fonctionnaires civils et militaires de l'État et aux agents de l'État dans le cadre des conventions conclues avant le 31 décembre 2003, avec des organismes gestionnaires de logements sociaux ou des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ;

- la garantie de l'Etat accordée au financement des régimes spécifiques de retraites versées aux personnels de chemins de fer secondaires d'intérêt général ou de voies ferrées d'intérêt local (chemin de fer de la Mure et la ligne Lyon-Croix Rousse, pensions des anciens agents des chemins de fer

d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée, des transports urbains tunisiens et marocains et du chemin de fer franco-éthiopien) ;

- la garantie de l'Etat accordée au financement d'un complément de pensions aux conducteurs routiers, partis à la retraite à 60 ans, soit à l'issue de leur activité pour ce qui est notamment de certains salariés des transports routiers, soit à l'issue de leur congé de fin d'activité s'ils ont un nombre insuffisant de trimestres pour bénéficier d'une pension à taux plein du régime général ;

- la garantie de l'Etat accordée au financement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers de marchandises géré par le Fonds national de gestion paritaire du congé de fin d'activité (FONGECFA) et au financement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers de voyageurs géré par l'Association nationale de gestion paritaire du congé de fin d'activité (AGECFA) ;

- les engagements de garantie de l'Etat liés à l'exécution du contrat de concession pour le financement, la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation du Grand Stade à Saint-Denis passé entre l'État et la société consortium Grand Stade SA (articles 3 et 39 du contrat de concession et annexes 7 et 9), figurant dans la loi n° 96-1077 du 11 décembre 1996 ;

- les engagements de l'Etat pris dans le cadre du jugement rendu le 13 mars 1998 par le tribunal de grande instance de Paris, homologuant le plan de continuation de l'activité de la Fédération française des sports de glace (FFSG) ;

- la garantie de l'Etat accordée par le ministre chargé de l'économie dans le cadre des concessions accordées par l'État pour la construction, l'entretien et l'exploitation des aéroports, conformément aux dispositions des cahiers des charges des concessions aéroportuaires établis en conformité avec le cahier des charges type approuvé par le décret n° 97-547 du 29 mai 1997 ;

- la garantie accordée par l'Etat, en application de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 modifiée, aux emprunts de la Compagnie nationale d'aménagement de la région Bas-Rhône et du Languedoc (BRL) souscrits entre 1980 et 1994 ;

- la garantie accordée par l'Etat aux emprunts contractés par le Crédit Foncier de France, en application de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 modifiée et des arrêtés des 1<sup>er</sup> avril 1982 et 27 juin 1985, et transférés à la Compagnie de Financement Foncier en application de l'article 110 de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 ;

- la garantie accordée par l'Etat aux prêts participatifs technologiques octroyés par le Fonds Industriel de Modernisation en application de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 modifiée, et repris par la Caisse des dépôts et consignations en application de la convention du 23 août 1990 ;

- la garantie de l'Etat dont bénéficie la Caisse nationale des industries électriques et gazières dans le cadre de l'article 22 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au secteur public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, pour les périodes validées antérieures au 31 décembre 2004 pour le service des prestations d'assurance vieillesse des industries électriques et gazières, ne relevant pas du champ des conventions financières avec le régime général de sécurité sociale et les fédérations d'institutions de retraite complémentaire ;

- la garantie de l'Etat accordée pour couvrir les pertes de change subies par la Banque de France dans les conditions prévues par l'article L.141-2 du code monétaire et financier telles que précisées par la convention du 31 mars 1999 modifiée entre l'Etat et la Banque de France.

L'Assemblée nationale a adopté au présent article un amendement de précision.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Comme à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2003,  **votre rapporteur général n'a pu disposer des éléments lui permettant d'apprécier l'étendue financière des engagements souscrits par l'Etat au titre des garanties précitées.**

Il devra attendre le **compte général de l'administration des finances pour 2004**, qui sera joint au projet de loi de règlement. Celui-ci récapitulera, en application de l'article 80 de la loi de finances rectificative précitée, pour chaque dispositif de garantie de l'Etat :

- le régime de la garantie autorisée, y compris son éventuelle rémunération ;

- une analyse de risque faisant apparaître l'exposition brute de l'Etat et son exposition nette, tenant compte des possibilités d'atténuation ou de récupération des charges susceptibles d'être exposées au titre de la garantie ;

- chaque opération ayant, dans le cadre de ce dispositif, bénéficié de la garantie de l'Etat au cours des deux années écoulées ;

- les charges résultant, pour l'Etat, des appels en garantie effectués au cours des cinq années écoulées.

Pour l'exercice 2004, l'annexe précisera les conditions dans lesquelles il semble possible au Gouvernement de faire rémunérer les garanties de l'Etat.

Votre rapporteur général remarque par ailleurs que le délai de trois ans fixé par l'article 61 de la LOLF est désormais dépassé et que les garanties faisant l'objet du présent article ont visiblement fait l'objet d'un inventaire tardif de la part des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La longueur de la liste ci-dessus témoigne du manque de rigueur avec lequel l'Etat a octroyé, pendant très longtemps, de multiples garanties, sans véritable souci d'une bonne gestion de son propre patrimoine : manifestement, aucune récapitulation claire des engagements pris n'était disponible...

C'est l'un des grands mérites de la LOLF que de faire enfin émerger des préoccupations de gestion patrimoniale.

Votre rapporteur général note enfin, quand bien même l'article 34 de la LOLF (la loi de finances de l'année, dans sa deuxième partie, autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime) ne sera applicable qu'à compter du projet de loi de finances pour 2006, que la tentation d'inscrire des garanties dans des lois simples demeure vive, comme en témoigne la garantie de l'Etat dont bénéficie la Caisse nationale des industries électriques et gazières dans le cadre de l'article 22 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au secteur public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

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

## ARTICLE 51

### *Octroi de la garantie de l'Etat à la Caisse française de développement industriel (CFDI) dans le cadre du plan de financement d'Alstom de 2004*

**Commentaire : le présent article tend à assurer la participation de l'Etat à la préservation de l'activité commerciale d'Alstom par l'octroi d'une garantie d'un montant maximum de 1.250 millions d'euros, via la Caisse française de développement industriel, dans le cadre d'un programme syndiqué de cautions de marché, ouvert, au profit de la société, à compter du 2 août 2004, pour une durée de 24 mois, dans la limite d'un encours de 8 milliards d'euros.**

## **I. L'AGGRAVATION DE LA SITUATION D'ALSTOM**

### **A. UN GROUPE EN SÉRIEUSE DIFFICULTÉ**

Depuis 2000, Alstom est en difficulté, pour des raisons, à l'origine, tant techniques que conjoncturelles :

- conséquences de défauts de fonctionnement, en 2000, de turbines à gaz de grande puissance (GT 24 et GT 26), développées à partir de technologies acquises auprès du groupe helvético-suédois (ABB). Il en a coûté au groupe, au total, près de 3,5 milliards d'euros (remise en état, frais de contentieux, pénalités...). 738 millions d'euros de provisions demeuraient inscrits, à ce titre, dans les comptes d'Alstom au 31 mars 2004 ;

- problèmes rencontrés, en 2002, sur des trains régionaux livrés dans le cadre de la privatisation des chemins de fer britanniques (retards de livraison, financement de programmes de fiabilisation des matériels, compensations offertes aux clients...) ;

- recul d'activités, à partir de l'automne 2001, sur le marché de la croisière affectant les résultats du groupe dans le domaine de la construction navale (des financements avaient été accordés à certaines institutions financières, à hauteur de près de 1,5 milliard d'euros au 31 mars 2002, pour faciliter les ventes. Des intérêts étaient détenus, sans titre de propriété, dans diverses entités non consolidées. Au 31 mars 2004, 329 millions d'euros étaient encore inscrits au bilan en contrepartie).

Dans ces conditions, les conditions de liquidité du groupe sont devenues de plus en plus tendues tandis que s'enclenchait une spirale dans laquelle la méfiance des milieux bancaires et financiers et celle des clients d'Alstom se « confortaient mutuellement ».

Les prises de commande entre avril et septembre 2003 accusaient un recul de 25 %, à données comparables, par rapport à 2002, pour des raisons liées, non seulement à la conjoncture, mais aussi à des difficultés de cautionnement (à assurer aux clients).

Le spectaculaire redressement (+ 51 %) du second semestre de l'exercice 2003-2004<sup>1</sup> a eu pour contrepartie une très forte demande de cautions bancaires. Le résultat opérationnel s'est certes amélioré (+ 300 millions d'euros), mais pas le résultat d'exploitation, qui est resté déficitaire (de 871 millions d'euros), ni le résultat financier (- 460 millions d'euros, sous l'effet de l'augmentation des charges d'intérêt et des commissions sur cautions, garanties et emprunts).

Les pertes de la société atteignaient 1,8 milliard d'euros (soit 10 % du chiffre d'affaires) dans les derniers résultats publiés.

## ***B. DES PLANS DE SAUVETAGE SUCCESSIFS***

Des plans successifs se sont succédés pour redresser la situation d'Alstom.

### **1. Le plan « Restore value » de mars 2002**

- Un premier plan drastique de restructuration dénommé « *Restore value* » prévoyait, en mars 2002, des cessions d'actifs non stratégiques (900 millions d'euros) et d'actifs immobiliers (750 millions d'euros), ainsi qu'une augmentation de capital (environ 500 millions d'euros), en vue de ramener le ratio dette/fonds propres de 95 %, en 2002, à 20 % en 2005.

**Aucun métier stratégique ne devait être cédé** : pourtant, le nouveau PDG du groupe, M. Patrick Kron, décidait, en 2003, la vente à Siemens, du secteur des turbines industrielles<sup>2</sup> et engageait des négociations en vue de la cession à Areva de l'activité Transmission et distribution.

Un programme de 500 millions d'euros d'économies en deux ans était annoncé. Malgré cela, l'aggravation de la situation financière du groupe rendait très difficile le renouvellement de ses lignes de crédit<sup>3</sup> et la réalisation de l'augmentation de capital prévue.

---

<sup>1</sup> A périmètre d'activité analogue, du fait, notamment, du progrès des commandes asiatiques.

<sup>2</sup> Turbines à gaz de faible et moyenne puissance et turbines à vapeur.

<sup>3</sup> Les conditions en étaient rendues de plus en plus rigoureuses (possibilité d'exiger le remboursement anticipé ou immédiat à un certain niveau d'endettement ou en cas de refus, par les actionnaires, de l'augmentation de capital envisagée).



## **2. Le plan du 22 septembre 2003**

Durant l'été 2003, Alstom, confronté au risque de ne pas pouvoir honorer ses dettes de court terme, mettait au point un plan de refinancement négocié avec les banques et l'Etat.

- Dans sa première version, le plan prévoyait une participation de 300 millions d'euros de l'Etat à la prochaine augmentation de capital du groupe qui en aurait fait son principal actionnaire (à hauteur de 31,5 % de l'ensemble des droits).

Mais l'accord conclu entre le groupe, ses banques créancières et l'Etat, devait être renégocié, après avoir été notifié à Bruxelles qui entendait empêcher la mise en œuvre de mesures « irréversibles » constitutives d'une aide d'Etat.

C'est ainsi que la participation de 300 millions d'euros de l'Etat au capital d'Alstom était remplacée par la souscription de titres subordonnés à long terme (20 ans), convertibles en actions.

Le plan comportait, comme le montre le tableau ci-après, trois volets destinés à répondre aux différents besoins du groupe :

- en fonds propres (pour réduire son endettement) ;
- en liquidités (afin d'assurer son fonctionnement courant) ;
- en cautions (en vue de faciliter ses activités commerciales).

La commission retirait dès lors sa menace d'injonction de suspension des mesures envisagées, dont l'examen de la conformité avec les règles européennes relatives aux aides d'Etat devait, néanmoins, se poursuivre jusqu'à l'été 2004.

**Le plan du 22 septembre 2003**

(en millions d'euros)

	<b>Banques</b>	<b>Etat</b>
<b>1. Fonds propres et prêts</b>		
Augmentation de capital	300	-
Obligations remboursables en actions	900	-
Titres subordonnés à long terme	-	300 (à 20 ans) convertibles en actions
Prêt subordonné	1.200	200 (à 15 ans) 300 (à 5 ans)
<b>2. Trésorerie</b>		
Liquidités à court terme	300	1.200 (a)
<b>3. Garanties</b>		
Cautions commerciales	3.500	contre-garantie à hauteur de 65 %
<b>TOTAL</b>	<b>2.700 M€ de concours</b> <b>3.500 M€ de cautions</b>	<b>2.000 + contre-garantie de 65 % sur</b> <b>3.500 millions d'euros de cautions</b>

(a) Apportés par la Caisse des dépôts et consignations.

La couverture des besoins de liquidité était assurée par l'émission de billets de trésorerie, souscrits par la Caisse des dépôts et consignations (dont 100 millions d'euros renouvelables jusqu'à l'encaissement par Alstom du produit de la vente à Areva du secteur Transmission et distribution).

L'Etat apportait sa contre-garantie aux 3,5 milliards d'euros de cautions émis par les banques.

Ses prêts subordonnés étaient octroyés par l'intermédiaire de la Caisse française de développement industriel<sup>1</sup> (à hauteur de 300 millions d'euros) ou, pour le plus long terme, du compte d'affectation spéciale n° 902-24 (produits des privatisations).

Ces mesures n'empêchaient pas, comme indiqué plus haut, une détérioration des résultats du groupe (hormis le résultat opérationnel), malgré une reprise des commandes, en raison de l'augmentation des charges financières (intérêts, commissions) et de restructurations (retraites anticipées...).

Des tensions sur la liquidité de la société se manifestaient à nouveau, rendant nécessaire un troisième plan de financement.

Alstom prévenait ses banques créancières, au début du mois de mars 2004, qu'au vu de ses comptes qui allaient être arrêtés le 31, elle serait en mesure de respecter ses engagements concernant sa dette, mais pas ceux relatifs à sa situation nette, ni à ses ratios d'exploitation.

<sup>1</sup> CFDI.

### 3. Le plan de l'été 2004

Un nouveau plan global de financement comportant de nouveaux engagements était donc élaboré sans plus attendre, dont les principaux éléments allaient être approuvés, d'abord par la Commission européenne, sous conditions, le 7 juillet, puis par l'Assemblée générale des actionnaires, deux jours plus tard, le 9, en ce qui concerne les opérations portant sur le capital du groupe.

Deux séries de mesures étaient prévues concernant respectivement :

- une nouvelle augmentation de capital ;
- un programme supplémentaire de caution de marché destiné à préserver l'activité commerciale de la société.

<b>Le plan de juillet 2004 (en millions d'euros)</b>	
<b>1. Augmentation de capital</b>	
- souscription préférentielle des actionnaires .....	1.200
- souscription de l'Etat et de la CFDI <sup>(1)</sup> .....	500 <sup>(2)</sup>
- autres prêteurs subordonnés et seniors <sup>(1)</sup> .....	700
<b>TOTAL</b> .....	<b>2.400</b>
<b>2. Cautions</b>	
- encours maximum .....	8.000
- garanties (25 %) .....	2.000
<i>dont :</i>	
<i>Alstom</i> .....	700
<i>Etat</i> .....	1.250
<i>Banques</i> .....	50
<i>(1) Compensations de créances.</i>	
<i>(2) Dont 170 à 185 millions d'euros en numéraires, et 300 millions d'euros de titres subordonnés, acquis en décembre 2003, convertis en actions.</i>	

Le produit effectif de l'augmentation de capital « classique », avec droit préférentiel de souscription, a dépassé les prévisions, son montant atteignant finalement 1,5 milliard d'euros, au lieu de 1,2 milliard d'euros.

En revanche, celle réservée aux créanciers n'a été souscrite qu'à hauteur de 38 % de ce qui était attendu<sup>1</sup>, signe d'un certain scepticisme des établissements concernés quant aux perspectives d'avenir du groupe...

Le total recueilli par la société a atteint finalement 1,748 milliard d'euros, la participation de l'Etat (y compris la CFDI) représentant désormais un peu plus de 20 % du capital (21,4 %).

Quant au programme de cautions, son plafond se situe à 8 milliards d'euros et sa durée ne saurait dépasser 24 mois.

Les garanties devront rester égales à 25 % du total de l'encours des cautions, au fur et à mesure de leur amortissement qui bénéficiera en priorité à l'Etat et aux banques.

Cette facilité syndiquée sera réalimentée, pendant la période autorisée, à hauteur des amortissements de cautions existantes, dans la limite du plafond susvisé.

## **II. L'AIDE PROPOSÉE**

### ***A. LES DISPOSITIONS PRÉVUES***

Dans ce cadre, le présent article prévoit que l'Etat apporte sa garantie à la CFDI, pour un montant maximum de 1,250 milliard d'euros, au titre des opérations de contre-garantie des cautions reprises ou émises dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du dispositif concerné.

Cette contre-garantie couvrira, en cas de défaillance d'Alstom, les pertes des banques et autres établissements garants de la société.

Elle se substitue à celle visée au II de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003.

Si son montant est plus faible que celui de cette dernière (1,250 milliard d'euros au lieu de 2,275 milliards d'euros), elle s'applique, en revanche, à un sous-jacent plus élevé : 8 milliards d'euros (contre 3,5 milliards d'euros).

Ce nouveau programme de cautions étant entré en application le 2 août 2004 (jusqu'au 2 août 2006), sa validation par le Parlement, à travers l'approbation du présent article, est donc, en partie, rétroactive.

---

<sup>1</sup> Soit 240 millions d'euros de créances compensées.

Le risque de mise en jeu réelle de la surgarantie ainsi accordée par l'Etat est difficile à apprécier.

Il est à espérer que la société accentue, dans la durée, le redressement limité de ses performances opérationnelles constaté lors de son dernier exercice (2003-2004).

Votre rapporteur général souhaite également que les trois plans successifs évoqués ci-avant n'aient pas consisté à « reculer pour mieux sauter », retardant seulement un démantèlement qui serait inéluctable.

### ***B. LES CONDITIONS DE BRUXELLES***

La Commission européenne, en tout état de cause, a assorti son acceptation de l'aide publique apportée à la société de « mesures compensatoires » sévères : ses cessions devront porter sur 1,5 milliard d'euros (soit 10 % du périmètre d'activité, en plus des 20 % prévus par le programme « *Restore value* » : sont ainsi notamment concernées les chaudières industrielles, les activités « transport », en Australie et Nouvelle-Zélande, et les locomotives de fret en Espagne...).

La Commission européenne considère comme essentielle, « *pour dissiper tous les doutes relatifs à la viabilité à long terme de l'entreprise* », la conclusion par Alstom de partenariats industriels, particulièrement « *dans les métiers pour lesquels les distorsions de concurrence dues aux aides sont les plus sensibles* » (il s'agit des domaines des transports et de l'énergie).

Ces accords devront être passés, sauf exception, avec des entreprises qui ne sont pas contrôlées par les pouvoirs publics français, *de jure* ou *de facto*.

La France est notamment rappelée, à l'occasion, par Bruxelles, au respect de ses engagements en terme d'ouverture de son marché du matériel ferroviaire. Toute acquisition d'Alstom, dans le domaine du transport, se trouve exclue de ce fait pendant les quatre prochaines années.

**Votre commission des finances, consciente de l'extrême gravité de la situation d'un des fleurons de l'industrie française et du caractère inévitable des conditions imposées par la Commission européenne, n'entend pas priver Alstom du « ballon d'oxygène » qui lui est offert par le présent article.**

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

## ARTICLE 52

### *Octroi de la garantie de l'Etat à la Caisse régionale du Crédit agricole de la Corse dans le cadre du traitement des dossiers de surendettement des agriculteurs corses*

**Commentaire :** le présent article vise à accorder la garantie de l'Etat à la Caisse régionale du Crédit agricole (CRCA) de Corse sur les échéanciers en principal et les intérêts résultant des plans de remboursement que la CRCA de Corse s'est engagée à conclure avec les exploitants agricoles de Corse surendettés, dans le cadre d'un protocole d'accord signé le 29 janvier 2004 entre l'Etat, la CRCA de Corse et les représentants des agriculteurs de Corse.

#### **I. LA QUESTION DU SURENDETTEMENT DES AGRICULTEURS DE CORSE**

Ainsi que votre rapporteur général l'a déjà souligné dans son commentaire de l'article 70 *quater* du projet de loi de finances pour 2005<sup>1</sup> relatif à prise en charge partielle par l'Etat des intérêts dus par les exploitants agricoles de Corse en activité au 1<sup>er</sup> janvier 1994, au titre des échéances allant de 2002 à 2010 des prêts professionnels bancaires obtenus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994 au titre de leur activité agricole pour les besoins de leur exploitation, **deux rapports conjoints confidentiels, établis par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale de l'agriculture, publiés fin 2003, portent spécifiquement sur « le désendettement des agriculteurs en Corse », pour l'un, « les mesures dites « Balladur-Juppé » relatives au désendettement des agriculteurs corses », pour l'autre.**

Ces deux rapports ont été fournis, à sa demande, à votre commission des finances, dans le courant de l'année 2004. L'essentiel des éléments chiffrés contenus dans le commentaire du présent article provient de ces deux rapports d'inspection.

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 74, tome III, 2004-2005.

D'après les informations contenues dans les deux rapports d'inspection précités, **sur 2.600 exploitants agricoles de Corse, environ un millier était, en 2003, en retard de paiement pour un montant global de l'ordre de 300 millions d'euros**, montant qui se décompose en :

- une dette bancaire de l'ordre de 180 millions d'euros à la charge de la caisse régionale du Crédit agricole (CRCA) ;

- une dette sociale de l'ordre de 100 millions d'euros auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA) ;

- une dette relative à la consommation d'eau, à hauteur de 10 millions d'euros, auprès de l'Office d'équipement hydraulique de la Corse (OEHC).

#### **A. LE MONTANT ACTUEL DE LA DETTE BANCAIRE DES AGRICULTEURS DE CORSE**

La dette bancaire globale des agriculteurs de Corse était évaluée en 2003 à un encours de 183.336.043 euros, constitué de 126,5 millions d'euros de capital restant dû (CRD) et de 56,7 millions d'euros d'intérêts normaux et d'intérêt de retard dus. En outre, cette dette bancaire globale concernait 1.857 agriculteurs.

#### **Structure en capital de l'endettement bancaire des agriculteurs de Corse au 31 octobre 2003**

(en euros)

<b>Dettes par exploitation</b>	<b>Nombre d'exploitants</b>	<b>CRD</b>	<b>Encours total</b>	<b>% du nombre</b>	<b>% du CRD</b>
Compte débiteur	105	0	327.000	5,65 %	0 %
CRD < 7.600	394	1.329.942	1.896.135	21,22 %	1,05 %
7.600 < CRD < 23.000	468	6.680.360	10.149.922	25,2 %	5,28 %
23.000 < CRD < 46.000	300	9.745.058	14.822.272	16,16 %	7,7 %
46.000 < CRD < 76.000	180	10.760.709	16.484.218	9,69 %	8,5 %
76.000 < CRD < 150.000	204	21.888.023	33.562.335	10,99 %	17,29 %
CRD > 150.000	206	76.190.496	106.094.161	11,09 %	60,18 %
<b>Total</b>	<b>1.857</b>	<b>126.594.588</b>	<b>183.336.043</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : rapport d'inspection sur le désendettement des agriculteurs en Corse, établi conjointement par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de l'agriculture et l'inspection générale des finances – 2003

D'après les informations contenues dans les rapports d'inspection précités, les agriculteurs dont le montant de CRD était supérieur à 150.000 euros en 2003 représentaient 60,2 % du CRD total. Tous les agriculteurs n'étaient toutefois pas en retard de paiement et certains avaient un retard de paiement inférieur à trois mois.

Les exploitants agricoles « à jour » ou en retard de moins de trois mois représentaient donc 18 % du CRD global et 12,4 % de l'encours global. Ils représentaient néanmoins près de 40 % du nombre d'agriculteurs endettés auprès de la caisse régionale du Crédit agricole.

Enfin, l'encours moyen des 933 agriculteurs « en retard » de paiement, dont le CRD était inférieur à 150.000 euros, s'élevait, en 2003, à 65.000 euros alors que celui des 182 agriculteurs dont le CRD était supérieur à 150.000 euros s'élevait à 547.000 euros.

#### Synthèse par groupe

	Nombre	CRD	Encours	% nombre	% CRD
À jour ou retard < 3 mois	742	22.853.754	22.853.754	40 %	18 %
En retard et inférieur à 150.000 euros de CRD	933	34.155.488	60.993.278	50,2 %	27 %
En retard et supérieur à 150.000 euros de CRD	182	69.585.346	99.489.011	9,8 %	55 %
<b>Total</b>	<b>1.857</b>	<b>126.594.588</b>	<b>183.336.403</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : rapport d'inspection sur le désendettement des agriculteurs en Corse, établi conjointement par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de l'agriculture et l'inspection générale des finances – 2003

#### **B. LES MESURES SUCCESSIVES DE DÉSENETTEMENT BANCAIRE MISES EN ŒUVRE**

La mise en œuvre de l'ensemble des mesures de désendettement des agriculteurs de Corse (désendettement bancaire, social et vis-à-vis de l'office d'équipement hydraulique de Corse) a été placée sous la **responsabilité de la commission régionale de conciliation (CRC) mise en place au cours de l'année 2000 et présidée par le Trésorier payeur général de région.**



## 1. Les mécanismes de constitution de la dette

D'après les informations contenues dans les rapports d'inspection précités, il existe plusieurs phénomènes à l'origine de la croissance exponentielle de la dette des agriculteurs de Corse, malgré les différentes mesures de désendettement qui ont pu être mises en œuvre.

La raison principale de cette croissance de la dette tient à **l'absence de paiement des échéances de prêt aux dates normales par les agriculteurs**. Cette absence de paiement a des origines multiples : exploitations agricoles incapables de dégager une trésorerie suffisante pour faire face aux échéances, surestimation des plans d'exploitation prévisionnels, aléas climatiques, évolution du marché. En outre, ponctuellement, certains emprunts dits agricoles ont pu servir à des finalités non agricoles (immobilier, placements financiers, etc.). Mécaniquement, le non remboursement d'une échéance a un effet inflationniste sur la dette puisque les échéances non payées génèrent de nouveaux intérêts ainsi que des pénalités de retard. Cette croissance est d'autant plus forte que les prêts initiaux, compte tenu des taux en vigueur dans les années 1985-1995, étaient élevés.

Enfin, il faut concéder que **la mise en œuvre ou l'annonce de plans de désendettement à des périodicités régulières a pu faire naître le sentiment chez certains exploitants qu'il n'était pas indispensable de rembourser directement les prêts contractés et que l'Etat se substituerait en cas de besoin**.

## 2. Les principales mesures historiques de désendettement bancaire

On compte, au jour d'aujourd'hui, treize plans successifs de désendettement mis en œuvre au profit des agriculteurs installés en Corse. La combinaison des principaux mécanismes de désendettement bancaire sur une durée longue a pu conduire à un **encours actuel de la dette sur certains dossiers représentant plus de quatre fois le montant des prêts initiaux contractés**. En outre, l'examen individuel de certains dossiers montre un enchevêtrement de prêts qui rend difficile la compréhension de la situation actuelle de certains agriculteurs.

- Conçue dès 1989 par une circulaire du 24 juillet 1989, cosignée par les ministres chargés de l'agriculture et du budget, et mise en œuvre entre 1991 et 1994, la **mesure dite « Nallet »** est la **dernière mesure de désendettement direct de grande envergure à destination des agriculteurs de Corse**. Elle a consisté dans la prise en charge du paiement, intégral ou partiel, de certaines échéances de prêts. Cette mesure, bien que d'un coût budgétaire élevé, de l'ordre de 67,3 millions d'euros d'après un rapport de la Cour des comptes de septembre 1996 sur *« les aides financières aux agriculteurs de Corse en difficulté »*, n'a eu qu'un impact limité en terme de désendettement et a concerné 1.060 dossiers au total.

Les raisons de l'échec de cette mesure de désendettement tiennent :

- d'une part, à son mode d'action, c'est-à-dire la prise en charge d'échéances qui incluent une part de capital et une part d'intérêts : cette mesure aurait eu un effet plus important si elle avait permis un abattement sur le capital restant dû au lieu de prendre en charge des échéances ;

- d'autre part, à l'attitude des agriculteurs bénéficiaires de la mesure et à celle du Crédit agricole : la mise en place de la mesure « Nallet » prévoyait un dispositif de nouveaux prêts pour encourager la restructuration et le développement ainsi que des subventions d'accompagnement. Mais, dans la pratique, les échéances des nouveaux prêts sont venues se substituer à celles prises en charge dans le cadre du plan de désendettement.

● En conséquence, pour faire face à de nouveaux impayés, la caisse régionale du Crédit agricole a mis en place, en 1993, des **systèmes de prêts de « sauvegarde » et de consolidation** visant notamment à consolider les échéances impayées de 1993 et 1994, pour un montant de l'ordre de 35 millions d'euros et un public concerné de 600 exploitations. Concrètement, un nouveau prêt était proposé à l'agriculteur, prêt qui intégrait à la fois des échéances impayées et éventuellement un apport de trésorerie. Ce mécanisme a également permis à la banque d'annuler des créances douteuses et de réafficher des nouveaux prêts qui intégraient, dans le nouveau capital, des intérêts et éventuellement des pénalités provenant des échéances impayées antérieures.

● **Les mesures dites « Ballardur-Juppé »** ont eu pour but de consolider les dettes des agriculteurs à jour de paiement de leurs créances en globalisant des prêts d'origine diverses – prêts bonifiés, prêts de sauvegarde, prêts d'acquisition – qui résultaient de créances dont certaines pouvaient être très anciennes.

La procédure, mise en œuvre en 1994-1995, consistait à fractionner la dette bancaire en deux parties, la première sous forme d'un prêt bonifié à 6,5 % couvrant la période 1994-2002, la seconde, dont la charge était différée pour entrer en paiement au 28 février 2003, capitalisait les intérêts cumulés pendant la période différé au taux de 7,3 %, sur treize à vingt ans. L'obtention des deux prêts était conditionnée à des règles d'éligibilité et de contrôle fixées dans une circulaire datée du 26 octobre 1994.

**D'après les informations fournies à votre rapporteur général, la dette initiale de la procédure « Ballardur-Juppé » représentait environ 15 millions d'euros.**

L'originalité du montage associé à ces prêts a permis d'entraîner un coût limité pour l'Etat puisqu'il se cantonnait à la prise en charge de la bonification d'intérêts sur la première période et conduisait à avoir un niveau d'échéance à peu près constant sur toute la durée du prêt.

Ce montage présente toutefois deux inconvénients majeurs : d'une part, le différé de remboursement porte lui-même intérêts ce qui, au final, alourdit la charge de la dette pour l'agriculteur, d'autre part, le nouveau prêt étale sur une durée de 13 à 20 ans des remboursements sur des matériels éventuellement obsolètes depuis longtemps et incorpore des intérêts et frais issus de consolidations antérieures.

Le remboursement du premier prêt à 6,5 % s'est achevé en 2003. En outre, au moment de mettre en paiement le remboursement du second prêt à 7,3 %, il est apparu que la charge était difficile à supporter car la capitalisation des intérêts du prêt sur neuf ans (soit les sept ans initialement proposés, prorogés de deux ans) aurait entraîné une augmentation brutale des remboursements.

**C'est pourquoi, la commission régionale de conciliation (CRC), instituée en 2000, chargée de résoudre le problème général de la dette agricole de Corse, a obtenu que l'Etat, la caisse régionale du Crédit agricole (CRCA) et la collectivité territoriale de Corse (CTC) prennent en charge par le biais d'une convention tripartite signée le 21 mars 2002, la bonification de ce prêt en assurant une prise en charge de taux d'intérêt pouvant aller jusqu'à 5,8 points afin d'entraîner une baisse de mensualités de 40 % environ.**

**La dépense totale engendrée par cette bonification, mentionnée par la convention, est de 9,6 millions d'euros sur cinq ans, partagée à part égale entre l'Etat, la CTC et la CRCA, soit un tiers de cette somme, 3,2 millions d'euros, à la charge de chaque entité signataire de la convention, soit 610.000 euros par an.**

**D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, sur un total de 281 dossiers de demandes dont la CRC a été saisie, 260 dossiers ont été retenus parmi lesquels 233 dossiers ont finalement été acceptés et ont fait l'objet d'une proposition par la CRC aux exploitants agricoles concernés.**

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

**Bien que participant du même objectif de désendettement des agriculteurs de Corse, les dispositions du présent article doivent être différenciées de celles de l'article 70 *quater* du projet de loi de finances pour 2005 précité qui donnent une base législative à la prise en charge partielle par l'Etat, pour les échéances allant de 2002 à 2010, des intérêts dus par les exploitants agricoles de Corse au titre des prêts professionnels bancaires obtenus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994 pour les besoins de leur exploitation.** Cette possibilité de prise en charge partielle résultait en effet du contenu de la convention tripartite du 21 mars 2002 signée entre l'Etat, la collectivité territoriale de Corse et la CRCA de Corse, prévoyant une procédure de bonification applicable aux prêts à 7,3 %, dits « Balladur-Juppé », dans le but d'alléger la charge des intérêts dus par les agriculteurs au titre de ces prêts bancaires, l'objectif étant d'abaisser le taux de ces prêts de 7,3 % à un taux de 1,5 à 2 %.

**Le présent article permet, quant à lui, de donner une base législative à l'octroi de la garantie de l'Etat pour les créances résiduelles de la procédure d'abandon de créances par la Caisse régionale du Crédit agricole de Corse organisée par un protocole d'accord en date du 29 janvier 2004, signé entre la CRCA de Corse, les représentants de l'Etat en Corse et les représentants des exploitants agricoles installés en Corse.** Ce protocole d'accord vise les agriculteurs surendettés et permet un traitement, au cas par cas, de leur niveau d'endettement et de leur capacité de remboursement.

### ***A. LE PROTOCOLE D'ACCORD DU 29 JANVIER 2004 ENTRE L'ETAT, LA CRCA DE CORSE ET LES REPRÉSENTANTS DES AGRICULTEURS DE CORSE***

La signature de la convention du 29 janvier 2004 entre l'Etat, le Crédit agricole SA et la CRCA de Corse sur les nouveaux échéanciers en principal et intérêts résultant des plans de remboursement que la CRCA de Corse s'est engagée à conclure avec les exploitants agricoles surendettés installés en Corse, dans le cadre d'un protocole d'accord, également en date du 29 janvier 2004, émane des **conclusions du rapport d'inspection conjoint précité sur le désendettement des agriculteurs en Corse datant de la fin 2003.**

## 1. L'objet du protocole

**Le protocole du 29 janvier 2004 se fixe pour but « d'apporter des solutions pérennes à la situation de surendettement bancaire des exploitants agricoles corses qui perdure depuis plus de trente années au détriment du développement de l'agriculture et de contribuer au rétablissement d'une nouvelle et confiante relation bancaire entre les agriculteurs insulaires et le Crédit agricole. En conséquence, elles décident d'unir leurs efforts pour aboutir à cet objectif, selon les conditions du protocole, dans un délai maximum de un an ».** Il prévoit que la CRCA de Corse et les exploitants agricoles endettés éligibles rechercheront une solution amiable, **au cas par cas**, avec référence à la capacité de remboursement et à la situation financière et patrimoniale de l'emprunteur.

## 2. Les bénéficiaires du protocole

### **Sont éligibles au protocole :**

- tous les exploitants agricoles, en activité ou non, en retard de paiement des dettes contractées vis-à-vis de la CRCA de Corse ;

- les exploitants agricoles à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2004 dont le capital restant dû résulte d'une ou plusieurs consolidations et / ou de prêts de sauvegarde et qui ne bénéficient pas de la bonification « Balladur - Juppé ».

**Les coopératives ne sont pas concernées et doivent faire l'objet d'un examen particulier, de même que les exploitants agricoles à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2004 dont le capital restant dû n'a fait l'objet d'aucune consolidation ou sauvegarde.**

**Sont exclues du dispositif** les personnes qui ne peuvent pas être considérées comme exploitant agricole, celles qui n'ont pas conclu de protocole d'accord avec la CRCA et toutes celles pour lesquelles un contentieux judiciaire à caractère civil est en cours. D'autres cas d'exclusion sont prévus par le protocole. L'article 5 du protocole prévoit notamment que ne sont pas concernés par cette mesure *« les exploitants agricoles à jour, éligibles à la bonification des prêts « Balladur-Juppé » dont l'instruction des dossiers est en cours, qui bénéficient déjà de mesures de désendettement similaires. Les exploitants qui le souhaitent pourront toutefois renoncer au bénéfice de la mesure d'allègement des prêts « Balladur-Juppé et saisir la Commission d'examen du surendettement des agriculteurs corses ».*

### 3. Les modalités de calcul du montant de la créance

Le montant de la créance pourra être calculé sur la base de trois méthodes, le protocole prévoyant que doivent être privilégiées :

**- pour les exploitants dont le capital restant dû au 1<sup>er</sup> janvier 2004 est inférieur à 150.000 euros**, la méthode dite « de l'abattement ». Faute de pouvoir reconstituer dans des délais raisonnables le montant du capital dû antérieurement à la consolidation « Ballardur », le montant d'origine des prêts de consolidation « Ballardur » sera retenu. La créance effective sera réduite par un abattement allant de 25 % à 45 % de ce montant, selon le nombre de consolidations effectuées et la situation de l'exploitation ;

**- pour les exploitants dont le capital restant dû au 1<sup>er</sup> janvier 2004 est supérieur à 150.000 euros**, la méthode dite « de la reconstitution du capital », qui est la plus rigoureuse, au plan technique. Cette méthode prévoit que le montant de la créance sera celui de la dette contractée au moment de la souscription du prêt réel (somme des échéances : capital et intérêts normaux prévus et figurant dans le tableau d'amortissement du contrat initial), sans tenir compte des prêts de consolidation, de sauvegarde ou « Ballardur ». Il sera soustrait de ce montant les sommes remboursées par l'exploitant et / ou par l'État à travers les mesures d'allègement du capital. Le protocole précise également les autres règles qui président au calcul de la nouvelle créance due à la CRCA de Corse.

Ainsi, l'article 3 du protocole précité du 29 janvier 2004 précise que *« la situation patrimoniale de l'emprunteur hors résidence principale, les revenus en relation directe avec l'exploitation, l'existence de patrimoine productif de revenus hors exploitation, ainsi que la valeur des garanties hypothécaires attachées à ce patrimoine seront pris en compte avant la détermination de tout abattement sur le CRD »*.

Pour des raisons d'équité, il sera également vérifié que les agriculteurs en retard de paiement ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable que les agriculteurs à jour qui bénéficient de la bonification des prêts « Ballardur ».

**L'abandon de créances n'est acquis que si l'échéancier de paiement est respecté jusqu'à son terme.** Parallèlement, la CRCA de Corse devra reprendre *« une relation bancaire avec le débiteur conforme aux pratiques usuelles bancaires générales »*. L'article 8 du protocole du 29 janvier 2004 précise que *« dans le cas où le remboursement des échéances ne serait pas honoré par l'exploitant agricole et après deux défaillances consécutives, ou une défaillance en cas de remboursement par annuité majorée d'un délai supplémentaire de six mois, l'exploitant agricole sera déchu de facto du bénéfice des mesures de désendettement qui lui auront été »*

*appliquées, chaque partie se retrouvant dans la situation antérieure, avec les droits et obligations qui en découlent ».*

#### **4. La création d'une commission d'examen du surendettement des agriculteurs corses**

Enfin, il est créé une **commission d'examen du surendettement des agriculteurs corses** (CESAC), qui a pour mission d'établir une médiation au cas où la CRCA de Corse et l'exploitant ne parviendraient pas à un accord ou au cas où ils s'accorderaient sur l'impossibilité pour l'exploitant de s'acquitter de sa dette, même réaménagée. La CESAC pourra alors décider de l'intervention financière de l'État et, éventuellement, de la collectivité territoriale de Corse (par exemple sous forme de bonification) si elle considère que l'exploitation « a toujours une réalité économique et financière », ou orienter l'exploitant vers un « plan de reconversion » dans le cas contraire.

#### ***B. L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ETAT À LA CRCA DE CORSE DANS LE CADRE DU TRAITEMENT DES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT DES AGRICULTEURS DE CORSE***

L'exposé des motifs du présent article précise que, par la convention en date du 29 janvier 2004, signée entre l'Etat, le Crédit agricole SA et la Caisse régionale du Crédit agricole de Corse, **le gouvernement s'est engagé à présenter une disposition visant à demander au Parlement l'approbation de l'octroi de la garantie de l'Etat pour les créances résiduelles de la procédure d'abandon de créances par la CRCA de Corse** organisée par un protocole d'accord intervenu également le 29 janvier 2004 entre les représentants de l'Etat en Corse, la CRCA de Corse et les représentants des agriculteurs de Corse.

**D'après les dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'octroi de la garantie de l'Etat relève du domaine exclusif des lois de finances.**

En effet, l'article 34 de la LOLF dispose que, dans sa seconde partie, la loi de finances de l'année autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime d'une part, autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement, d'autre part.

Dès lors, le présent article permet, dans le respect des dispositions de l'article 34 précité de la LOLF, d'accorder la garantie de l'Etat « *à la Caisse régionale du Crédit agricole de la Corse, dans les conditions prévues dans la*

*convention en date du 29 janvier 2004 intervenue entre l'Etat, Crédit agricole SA et la Caisse régionale du Crédit agricole de la Corse, sur les nouveaux échéanciers en principal et intérêt résultant des plans de remboursement que la Caisse régionale du Crédit agricole de la Corse s'est engagée à conclure avec les exploitants agricoles installés en Corse surendettés, dans le cadre du protocole en date du 29 janvier 2004 ».*

### **III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Ainsi que le souligne, dans sa conclusion, le rapport d'inspection conjoint précité de 2003 sur le désendettement des agriculteurs en Corse, « *les méthodes proposées paraissent de nature à ouvrir la voie à une discussion objective entre l'agriculteur et la banque pour réexaminer la dette à partir de la créance initiale. Les réductions de créance pouvant être consenties par la banque paraissent à ce stade suffisamment attractives pour que les agriculteurs qui le souhaitent véritablement saisissent l'opportunité de se désendetter afin d'ouvrir la voie à une relance et à un développement durable de l'agriculture en Corse* ». Votre rapporteur général partage cette analyse.

**Il tient toutefois à souligner qu'il n'a pu avoir accès au contenu de la convention signée le 29 janvier 2004 entre l'Etat, le Crédit agricole SA et la CRCA de Corse par laquelle l'Etat s'engage à présenter au Parlement une disposition visant à demander l'approbation de l'octroi de sa garantie pour les créances résiduelles de la procédure d'abandon de créances des exploitants surendettés par la CRCA de Corse.**

**En outre il regrette, à ce stade, de n'avoir pu disposer des éléments lui permettant d'apprécier l'étendue financière des engagements souscrits par l'Etat au titre de la garantie octroyée à la CRCA de Corse.**

Ne disposant pas de tous les éléments d'information nécessaires pour valider l'octroi de la garantie de l'Etat à la CRCA de Corse dans le cadre du traitement des dossiers de surendettement des agriculteurs corses, votre commission des finances souhaite supprimer le présent article.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**



ARTICLE 52 bis (nouveau)

***Conséquences du changement de statut de l'ANVAR***

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Hervé Mariton, tire différentes conséquences, pas seulement budgétaires et fiscales, de la transformation de l'ANVAR en société anonyme et de son rapprochement avec la banque des petites et moyennes entreprises.**

L'article 31 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a transformé l'ANVAR, qui était auparavant un EPIC, en société anonyme à capitaux publics.

Il l'a placée sous l'autorité d'un EPIC coiffant également la banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) au sein d'un holding regroupant les deux institutions.

Par ailleurs, l'article 43 de la loi de finances pour 2004 a confié à l'ANVAR la gestion des aides de la procédure Atout de diffusion des techniques et du réseau des technologies pétrolières et gazières (RTPG).

L'agence répartit aussi, actuellement, les aides du fonds de compétitivité des entreprises (FCE).

Ces trois types d'aides (Atout, RTPG et FCE) sont financés par un même chapitre des crédits de l'industrie<sup>1</sup>.

En conséquence de la transformation de l'ANVAR en société anonyme et de son rapprochement avec la BDPME :

- la gestion financière et comptable du FCE est confiée au ministère de l'industrie et les droits et obligations de l'ANVAR, attachés aux conventions correspondantes, sont transférés à l'Etat dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ;

- les engagements de financement des aides de la procédure Atout et du RTPG, pris, jusqu'au 31 décembre 2004, envers les entreprises concernées, bénéficient d'une garantie de l'Etat de même que les futures opérations d'emprunt de la holding (EPIC) qui regroupe l'ANVAR et la BDPME.

---

<sup>1</sup> Chapitre 66-02, articles 30, 40 et 50.

L'article prévoit, par ailleurs, la fusion, en franchise d'impôt, de plusieurs sociétés du groupe BDPME : Auxicomi, Auximurs, Procrédit, Probail, et le Crédit d'Equipement des PME (CEPME).

Plusieurs dispositions tendent à simplifier et à réduire le coût des opérations matérielles correspondantes, notamment celles liées aux transferts d'actifs, mobiliers et immobiliers, et à assurer l'opposabilité de ces derniers aux tiers.

La constitution de la nouvelle entité ne fera pas obstacle à la poursuite par les sociétés pour le financement des économies d'énergie (Sofergie), des activités qu'elles exerçaient précédemment, sous l'autorité de la filiale du CEPME, Enerbail.

Le présent article, qui résulte d'un amendement de notre collègue député Hervé Mariton, a été adopté avec l'accord du gouvernement par l'Assemblée nationale, assorti d'un sous-amendement de sa commission des finances.

Votre rapporteur général, ayant soutenu l'opération de rapprochement BDPME-ANVAR en qualité de rapporteur pour avis du projet de loi portant simplification du droit, approuve les conséquences ici tirées de cette opération.

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

## ARTICLE 53

### *Exemption de certaines dispositions du code monétaire et financier pour les émissions de l'UNEDIC bénéficiant de la garantie de l'Etat*

**Commentaire : le présent article a pour objet d'écartier pour les émissions de l'UNEDIC bénéficiant de la garantie de l'Etat l'application des dispositions de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier qui prévoient le remboursement total anticipé de l'émission et l'interdiction de nouvelles émissions dans le cas où l'association n'aurait pas reconstitué ses fonds propres dans le délai prévu par la loi. Il autorise la garantie de l'Etat pour de nouvelles émissions obligataires.**

#### **I. LE DISPOSITIF INITIAL**

L'UNEDIC est une association déclarée conformément à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, issue de la convention nationale du 31 décembre 1958, maintenue par les conventions du 24 février 1984 et du 22 mars 2001. A ce titre, elle est assujettie aux dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations et en particulier à l'article L. 213-15 dudit code.

Cet article prévoit notamment que, lorsque, du fait des résultats déficitaires cumulés constatés dans les documents comptables, les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission d'obligations, l'assemblée générale doit être également réunie dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître ces résultats déficitaires, à l'effet de décider s'il y a lieu de continuer l'activité de l'association ou de procéder à sa dissolution.

Si la dissolution n'est pas décidée, l'association est tenue, au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation des résultats déficitaires cumulés est intervenue, de reconstituer ses fonds propres. Dans les deux cas, la résolution adoptée par l'assemblée générale est publiée au registre du commerce et des sociétés.

A défaut de réunion de l'assemblée générale, comme dans le cas où celle-ci n'a pu délibérer valablement, l'association perd le droit d'émettre de nouveaux titres, et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission. **Ces dispositions s'appliquent également dans le cas où l'association qui n'a pas décidé la dissolution ne satisfait pas à l'obligation de reconstituer ses fonds propres à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation des résultats déficitaires cumulés est intervenue.**

Or, l'important déficit constaté par l'UNEDIC, 9,954 milliards d'euros au 31 décembre 2004 et 12,424 milliards d'euros prévus au 31 décembre 2005, amène la mise en jeu des mécanismes de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier.

En effet, une émission obligataire de 4 milliards d'euros a été effectuée en septembre 2003. Elle bénéficie de la garantie de l'Etat en application de l'article 97 de la loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>1</sup>.

Or, les fonds propres de l'UNEDIC ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission de ces obligations, compte tenu du creusement du déficit évoqué ci-dessus. Dès lors, l'UNEDIC est dans l'obligation de reconstituer ses fonds propres dans un délai de deux ans. Si elle n'y parvient pas, en application de l'article L 213-15 du code monétaire et financier, elle perdra le droit d'émettre de nouveaux titres, et tout porteur de titres déjà émis pourra demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.

Compte tenu des garanties mises en jeu, l'application de l'article L 213-15 du code monétaire et financier pourrait obliger l'Etat, garant d'une UNEDIC insolvable, à rembourser immédiatement l'emprunt de 4 milliards d'euros souscrit.

Par ailleurs, l'Etat devrait donner sa garantie dans les prochains jours à une nouvelle émission d'obligations de l'UNEDIC.

En conséquence, le présent article ne propose pas de ne pas appliquer l'ensemble de l'article L 231-15 du code monétaire et financier, et en particulier l'obligation de reconstituer les fonds propres, qui se justifie pleinement. Il propose, en revanche, de **ne pas empêcher l'UNEDIC d'émettre de nouveaux emprunts, et de ne pas rendre immédiatement exigible le remboursement de sa dette**. Ceci concerne évidemment la seule dette garantie par l'Etat, c'est à dire la dette sur laquelle la puissance publique a pu effectuer un contrôle, en termes de retour à l'équilibre de l'organisme notamment.

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, un amendement a été adopté par l'Assemblée nationale autorisant l'Etat à donner sa garantie aux emprunts contractés par l'UNEDIC pour couvrir le déficit de l'année 2004.

Cette autorisation porte sur une garantie de l'Etat, en principal et en intérêts, dans la limite de 2,2 milliards d'euros en principal.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-706.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La situation financière de l'UNEDIC se trouve particulièrement détériorée du fait de la poursuite de l'augmentation du chômage, et de la remise en cause de la convention UNEDIC du 27 novembre 2002, qui s'est traduite par la réintégration des « recalculés » dans le régime d'assurance chômage, occasionnant un surcroît de dépenses de 2,3 milliards d'euros, dont 1,2 milliard d'euros en 2004 et 1,1 milliard en 2005.

Le tableau suivant, élaboré par les services statistiques de l'UNEDIC le 16 novembre 2004, permet d'observer une accélération de la dégradation de la situation financière de l'assurance chômage depuis 2003.

#### Résultats financiers de l'assurance chômage

(en millions d'euros)

Situation financière	2000	2001	2002	2003	2004 (prévisions)	2005 (hypothèse)
Recettes (R)	22.776	22.723	22.559	25.784	26.854	27.768
Dépenses (D)	21.444	22.476	26.279	30.067	30.968	30.237
Résultat de l'année (R - D)	1.332	247	- 3.720	- 4.282	- 4.114	- 2.470
Situation financière au 31 décembre	+ 2.965	+ 2.144	- 1.554	- 5.836	- 9.954	- 12.424

Source : direction des études et des statistiques de l'UNEDIC

Il apparaît que le déficit cumulé de l'UNEDIC atteindrait 10 milliards d'euros au 31 décembre 2004 et, les évaluations faites en novembre 2004 étant probablement optimistes, il se pourrait que ce déficit cumulé approche 13 milliards d'euros à la fin de l'année 2005.

Certes, l'UNEDIC estime que, sans changer les règles d'indemnisation, le retour à un excédent du compte d'exploitation se produirait en 2008 ou en 2009 au plus tard, le redressement devant s'amorcer dès 2006. Il est exact que les résultats annuels de l'assurance chômage sont particulièrement sensibles aux variations de conjoncture, qui jouent simultanément sur le nombre des chômeurs et, en sens inverse, sur le montant des cotisations.

En septembre 2003, l'UNEDIC avait souscrit un premier emprunt de 4 milliards d'euros, remboursable sur cinq ans, qui avait bénéficié de la garantie de l'Etat. Ainsi, aux termes de l'article 97 de la loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>1</sup>, « *les emprunts contractés en 2003 par l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce bénéficient, en principal et en intérêts, de la garantie de l'Etat, dans la limite de 4 milliards d'euros en principal* ».

C'est ainsi que, dans les mêmes termes, l'amendement gouvernemental autorise la garantie de l'Etat à un nouvel emprunt de l'UNEDIC, mais dans une limite de 2,2 milliards d'euros. D'après l'exposé des motifs, cet emprunt serait également remboursable sur cinq ans. **Quel que soit le jugement que l'on porte sur la gestion de l'UNEDIC, cette nouvelle garantie de l'Etat est indispensable pour obtenir les meilleurs taux du marché.**

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-706.

ARTICLE 53 bis (nouveau)

*Privatisation de la société DAGRIS*

**Commentaire : le présent article, inséré par un amendement du gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale, tend à autoriser la privatisation de la société DAGRIS (développement des agro-industries du sud).**

DAGRIS est un holding agro-industriel au capital principalement public (65 % détenus par l'Etat), représentant 325 millions d'euros de chiffre d'affaires et 2.000 salariés directs.

Avec au cœur de ses métiers le coton, elle exerce ses activités dans les domaines de la production de coton graine, du développement rural, de l'égrenage, de l'huilerie savonnerie, de la valorisation des co-produits cotonniers et de la gestion des sociétés cotonnières et huilières.

Fondée en 1949, sous la dénomination Compagnie française pour le développement des fibres textiles, et rebaptisée en juin 2001, DAGRIS a diffusé la culture cotonnière dans les pays de la zone franc. Elle a participé à l'augmentation des rendements, des surfaces cultivées et construit près d'une centaine d'unités de production (usines d'égrenage et huileries). Dans un esprit de partenariat, elle a développé des filières agro-industrielles contribuant, en 50 ans, à faire de l'Afrique francophone le troisième exportateur mondial de fibre de coton. DAGRIS est aussi une centrale de services qui met à la disposition des sociétés cotonnières et huilières une expertise en matière de gestion et de conseil (assurances, direction de projet, audit, gestion financière, comptable et commerciale, etc.).

DAGRIS compte, en outre, une quarantaine de participations dans une vingtaine de pays avec 30.000 emplois répartis dans l'ensemble des sociétés dans lesquelles l'entreprise détient une participation.

Or, sous l'impulsion de la Banque mondiale, les filières cotonnières en Afrique sont rentrées dans un processus de privatisation. Le maintien de DAGRIS dans la sphère de l'Etat risque de l'exclure de certaines privatisations, les Etats africains s'opposant fréquemment à ce que des organismes majoritairement publics contrôlent les filières cotonnières privatisées. En outre, l'absence de possibilité de cession de participations significatives de l'entreprise ne lui permet pas de trouver des actionnaires stables ou de nouer des partenariats solides et durables (notamment dans les cas de *joint venture*).

**Décision de la commission : votre commission vous propose de réserver sa position sur cet article.**

ARTICLE 53 ter (nouveau)

***Garantie d'emprunt pour le financement de l'installation du pas de tir de Soyouz en Guyane***

**Commentaire : le présent article introduit à l'initiative du gouvernement prévoit une garantie de l'Etat, qui a vocation à être reprise par la Commission européenne, pour un emprunt consacré au financement d'un pas de tir du lanceur russe Soyouz au sein du Centre spatial guyanais.**

La banque européenne d'investissement (BEI) est disposée à octroyer un prêt d'un montant en principal de 121 millions d'euros pour l'aménagement, dans le Centre spatial guyanais (CSG), d'un nouveau pas de tir pour la fusée russe Soyouz.

La Commission européenne doit, en principe, garantir cet emprunt, mais dans le cadre d'un instrument communautaire qui demeure à créer.

Il est proposé que ce soit, en attendant, l'Etat français qui apporte sa garantie à cet emprunt dont le montant, en principal, ne saurait dépasser le total, susmentionné, de 121 millions d'euros.

Comme l'a rappelé le rapporteur spécial compétent, notre collègue Maurice Blin, dans son rapport spécial sur les crédits de la recherche, la Cour des comptes, dans un récent rapport particulier sur le Centre spatial guyanais, a estimé que « *sur le fond, le projet Soyouz comporte certes des avantages mais aussi des risques* » et a réclamé « *une analyse très attentive* » de l'opération au regard de « *la complémentarité attendue entre les différents lanceurs, de son intérêt stratégique vis-à-vis de la Russie et de sa viabilité financière par rapport au coût de l'investissement initial* ».

La Cour rappelle, d'autre part, l'effort important déjà accompli par la France pour sauver la filière Ariane.

On ne peut pas considérer que l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental ait apporté une réponse précise à ces questions.

Néanmoins, deux arguments solides militent en faveur de ce projet :

- Soyouz est une fusée fiable dont la disponibilité sécurise le service de lancement d'Arianespace ;



- cette coopération amorce une collaboration stratégique, de beaucoup plus grande envergure, entre la Russie et l'Europe, dans la préparation de la mise au point d'une future génération de lanceurs (face à la concurrence américaine et asiatique).

L'installation du pas de tir de Soyouz en Guyane a été décidée, en mai 2003, par l'Agence spatiale européenne : si la France prend en charge 58 % de son coût, d'autres pays participent à son financement (l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne...).

La Commission européenne devrait prendre la relève de la France pour la garantie de l'emprunt souscrit auprès de la BEI, au mieux en 2007.

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

ARTICLE 53 quater (nouveau)

***Garantie de l'Etat à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés au titre de sa créance sur la Caisse nationale des industries électriques et gazières***

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, prévoit une garantie de l'Etat à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés au titre de sa créance sur la Caisse nationale des industries électriques et gazières.**

**I. LA MESURE PROPOSÉE**

Le présent article prévoit que la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) bénéficie d'une garantie de l'Etat au titre de sa créance sur la Caisse nationale des industries électriques et gazières, en application du 3° de l'article 19 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières<sup>1</sup>.

On rappellera en effet que cette loi comporte plusieurs dispositions relatives au régime des pensions des industries électriques et gazières (IEG) et prévoit notamment la création d'une Caisse nationale des industries électriques et gazières, ainsi qu'un adossement financier du régime des IEG au régime général (CNAVTS) et aux régimes complémentaires (ARRCO-AGIRC). Cet adossement se traduit par le versement, par la caisse nationale des IEG, de cotisations à la CNAVTS et aux régimes complémentaires. En contrepartie, le régime des IEG bénéficie d'une prise en charge partielle de ses prestations par le régime général et les régimes complémentaires. Ces transferts financiers sont complétés par le versement d'une soulte, dont la fonction est d'assurer la neutralité de cet adossement pour le régime général et les régimes complémentaires.

Le versement de cette soulte sera étalé dans le temps et payé de la façon suivante<sup>2</sup> :

- un versement initial de 40 % de la soulte, soit 3,08 milliards d'euros en valeur 2005, sera confié au Fonds de réserve pour les retraites, pour être placé jusqu'en 2020 : la CNAVTS recouvrera alors son capital de 3,08 milliards d'euros, majoré des intérêts capitalisés depuis 2005 ;

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se reporter au rapport pour avis n° 400 (2003-2004) de votre rapporteur général.

<sup>2</sup> S'agissant du déficit public au sens de Maastricht, on rappellera que cette soulte représente une amélioration de 0,4 point de PIB, le déficit public passant ainsi globalement de 3,6 % du PIB en 2004 à 2,9 % du PIB en 2005. Pour une analyse complète du mode de calcul et de versement de la soulte, se reporter au rapport pour avis n° 58 (2004-2005) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

- le solde de 4,62 milliards d'euros sera versé de façon échelonnée par la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) à la CNAVTS pendant 20 ans, de 2005 à 2024.

L'article 28 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 modifie le troisième alinéa du 3° de l'article 19 de la loi précitée du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, afin de prévoir notamment que « *les versements directs effectués entre 2005 et 2024 à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés sont garantis par l'Etat dans des conditions définies en loi de finances* ».

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, est une mesure de coordination avec le dispositif adopté par le Parlement dans le cadre de l'article 28 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

En visant le 3° de l'article 19 de la loi précitée du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, qui fait référence au versement de contributions exceptionnelles, forfaitaires et libératoires par la CNIEG, **le présent article est toutefois ambigu**. En effet, il pourrait être interprété comme ne limitant pas la garantie de l'Etat aux seuls versements directs effectués entre 2005 et 2024, soit 60 % de la soulte, conformément à la disposition adoptée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, mais comme couvrant l'intégralité de la soulte.

**Votre rapporteur général vous proposera donc un amendement précisant que la garantie de l'Etat est limitée aux seuls versements directs à la CNAVTS effectués par la CNIEG entre 2005 et 2024.**

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

ARTICLE 53 quinquies (nouveau)

*Apurement partiel de l'endettement social des producteurs de bananes installés dans les départements d'outre-mer*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, tend à instaurer un plan d'apurement de la dette sociale des producteurs de bananes dans les départements d'outre-mer.**

**I. UN SECTEUR DE LA BANANE QUI TRAVERSE UNE CRISE DURABLE**

**Le secteur de la banane dans les départements d'outre-mer connaît, depuis plus de dix ans, une crise profonde et durable, renforcée par les récents accords internationaux.**

Ainsi, depuis la mise en œuvre de l'organisation commune des marchés de la banane (dit « OCM banane ») en 1993, le niveau des prix de la production communautaire a régulièrement chuté.

Plus particulièrement, à partir de 2002, la mise en œuvre des accords passés entre l'Union européenne et les Etats-Unis a favorisé l'importation par le marché communautaire de bananes des pays tiers au détriment de la production européenne.

Disposant d'un faible pouvoir économique en raison de la dispersion de la production et du nombre important d'opérateurs intervenant sur un marché très concurrentiel, les producteurs ultra-marins, notamment martiniquais, n'ont pu défendre le prix de vente de leurs bananes. En revanche, les producteurs canariens, qui représentent les principaux producteurs communautaires, commercialisent leur production principalement en Espagne sur un marché « captif » où la spécificité de leur production (*platanas*) et la qualité de leur organisation permettent une valorisation plus importante que celle obtenue par les producteurs antillais sur le marché communautaire.

Dans ces conditions, le régime de soutien au revenu prévu par l'OCM a conduit à une « sous-compensation » pour les producteurs martiniquais et une « sur-compensation » pour les producteurs canariens.

**Cette situation a entraîné un accroissement de l'endettement des producteurs et de leurs groupements qui a perturbé la production tant au niveau quantitatif que qualitatif.**

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de sa commission des finances, d'un amendement présenté par le gouvernement.

Il propose :

- d'une part, de permettre le **sursis à poursuite pour le règlement**, par les producteurs de bananes installés dans les départements d'outre-mer, auprès de la caisse de sécurité sociale compétente de leur département, **des créances** se rapportant à la période antérieure au 1<sup>er</sup> octobre 2004 **relatives aux cotisations sociales patronales ainsi qu'aux pénalités et majorations de retard correspondantes** ;

- d'autre part, de permettre la signature entre chaque producteur concerné et la caisse de sécurité sociale compétente d'un **plan d'apurement des dettes sociales** et de faire bénéficier le producteur signataire d'une **aide de l'Etat d'un montant plafonné à 50 % des cotisations patronales dues au 30 septembre 2004**.

A ce titre, le dispositif proposé est similaire, sans être identique, à celui destiné aux employeurs de main d'œuvre agricoles installés en Corse, dans le cadre des dispositions de l'article 52 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, modifié par l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2003<sup>1</sup>.

### ***A. LE SURSIS À POURSUITE POUR LE RÈGLEMENT DE CRÉANCES RELATIVES AUX COTISATIONS SOCIALES PATRONALES DUES PAR LES PRODUCTEURS DE BANANES D'OUTRE-MER***

Le **premier alinéa du I** du présent article prévoit que les producteurs de bananes, installés dans les départements d'outre-mer, y exerçant leur activité au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et adhérents à cette même date à un groupement de producteurs reconnu, pourront demander, dans un délai de douze mois à compter de la date de publication de la présente loi, à la caisse de sécurité sociale compétente de leur département, le sursis à poursuite pour le règlement des créances se rapportant à la période antérieure au 1<sup>er</sup> octobre 2004 relatives aux cotisations sociales patronales ainsi qu'aux pénalités et majorations de retard correspondantes.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

Le **deuxième alinéa du I** du présent article précise, en outre, que la possibilité de sursis à poursuite pour le règlement des créances susmentionnées est applicable aux créances, même déclarées et constatées après le 1<sup>er</sup> octobre 2004, qu'elles aient ou non fait l'objet de notifications ou de mises en demeure.

Enfin, le **troisième alinéa du I** du présent article dispose que cette demande par les producteurs de bananes, auprès de leur caisse de sécurité sociale, de sursis à poursuite pour le règlement de leurs créances, entraîne de plein droit une suspension de six mois des poursuites afférentes aux dites créances ainsi que la suspension du calcul des pénalités et majorations de retard durant cette période.

#### ***B. LA MISE EN PLACE D'UN PLAN D'APUREMENT DES DETTES SOCIALES DES PRODUCTEURS DE BANANES INSTALLÉS DANS LES DOM***

##### **1. La signature d'un plan d'apurement des dettes sociales entre chaque producteur de bananes concerné et la caisse de sécurité sociale compétente de son département**

Le **premier alinéa du II** du présent article prévoit que, durant la période de six mois mentionnée au troisième alinéa du I, et postérieurement au reversement effectif de la part salariale des cotisations et contributions sociales dues au titre des périodes antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2004 ou à l'engagement du producteur d'y procéder, un plan d'apurement des dettes sociales, assorti, le cas échéant, de l'annulation des pénalités et majorations de retard, est signé entre le producteur et la caisse compétente pour une durée maximale de quinze ans.

##### **2. L'instauration d'une aide de l'Etat au bénéfice des producteurs de bananes engagés dans un processus de désendettement social**

Le **deuxième alinéa du II** du présent article dispose que le producteur bénéficiera alors d'une aide de l'Etat dans la limite de 50 % des cotisations patronales dues au 30 septembre 2004.

En outre, le deuxième alinéa du II du présent article prévoit que le bénéfice de l'aide de l'Etat, par le producteur de bananes engagé dans un processus de désendettement social, est subordonné, pour chaque demandeur, au respect des **quatre conditions cumulatives suivantes** :

- apporter la preuve, par un audit extérieur, de la viabilité de l'exploitation ;

- être à jour de ses cotisations sociales afférentes aux périodes d'activité postérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2004 ;

- s'être acquitté, auprès de la caisse de sécurité sociale, d'au moins 50 % de la dette relative aux cotisations patronales de sécurité sociale antérieure au 1<sup>er</sup> octobre 2004 et, dans un délai de quatre ans suivant la signature du plan, de la totalité de la part salariale des cotisations et contributions sociales dues pour la même période ;

- autoriser l'Etat à se subroger dans le paiement des cotisations sociales auprès de la caisse de sécurité sociale : cette disposition signifie que l'aide de l'Etat ne sera pas versée directement au producteur mais à la caisse de sécurité sociale.

Enfin, le **III** du présent article précise qu'un décret en Conseil d'Etat fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

#### ***A. UN SOUTIEN NÉCESSAIRE À LA PRODUCTION DE BANANES EN OUTRE-MER***

Votre commission des finances est particulièrement sensible aux problèmes de développement en outre-mer. En témoigne l'avis favorable qu'elle a donné à l'adoption de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003<sup>1</sup>.

**Il convient de relever que la production de bananes constitue un atout certain pour les départements des Antilles, qu'il est nécessaire de valoriser au mieux et d'accompagner dans son développement.**

En conséquence, compte tenu des bouleversements qu'a connus le secteur, avec, d'une part la concurrence des productions d'origine communautaire (Canaries), d'autre part, celle des pays en voie de développement (avec l'évolution, amorcée en 2004 à l'OMC de l'OCM bananes), votre rapporteur général considère qu'il peut être envisagé d'apporter des réponses spécifiques à la crise que traverse actuellement la production bananière dans les départements d'outre-mer.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-660.

**B. UNE MESURE QUI DEVRAIT S'ACCOMPAGNER, EN TOUT ÉTAT DE CAUSE, D'UNE RESTRUCTURATION D'ENSEMBLE DU SECTEUR DE LA BANANE**

Les mesures proposées par le présent article doivent être mises en parallèle avec les négociations actuelles concernant la refonte du régime des OCM, et **la volonté affichée par le ministère de l'outre-mer et le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité de conforter la production de bananes en outre-mer, et notamment aux Antilles.**

Ainsi, les deux ministres ont invité, le 5 février 2003, les professionnels de la filière à un séminaire sur l'avenir de l'OCM banane qui a débouché sur la constitution de quatre groupes de travail axés notamment sur l'évolution du soutien aux producteurs.

Les propositions de ces groupes de travail ont notamment alimenté les négociations menées dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, qui se sont traduites par l'ouverture aux dix nouveaux Etats membres, d'un contingent additionnel limité à 300.000 tonnes pour les 8 derniers mois de 2004 soit un contingent annualisé de 450.000 tonnes.

Afin de soutenir le redressement de la filière banane, le ministère de l'outre-mer et le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité ont conclu un contrat de progrès avec les organisations professionnelles le 23 juin 2004. Doté de 25 millions d'euros sur cinq ans, ce contrat porte sur :

- la restructuration de la commercialisation (analyse stratégique, campagne de promotion) ;
- la restructuration de la production (contrats d'agriculture durable, mesures agri-environnementales, soutien aux agriculteurs en difficultés) ;
- les mesures sociales (préretraite).

Pour leur part, les professionnels se sont engagés à poursuivre les réformes nécessaires afin de pérenniser la production de bananes. Selon les informations transmises à votre rapporteur général, les trois engagements suivants ont été pris :

- une réflexion approfondie sur le regroupement des structures ;
- une réflexion relative à l'évolution des volets internes et externe de l'OCM ;
- un dialogue avec les acteurs de la filière en vue de constituer une interprofession.



**Votre rapporteur général considère qu'il est aujourd'hui nécessaire de mener de vraies réformes quant à la structure de production et de commercialisation des bananes. C'est pourquoi il sera particulièrement attentif aux modalités concrètes d'application de cette réforme que les producteurs se sont engagés à mener, en concertation étroite avec le ministère de l'outre-mer et le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité. Il serait en effet particulièrement néfaste que les aides accordées par l'Etat ne s'accompagnent pas d'une réflexion, suivie des réformes nécessaires, afin d'améliorer de manière significative la productivité du secteur.**

### ***C. LES INCERTITUDES LIÉES AUX DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE***

**Votre rapporteur général souhaite, tout d'abord, souligner le peu de temps dont il a disposé pour analyser les dispositions du présent article puisque ce dernier ne figurait pas dans le projet de loi de finances rectificative initial présenté par le gouvernement mais a été introduit par voie d'amendement gouvernemental lors de l'examen du présent projet de loi de finances rectificative à l'Assemblée nationale. Votre rapporteur général estime que, s'agissant d'un problème aussi ancien et profond que l'endettement social des producteurs de bananes dans les départements d'outre-mer, un effort de pédagogie et d'information préalable à destination du Parlement aurait été nécessaire et particulièrement bienvenu.**

**Votre rapporteur général constate que, lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, le gouvernement n'a donné aucune indication quant au coût pour l'Etat de la mise en œuvre de ce plan d'apurement partiel de la dette sociale des producteurs de bananes ultra-marins.**

Toutefois, d'après les informations qu'il a pu obtenir depuis auprès des services du ministère de l'outre-mer, la moitié des 1.000 planteurs de Martinique et un tiers des 500 planteurs de la Guadeloupe pourraient être concernés par la mesure. **Leur dette patronale s'élevant à 14 millions, la prise en charge de 50 % correspondrait donc à un coût d'environ 7,5 millions d'euros pour l'Etat.** Il convient de relever que l'Etat ne serait amené à prendre cette fraction de la dette sociale à sa charge qu'à la condition que les producteurs en aient eux-mêmes remboursés 50 % dans un délai de quatre ans suivant la signature du plan.

**Votre rapporteur général souhaite également souligner les incertitudes juridiques associées aux conditions d'application des dispositions du présent article :**

- les conditions associées à l'octroi du sursis à poursuite pour le règlement des créances se rapportant à la période antérieure au 1<sup>er</sup> octobre 2004 relatives aux cotisations sociales patronales et aux pénalités et majorations de retard correspondantes sont imprécises ;

- s'agissant de la mise en œuvre du plan d'apurement des dettes sociales des producteurs de bananes sur une durée maximale de quinze ans, les dispositions du présent article ne font aucune référence au respect d'un échéancier de paiement précis, pourtant indispensable, conclu entre le producteur et la caisse ;

- enfin, les dispositions du présent article ne mentionnent pas de motif d'intérêt général ou de critères objectifs et rationnels en rapport avec un but d'intérêt général poursuivi, qui permettraient de justifier le traitement particulier des producteurs de bananes dans les départements d'outre-mer au regard de leur dette sociale. Cette absence de justification du traitement particulier de ces producteurs pourrait constituer un motif d'invalidation par le Conseil constitutionnel au titre de la rupture de l'égalité de traitement entre les citoyens.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

## ARTICLE 54

### ***Modalités de fonctionnement du futur compte de commerce retraçant, en application des dispositions de l'article 22 de la LOLF, les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat***

**Commentaire : le présent article a pour objet de définir les modalités de fonctionnement du compte de commerce introduit par l'article 22 de la LOLF et destiné à retracer les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat.**

#### **I. ELEMENTS DE CONTEXTE**

La charge de la dette est aujourd'hui retracée sur le budget des charges communes. **La charge brute de la dette serait en nette augmentation, selon le projet de loi de finances pour 2005** : son montant s'établirait à 42.356 millions d'euros contre 41.922 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004. Mais le chiffre significatif est celui de la charge nette de la dette<sup>1</sup> qui s'établirait à 39,85 milliards d'euros avant swaps contre 38,59 milliards d'euros en loi de finances initiale 2004, soit + 3,3 %.

Par ailleurs, le compte de commerce n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat » créé par l'article 8 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2000<sup>2</sup> permet de prendre en compte l'impact budgétaire de la gestion active de la dette grâce à la mobilisation d'instruments financiers à terme. Il constitue ainsi le support budgétaire des opérations de swaps qui, en agissant sur la courbe de taux, visent à raccourcir la durée de la dette et à réduire ainsi la charge budgétaire pour l'Etat. Sauf inversion, toujours possible, de la courbe des taux, les taux courts sont en effet moins élevés que les taux longs. 61 milliards d'euros de swaps avaient été réalisés à la fin 2002, pour un gain budgétaire de 290 millions d'euros en 2004. Depuis l'été 2002, aucun nouveau swap n'a été conclu en raison de la forte volatilité des taux d'intérêt. Le stock actuel de swaps devrait néanmoins engendrer un gain budgétaire en 2005 de 347 millions d'euros. L'écart entre 2004 et 2005 s'explique par le renouvellement des swaps d'échéance 2 ans conclus au cours du dernier trimestre de 2001 et en 2002.

---

<sup>1</sup> La charge nette de la dette s'obtient en déduisant les recettes de placement de trésorerie et les recettes de coupons courus. Ces dernières proviennent du fait que l'Etat émet au cours de l'année des titres qui présentent des caractéristiques semblables (on parle de titres assimilables) : payer un « coupon couru » revient pour l'investisseur à acheter le droit de recevoir un coupon plein (portant sur 12 mois) à la date anniversaire du titre et à restituer par avance un trop-perçu d'intérêt venant du fait que le titre a été acheté en cours d'année.

<sup>2</sup> Loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 22 de la LOLF prévoit que les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, seront retracées dans un compte de commerce déterminé. **Il constituera le miroir du programme « charge de la dette et trésorerie de l'Etat » de la mission « engagements financiers de l'Etat » au sein du budget général.**

Le compte de commerce prévu par l'article 22 précité permettra enfin une approche en charge nette de la dette. D'une part, les opérations de gestion courante et les opérations de gestion active de la dette figureront sur un même compte. D'autre part, les recettes d'ordre liées aux politiques d'émission des emprunts figureront en recettes du compte.

Le présent article propose de structurer le compte en deux sections.

La première section retracerait les opérations relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion des opérations réalisées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporterait, en recettes et en dépenses, les produits et les charges résultant de ces opérations ainsi que les dépenses directement liées à l'émission de la dette de l'Etat.

La seconde section retracerait les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat effectuées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporterait, en dépenses et en recettes, les produits et les charges des opérations d'échange de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'Etat autorisées en loi de finances.

Chacune de ces sections ferait l'objet d'une autorisation de découvert limitative dont le montant serait fixé chaque année par la loi de finances. Pour la seconde section, tel est déjà le cas avec le compte n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat ». En cas de dépassement de l'autorisation de découvert, le ministre chargé des finances informerait sans délai les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat du montant et des circonstances de ce dépassement.

**La première section ferait l'objet de versements réguliers à partir du budget général**, sans doute hebdomadaires, à partir du programme « charge de la dette et de trésorerie de l'Etat ».

Comme c'est aujourd'hui le cas pour le compte de commerce n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat », le gouvernement, aux termes du III. du présent article, transmettrait au Parlement le compte rendu d'un audit contractuel organisé chaque année sur les états financiers du compte de commerce, sur les procédures prudentielles mises en œuvre, sur l'ensemble des opérations effectuées en vue de couvrir les charges de la trésorerie et de gérer les liquidités ou les instruments d'endettement de l'État, ainsi que sur l'incidence de ces opérations sur le coût de la dette.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général se félicite de la création de ce compte de commerce qui permettra une plus grande lisibilité de la politique d'émission et de gestion de la dette.

Il s'interroge sur la nécessité de prévoir, pour la première section, une autorisation de découvert limitative alors que, pour des raisons strictement techniques, des ajustements peuvent être nécessaires entre deux versements issus du budget général. La rédaction du présent article le prévoit d'ailleurs implicitement car il prévoit une procédure d'information des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en cas de dépassement de l'autorisation de découvert.

Dès lors, il paraît plus cohérent de prévoir, pour la seule première section, une autorisation de découvert évaluative, et non plus limitative. Tel sera l'objet de l'**amendement** de cohérence que votre rapporteur général vous propose sur cet article.

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

## ARTICLE 54 bis (nouveau)

### ***Création d'une subdivision « Opérations réalisées en application des décisions de justice » au sein du compte spécial du Trésor « Opérations commerciales des domaines »***

**Commentaire :** le présent article, issu d'un amendement du gouvernement, crée une subdivision « *opérations réalisées en application des décisions de justice* » au sein du compte spécial du Trésor « *Opérations commerciales des domaines* ». En outre, il donne un fondement législatif à une pratique consistant à reverser au budget général les excédents de trésorerie disponibles de trois subdivisions structurellement excédentaires du même compte spécial du Trésor.

## **I. LA SITUATION ACTUELLE**

Les opérations réalisées en application de décisions de justice définitives consistent en la vente de biens confisqués, le plus souvent des véhicules automobiles. Ces ventes peuvent être précédées de dépenses (placement en fourrière du véhicule, réparation...). Les recettes et dépenses de cette nature sont retracées dans le compte spécial du Trésor n° 904-06, « *Opérations commerciales des domaines* », mais les dépenses sont adossées au produit de la vente du bien correspondant. En d'autres termes, l'administration des domaines n'est pas autorisée à supporter des frais sur un bien confisqué, si elle ne peut les imputer sur le produit de la vente de ce bien.

Cette situation pourrait apparaître préjudiciable dans le cadre d'un développement de la politique de sécurité routière, comportant, de la part de la chancellerie, des instructions de fermeté en direction des Parquets : la confiscation éventuelle d'un véhicule, dans ce cadre, ne devrait pas nécessairement être liée à la valeur marchande de celui-ci.

## **II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES**

**Le paragraphe I du présent article** ouvrirait, au sein du compte spécial du Trésor n° 904-06 « *Opérations commerciales des domaines* », une nouvelle subdivision intitulée « *Opérations réalisées en application des décisions de justice* », destinée à retracer les recettes et les dépenses afférentes aux opérations liées aux remises effectuées en application de décisions de justice devenues définitives.

Les dépenses ne seraient plus adossées au produit de la vente du bien considéré, la compensation entre recettes et dépenses se faisant globalement au sein de la subdivision ainsi créée.

**Cette disposition ne serait pas applicable :**

- aux opérations effectuées dans le cadre de la lutte contre les stupéfiants, qui font l'objet d'un fonds de concours au bénéfice du Fonds de lutte contre la toxicomanie ;

- aux remises de biens au service des Domaines, décidées en cours d'instruction judiciaire en application de l'article 99-2 du code de procédure pénale. Ces biens ne sont, en effet, pas la propriété de l'Etat.

**Le paragraphe II du présent article autorise le ministre chargé du budget, sur la base de la situation provisoire au 30 septembre de l'année, à reverser au profit du budget général les excédents de trésorerie disponible, au-delà de quatre mois de recettes, de trois subdivisions du même compte spécial du Trésor, qui dégagent structurellement des excédents.**

Les subdivisions concernées sont les suivantes : « *Ventes mobilières* », « *Gestion d'immeubles domaniaux confiés provisoirement à l'administration des domaines* » et « *Opérations réalisées en application des décisions de justice* », cette dernière, créée par le paragraphe I du présent article, devant en effet aussi être excédentaire.

**Cette disposition, destinée à donner une suite à des observations de la Cour des comptes, donnerait un fondement juridique à une pratique de bon sens, qui ne s'appuie actuellement sur aucun support législatif.**

### **III. LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article est issu d'un amendement du gouvernement, approuvé par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

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

## ARTICLE 55

### *Réajustement du plafond autorisé de remise de dettes des pays les plus pauvres*

**Commentaire :** le présent article a pour objet de porter de 5,6 milliards d'euros à 11,1 milliards d'euros le plafond autorisé pour la remise de dettes des pays les plus pauvres, dans la perspective des importants allègements devant intervenir en 2005 et 2006.

#### **I. LES PLAFONDS SUCCESSIFS DE REMISES DE DETTE ACCORDÉES DANS LE CADRE DU CLUB DE PARIS**

En octobre 1988, les créanciers du Club de Paris<sup>1</sup> ont décidé de mettre en œuvre un nouveau mode de traitement pour la dette des pays les plus pauvres. Ce nouveau traitement, dit des « **termes de Toronto** », mettait en œuvre pour la première fois une réduction d'une partie de la dette des pays pauvres, selon un niveau d'annulation défini établi à 33.33 % pour les dettes ne relevant pas de l'aide publique au développement<sup>2</sup>. Vingt pays ont bénéficié des termes de Toronto entre 1988 et 1991, date à laquelle ces termes ont été remplacés par ceux de Londres.

L'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 n° 88-1193 du 29 décembre 1988 a traduit les premières conséquences de ce dispositif en autorisant le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à prendre les mesures nécessaires en vue de la remise de dettes au profit de certains pays en développement, dans la limite d'un **plafond** de 1.250 millions de francs, soit 190,6 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Rappelons que le « Club de Paris » désigne un groupe informel de **19 créanciers publics** dont le rôle, depuis sa première réunion en 1956, est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement des Etats endettés. Les créanciers du Club de Paris conviennent de rééchelonner les dettes qui leur sont dues. Les rééchelonnements sont un moyen d'apporter un allègement de dette en reportant et, dans le cas des rééchelonnements concessionnels, en annulant des échéances dues sur la dette.

Depuis 1983, le montant total de dette couverte par ces accords s'élève à 428 milliards de dollars (répartition par année). En dépit de cette forte activité, **le Club de Paris est resté strictement informel**. Bien que le Club de Paris n'ait pas d'existence légale ni de statuts, les accords suivent un certain nombre de principes et règles dont conviennent les pays créanciers, ce qui permet d'accroître l'efficacité dans la perspective d'un accord.

<sup>2</sup> Pour les « créances APD », un mécanisme d'allègement était également prévu, consistant en un rééchelonnement à un taux au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial qui s'appliquait à ces prêts, avec une période de remboursement de 25 ans dont 14 de grâce. Ce rééchelonnement entraînait généralement une réduction de la valeur actuelle nette des créances dans la mesure où le taux concessionnel initial était inférieur au taux approprié de marché.



**Ce plafond a ensuite été augmenté lors de plusieurs lois de finances rectificatives**, au gré des nouveaux dispositifs d'allègements de la dette. On mentionnera ainsi, pour mémoire, les « termes de Londres » décidés en décembre 1991, le traitement dit « de Naples » décidé en décembre 1994, l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTe), approuvé lors du sommet du G7 qui s'est tenu à Lyon le 28 juin 1996, et l'« approche d'Evian » formulée en juin 2003.

Outre ces traitements dans le cadre multilatéral du Club de Paris, qui sont conditionnés par la conclusion d'un accord entre chaque créancier et le Fonds monétaire international (FMI), la France a successivement mis en place plusieurs **initiatives bilatérales et additionnelles d'allègement de la dette**. On mentionnera ainsi les dispositifs « Dakar I » et « Dakar II », décidées respectivement en mai 1989 et janvier 1994, ceux décidés lors des sommets de La Baule en juin 1990 et de Libreville en septembre 1992, ou les récents « contrats de désendettement-développement » (C2D), qui constituent un volet additionnel original à l'initiative PPTe, précitée.

Ces remises de dette bilatérales respectent la « doctrine d'Abidjan », qui suppose l'intervention préalable du FMI. Elles font l'objet d'un traitement budgétaire (s'agissant par exemple des C2D) ou extra-budgétaire, *via* les comptes spéciaux du Trésor, et sont soumises à un **plafond d'engagements distinct de celui du traitement multilatéral**. Ce plafond, communément appelé « compteur de Yaoundé », par référence à l'initiative décidée lors du sommet de Yaoundé en janvier 2001, est actuellement fixé à un milliard d'euros et ne devrait pas faire l'objet d'une prochaine réévaluation, n'ayant été utilisé qu'à hauteur de 200 millions d'euros.

Pour davantage de précisions sur les modalités des traitements de la dette, on se reportera utilement au rapport budgétaire relatif aux crédits d'aide au développement du projet de loi de finances pour 2005, de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits d'aide au développement.

La chronologie des relèvements de plafonds depuis 1988 est ainsi la suivante :

**Relèvements successifs du plafond de traitement concessionnel de la dette des pays pauvres**

*(en millions de francs puis en millions d'euros à compter de 1999)*

<b>Lois de finances rectificatives</b>	<b>Relèvement</b>	<b>Plafond</b>
LFR pour 1989		1.250
LFR pour 1990	+ 2.400	3.650
LFR pour 1991	+ 2.000	5.650
LFR pour 1993	+ 1.000	6.650
LFR pour 1994	+ 3.000	9.650
LFR pour 1995	+ 2.000	11.650
LFR pour 1996	+ 4.000	15.650
LFR pour 1999	+ 715	3.100
LFR pour 2001	+ 2.500	5.600
LFR pour 2004	+ 5.500	11.100

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

## **II. LES PERSPECTIVES JUSTIFIANT LE RELÈVEMENT DU PLAFOND**

### **A. 2,6 MILLIARDS D'EUROS D'ALLÈGEMENTS DE DETTE POUR LES PAYS PAUVRES EN 2005**

Les annulations de dette connaissent une hausse tendancielle du fait de l'amorce du traitement du « stock » de dette, après celui des échéances (intérêts et/ou principal). **Le Club de Paris connaît ainsi aujourd'hui une activité importante**, du fait de l'arrivée prochaine au « point d'achèvement » d'un certain nombre de pays pauvres très endettés, dans le cadre de l'initiative PPTE<sup>1</sup>, et du futur traitement de l'importante dette de l'Irak. Les accords

---

<sup>1</sup> *Le point de décision est la date à partir de laquelle les institutions financières internationales décident de l'éligibilité d'un pays aux allègements de dette prévus par l'initiative PPTE. Le **point de décision** est atteint si les mesures traditionnelles de réduction du stock de la dette ne suffisent pas à ramener cette dernière à un niveau soutenable et après que le pays a suivi un programme du FMI pendant trois ans, et rédigé un Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), ou du moins un document intérimaire.*

*Répondant à la nouvelle approche du FMI et de la Banque mondiale des pratiques de prêt, qui veut favoriser un processus d'appropriation de leur stratégie de réduction de la pauvreté par les pays concernés, le DSRP doit être rédigé après consultation et avec la participation de la société civile. Les documents finaux sont soumis à l'approbation de la Banque mondiale et du FMI. Un pays doit mettre en oeuvre les stratégies définies dans son DSRP pendant une durée minimale d'un an et le programme du FMI pendant au moins six mois pour atteindre le point d'achèvement. A cette date, le pays bénéficie de l'ensemble des allègements de dette convenus dans le cadre de l'initiative (90 % d'allègement du stock de la dette pré-date butoir), sans qu'il ait à remplir d'autres conditions.*

conclus par le Club de Paris avec ses créanciers, qui interviennent en général quelques semaines ou mois après l'atteinte du point d'achèvement par les pays concernés par l'initiative PPTE, **ne lient pas juridiquement la France** mais constituent des recommandations. Seuls les accords bilatéraux signés par la France avec chaque créancier confèrent aux allègements de dette qu'elle consent leur validité juridique et un caractère effectif.

**Un volume global de 2,6 milliards d'euros d'allègements de dette – hors traitement de l'Irak – octroyé par la France est ainsi projeté en 2005**, au sein duquel on mentionnera les encours de créances suivants, qui revêtent un degré plus ou moins élevé de certitude, selon que les accords ont été déjà signés ou le seront en 2005, et en fonction la probabilité de franchissement du point d'achèvement :

- 802 millions d'euros pour le **Congo-Brazzaville**, qui a signé un accord avec le Club de Paris le 12 avril 2004, après que ses relations avec le Fonds monétaire international ont été longtemps interrompues ;

- 394 millions d'euros pour le **Cameroun**, qui devrait franchir le point d'achèvement courant 2005, signer un accord avec le Club de Paris fin 2005 puis un C2D avec la France peu après ;

- 332 millions d'euros pour **Madagascar**, dont l'accord bilatéral a été signé le 16 novembre 2004 suite au franchissement du point d'achèvement ;

- 284 millions d'euros au profit du **Sénégal**, qui a récemment franchi le point d'achèvement et a signé un accord bilatéral avec la France le 29 novembre 2004 ;

- 142 millions d'euros pour la **Zambie**, qui devrait atteindre le point d'achèvement en 2005 ;

- 116 millions d'euros pour le **Niger**, qui a signé un accord bilatéral avec la France le 27 octobre 2004, peu après l'accord multilatéral dans le cadre du Club de Paris ;

- des montants d'annulations plus réduits, mais encore substantiels, sont prévus au profit du **Ghana** (51 millions d'euros) et du **Honduras** (41 millions d'euros).

---

*La période comprise entre le point de décision et le point d'achèvement est appelée période intérimaire.*

*L'IPTE renforcée, ayant pour objectif d'accélérer le processus d'annulation, a assoupli le calendrier : le point d'achèvement et la période intérimaire, initialement fixée à trois ans, sont devenus flottants en fonction des « performances » des pays.*

Un montant provisionnel de 165 millions d'euros est également prévu pour la **Côte d'Ivoire**, dont la situation politique actuelle et les controverses portant sur les comptes de la filière café-cacao ne permettent pas d'espérer un accord rapide avec le FMI puis le Club de Paris.

## ***B. LA SITUATION PARTICULIÈRE DE L'IRAK***

**La dette de l'Irak fait l'objet d'un traitement distinct** puisqu'elle ne s'inscrit pas dans le processus PPTE, mais dans un contexte diplomatique et économique spécifique.

La dette extérieure totale de l'Irak est aujourd'hui estimée par le FMI à **124,8 milliards de dollars, dont 34 % est détenue par les créanciers du Club de Paris**, 54 % par les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris, et 12 % par le secteur privé.

La dette des créanciers du Club de Paris envers l'Irak s'élevait, fin 2003, à **42 milliards de dollars**. L'encours global du principal s'élève à 21 milliards de dollars, presque exclusivement sous forme d'arriérés résultant de crédits octroyés avant le 2 août 1990 (invasion du Koweït), et les intérêts de retard représentant un montant équivalent. Les principaux créanciers sont le Japon (4,11 milliards de dollars), la Russie (3,45 milliards de dollars après décote de 65 %), **la France (2,99 milliards de dollars, hors intérêts de retard)**, l'Allemagne (2,4 milliards de dollars), les Etats-Unis (2,19 milliards de dollars) et l'Italie (1,73 milliards de dollars).

**Les négociations sur l'allègement de la dette irakienne ont donné lieu à des positions différenciées.** Les Etats-Unis, soutenus par le Royaume-Uni, défendaient la requête de l'Irak d'une annulation dès 2004 de 95 % de l'encours ; l'Italie et le Japon s'étaient prononcés en faveur d'un taux d'annulation de 80 à 85 % et d'un traitement comprenant plusieurs phases ; l'Allemagne proposait d'accorder une première tranche d'annulation de 50 % et se déclarait prête à aller jusqu'à 67 % dans le cadre d'une seconde tranche en fonction de l'évolution de la situation du pays ; **enfin la France proposait une annulation limitée à la moitié de l'encours.**

Un compromis a finalement été trouvé au sein du Club de Paris le 21 novembre 2004, portant sur un **taux d'annulation global de 80 % et un traitement en trois phases**, durant lequel l'Irak ne remboursera aucun montant à ses créanciers du Club de Paris :

- une première tranche consistant en l'annulation immédiate de 30 % de l'encours de créances, soit 70 % des intérêts de retard ;

- une deuxième tranche portant sur l'effacement de 30 % des créances, après approbation d'un « accord standard » avec le FMI, attendu pour mi-2005 ;

- enfin, un troisième allègement portant sur le solde de 20 % sera concédé après la mise en œuvre d'un programme triennal élaboré conjointement avec le FMI, soit en principe au second semestre de 2008.

**La dette globale de l'Irak à l'égard de la France s'élève à environ 5,1 milliards de dollars**, dont 2,1 milliards de dollars d'intérêts de retard. Le montant prévisionnel d'annulations consenties en 2005, au titre de l'accord précité, s'élèverait à **un peu moins de 2,9 milliards d'euros**. Cumulé avec les annulations au profit des pays pauvres, précédemment mentionnées, ce montant justifie le relèvement du plafond à hauteur de 11,1 milliards d'euros, que prévoit le présent article.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général est favorable à cet important relèvement du plafond de remises de dette, le plus important qui ait été jusqu'à présent demandé, considérant les engagements pris par la France et les justifications apportées sur les perspectives d'allègements en 2005. Il rappelle néanmoins que les annulations de dette peuvent constituer un préalable au développement des pays pauvres mais n'en sont pas le facteur déterminant. En outre la hausse de 10 % de l'aide française au développement en 2005 reposera essentiellement sur ce vecteur d'aide, **dont la lisibilité et la transparence pour le citoyen et le Parlement doivent encore être améliorées**, compte tenu des montants en jeu et du traitement majoritairement extra-budgétaire dont ces annulations font l'objet.

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

## ARTICLE 56

### ***Application aux entreprises de transport ferroviaire du plafonnement de la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE)***

**Commentaire : le présent article tend à faire bénéficier les entreprises publiques exploitant des réseaux nationaux ou locaux de transport ferroviaire du plafonnement, accordé aux industries « électro-intensives », des charges du service public de l'électricité.**

### **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

Selon l'article 5 de la loi du 10 février 2000 relative au service public de l'électricité<sup>1</sup>, modifiée par la loi « gaz » du 3 janvier 2003<sup>2</sup>, « *les charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques (dispositifs sociaux, surcoûts de production dans les zones non interconnectées, etc.) sont intégralement compensées* ».

Le même article dispose que le montant de la contribution à la compensation de ces charges (CSPE), **due par site de consommation**, par les clients éligibles, libres du choix de leur producteur ou fournisseur d'électricité, est **plafonné à 500.000 euros**.

Ont été reconnus comme clients éligibles, par la loi précitée de février 2000, sans préjudice de leur franchissement des seuils de consommation<sup>3</sup> exigés (qui sont fixés également **par sites**), les propriétaires ou gestionnaires de réseau ferroviaires ou de transports collectifs urbains électriquement interconnectés (c'est-à-dire essentiellement la SNCF et la RATP).

**Mais, la consommation, site par site, de ces réseaux les exclut, de fait, du bénéfice du plafonnement susvisé de 500.000 euros**, sans que cela corresponde à une volonté expresse du législateur.

---

<sup>1</sup> Loi 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

<sup>2</sup> Loi 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

<sup>3</sup> 100 Gwh en 1999, 7 Gwh à partir du 10 février 2003. Ensuite, la directive 2003/54/CE a rendu éligibles tous les clients non résidentiels à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2004, en attendant l'ouverture totale à la concurrence du marché de l'électricité le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

Cette exclusion pouvait être interprétée comme une rupture d'égalité au détriment des entreprises de transports ferroviaires, soumises à une CSPE d'un montant, pour 2004, de 30 à 35 millions d'euros (le montant des contributions est calculé au prorata de la quantité d'électricité consommée).

Cependant, il est vrai qu'elles ne se trouvaient pas exposées à la concurrence internationale, comme les industries électro-intensives dont la préservation de la compétitivité avait justifié l'introduction, dans la loi « gaz », précitée, de janvier 2003, du plafonnement à 500.000 euros de la CSPCE.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

**Néanmoins, le présent article étend ce plafonnement aux entreprises grandes consommatrices d'électricité du secteur public des transports ferroviaires.**

**Cette limitation sera applicable à l'électricité de traction ou à l'électricité consommée sur le réseau interconnecté, à l'exclusion des autres consommations (gares, sièges sociaux, bâtiments industriels...) soumises aux règles de droit commun de plafonnement par site.**

La commission de régulation de l'énergie (CRE) évaluant chaque année *n*, le montant des charges de service public pour l'année à venir *n+1*, en fonction de la consommation effective de l'année précédente *n-1*, **le plafonnement s'appliquera, à partir de 2004, pour la fixation de la contribution de 2006.**

Cette mesure devrait entraîner une augmentation de la contribution par Kwh des consommateurs d'électricité, dont la CSPCE n'est pas plafonnée, de l'ordre de 2,6 %, ce qui n'est pas négligeable ; d'autant que cette dernière devrait être sensiblement augmentée, pour couvrir le déséquilibre constaté entre les contributions recouvrées et les charges de service public effectives des opérateurs historiques.

Le dispositif de la CSPCE a été considérablement simplifié par un décret de janvier 2004<sup>1</sup> :

- elle couvre désormais l'ensemble des charges de service public assumées par les opérateurs historiques ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004 modifiant l'article 5 de la loi précitée du 10 janvier 2000.

- elle est perçue par les gestionnaires de réseaux sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'accès au réseau (pour les consommateurs d'électricité éligibles) et aux tarifs de vente de l'électricité pour les non éligibles (en fonction de leur consommation finale en Kwh<sup>1</sup>) ;

- son produit est versé à la Caisse des dépôts et consignations dans les délais et selon les procédures applicables en matière de TVA.

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

---

<sup>1</sup> Dans la limite de 7 % des tarifs hors abonnement et hors taxe.



## ARTICLE 57

### *Modification du régime de la taxe sur les nuisances sonores aériennes*

**Commentaire : le présent article propose un double aménagement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes : d'une part, cette taxe pourrait servir à rembourser les investissements effectués par les personnes publiques au titre de leurs travaux de lutte contre ces nuisances, d'autre part, une troisième catégorie de redevables de la taxe est instituée.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

L'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2003<sup>1</sup> a remplacé le volet « bruit aérien » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) par une taxe sur les nuisances sonores et aéroportuaires<sup>2</sup>.

Cette taxe, perçue et gérée par les exploitants d'aérodromes, est destinée à mettre en œuvre les plans de lutte contre les gênes sonores. En 2005, date de son entrée en vigueur, les services de la direction générale de l'aviation civile estiment le montant de cette taxe à environ 55 millions d'euros.

Le présent article propose d'apporter une **double modification** à l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts, qui définit la taxe sur les nuisances sonores aériennes : d'une part, la possibilité pour les collectivités locales de « préfinancer » les travaux liés à la lutte contre les nuisances sonores, d'autre part, la création d'un troisième groupe d'aéroports qui bénéficieraient de tarifs différents.

#### **A. FACILITER LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS**

Le premier alinéa de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts précise que « *le produit de la taxe est affecté, pour l'aérodrome où se situe son fait générateur, au financement des aides aux riverains* ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1312 du 31 décembre 2003.

<sup>2</sup> Pour plus de précisions sur cette taxe, voir le commentaire de l'article 16 du projet de loi de finances rectificative pour 2003 dans le rapport n° 112 au nom de la commission des finances du Sénat (2003-2004).

Le 1° du présent article reprend cette disposition, mais étend la possibilité d'utilisation de la taxe « *dans la limite de la moitié du produit annuel de la taxe, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés pour financer les travaux de réduction des nuisances sonores [...]* ».

La disposition ainsi introduite rend donc possible le préfinancement, par les collectivités locales intéressées, des investissements nécessaires à la lutte contre les nuisances sonores, **le remboursement par les gestionnaires d'aérodromes étant possible dans les années suivantes.**

### ***B. UNE TROISIÈME CLASSE D'AÉROPORT***

La loi de finances rectificative pour 2003 précitée avait prévu la création de **deux catégories d'aéroports**. La premier groupe comprend les aérodromes de Paris (Roissy Charles-de-Gaulle et Orly) et de Toulouse (Blagnac). Le second groupe comprend les aéroports de plusieurs grandes villes de province (Bordeaux, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg). Les tarifs sont différents dans chacun de ces groupes, et d'autant plus élevés que l'aérodrome est de grande taille : de 10 euros à 22 euros par tonne pour les aérodromes du groupe 1, de 4 euros à 8 euros par tonne pour le groupe 2. Les autres aéroports ne sont pas touchés par la taxe.

Le présent article propose d'apporter une double modification à ce « classement ».

D'une part, le 3° du présent article instaure une **troisième classe d'aéroport**, qui regrouperait l'ensemble des aéroports « *qui dépassent le seuil fixé au I du présent article<sup>1</sup>* », c'est-à-dire les aérodromes qui remplissent certaines conditions de trafic. Les tarifs applicables seraient compris entre 0,5 euro et 3 euros par tonne.

D'autre part, le 2° du présent article prévoit que l'aéroport de Strasbourg-Entzheim serait classé dans ce troisième groupe, et quitterait donc le deuxième groupe.

**Selon les informations transmises à votre rapporteur général, seul l'aéroport de Strasbourg-Entzheim serait pour l'instant concerné par ce troisième groupe.**

---

<sup>1</sup> *Sont donc concernées les aéroports « pour lesquels le nombre annuel de mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes ».*

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le présent article permet de rendre plus opérationnelle la taxe sur les nuisances sonores aériennes, alors qu'elle doit entrer en application en remplacement de la TGAP au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Il répond donc à une préoccupation souvent exprimée par les élus locaux concernés par ces nuisances, qui souhaitent pouvoir engager rapidement les investissements nécessaires, sans avoir à attendre que les revenus tirés de la taxe aient atteint un niveau suffisant.

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

ARTICLE 57 bis (nouveau)

*Redevances aéronautiques*

**Commentaire : le présent article, introduit par voie d'amendement gouvernemental lors de l'examen du présent projet de loi de finances rectificative à l'Assemblée nationale, modifie le système des redevances aéronautiques destinées à assurer le financement du budget annexe de l'aviation civile (BAAC), en conformité avec la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

**A. LA STRUCTURE DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE**

Le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) a été créé en 1992 et a succédé au budget annexe de la navigation aérienne (BANA), créé en 1985, pour retracer de manière plus large « *l'ensemble des opérations financières des services de l'aviation civile relatives à l'organisation et au contrôle du transport aérien et aux équipements aéroportuaires* ».

Le BAAC finance des missions régaliennes (qui relèvent de l'Etat par nature) et non régaliennes (qui sont des prestations donnant lieu à un paiement), ainsi que, de manière plus marginale, des missions qui relèvent de l'Etat « en opportunité » telles que certaines exonérations et exemptions dans le domaine du contrôle de la circulation aérienne ou l'absence de redevances d'Etat dans le domaine de la sécurité aéronautique. Ces missions sont financées par une subvention du budget général de l'Etat, et, depuis 1999, par **une fraction du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC)**, qui a succédé à la taxe pour la sûreté et la sécurité (TSS).

En 2005, cette taxe représente 216,8 millions d'euros, soit 15 % des recettes du budget annexe, qui s'élèvent à **1,556 milliard d'euros**. L'essentiel des ressources du budget annexe est assuré par la redevance de route (955 millions d'euros) et les redevances pour services terminaux de circulation aérienne (237 millions d'euros).

Le périmètre du BAAC a évolué au cours des dernières années, notamment sous l'influence de la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant les missions donnant lieu à un financement par redevance, et compte tenu de la création du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA).

**Les modalités de financement du budget annexe de l'aviation civile ont été décrites en détail par notre collègue Yvon Collin dans son rapport spécial<sup>1</sup> sur le budget de l'aviation civile.**

***B. UN PÉRIMÈTRE APPELÉ À ÉVOLUER, NOTAMMENT APRÈS L'ADOPTION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES***

La construction du BAAC est « hybride » : elle recouvre des dépenses qui relèvent du domaine régalién aussi bien que de prestations ; des ressources de types différents lui sont affectées comme les redevances et les taxes.

L'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que les budgets annexes retracent « *les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances* ». **L'application de ce principe doit donc conduire, à l'horizon 2006, à redéfinir le périmètre du BAAC, de manière à en exclure toutes les charges de nature régaliénne, qui bénéficient d'un financement soit de nature budgétaire, soit de nature fiscale (taxe de l'aviation civile notamment).** Les opérations correspondant à ces missions doivent relever à compter de 2006 du droit commun budgétaire et comptable de l'Etat.

Afin de tenir compte de cette véritable « révolution », le BAAC doit donc se concentrer sur les missions « non régaliénnes », **financées principalement par des redevances.**

**Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, la structure des services de l'aviation civile a été profondément modifiée,** afin de mettre le BAAC en conformité avec les nouvelles dispositions organiques.

Ainsi, il est prévu que les actions de nature régaliénne relèvent d'une mission spécifique au sein du ministère des transports, alors que le budget annexe conserverait les actions « non régaliénnes », c'est-à-dire de prestation de services.

---

<sup>1</sup> Annexe n° 17 au rapport général n° 74 (2004-2005).

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a pour objet de mettre les financements du BAAC en conformité avec les exigences de l'article 18 précité de la LOLF. Il convient de relever que cette opération nécessite deux étapes :

- d'une part, la redéfinition de la structure des missions exercées par la direction générale de l'aviation civile entre ce qui relève du domaine « régalién » et « non régalién »;

- d'autre part, l'adéquation entre les ressources affectées à chacune de ces missions et les besoins, afin de ne pas déséquilibrer la structure de financement du BAAC.

### A. LA CRÉATION DE REDEVANCES

Dans ce cadre, le présent article propose d'augmenter la fraction des ressources du budget annexe de l'aviation civile alimentée par les redevances, et de diminuer en proportion les ressources procurées par la taxe de l'aviation civile qui, en raison de la mise en œuvre de la LOLF en 2006 pour les budgets annexes, ne pourra continuer à financer de manière importante le BAAC.

Ces redevances, **au nombre de huit**, permettent de mettre à la charge des bénéficiaires le coût des **prestations de contrôle technique dans le domaine de la sécurité et de la sûreté aéronautique**. Il convient de rappeler que, dans le droit existant, les redevances couvrent uniquement les prestations liées à la **navigation aérienne**.

**Le périmètre** des « nouvelles » redevances, défini par le présent article, fait donc entrer dans le champ de la tarification des secteurs (contrôle technique dans le domaine de la sécurité et de la sûreté), qui, jusqu'à présent, étaient financés notamment par la taxe de l'aviation civile, c'est-à-dire une taxe générale perçue sur l'ensemble des usagers du transport aérien.

Les redevances définies aux huit premiers alinéas de l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile tel que proposé dans le présent article sont les suivantes :

- une redevance pour **l'agrément de conception** (nécessaire pour la certification et la validation du dossier technique d'un aéronef) et de **production** (nécessaire pour la fabrication en série des aéronefs). La recette attendue est de l'ordre **de 8,7 millions d'euros**<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Les recettes attendues correspondent à l'estimation des coûts réalisée par la direction générale de l'aviation civile et transmise à votre rapporteur général.

- une redevance relative à la **délivrance des autorisations individuelles permettant aux aéronefs de voler**. La recette attendue est de l'ordre de **1,5 million d'euros** ;

- une redevance relative aux **contrôles exercés en vue d'assurer le bon entretien des aéronefs**, pour une recette attendue de **7,5 millions d'euros** ;

- une redevance relative aux **différents opérateurs qui doivent pour exercer détenir un agrément relatif à la sécurité** (entreprises de transport aérien, exploitants d'aérodromes, écoles de formation...), pour une recette totale attendue de **19,8 millions d'euros** ;

- une redevance relative **aux entreprises et personnes dont les dispositions en matière de sûreté sont soumises au contrôle de la DGAC**, pour une recette attendue de **13 millions d'euros** ;

- une redevance relative aux **organisations des manifestations aériennes**, pour une recette attendue de **2,8 millions d'euros** ;

- une redevance relative aux **navigants et mécaniciens de sol qui passent un examen en demandant la délivrance d'une licence**, pour une recette attendue de **14,3 millions d'euros** ;

- enfin, une redevance relative aux **fournisseurs de matériels et de système pour la navigation aérienne**, la recette attendue n'a pu être fournie à votre rapporteur général, mais devrait être peu élevée.

Le neuvième alinéa de l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile tel qu'il résulterait du présent article précise que les huit redevances précédemment citées comprennent « **le coût complet des services rendus** ». Cette disposition<sup>1</sup> signifie que l'ensemble des coûts supportés par l'administration, par exemple les charges de retraite des agents, les immobilisations, les assurances, est compris dans l'assiette des redevances. Cette précision permet d'éviter de donner aux redevances un sens trop étroit, qui en limiterait la portée, en ne comptabilisant que le coût « direct ».

De même, la dernière phrase du neuvième alinéa permet d'introduire, en ce qui concerne **la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne**, le fait que son assiette comprend également les coûts de l'autorité de surveillance et des organismes agréés, chargés, en application du règlement CE n° 550/2004 du 10 mars 2004, du contrôle de l'exploitation des prestataires de services de la navigation aérienne.

---

<sup>1</sup> On peut noter qu'une disposition relativement proche a été prise dans le cadre du projet de loi sur les aéroports, voir le rapport de notre collègue Yvon Collin (rapport pour avis n° 54, 2004-2005).

### **B. L'ENTRÉE EN APPLICATION DU PRÉSENT DISPOSITIF**

Il faut relever que le BAAC ne présentera pas de « préfiguration » de la LOLF en 2005, comme cela est le cas pour le reste du budget. En effet, l'article 66-1 de la LOLF dispose que « *est joint à la loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du **budget général** selon les principes retenus par la présente loi organique* ». En conséquence, les budgets annexes ne sont pas tenus, pour 2005, à cette obligation.

**Les dispositions du présent article, qui constituent une préfiguration de la mise en œuvre de la loi organique, n'entreront en vigueur qu'à partir de 2006.** En conséquence, pour 2005, la structure de financement du budget annexe n'est pas modifiée.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, les services de la DGAC envisagent à partir de 2006 une « montée en puissance » progressive de ces redevances qui devraient, à terme, représenter des recettes de l'ordre de **100 millions d'euros**. L'exposé des motifs précise que les tarifs de la taxe d'aviation civile seront abaissés à due concurrence. Les services de la DGAC indiquent que l'institution progressive de ces redevances, notamment leur assiette précise et leur taux, fera l'objet d'une **concertation approfondie avec les organismes concernés**.

Pour 2006, les redevances devraient, selon les simulations fournies, représenter environ **50 millions d'euros**. En conséquence, la taxe d'aviation civile devrait baisser d'environ 20 %.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances estime que le présent article présente trois avantages :

- il constitue une **mise en conformité avec l'article 18 de la LOLF**, mise en conformité qui s'est, de plus, accompagnée d'une **réorganisation des services de la DGAC dans le sens d'une plus grande efficacité** ;

- il permet de se rapprocher d'une certaine « **vérité des coûts** », en facturant les prestations aux personnes qui en bénéficient. *A contrario*, il permet de ne plus faire supporter aux usagers du transport aérien, c'est-à-dire les passagers, des services qui ne les concernent pas directement ;



**- il rapproche la France du modèle adopté par les principaux pays européens**, qui ont développé des systèmes de redevances afin de mieux isoler les coûts et les bénéficiaires des services. En conséquence, le système retenu préserve la compétitivité des plateformes aéroportuaires françaises, qui souffraient jusqu'à présent du mode de taxation « indifférenciée » de la taxe de l'aviation civile.

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

ARTICLE 57 ter (nouveau)

*Travaux d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu rural*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, tend à confier aux agences de l'eau la compétence d'attribution de subventions pour la réalisation de travaux d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu rural.**

**I. LA MESURE PROPOSÉE**

***A. LE TRANSFERT AUX AGENCES DE L'EAU DES COMPÉTENCES DE L'EX-FNDAE***

**1. Les lacunes du projet de loi de finances pour 2005**

Notre collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, a souligné dans son rapport spécial sur le projet de budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2005, qu'aucune dotation ne figurait dans ce projet de budget pour le financement et la gestion des dépenses d'adduction d'eau et d'assainissement, ce qui s'expliquait par le transfert à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, de l'intégralité des financements des opérations d'eau et d'assainissement en faveur des communes rurales aux agences de l'eau.

On rappellera que les crédits inscrits au budget de l'agriculture en 2004, sur l'article 40 du chapitre 61-40, correspondaient aux crédits antérieurement dévolus au Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), qui avait été budgétisé par l'article 38 de la loi de finances pour 2004<sup>1</sup> (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

Aucune disposition du projet de loi de finances pour 2005 ne permettait toutefois de donner une base législative au transfert de cette compétence spécifique en matière d'assainissement et d'adduction d'eau aux agences de l'eau.

---

<sup>1</sup> Pour une analyse détaillée de ce point et de la gestion des crédits du FNDAE, on peut se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 21 du projet de loi de finances pour 2004, rapport n° 73 (2003-2004), Tome II, fascicule 1, volume 1.

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, constitue donc une mesure de coordination avec les dispositions du projet de loi de finances pour 2005.

## **2. Le dispositif prévu**

Le **II** du présent article complète l'article L. 213-6 du code de l'environnement relatif aux missions des agences de l'eau, afin de prévoir que celles-ci attribuent des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales, ce qui reprend la formule actuelle de l'article L.2335-9 du code général des collectivités territoriales, qui confiait cette mission à l'Etat.

Le **III** du présent article précise que « *les agences d'eau subventionnent, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, dans le cadre de leurs attributions et selon le principe d'une solidarité envers les communes rurales, la réalisation des travaux d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu rural relevant précédemment de l'article 40 du chapitre 61-40 du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales* ».

**En contrepartie, la taxe sur les consommations d'eau** distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable, prévue par l'article L. 2335-10 du code général des collectivités territoriales et **affectée au budget général de l'Etat** à compter de 2004, **est supprimée en métropole.**

### ***B. DES MODALITÉS PARTICULIÈRES POUR L'OUTRE-MER***

**En effet, le dispositif ainsi présenté ne vaut que pour la métropole. Dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, l'Etat conserve la compétence qu'il détient actuellement.**

Cette mesure est justifiée par le fait que les agences de l'eau ne sont pas compétentes dans les départements d'outre-mer, tandis que les offices de l'eau ne sont pas opérationnels dans l'ensemble des départements. L'objet de l'amendement présenté par le gouvernement précise toutefois que cette solution pourrait n'être que provisoire.

## **1. Le maintien de la compétence de l'Etat**

Les articles L. 2335-9 et L. 2335-10 du code général des collectivités territoriales sont donc adaptés en conséquence par les 1° et 2° du I du présent article.

L'article L. 2335-9 précité, réécrit par le 1° du I du présent article, tend ainsi à prévoir que l'Etat peut attribuer des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu rural dans les départements d'outre-mer et à Mayotte.

Il est précisé que les aides financières consenties sont réparties entre ces collectivités sous forme de dotations affectées à l'adduction d'eau et à l'assainissement, ce qui correspond aux modalités actuellement prévues par l'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales, qui sera à l'avenir recentré sur le Fonds d'amortissement des charges d'électrification.

En outre, il est indiqué que les départements ou la collectivité territoriale de Mayotte règlent, sur la base des propositions présentées par les collectivités concernées, la répartition de ces dotations entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent les travaux d'adduction d'eau et d'assainissement, ce qui correspond à la reprise des modalités actuelles prévues par l'article L. 3232-2 précité.

## **2. Le maintien de la taxe sur les consommations d'eau dans les départements d'outre-mer et à Mayotte**

En contrepartie, le 2° du I du présent article réécrit l'article L. 2335-10 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir le maintien de la taxe sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable dans les départements d'outre-mer et à Mayotte. Cette taxe resterait affectée au budget général de l'Etat.

### ***C. DES MESURES DE COORDINATION***

Plusieurs mesures de coordination sont, par ailleurs, prévues par le I du présent article :

- le 3° abroge l'article L. 2335-11 du code général des collectivités territoriales qui faisait référence à la répartition des aides versées par le FNDAE et à la composition du comité consultatif de gestion de ce fonds ;

- le 4° réécrit la section 2 du chapitre II du titre III du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, actuellement intitulée « Adductions d'eau, assainissement et électrification », afin de la recentrer sur l'électrification. L'article L. 3232-2 du même code est réécrit afin d'être recentré sur le Fonds d'amortissement des charges d'électrification.

- par mesure de coordination, les 5° et 6° abrogent respectivement les articles L. 3232-3 et L. 3553-6 du code général des collectivités territoriales, qui prévoyaient la répartition par le département des aides accordées par l'Etat.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

L'objet de l'amendement présenté par le gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale mérite d'être cité, dans la mesure où il explique le choix effectué. Il indique ainsi :

*« Le projet de l'eau en cours d'élaboration par le gouvernement prévoyait le transfert aux agences de l'eau de cette compétence nouvelle, complémentaire de leurs prérogatives actuelles. Cette évolution s'inscrit dans un objectif de clarification des missions et des financements en matière de politique de l'eau.*

*« Il est apparu opportun de faire figurer cette disposition dès le PLFR 2004, pour sécuriser les modalités techniques du transfert et définir de façon cohérente les compétences de l'Etat et des ses établissements publics dans la perspective de mise en œuvre de la organique sur les lois de finances et la future loi sur l'eau ».*

**A ce stade, et compte tenu du délai très court dont a disposé votre rapporteur général pour examiner ces dispositions, il n'a pas été possible de vérifier chacun de ces points.**

D'après les informations communiquées à votre rapporteur général, dans le cadre de la révision à mi-parcours de leur programme d'intervention, les agences de l'eau auraient reçu l'autorisation d'augmenter leurs redevances et plusieurs conseils d'administration se sont déjà réunis pour prévoir ces augmentations, qui devraient représenter un surcroît de recettes de 190 millions d'euros pour les six agences de l'eau en 2005 et 2006, afin :

- de faire face aux besoins propres de chaque agence, s'agissant en particulier de la mise en œuvre de la directive communautaire « eaux résiduaires urbaines » ;

- de compenser partiellement le décroisement des interventions de l'Etat et des agences de l'eau, dans des domaines financés en 2004 par le ministère de l'écologie et du développement durable<sup>1</sup> ;

- de compenser le transfert de compétences au titre de l'ex-FNDAE, prévu par le présent article.

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a affirmé que l'opération serait « *budgétairement neutre* » pour le contribuable. **Il importe d'obtenir des données précises sur ce point.**

En outre, comme l'indique notre collègue Joël Bourdin dans son rapport spécial sur les crédits de l'agriculture pour 2005, « *il est acquis que les agences de l'eau ne pourront réduire les dépenses départementales afférentes à l'assainissement et à l'adduction d'eau en 2005* ». **Il appartiendra au gouvernement de confirmer ces données, et de préciser l'évolution envisagée.**

**On peut toutefois s'interroger sur la volonté du gouvernement d'anticiper le transfert de cette compétence aux agences de l'eau.** Le projet de loi sur l'eau semblait en effet être le cadre idéal pour discuter de cette question, en embrassant l'ensemble des aspects du sujet. Ainsi, **il aurait pu être envisagé de transférer cette compétence aux départements**, et non aux agences de l'eau. Cette solution avait notamment été envisagée par nos collègues Joël Bourdin et Paul Loridant, qui plaidaient pour une décentralisation des crédits du FNDAE<sup>2</sup>.

D'après une lettre citée dans le rapport spécial de notre collègue Joël Bourdin sur les crédits de l'agriculture pour 2004, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales avait ainsi indiqué au conseil général d'Ille-et-Vilaine que « *la décentralisation du FNDAE, compte tenu des arbitrages interministériels, n'interviendra pas avant janvier 2005. Elle pourrait être envisagée dans le cadre d'un prochain projet de loi relatif à la politique de l'eau dans son ensemble* ».

Nos collègues Joël Bourdin et Paul Loridant estimaient qu'il était toutefois indispensable, « *avant de décider la décentralisation du FNDAE de trouver une méthode plus adaptée permettant d'évaluer les besoins à moyen terme des départements* ».

---

<sup>1</sup> Se reporter sur ce point au rapport spécial n° 74, tome III, annexe 9 (2004-2005) de notre collègue Fabienne Keller sur le budget de l'écologie et du développement durable pour 2005.

<sup>2</sup> Se reporter au rapport spécial n° 73, tome III, annexe 3 (2003-2004) de notre collègue Joël Bourdin sur le budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2004.

En outre, la solution retenue dans le cadre du présent article requiert une **vigilance particulière s'agissant de la solidarité et de la péréquation qui sera organisée**, même si le présent article précise que les agences de l'eau subventionnent les travaux d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu rural « *selon le principe d'une solidarité envers les communes rurales* ».

**Le ministre de l'écologie et du développement durable a d'ailleurs reconnu devant le Sénat, lors de l'examen de son budget le vendredi 10 décembre 2004, que l'examen du présent collectif budgétaire n'épuiserait pas cette question** : « *C'est la solidarité entre les territoires qui est en jeu ici. Le transfert aux Agences a été une mesure d'urgence à la demande de l'Agriculture. La loi sur l'eau qui viendra devant le Parlement au premier semestre sera l'occasion de débattre de cette question de la solidarité. Ce n'est pas au détour du collectif qu'on pourra la traiter* ».

Votre rapporteur général estime que cette question mérite un débat approfondi et que les modalités de transfert de ces compétences aux départements doivent être examinées précisément. Pour cette raison, il vous proposera la suppression du présent article.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

## ARTICLE 57 quater (nouveau)

### *Aménagement du dispositif de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, tend à modifier les modalités d'application du mécanisme de plafonnement temporaire de la taxe sur le chiffre d'affaires acquitté par les exploitants agricoles.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

La **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, imposition de toute nature qui fait l'objet des dispositions de l'**article 302 bis MB** du code général des impôts, a été instituée par l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002<sup>1</sup> dans le but de remplacer neuf taxes parafiscales perçues au profit de l'ancienne Association nationale pour le développement agricole (ANDA), et d'être **affectée à un établissement public administratif** créé par le même article de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, à savoir **l'Agence de développement agricole et rural (ADAR)**.

Le **I** de l'article 302 *bis* MB précité du code général des impôts dispose que la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles est une taxe due par les exploitants agricoles au titre de leurs activités agricoles, à l'exclusion de ceux placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole mentionné aux articles 298 *quater* et 298 *quinquies* du même code.

Cette taxe est assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente, hors taxe sur la valeur ajoutée.

En outre, le premier alinéa du **III** de cet article précise que le tarif de la taxe est composé d'une partie forfaitaire comprise entre 76 euros et 92 euros par exploitant et d'une partie variable fixée à 0,19 % jusqu'à 370.000 euros de chiffre d'affaires et à 0,05 % au-delà.

Le second alinéa du **III** de cet article prévoit également **l'instauration d'un mécanisme de plafonnement de l'augmentation du prélèvement que pourraient subir certains exploitants agricoles à la suite de la mise en place de la nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires, dans la**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.



**mesure où, malgré la forte dégressivité de l'imposition mise en place par la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, certaines filières agricoles disposaient d'un chiffre d'affaires tel que l'augmentation de la taxe acquittée par les exploitants par rapport à l'année 2002 aurait pu être particulièrement brutale.**

C'est pourquoi, dans sa rédaction initiale, le second alinéa du III de l'article 302 *bis* MB précité prévoyait que *« les redevables dont la partie variable de la cotisation due au titre des années 2003, 2004, 2005 et 2006 est supérieure respectivement de 20 %, 40 %, 60 % et 80 % au total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des taxes parafiscales instituées par les décrets n° 2000-1297 à 2000-1299 inclus et n° 2000-1339 à 2000-1344 inclus du 26 décembre 2000 sont autorisés à imputer le montant de cet excédent ainsi calculé sur le montant de la taxe à acquitter »*.

En outre, afin de tenir compte de la mise en place tardive de l'ADAR, par un décret en date du 18 novembre 2003, l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2003<sup>1</sup> avait modifié les dispositions du second alinéa du III de l'article 302 *bis* MB précité dans le but d'aménager le dispositif de lissage de la progression attendue du montant de la taxe sur le chiffre d'affaires acquittée par les exploitants agricoles par rapport au montant acquittée en 2002 au titre des anciennes taxes parafiscales susmentionnées :

- d'une part, en précisant que, désormais, pour l'année 2004 comme pour l'année 2003, l'augmentation de la taxe acquittée par l'exploitant ne pouvait être supérieure de 20 % au montant acquitté en 2002 au titre de l'ensemble des anciennes taxes parafiscales ;

- d'autre part, en prolongeant d'une année, jusqu'en 2007, l'application de ce dispositif de lissage.

Ainsi, dans sa rédaction actuelle, le second alinéa du III de l'article 302 *bis* MB précité dispose que *« les redevables dont la partie variable de la cotisation due au titre des années 2003, 2004, 2005, 2006 et 2007 est supérieure respectivement de 20 % au titre des années 2003 et 2004 et de 40 %, 60 % et 80 % au titre des années 2005, 2006 et 2007, au total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des taxes parafiscales instituées par les décrets n° 2000-1297 à 2000-1299 inclus et n° 2000-1339 à 2000-1344 inclus du 26 décembre 2000 sont autorisés à imputer le montant de cet excédent ainsi calculé sur le montant de la taxe à acquitter »*.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de sa commission des finances, d'un amendement présenté par le gouvernement.

Ainsi, il propose d'aménager le dispositif de plafonnement temporaire introduit initialement par la loi de finances rectificative pour 2002 précitée :

- d'une part, en précisant que, désormais, pour l'année 2005 comme auparavant pour les années 2003 et 2004, l'augmentation de la taxe acquittée par l'exploitant ne pourra être supérieure de 20 % au montant acquitté en 2002 au titre de l'ensemble des anciennes taxes parafiscales ;

- d'autre part, en prolongeant d'une année, jusqu'en 2008, l'application de ce dispositif de plafonnement.

C'est pourquoi le présent article propose de **modifier les dispositions du second alinéa du III de l'article 302 bis MB du code général des impôts** de façon à préciser désormais que *« les redevables dont la partie variable de la cotisation due au titre des années 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 est supérieure respectivement de 20 % au titre des années 2003, 2004 et 2005 et de 40 %, 60 % et 80 % au titre des années 2006, 2007 et 2008, au total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des taxes parafiscales instituées par les décrets n° 2000-1297 à 2000-1299 inclus et n° 2000-1339 à 2000-1344 inclus du 26 décembre 2000 sont autorisés à imputer le montant de cet excédent ainsi calculé sur le montant de la taxe à acquitter »*.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Votre rapporteur général s'interroge sur l'opportunité de revenir chaque année, depuis le vote de ce dispositif au moment de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, sur l'application du mécanisme d'écrêtement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles.**

Si la modification des dispositions du second alinéa du III de l'article 302 bis MB du code général des impôts par la loi de finances rectificative pour 2003 précitée se justifiait en raison de la constitution tardive de la nouvelle Agence de développement agricole et rurale, votre rapporteur général n'est pas en mesure, aujourd'hui, d'exposer les raisons de l'aménagement proposé par le gouvernement par le biais des dispositions du présent article.

Non seulement le présent article propose de maintenir le plafonnement de la part variable de la taxe au titre de l'année 2005 à 120 % de la cotisation de référence de l'année 2002, au lieu de 140 %, mais il prévoit aussi de prolonger d'une année l'application de ce dispositif de plafonnement.

**Votre rapporteur général souhaite que ce dispositif de plafonnement ne soit pas pérennisé afin de permettre à l'ADAR de disposer de ressources suffisantes pour l'exercice de ses missions. C'est pourquoi il sera particulièrement attentif, à l'avenir, à l'évolution des modalités d'application de ce mécanisme de plafonnement.**

**Sans doute le gouvernement sera-t-il amené à réfléchir, à moyen terme, à une redéfinition des modalités de calcul de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, dans le cadre de l'élaboration du futur projet de loi de modernisation agricole.**

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

ARTICLE 57 quinquies (nouveau)

*Modalités d'affectation du droit de timbre perçu pour la validation  
du permis de chasser*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, tend à modifier les modalités d'affectation du droit de timbre perçu au profit de l'Etat pour la validation du permis de chasser.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La procédure de validation du permis de chasser est définie par l'article L. 423-12 du code de l'environnement selon lequel le paiement de l'une des redevances cynégétiques<sup>1</sup> prévues par la sous-section 3 du même code et du droit de timbre mentionné à l'article 964 du code général des impôts vaut validation du permis de chasser sous réserve que le titulaire satisfasse à certaines conditions.

En outre, l'article L. 423-21-1 du code de l'environnement qui fixe le montant du plafond des redevances cynégétiques acquittées par les chasseurs et fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de la chasse et du ministre chargé du budget, précise également que ces « *redevances cynégétiques sont encaissées par un comptable du Trésor ou un régisseur de recettes de l'Etat placé auprès d'une fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs et habilité, selon les règles et garanties applicables en matière de droits de timbre* ».

Enfin, il faut préciser que, dans sa rédaction actuelle, l'article 964 du code général des impôts dispose, d'une part, que la délivrance du permis de chasser donne lieu à la perception au profit de l'Etat d'un droit de timbre de 30 euros et de 12 euros pour chaque duplicata, d'autre part, que, pour la validation du permis de chasser, il est perçu un droit de timbre annuel de 9 euros au profit de l'Etat.

---

<sup>1</sup> *Redevance cynégétique nationale, redevance cynégétique nationale temporaire, redevance cynégétique départementale, redevance cynégétique départementale temporaire et redevance cynégétique gibier d'eau, qui n'est toutefois plus perçue depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003.*

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de sa commission des finances, d'un amendement présenté par le gouvernement.

Le **I** du présent article vise à modifier les dispositions du second alinéa de l'article 964 du code général des impôts de façon à préciser que le droit de timbre annuel de 9 euros perçu au profit de l'Etat pour la validation du permis de chasser pourra être affecté à hauteur de 4 euros aux fédérations départementales des chasseurs, lorsque les redevances cynégétiques acquittées par les chasseurs seront encaissées par un régisseur de recettes de l'Etat placé auprès d'elles.

Le **I** du présent article permet ainsi de respecter les dispositions de l'article 36 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) en vertu desquelles *« l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances »*.

Le **II** du présent article précise que les dispositions du **I** entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Ainsi que l'a indiqué le gouvernement lors de l'examen du présent article par l'Assemblée nationale, le dispositif proposé doit permettre de tenir compte de la possibilité offerte aux fédérations départementales des chasseurs de mettre en place un « guichet unique » pour la procédure de validation du permis de chasser.

En effet, lorsque les fédérations départementales des chasseurs mettent en place le guichet unique de validation du permis de chasser, elles assurent une mission de service public qui contribue à simplifier les démarches des chasseurs mais qui représente une charge nouvelle pour elles. C'est pourquoi il a été décidé de leur accorder une compensation financière en leur affectant une partie du droit de timbre à hauteur de 4 euros par validation. L'objectif affiché par le gouvernement est ainsi de généraliser le dispositif de « guichet unique » pour la validation du permis de chasser.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la perte de recettes pour l'Etat du fait de cette affectation d'une partie du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser au profit des fédérations départementales des chasseurs devrait être de l'ordre de 5 millions d'euros.

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

## ARTICLE 58

### *Versement à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) des disponibilités du fonds pour le renouvellement urbain (FRU)*

**Commentaire : le présent article vise à affecter les disponibilités du fonds pour le renouvellement urbain (FRU) constatées au 31 décembre 2004 à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### *A. LE FONDS POUR LE RENOUVELLEMENT URBAIN DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS*

Le **programme de renouvellement urbain** de la caisse des dépôts et consignations a pour objet de favoriser des investissements de renouvellement urbain, notamment à travers :

- des prêts pour le renouvellement urbain (PRU) ;
- des prêts projets urbains (PPU) ;
- des concours sur fonds propres, qui, de 2000 à 2003, ont été financés par un fonds, dénommé **fonds pour le renouvellement urbain (FRU)**.

##### **1. Un fonds doté de 457 millions d'euros**

Conformément aux décisions prises lors du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, la caisse des dépôts et consignations, après avis favorable de la commission de surveillance et en accord avec l'Etat, a décidé de créer, le 30 décembre 1999, un **fonds pour le renouvellement urbain (FRU)**.

Elle a conclu le 7 juin 2000 avec l'Etat, pour une durée de trois ans, un avenant à la convention du 8 octobre 1998 relative au renouvellement urbain.

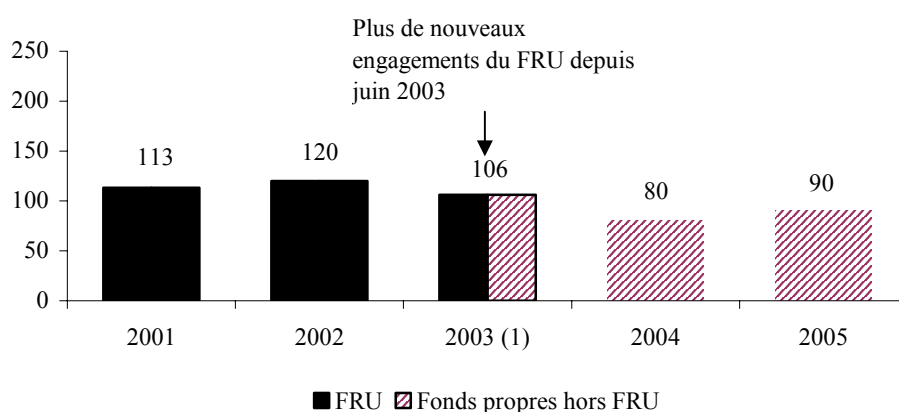
Ce document indique **les modalités de fonctionnement du FRU**. Il prévoit que la caisse des dépôts affecte aux actions de ce fonds la somme de **457 millions d'euros** à compter de sa date de création, financée sur ses fonds propres.

## 2. Des dépenses de plus de 100 millions d'euros par an

Selon le « jaune » budgétaire intitulé *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* annexé aux projets de loi de finances pour 2004 et 2005, les engagements de crédits du FRU seraient de l'ordre de **100 millions d'euros par an**, y compris après que le FRU ait cessé ses engagements de crédits, comme l'indique le graphique ci-après.

**Les engagements sur fonds propres de la caisse des dépôts et consignation en faveur du renouvellement urbain**

(en millions d'euros)



(1) Selon le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2004, 75 millions d'euros étaient prévus pour 2003 au titre du seul FRU.

Sources : « jaunes » « Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain » annexés aux projets de loi de finances pour 2004 et 2005

Les interventions du FRU prennent la forme :

- **d'investissements en capital** dans des opérations de rénovation urbaine ;



- d'aides à l'ingénierie ;
- d'avances aux investisseurs.

Les projets financés par le FRU s'inscrivent dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

### **3. La disparition programmée du FRU**

A l'initiative de sa commission des affaires économiques, l'Assemblée nationale a supprimé, par l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la mention selon laquelle la caisse des dépôts et consignations mobilise ses ressources propres dans le cadre d'un fonds spécifique dont elle est gestionnaire.

Ainsi, l'article 8 précité prévoit que « *la caisse des dépôts et consignations participe au financement du programme national de rénovation urbaine par l'octroi de prêts sur les fonds d'épargne dont elle assure la gestion (...) et par la mobilisation de ses ressources propres* ».

**Le FRU n'engage plus de nouvelles opérations depuis le 30 juin 2003.**

Désormais, la contribution sur ses fonds propres de la caisse des dépôts et consignations au renouvellement urbain se fait donc en-dehors du FRU.

## ***B. L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE***

### **1. Présentation de l'ANRU**

**L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été créée par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.**

La création de l'ANRU vise à simplifier les circuits de financement, en centralisant les moyens destinés au renouvellement urbain. Cette centralisation, associée à des programmations pluriannuelles, sera, sans aucun doute, un facteur d'efficacité pour le suivi de l'ensemble de la politique de rénovation urbaine.

L'ANRU a été installée par un décret en Conseil d'Etat en date du 9 février 2004, et son directeur a été nommé par un décret en date du 10 mars 2004. L'ANRU n'est véritablement opérationnelle que depuis mai 2004.

Dotée du statut juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial, elle a pour mission de contribuer à la réalisation du **programme national de rénovation urbaine**<sup>1</sup> dans les quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS) et, à titre exceptionnel après accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, des territoires urbains présentant des caractéristiques analogues aux ZUS (article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée). La loi offre également à l'ANRU, sous certaines conditions, la possibilité d'exercer des missions de maîtrise d'ouvrage de tout ou partie des projets de rénovation urbaine.

## **2. Les moyens financiers de l'ANRU**

**Les moyens de l'ANRU doivent s'élever à 6 milliards d'euros de 2004 à 2008.** Ils proviendraient principalement :

- de l'Etat, qui lui consacrerait 2,5 milliards d'euros sur 5 ans ;
- de l'union d'économie sociale pour le logement (UESL), gestionnaire du 1% logement, qui lui affecterait annuellement 550 millions d'euros ;
- de la caisse des dépôts et consignation, qui lui apporterait des fonds propres dans le cadre d'une nouvelle convention signée avec l'Etat ;
- des organismes HLM, par le biais du versement d'une fraction des cotisations additionnelles perçues par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

### ***C. L'AFFECTATION DES DISPONIBILITÉS NETTES DU FONDS POUR LE RENOUVELLEMENT URBAIN***

#### **1. Les règles actuelles d'affectation des disponibilités du FRU**

**L'article 92 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003) détermine les règles d'affectation des disponibilités du FRU.**

---

<sup>1</sup> La loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée définit les objectifs du programme national de rénovation urbaine, comme la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux pour la période 2004-2008, la réhabilitation d'un nombre équivalent de logements dans les zones urbaines sensibles, et la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées.

*a) Dans le cas de l'année 2004 : l'affectation à l'ANRU et au budget général de l'Etat*

Son I prévoit **des dispositions spécifiques à l'année 2004.**

Un prélèvement de **106 millions d'euros**, opéré en **2004** sur le FRU, a été affecté :

- à raison de **50 millions d'euros**, à l'ANRU ;

- pour le solde, soit **56 millions d'euros**, au **budget général de l'Etat.**

Les 106 millions d'euros prélevés sur le FRU correspondaient à ses **disponibilités nettes** à la fin de l'année 2003.

*b) La règle pour les années postérieures à 2004 : l'affectation totale au budget de l'Etat*

Le II de l'article 92 précité prévoit que, **les années postérieures à 2004**, jusqu'à la clôture du FRU, les disponibilités nettes de ce fonds, constatées au 31 décembre de chaque année, sont **versées, dans leur intégralité, au budget général de l'Etat.**

En effet, le reliquat disponible à la fin de l'année 2003 ne constitue pas le solde définitif du fonds, ce dernier ayant pris des engagements de long terme (participations, prêts de « haut de bilan ») et devant bénéficier de remboursements de préfinancements.

**Votre rapporteur général vous avait proposé d'adopter sans modification cet article, qui augmentait les recettes de l'Etat en 2004 et prévoyait de les accroître également les années suivantes.**

## **II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article comporte une unique phrase, prévoyant que « *par dérogation aux dispositions du II de l'article 92 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003), les disponibilités nettes du fonds pour le renouvellement urbain constatées au 31 décembre 2004 sont versées à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine* ».

Selon l'exposé des motifs du présent article, les disponibilités nettes à la fin de l'année 2004 seraient de l'ordre de **100 millions d'euros.**

Ces 100 millions d'euros, qui, en l'état actuel du droit, seraient affectés au budget général de l'Etat, le seraient donc à l'ANRU.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. *UN OBJECTIF LÉGITIME : PERMETTRE, DANS LES FAITS, LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS PRIS PAR L'ETAT POUR LE FINANCEMENT DE L'ANRU*

##### **1. Un engagement pluriannuel de l'Etat exprimé en crédits de l'Etat, excluant en principe la prise en compte des versements du FRU**

Selon l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée, « *les crédits consacrés par l'Etat à la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine, ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2008, sont fixés à 2,5 milliards d'euros, aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros. Ils sont affectés, dans les conditions fixées par les lois de finances, à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine* ».

Ainsi, l'engagement pluriannuel de l'Etat est exprimé en termes de **crédits**, ce qui, si on interprète ces dispositions de façon stricte, **exclut la prise en compte des versements du FRU**. On reconnaîtra cependant qu'un versement direct de ce dernier ou un versement de même montant de l'Etat, alimenté par le FRU, sont strictement équivalents.

##### **2. Des engagements qui ne sont respectés que si l'on raisonne en autorisations de programme, et en prenant en compte les versements du FRU**

Le gouvernement a choisi d'interpréter cette programmation en termes **d'autorisations de programme**, ce qui semble légitime.

**En 2004**, le montant minimal de 465 millions d'euros a été atteint pour les autorisations de programme (465 millions d'euros), mais **pas pour les crédits de paiement** (209,5 millions d'euros).

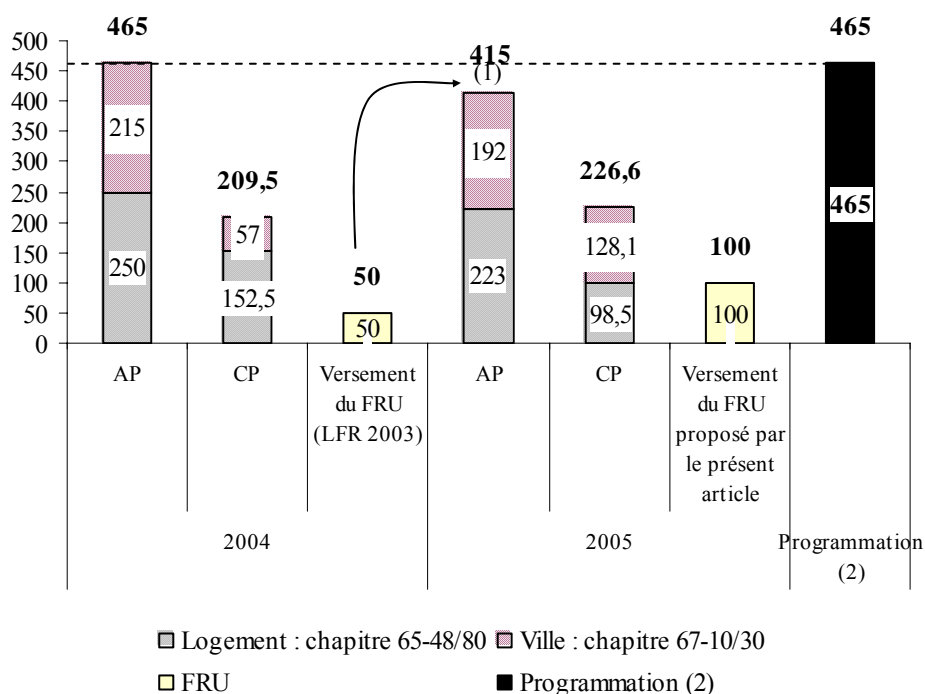
Le projet de loi de finances pour **2005** ne propose de respecter cet objectif **ni pour les autorisations de programme** (415 millions d'euros), **ni pour les crédits de paiement** (226,6 millions d'euros).

Cependant, **le gouvernement estime que les engagements de l'Etat pour 2005 seront respectés, grâce aux contributions du FRU.** Ainsi, M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, a indiqué, lors de la discussion des crédits de la ville à l'Assemblée nationale, le 19 novembre 2004 : « conformément à la loi Borloo, les **465 millions d'euros** qui (...) sont consacrés [à l'ANRU en 2005] sont répartis entre les budgets de la ville et du logement et, à hauteur de **50 millions d'euros**, le fonds de rénovation urbaine ».

Ces éléments sont synthétisés par le graphique ci-après.

**La contribution de l'Etat au financement de l'agence nationale de rénovation urbaine**

(en millions d'euros)



AP : autorisations de programme. CP : crédits de paiement.

(1) Le gouvernement considère que le versement effectué par le FRU en 2004 vient abonder les autorisations de programme pour l'année 2005.

(2) Dotation annuelle **minimale** fixée par l'article 7 de la loi loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine pour la période 2004-2008. Le montant indiqué concerne les crédits de l'Etat, ce que le gouvernement a choisi d'interpréter en terme d'autorisations de programme.

Sources : projet de loi de finances pour 2005, présent projet de loi de finances rectificative

## **B. LE PRÉSENT ARTICLE SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS**

Le présent article, pour légitime que soit son objectif, n'en suscite pas moins certaines **interrogations**.

### **1. La remise en cause d'une disposition votée il y a seulement un an et qui devait s'appliquer pour la première fois cette année**

Tout d'abord, on rappelle que le II de l'article 92 précité de la loi de finances rectificative pour 2003 prévoit que les disponibilités du FRU sont affectées **au budget de l'Etat**.

Cette disposition devait s'appliquer, pour la première fois, en **2004**.

**On peut donc se demander pourquoi elle a été inscrite dans la loi de finances rectificative précitée, si c'était pour y déroger dès 2004.**

### **2. Une pratique qui ne contribue pas à la lisibilité de la contribution de l'Etat au financement de l'ANRU**

Par ailleurs, le présent article **ne contribue pas à la lisibilité de la contribution de l'Etat au financement de l'ANRU**.

#### *a) Retour sur les 50 millions d'euros affectés à l'ANRU en 2004*

Ce point a été souligné par le rapporteur spécial des crédits de la ville, notre collègue Philippe Dallier, dans le cas du reliquat de **50 millions d'euros** du FRU affecté à l'ANRU en **2004** par la loi de finances rectificative pour **2003** précitée, et présenté par le gouvernement comme autant **d'autorisations de programme** attribuées à l'ANRU pour l'année **2005**, en complément des autorisations de programme inscrites dans le projet de loi de finances pour 2005.

**Cette argumentation permet au gouvernement d'affirmer que les engagements de l'Etat vis-à-vis de l'ANRU sont respectés en 2005** – ce qui, si l'on ne s'en tient pas strictement à la « lettre » de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2003, qui prévoit que la contribution de l'Etat doit consister en des crédits de l'Etat, est **exact** –, tout en **limitant la progression des dépenses de l'Etat**.

**Rappel : la contribution de l'Etat au financement de l'ANRU en 2005, telle que présentée par le gouvernement**

(en autorisations de programme et en millions d'euros)

Comment l'ANRU aurait dû être financée par l'Etat en 2005		La contribution de l'Etat retenue par le PLF 2005 et la LFR 2003	
Disponibilités du FRU fin 2003		Disponibilités du FRU fin 2003	Etat
50			
	Etat	50	415
465			
	ANRU		ANRU

b) L'affectation de 100 millions d'euros proposée par le présent article : une « mauvaise pratique » budgétaire ?

De même, le présent article **ne contribue pas à la lisibilité** du financement de l'ANRU par l'Etat.

Il serait **plus transparent** d'affecter les **100 millions d'euros** de disponibilités du FRU fin 2004 au **budget de l'Etat de 2005**, comme le prévoit le droit actuel, puis d'affecter ceux-ci à l'ANRU sous forme de **crédits de paiement** ou, le cas échéant, **d'autorisations de programme**.

Le **présent article** prévoit au contraire que ces 100 millions d'euros constitueront des **crédits de paiement** de l'ANRU en 2004 **sans que cela apparaisse dans le budget de l'Etat**. Il n'est en outre pas impossible que le gouvernement, lors de la discussion du projet de loi de finances pour **2006**, présente ces 100 millions d'euros comme autant **d'autorisations de programme** relatives à l'année **2006**, venant s'ajouter à celles inscrites dans le projet de loi de finances, comme il l'a fait, lors de la discussion du projet de loi de finances pour **2005**, au sujet des **50 millions d'euros** de disponibilités du FRU à la fin de l'année 2003 versés à l'ANRU en **2004**.

**Certes, l'objectif du présent article est légitime : il s'agit de financer le programme national de rénovation urbaine.** Il n'en demeure pas moins que **le gouvernement devrait indiquer clairement au Parlement** la manière dont ces 100 millions d'euros seront pris en compte pour l'évaluation de la contribution de l'Etat au financement de l'ANRU en 2005 et en 2006.

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

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



## ARTICLE 59

### *Aménagement du régime de décharge de responsabilité et de quitus des comptables publics*

**Commentaire : le présent article, résultant de préconisations de la Cour des comptes, réduit de dix à six ans à compter de la production de leurs comptes, le délai au-delà duquel la responsabilité pécuniaire des comptables publics ne peut plus être mise en cause. En outre, à l'issue de ce délai, les comptables seraient déchargés sans avoir à produire pour cela une décision juridictionnelle, ce qui simplifierait la levée des garanties constituées en sûreté de leur gestion.**

#### **I. LA SITUATION ACTUELLE**

La prescription extinctive trentenaire, de droit commun, applicable à la responsabilité pécuniaire des comptables publics<sup>1</sup> afférente à leur gestion, a été, en 2001, remplacée par une **prescription décennale**<sup>2</sup>.

Selon les dispositions en vigueur, le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public (par le ministère dont il relève, par le ministre chargé de l'économie et des finances ou par le juge des comptes), ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la dixième année suivant :

- soit celle au cours de laquelle il a produit ses comptes au juge des comptes ;

- soit, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation (les comptables secondaires ne sont, en principe, responsables que devant les comptables principaux), celle au cours de laquelle il a produit les justifications de sa gestion.

En effet, **les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables** du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses et de la garde et la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à une collectivité publique et dont ils ont la charge<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Fonctionnaires régulièrement autorisés au maniement des deniers publics (décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique).*

<sup>2</sup> *Article 60 (paragraphe V) de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), dans sa rédaction issue de l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001).*

<sup>3</sup> *Cette responsabilité ne concerne pas les erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'ils recouvrent et ne s'applique pas aux opérations effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.*

Cette responsabilité pécuniaire rend **obligatoire la constitution de garanties par le comptable public**<sup>1</sup>, effectuée le plus souvent sous la forme d'un cautionnement personnel par affiliation à l'Association française de cautionnement mutuel, constituée entre les comptables.

**L'extinction de la prescription fait obstacle à une action en responsabilité du comptable mais ne fait pas disparaître toutes les obligations pesant sur lui. La procédure d'apurement juridictionnel est obligatoire et doit précéder la levée des garanties.**

## **II. UNE RÉFLEXION DE LA COUR DES COMPTES**

**Dans l'esprit de la LOLF, qui confère une plus grande responsabilisation aux gestionnaires, la Cour des comptes a souhaité, parallèlement, un ajustement des conditions de mise en œuvre de la responsabilité du comptable public, dont le principe n'est évidemment pas remis en cause.**

A cet effet, la Cour des comptes a suggéré au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'une part de réduire la durée de la prescription des actes des comptables publics et, d'autre part, de supprimer l'impératif d'une décision juridictionnelle pour lever les garanties à l'issue de la prescription.

Il s'agirait aussi **d'alléger la charge des juridictions financières de dossiers ne présentant pas un intérêt réel** (pourquoi ne lèverait-on pas les garanties dès lors que la responsabilité ne peut plus être mise en cause ?), afin de permettre à celles-ci de centrer leurs activités sur des questions plus essentielles.

## **III. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES**

Le présent article, dont les dispositions ont reçu l'approbation de la Cour des comptes, comporte donc deux dispositions :

**- le délai de prescription serait réduit de dix à six ans.** Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité du comptable public ne pourrait plus intervenir au-delà du 31 décembre de la sixième année suivant celle de la production de ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de sa gestion.

Cette disposition paraît concilier les délais nécessaires au contrôle des comptes avec les besoins de sécurité juridique des comptables ;

---

<sup>1</sup> Article 60-II de la loi de finances pour 1963 précitée.

- dès lors qu'aucune charge provisoire ou définitive n'aurait été notifiée durant le délai de prescription à son encontre, le comptable serait, à son issue, **déchargé de sa gestion au titre de l'exercice concerné, sans avoir à solliciter une décision juridictionnelle de quitus**. Cette disposition, outre qu'elle libérerait les juridictions financières d'un contentieux dénué d'intérêt, **répondrait à la situation de certains comptables admis à la retraite et attendant, à l'issue du délai de prescription, une décision juridictionnelle définitive pour pouvoir lever les garanties qu'ils avaient constituées en sûreté de leur gestion**.

Selon les indications du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **un décret devrait prévoir une simple notification administrative de confirmation de l'expiration** de la prescription, afin d'en donner date certaine.

S'agissant des exercices antérieurs à l'entrée en vigueur du présent article, il est prévu que le nouveau délai de prescription serait décompté à partir de la date de la production des comptes ou de la justification de la gestion. En d'autres termes, **les nouvelles dispositions seraient applicables aux exercices passés**. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, les comptes remis par les comptables publics avant le 31 décembre 1998 ne pourraient plus donner lieu à une action en responsabilité personnelle et pécuniaire.

**L'impact financier du présent article, bien que non mesurable précisément, devrait être positif pour les finances publiques, dans la mesure où il contribuerait au « désencombrement » des juridictions financières.**

#### **IV. LA POSITION PRISE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels de sa commission des finances, acceptés par le gouvernement, et le présent article ainsi modifié.

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

## ARTICLE 59 bis (nouveau)

### *Modification du régime de dépôt des fonds des organismes HLM*

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, permet aux offices publics d'habitation à loyer modéré et aux offices publics d'aménagement et de construction, soumis aux règles de la comptabilité publique, de déposer leurs fonds à la Poste ou dans un établissement de crédit.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 421-10 du code de la construction et de l'habitation dispose :

*« Les offices publics d'habitations à loyer modéré et les offices publics d'aménagement et de construction soumis en matière financière et comptable aux règles de la comptabilité publique déposent leurs fonds auprès de l'Etat, de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Banque de France.*

*« Ils peuvent également effectuer des dépôts sur un compte à terme ouvert auprès de l'Etat, de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Banque de France ainsi que sur un premier livret de la Caisse nationale d'épargne ou des caisses d'épargne et de prévoyance ».*

Ce dispositif est issu de l'article 116 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, qui a fixé le **nouveau régime, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, de dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'Etat des fonds des collectivités locales et de leurs établissements publics**. Ce nouveau régime distingue les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) selon qu'ils relèvent ou non de la comptabilité publique. Les OPAC soumis aux règles applicables aux entreprises de commerce peuvent, en plus des possibilités qui sont accordées aux autres offices, déposer leurs fonds à la Poste ou auprès d'un établissement de crédit.

Les scénarios d'évolution concernant la réforme du statut des services financiers de la Poste avaient en effet conduit, lors de l'examen du projet par le Conseil d'Etat, à **exclure la Poste des établissements susceptibles de recueillir les fonds des OPHLM et des OPAC à comptabilité publique, pour éviter des distorsions de concurrence avec les autres établissements de crédit**.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté une disposition permettant aux OPHLM et aux OPAC à comptabilité publique d'ouvrir un compte à la Poste ou dans un établissement de crédit.** Cette formulation permet de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'Etat, concernant les risques de distorsion concurrentielle, et d'anticiper le prochain changement de statut des services financiers de la Poste en établissement public postal.

Le texte adopté vise les OPHLM et les OPAC à comptabilité publique et dispose que ceux-ci *« peuvent, sur autorisation du ministre chargé du budget, déposer les fonds de leurs régies de recettes sur un compte ouvert à la Poste ou dans un établissement de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les Etats membres de la Communauté européenne ou les autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen »*.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure d'harmonisation proposée va incontestablement dans le sens de la **modernisation** et de la **simplification**.

D'après les informations recueillies, de nombreux locataires, souvent modestes et ne disposant pas de compte bancaire, règlent leurs loyers en numéraire par mandats postaux. Ces deux modalités, qui constituent des modes légaux, nécessitent, dans la pratique, que le créancier dispose d'un compte courant postal. Pour pallier cette difficulté, il est donc proposé de permettre aux OPHLM et aux OPAC à comptabilité publique d'ouvrir un tel compte, ce que peuvent déjà faire leurs homologues dont la comptabilité est conforme à celle des entreprises de commerce.

Ce dépôt des fonds auprès de la Poste ou d'un établissement de crédit sera soumis à autorisation ministérielle. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, il a paru opportun de conserver le caractère dérogatoire de cette mesure car le principe, posé par l'article 26 3° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) demeure l'obligation de dépôt auprès de l'Etat des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics : or, supprimer l'autorisation préalable du ministre aurait introduit le risque d'un dépassement du champ de la présente mesure, qui vise à répondre à un besoin très précis de recouvrement des loyers payés par mandats postaux. Cette rédaction assurerait également la cohérence avec les possibilités ouvertes aux régies des collectivités locales.

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

ARTICLE 59 ter (nouveau)

***Suppression de l'affectation du produit des ventes de véhicules réformés des administrations civiles de l'Etat à l'UGAP***

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, a pour objet de supprimer l'affectation du produit des ventes de véhicules réformés des administrations civiles de l'Etat à l'UGAP.**

L'article 14 de la loi n° 83-692 du 27 juillet 1983 portant règlement définitif du budget de 1981 prévoyait l'affectation du produit des ventes de véhicules réformés des administrations civiles de l'Etat effectuées par les Domaines à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) qui était alors sur le plan juridique un compte de commerce. L'article 51 de la loi de finances pour 1986<sup>1</sup>, en transformant l'UGAP en établissement public économique et financier, a transféré les droits et obligations afférents aux opérations en cours au nouvel EPIC.

Les recettes annuelles liées au produit des ventes de véhicules réformés des administrations civiles atteignent 8 millions d'euros.

Le contexte actuel incite à revoir ce mode d'affectation.

D'une part, le décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics a supprimé le monopole d'achat des véhicules des administrations civiles de l'UGAP.

D'autre part, la LOLF oblige à réexaminer avec rigueur les procédures d'affectation de recettes à des organismes extérieurs au budget de l'Etat.

Il est proposé dès lors de supprimer pour l'avenir l'affectation du produit des ventes de véhicules réformés des administrations civiles de l'Etat à l'UGAP. Ces recettes reviendraient donc logiquement au budget général, en attendant éventuellement une procédure d'intéressement des services au renouvellement de leur parc de véhicules qui devra dans tous les cas être conforme aux principes de la LOLF.

Pour le passé<sup>2</sup>, le stock du produit des ventes déjà versé à l'UGAP (15,58 millions d'euros en 2003) lui resterait affecté.

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985.

<sup>2</sup> Jusqu'au 31 décembre 2004.

## ARTICLE 59 quater (nouveau)

### *Amélioration des procédures de recouvrement au bénéfice de l'Etat*

**Commentaire : le présent article a pour objet d'améliorer les procédures de recouvrement au bénéfice de l'Etat. Pour toute créance ou condamnation pécuniaire, il permet de recourir à une démarche amiable par voie d'huissier ; il étend également le recours à la procédure de l'opposition administrative en aménageant le régime existant.**

### **I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Sur l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article qui vise à **améliorer les procédures de recouvrement par les comptables au Trésor public.**

#### ***A. MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE DE RECOUVREMENT AMIABLE DES CRÉANCES DUES AU TRÉSOR PUBLIC***

En cas de procédure de recouvrement forcé ou de condamnation pécuniaire, le **I** du présent article ouvre la possibilité d'engager préalablement **une démarche amiable, sans recourir à des mesures d'exécution forcée** qui sont sources d'un préjudice financier et moral pour les débiteurs.

Le **recouvrement** de la créance serait alors **confié à un huissier de justice. La rémunération de l'huissier de justice serait à la charge du débiteur** ou du condamné ; son montant varierait en fonction de la somme recouvrée : il devrait être calculé « *selon un taux proportionnel aux sommes recouvrées fixées par arrêté conjoint des ministres en charge des finances et de la justice* ».

#### ***B. EXTENSION ET AMÉNAGEMENT DE LA PROCÉDURE D'OPPOSITION ADMINISTRATIVE***

Le **II** du présent article propose d'**étendre et d'aménager la procédure d'opposition administrative.** Cette voie d'exécution a été instituée par l'article 7 de la loi n° 72-650 du 11 juillet 1972 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, afin d'appréhender les fonds détenus par un tiers pour le compte d'un redevable du Trésor public, si le débiteur ne s'est pas acquitté spontanément de sa dette dans un délai fixé par l'avertissement qui lui est adressé par le comptable public.

En application de l'article 7 de la loi du 11 juillet 1972 précitée, **seules les amendes et condamnations pécuniaires prononcées pour une contravention de police** entrent dans le champ d'application de l'opposition administrative.

L'opposition administrative peut être adressée par le comptable public aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte du débiteur de l'amende ou de la condamnation pécuniaire, ou qui ont une dette envers lui.

**Le présent article, d'une part, étend la procédure d'opposition administrative à l'ensemble des amendes et condamnations pécuniaires, telles que les amendes émises en cas de grand excès de vitesse, d'atteinte à l'environnement, de vol ou de séquestration.**

D'autre part, il est proposé de procéder à des aménagements de la procédure d'opposition administrative, et d'abroger en conséquence l'article 7 de la loi du 11 juillet 1972 précité qui fonde actuellement cette procédure :

- en cas de saisie de créance, l'opposition administrative emporte l'effet d'attribution immédiate prévu à l'article 43 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution<sup>1</sup> ;

- il est prévu le cas où une personne est simultanément destinataire de plusieurs oppositions administratives établies au nom du redevable : en cas d'insuffisance des fonds, les demandes doivent être exécutées en fonction de leur montants respectifs ;

- le dispositif d'information est amélioré : d'une part, l'opposition administrative est notifiée non seulement au redevable, mais également, et dans le même temps, au tiers détenteur ; d'autre part, les contestations relatives à l'opposition administrative doivent être adressées à l'administration dont dépend le comptable qui a exercé cette poursuite.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Votre rapporteur général est favorable aux améliorations des procédures de recouvrement proposées au présent article.**

---

<sup>1</sup> *Aux termes du premier alinéa de cet article, « l'acte de saisie emporte, à concurrence des sommes pour lesquelles elle est pratiquée, attribution immédiate au profit du saisissant de la créance saisie disponible entre les mains du tiers ainsi que de tous ses accessoires. Il rend le tiers personnellement débiteur des causes de la saisie dans la limite de son obligation ».*



En particulier, la procédure amiable décrite au I du présent article vise à permettre aux débiteurs de ne pas subir le préjudice occasionné en cas d'opposition sur salaire ou de saisie judiciaire. Ce dispositif, dont la mise en œuvre reste à l'initiative des comptables du Trésor public, doit également permettre d'éviter l'engagement à tort de poursuites, tout en poursuivant l'objectif d'une **amélioration du taux de recouvrement**.

Un **amendement** vous est proposé afin de **préciser le champ des dispositions devant faire l'objet d'un décret d'application en Conseil d'Etat**.

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, le 6° du II du présent article dispose qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'applications « *du présent article* ».

Comme votre rapporteur général s'en est assuré auprès des services de l'Etat, il n'est en fait prévu de décret en Conseil d'Etat que pour déterminer les modalités d'application du II. L'amendement proposé vise à corriger cette erreur, afin notamment de ne pas retarder l'entrée en vigueur des autres dispositions du présent article.

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

## ARTICLE 60

### *Aménagement des conditions de départ anticipé à la retraite des personnels actifs de la police nationale*

**Commentaire : le présent article fixe à l'âge de 50 ans (au lieu du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit celle de leur 50<sup>ème</sup> anniversaire) l'ouverture d'un droit au départ anticipé à la retraite ouvert aux personnels actifs de la police nationale justifiant de 25 ans de services actifs de police et se trouvant à moins de 5 ans de la limite d'âge de leur grade (fixée à 55 ans). Cet aménagement, conforme à un engagement du ministre vis à vis des organisations représentatives de personnels, est lié à la « réforme des retraites » issue de la loi du 21 août 2003.**

## **I. LA SITUATION ACTUELLE**

### **A. LES DISPOSITIONS EN VIGUEUR**

Celles-ci figurent à l'article 2 de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraite en faveur des personnels actifs de la police, auquel le présent article porterait une nouvelle rédaction.

Les **personnels actifs de la police nationale**<sup>1</sup>, dont la limite d'âge est fixée à 55 ans, peuvent bénéficier, sur demande, d'une **admission anticipée à la retraite à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit leur 50<sup>ème</sup> anniversaire**, s'ils répondent aux deux conditions ci-après :

- **avoir accompli 25 années de services effectifs dans les services actifs de la police ;**

- **se trouver à moins de 5 ans de la limite d'âge de leur grade, fixée à 55 ans**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Au sens défini par l'article 19 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, (n° 95-73 du 21 janvier 1995), qui distingue les personnels actifs des personnels administratifs techniques et scientifiques. Sont concernés les corps de commandement et d'encadrement (lieutenants, capitaines, commandants de police) ainsi que les corps de maîtrise et d'application (gardiens de la paix, brigadiers et brigadiers major).

<sup>2</sup> La loi précitée de 1957 limitait cette possibilité à un plafond de 20 % des personnels susceptibles d'en bénéficier. Cette disposition, contraire au principe d'égalité et difficilement applicable en raison de la gestion déconcentrée des personnels de police, n'est pas reprise dans le présent article.

Pour la liquidation de leur pension, les intéressés bénéficient d'une bonification égale à un cinquième du temps effectivement passé en position d'activité dans les services actifs de police, dans la limite de cinq annuités.

### ***B. L'INTERFÉRENCE DE LA RÉFORME DES RETRAITES***

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dans son article 51 établissant une nouvelle rédaction des articles L. 13 et L.14 du code des pensions civiles et militaires de retraite, a **allongé la durée de cotisations nécessaires à la liquidation d'une pension à taux plein et institué un système de décote pour les fonctionnaires quittant leur service sans justifier du nombre maximum d'annuités**. Ces deux évolutions, pour lesquelles une évolution progressive est prévue, ont une incidence sur les conditions de départ anticipé des policiers à la retraite.

La nouvelle rédaction de l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite **fixe à 160 trimestres (40 années), au lieu de 150 trimestres, la durée des services nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein (75 % du traitement), sachant que les fonctionnaires n'ayant pas effectué une carrière complète subissent un abattement proportionnel aux annuités manquantes**.

L'article L. 13 précité renvoie à l'article 5 (II) de la loi du 21 août 2003, pour une évolution progressive de cette durée de services, fixée à deux trimestres par an à partir de 2004<sup>1</sup>. Le départ anticipé s'effectue donc à de meilleures conditions pour l'intéressé, s'il peut intervenir au jour de ses 50 ans plutôt qu'au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante.

De plus, selon le système de **décote** instauré par la même loi, **tout fonctionnaire ne justifiant pas de la durée d'assurance** nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein au titre d'un ou de plusieurs régimes voit sa **pension minorée d'un montant de 1,25 % par trimestre manquant**, dans la limite de 20 trimestres.

Comme l'a exposé notre collègue Dominique Leclerc dans son rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la loi du 21 août 2003 précitée<sup>2</sup>, *« cette disposition vise à pénaliser les fonctionnaires n'ayant pas effectué de carrière complète et qui préfèrent actuellement partir en retraite en subissant un simple abattement proportionnel au nombre d'annuités leur restant à accomplir pour justifier de 37,5 annuités »*.

---

<sup>1</sup> 152 trimestres pour les pensions liquidées en 2004, 154 trimestres pour celles liquidées en 2005, et ainsi de suite jusqu'à 160 trimestres pour les pensions liquidées en 2008.

<sup>2</sup> Voir document Sénat n° 382 (2002-2003), tome I page 234.

Toutefois, l'article 66 de la loi du 21 août 2003 précitée a prévu des **dispositions transitoires pour étaler la mise en place de la décote.**

**Le taux de la décote, fixé à 0,125 % pour les pensions liquidées en 2006, progressera chaque année de 0,125 %<sup>1</sup>, pour atteindre en 2015, le taux prévu par l'article 51, à savoir 1,25 %.**

Il en résulte que, au cours de cette période transitoire, un fonctionnaire actif de la police nationale peut avoir intérêt à solliciter la liquidation de sa pension quelques mois avant le 1<sup>er</sup> janvier suivant son 50<sup>ème</sup> anniversaire, date à laquelle progresseront le taux de la décote et le nombre maximum d'annuités requis pour l'attribution d'une pension à taux plein. Ceci explique que les intéressés aient souhaité, au cours de l'année 2003 lors des discussions sur la réforme des retraites, que soit avancée du 1<sup>er</sup> janvier suivant leur 50<sup>ème</sup> anniversaire au jour de cet anniversaire la date à laquelle ils pourraient bénéficier d'un départ anticipé. Cette préoccupation s'est, d'ailleurs, manifestée par une progression sensible des demandes de départ anticipé des personnels concernés, puisque, selon le ministère de l'intérieur, celles-ci sont passées de 2.532 en 2002 à 3.005 en 2003.

## **II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES**

Répondant au vœu exprimé par les organisations syndicales, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales avait pris l'engagement, le 27 mai 2003, **d'aménager le dispositif de départ à la retraite anticipé des fonctionnaires actifs de police justifiant de 25 années de services actifs, en autorisant ce départ au jour du 50<sup>ème</sup> anniversaire de l'intéressé, au lieu du 1<sup>er</sup> janvier suivant cette date.**

Tel est le principal objet du présent article qui, en outre, confirme l'applicabilité aux policiers actifs des dispositions de la loi du 21 août 2003 précitée, concernant les conditions d'obtention d'une pension à taux plein et le régime de décote, ci-dessus rappelés.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **l'impact financier de cette mesure** se situerait, en 2005, aux environs de **5 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> La décote sera donc de 0,25 % en 2007, puis de 0,375 % en 2008 et ainsi de suite jusqu'en 2015.

### **III. LA POSITION PRISE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 60

*Accélération du programme de reconversion de biens domaniaux reconnus inutiles à la Défense*

**Commentaire : afin d'accélérer le programme de reconversion des biens domaniaux reconnus inutiles à la Défense, le présent article additionnel autorise la cession de terrains à l'amiable au profit d'opérateurs gérant des logements destinés aux personnels de la Défense et prévoit un dispositif de prise en charge par ces opérateurs du coût de la dépollution des terrains.**

**I. L'OBJET DU PRÉSENT DISPOSITIF**

Le présent article additionnel s'inscrit dans le cadre de la politique de cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat engagée cette année, et qui devrait s'amplifier l'année prochaine, puisque **le gouvernement prévoit de parvenir à 950 millions d'euros de produits de cessions immobilières en deux ans**, dont 100 millions d'euros en 2004 et 850 millions d'euros en 2005.

Le **décret n° 2004-1175 du 4 novembre 2004 relatif aux modalités d'aliénation du domaine privé immobilier de l'Etat** et portant modification du code du domaine de l'Etat **a eu pour objet de diversifier les procédures de cession**. Son article premier, modifiant l'article R. 129 du code du domaine de l'Etat, dispose que « *l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'Etat a lieu avec publicité et mise en concurrence, soit par adjudication, soit à l'amiable* ». Une procédure à l'amiable, sans mise en concurrence, est possible lorsque des dispositions législatives ou réglementaires spéciales le permettent (article R. 129-5 du même code, modifié par ledit article premier).

**Les terrains relevant du ministère de la Défense et reconnus inutiles aux armées constituent une ressource foncière importante**. La gestion du programme de cessions est confiée, depuis 1987, à la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), placée sous l'autorité du Secrétariat général pour l'administration (SGA) du Ministère de la Défense. La MRAI a pour rôle essentiel de négocier la vente des biens immobiliers devenus inutiles à la Défense, en conciliant les intérêts de l'Etat avec ceux des collectivités locales. La MRAI effectue chaque année des cessions pour un montant d'environ 50 millions d'euros.

**Le présent dispositif vise à permettre un doublement de ce montant de cessions**, afin d'accélérer le programme de reconversion des biens et de concourir à la mise en place d'une gestion plus active du domaine de l'Etat. **Les cessions dont il est ici question pourraient représenter, au total, 60 millions d'euros.**

Ces cessions permettront, dans nombre de localités, de rendre possible la réalisation de programmes d'aménagement comportant diverses catégories de logements. D'après les informations recueillies, les volumes de constructibilité prévisionnelle sur ces emprises cédées – 480.000 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette (SHON) sur une première liste de cessions à réaliser représentant environ 36 millions d'euros- devraient permettre la **mise en chantier de 5.000 logements environ. Une partie importante d'entre eux accroîtrait le parc des logements aidés dont l'augmentation constitue une des priorités du plan de cohésion sociale.** Or, il arrive que la cession de ces emprises par le ministère de la défense soit entravée par la nécessité où se trouve ce dernier d'assurer préalablement le financement de travaux de dépollution, en raison de l'usage antérieur des sols. Si l'on parvient à vaincre cet obstacle, on peut donc escompter un effet significatif sur la construction de logements et l'aménagement urbain, lequel s'accompagnerait, qui plus est, d'un **impact sur l'emploi.** D'après les informations recueillies, le chiffre d'affaires de construction associé à la production de 5.000 logements peut être évalué à 350 millions d'euros, soit environ 120 millions d'euros (et 1.800 emplois) par an, si l'on prend pour référence une période de trois ans.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le dispositif proposé comporte **trois aspects** :

- en premier lieu, il s'agit de préciser **l'objet des cessions** susmentionnées : celles-ci concernent « *les biens domaniaux reconnus inutiles à la Défense* » dont la liste et le prix sont arrêtés conjointement par le ministre de la Défense et le ministre en charge du Domaine ;

- en second lieu, il s'agit de déterminer les **modalités de la cession** : celle-ci pourra avoir lieu « *à l'amiable* », **ce qui n'exclut pas une publicité assurant, à elle seule, la mise en concurrence.** Ce dispositif laisse à **l'autorité publique le libre choix du cessionnaire**, offrant ainsi plus de souplesse que le mécanisme de l'adjudication publique (article R. 148-3 du code du domaine de l'Etat) ;

- enfin, le dispositif prévoit **un mécanisme de gestion et de financement de la dépollution par le cessionnaire, sous la responsabilité de l'Etat**. En effet, actuellement, un certain nombre d'opérations sont bloquées par les dispositions du décret n° 76-225 du 4 mars 1976<sup>1</sup> qui prévoit que les terrains militaires ne peuvent être aliénés qu'à la condition que l'autorité militaire ait, au préalable, procédé aux opérations nécessaires pour assurer leur utilisation sans danger. Le présent dispositif ne vise pas à déresponsabiliser l'Etat à cet égard, mais consiste à prévoir que l'Etat peut confier, sous sa responsabilité, la gestion et le financement des opérations de dépollution à l'opérateur bénéficiaire de la cession.

**Ainsi, le dispositif proposé vise à surmonter un certain nombre d'obstacles qui bloquent la réalisation d'importantes opérations d'aménagement urbain. Or ces opérations permettraient d'améliorer l'offre foncière, en s'inscrivant dans le double mouvement vers une meilleure valorisation de son patrimoine par l'Etat et vers une relance de l'offre de logements. C'est par souci de réalisme, afin d'accroître le rythme actuellement trop lent des cessions d'actifs immobiliers de la Défense, que votre commission prend l'initiative du présent dispositif.**

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

---

<sup>1</sup> Décret fixant les attributions respectives du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense en matière de recherche, de neutralisation, d'enlèvement et de destruction des munitions et des explosifs.



## ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 60

### *Clarification du régime d'affectation des bureaux cédés par l'Etat*

**Commentaire : le présent article additionnel précise un dispositif adopté l'an dernier, sur une proposition de votre commission des finances, dont l'objet était d'assouplir le régime d'affectation des bureaux cédés par l'Etat.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Le 2°) de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *les locaux à usage professionnel ou administratif ainsi que les meublés, hôtels, pensions de famille ou établissements similaires ne peuvent, s'ils ne conservent pas leur destination primitive, être affectés à un usage autre que l'habitation* ».

Cette disposition s'applique aux communes définies au 7°) de l'article 10 de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948<sup>1</sup>, c'est-à-dire à Paris, dans les communes situées « *dans un rayon de 50 kilomètres de l'emplacement des anciennes fortifications de Paris* » et dans celles « *dont la population municipale est égale ou supérieure à 10.000 habitants* ».

Afin d'assouplir la contrainte constituée par l'article L. 631-7 du code précité, et dans le contexte de mise en œuvre d'une politique de cessions immobilières aux objectifs financiers ambitieux, l'article 81 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 a assoupli, à l'initiative de votre commission, le régime des locaux cédés par l'Etat **lorsque ces locaux sont affectés à un autre usage que l'habitation et que leur cession donne lieu au versement d'une recette non fiscale au budget de l'Etat.**

---

<sup>1</sup> Loi portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé a pour objet de **lever une incertitude juridique et de sécuriser ainsi les conditions de cession d'immeubles de l'Etat** à des opérateurs privés. Il est en effet apparu que la dérogation instituée par l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2003 ne permettait pas de lever le doute subsistant dans l'esprit des opérateurs privés sur le traitement réservé à un immeuble cédé par l'Etat encore occupé par ses services. Lors de la libération des bureaux par les services de l'Etat, le nouveau propriétaire doit pouvoir être assuré de l'affectation en bureaux.

Le présent amendement est donc un **dispositif de clarification** : il précise que les dispositions du 2°) de l'article L. 631-7 du code précité demeurent inapplicables aux locaux qui auront fait l'objet d'une cession.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La loi de finances initiale pour 2004 avait fixé un objectif volontariste de 500 millions d'euros de recettes non fiscales à percevoir au titre des cessions immobilières de l'Etat. Le mouvement est maintenant bien engagé. Une mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat a récemment été mise en place. Toutefois, les réalisations pour 2004 sont estimées à 100 millions d'euros seulement, en raison d'une phase de démarrage beaucoup plus longue que ce qui était prévu initialement.

Les engagements du gouvernement sont désormais de parvenir à 100 millions d'euros de produits de cessions immobilières en 2004 et 850 millions d'euros en 2005, **soit un total de 950 millions d'euros sur deux ans.**

D'après les informations recueillies, un premier programme de cessions engagé dès à présent représente déjà les deux tiers de ces 950 millions d'euros. Un programme complémentaire sera fixé au début de l'année 2005, afin d'atteindre l'objectif fixé.

Un certain nombre de verrous juridiques ont été levés au cours de l'année 2004 :

• **L'ordonnance n° 2004-825 du 19 août 2004<sup>1</sup>** a précisé que les immeubles à usage de bureaux appartenaient au domaine privé, « à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public ». Elle a également disposé que lesdits

---

<sup>1</sup> Ordonnance relative au statut des immeubles à usage de bureaux et des immeubles dans lesquels est effectué le contrôle technique des véhicules et modifiant le code du domaine de l'Etat.

immeubles à usage de bureaux pouvaient être aliénés alors qu'ils continuaient à être utilisés par les services de l'Etat ou d'un établissement public. Auparavant, avant de vendre des bureaux, il fallait les déclasser, donc les désaffecter et les vider, ce qui impliquait de procéder à la réinstallation des agents avant de disposer des produits de la vente.

• **Le décret n° 2004-1175 du 4 novembre 2004<sup>1</sup>** a diversifié les procédures de cessions, qui se font avec publicité et mise en concurrence, soit par adjudication, soit à l'amiable.

**Le présent article additionnel est un complément indispensable au socle juridique ainsi institué. Il précise le dispositif adopté l'an dernier, à la lumière de l'ordonnance précitée, qui permet à l'Etat de céder des bureaux encore occupés. Il vise à lever un doute subsistant dans l'esprit des acquéreurs potentiels et contribue à sauvegarder ainsi les intérêts financiers et patrimoniaux de l'Etat, en garantissant que les immeubles administratifs pourront être vendus au prix du marché, de la même manière que les immeubles de bureaux classiques.**

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

---

<sup>1</sup> *Relatif aux modalités d'aliénation du domaine privé immobilier de l'Etat et portant modification du code du domaine de l'Etat.*

## ARTICLE 61 (nouveau)

### *Adaptation du dispositif autorisant les départs en préretraite des fonctionnaires affectés dans les sites en restructuration des établissements ayant relevé du ministère de la défense*

**Commentaire : le présent article a pour objet de maintenir l'attractivité du dispositif de préretraite appliqué aux fonctionnaires de la société nationale GIAT Industries, attractivité qui se trouvait compromise par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 99 de la loi de finances rectificative pour 1992<sup>1</sup> permet aux **fonctionnaires du ministère de la défense, âgés de plus de 55 ans et en service dans un établissement restructuré, d'être radiés des cadres en bénéficiant d'une bonification d'ancienneté** égale à la durée de service leur restant à accomplir jusqu'à l'âge d'entrée en jouissance de la pension.

Cette bonification, limitée à quatre années, ne peut avoir pour effet de porter au-delà de 37,5 le nombre d'annuités liquidables (durée correspondant à 150 trimestres).

Or, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu une augmentation progressive de 150 trimestres en 2004 à 160 trimestres en 2008 de la période de référence pour le calcul des pensions. **Il allait donc devenir impossible de prétendre à une bonification permettant de réunir la totalité des annuités requises pour bénéficier d'une pension à taux plein.**

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Il est proposé de modifier le dispositif prévu par l'article 99 de la loi de finances rectificative pour 1992 précitée, d'une part, en portant progressivement à 40 annuités le nombre maximal d'annuités liquidables et, d'autre part, à cinq ans la bonification maximale d'ancienneté.

---

<sup>1</sup> Loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'entreprise GIAT, confrontée à une conjoncture économique difficile, a été amenée à engager une importante restructuration industrielle (plan de restructuration « GIAT 2006 ») prévoyant une forte réduction des effectifs, de 5.934 personnes au 1<sup>er</sup> juillet 2004 à 2.760 personnes au 1<sup>er</sup> juillet 2006. Sur les 3.174 personnes dont le poste doit être supprimé, 1.473 font l'objet de mesures d'âge ou de reclassements internes à l'entreprise.

**Parmi les diverses mesures du plan de sauvegarde de l'emploi, validées lors du comité central d'entreprise du 27 février 2004, figure le départ anticipé de fonctionnaires en utilisant le dispositif de l'article 99 de la loi de finances rectificative pour 1992 précité, ouvert jusqu'au 31 décembre 2007.**

**Le présent article permettrait, ainsi, de conserver à ce dispositif de préretraite son attractivité afin de gérer, dans des conditions optimales, la réduction importante d'effectifs de GIAT Industries dans un contexte local marqué par la désindustrialisation.**

D'après les informations apportées à votre rapporteur général, moins de 180 fonctionnaires sont susceptibles d'être concernés par un départ anticipé, et les trois quarts d'entre eux disposeraient déjà d'un nombre suffisant d'annuités. Les principaux bénéficiaires potentiels de l'aménagement apporté par le présent article sont des mères de familles ayant travaillé à temps partiel et relevant de cadres administratifs de catégories B et C, qui se trouvent au nombre d'une cinquantaine.

**Le coût de cette mesure a été estimé à 1,13 million d'euros pour 2005.**

**Si le présent article s'inscrit évidemment à rebours de la politique menée en faveur de l'activité des travailleurs âgés, son champ apparaît, fort heureusement, particulièrement circonscrit, et il semble répondre à des difficultés présentées par un contexte humain spécifique.**

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

ARTICLE 62 (nouveau)

*Modalités de gestion de l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse*

**Commentaire : le présent article a pour objet de préciser les modalités de gestion de la nouvelle aide à la modernisation des diffuseurs de presse que propose de créer le projet de loi de finances pour 2005.**

Sur l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article qui vise à **préciser les modalités de gestion de la nouvelle aide à la modernisation des diffuseurs de presse** que propose de créer le projet de loi de finances pour 2005.

Dans son rapport spécial pour l'année 2005<sup>1</sup>, notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial du budget de la presse, a précisé l'objet de cette nouvelle aide, dans un **contexte économique difficile pour les diffuseurs de presse** qui justifie le principe de cette nouvelle aide à la modernisation de la presse :

*« Le projet de loi de finances pour 2005 propose l'inscription, à l'article 30 du chapitre 41-11 des services généraux du Premier ministre, d'une **nouvelle aide destinée à moderniser la diffusion**. La dotation envisagée en 2005 s'élève à **3,5 millions d'euros**. Il s'agit notamment d'adapter le linéaire et le matériel de vente.*

*« La création de cette aide tient compte des difficultés rencontrées par les diffuseurs (médiocrité du revenu médian, difficulté des conditions de travail, augmentation des loyers en centre ville), alors que la diminution des points de vente s'avère un des facteurs des difficultés du secteur économique de la presse.*

*« Le nombre de points de vente de presse nationale en France s'établissait à **30.886 en 2002 (contre 34.737 en 1995, soit une baisse de 11,1 % en 7 ans)**. En application du décret n° 88-136 du 9 février 1988 fixant les conditions de rémunération des agents de la vente de presse, la commission des diffuseurs est plafonnée à **15 %**, sous certaines exceptions<sup>2</sup> (...).*

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 74 (2004-2005), tome III, annexe 8. Citation p. 34-35.

<sup>2</sup> A Paris, les commissions sont plafonnées à 18 % pour les quotidiens et 20 % pour les publications. Le plafond peut également être porté à 20 % dans les villes de plus de 500.000 habitants. Pour les concessionnaires de type Relay, le plafond atteint 30 %.

« L'aide prévue au chapitre 41-11 s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, du **plan de consolidation et de dynamisation du réseau décidé par la profession**, dont les principales orientations ont été présentées par le président du Conseil supérieur des messageries de presse.

« Le plan prévoit la revalorisation de la rémunération des diffuseurs, des évolutions des pratiques professionnelles pour mieux maîtriser les quantités distribuées et les durées de vente, ainsi que la modernisation du réseau : les opérations de modernisation, ainsi soutenues à concurrence de 3,5 millions d'euros en 2005, doivent permettre aux diffuseurs de remplir certaines des conditions requises pour revaloriser leurs commissions ».

Dans l'objet de son amendement, le gouvernement a précisé que cette aide « servira à la rénovation du mobilier professionnel, avec **l'acquisition de linéaires plus performants permettant d'augmenter la surface d'exposition et ainsi d'améliorer la visibilité et l'attractivité des titres de presse présentés à la clientèle. Le coût unitaire d'une telle rénovation est estimé entre 3.000 et 5.000 euros par point de vente et le nombre de bénéficiaires potentiels est estimé à 2.000 points de vente** », soit environ 6 % des points de vente de presse nationale en France.

Le présent article précise la création et l'imputation de cette aide. « Dans des conditions déterminées par une convention », **la gestion du dispositif** (instruction des dossiers, paiement des aides) **peut être déléguée à un organisme public ou privé, choisi à l'issue d'une procédure d'appel public à la concurrence.**

Il est également précisé que « l'Etat verse à l'organisme désigné les crédits nécessaires au paiement des aides » et qu'il peut consentir des avances dans la limite des deux-tiers de la dotation annuelle.

L'organisme gestionnaire peut être rémunéré par une commission assise sur les sommes gérées. Il doit transmettre « au Parlement et au gouvernement, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice, un **rapport retraçant l'emploi des crédits qu'il a gérés** ».

**Votre rapporteur général prend acte favorablement de la possibilité ainsi ouverte d'externaliser la gestion d'un dispositif d'aide à la presse**, laquelle ne serait donc pas confiée à la direction du développement des médias des services du Premier ministre, **si cette mesure est de nature à limiter les frais de gestion et à moderniser l'administration centrale.**

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

ARTICLE 63 (nouveau)

***Modalités de gestion de l'aide à la modernisation sociale de la presse  
quotidienne d'information politique et générale***

**Commentaire : le présent article a pour objet de préciser les modalités de gestion de la nouvelle aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale que propose de créer le projet de loi de finances pour 2005.**

Sur l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article qui vise à **préciser les modalités de gestion de la nouvelle aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale** que propose de créer le projet de loi de finances pour 2005.

Dans son rapport spécial pour l'année 2005<sup>1</sup>, notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial du budget de la presse, a précisé l'objet de cette nouvelle aide, dans le cadre d'accords professionnels visant à moderniser le secteur de la presse :

*« Les discussions entre le syndicat de la presse parisienne et le syndicat du livre CGT ont conduit à la signature d'un **accord professionnel et social, le 10 février 2004, afin de réformer le système d'organisation du travail dans les domaines de l'impression et du prépresse.***

*« L'accord redéfinit les métiers sur une base nouvelle, prenant en compte l'évolution des métiers : les négociations se poursuivent pour **définir une nouvelle classification des emplois et les grilles salariales correspondantes, ce qui implique des changements substantiels de la convention collective de la presse parisienne.***

*« L'Etat a souhaité encourager ce processus de modernisation, en dotant l'article 10 du nouveau chapitre 41-11 de **38 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005.*

*« Cette aide vise à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale dans son ensemble, et est donc susceptible de bénéficier également aux titres de la presse quotidienne régionale et départementale : la répartition devrait s'effectuer à parité entre ces titres et ceux de la presse quotidienne nationale.*

*« De fait, des négociations, similaires à celles conduites par la presse quotidienne nationale, doivent s'engager dans la presse quotidienne régionale et départementale ».*

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 74 (2004-2005), tome III, annexe 8. Citation p. 33.



Dans l'objet de son amendement, le gouvernement a précisé que cette aide *« a pour objet d'accompagner le processus de modernisation professionnelle et sociale destiné à surmonter les difficultés structurelles et conjoncturelles de la presse quotidienne d'information politique et générale. Celui-ci peut notamment nécessiter des départs anticipés des salariés ainsi que des actions de formation spécifiques »*.

*« Pour la seule presse parisienne, la mise en œuvre de l'aide devrait impliquer le paiement d'allocations à 657 personnes en 2005. Pour la presse quotidienne régionale, près de 1.200 personnes pourraient être concernées par cette aide »*. Ces données semblent indiquer le nombre potentiel de bénéficiaires annuels de l'aide, compte tenu du montant de 38 millions d'euros inscrit dans le projet de loi de finances pour 2005.

Le présent article précise la création et l'imputation de cette aide, ainsi que ses modalités de gestion. *« Dans des conditions prévues par une convention établie entre l'Etat, la ou les organisations professionnelles représentant les entreprises éligibles au niveau de la branche et l'organisme que celles-ci désignent »*, **l'organisme gestionnaire assure la liquidation des aides et leur versement aux bénéficiaires.**

Il est également précisé que *« l'Etat verse à l'organisme désigné les crédits nécessaires au paiement des aides »* et qu'il peut consentir des avances dans la limite des deux-tiers de la dotation annuelle.

L'organisme gestionnaire doit transmettre *« au Parlement et au gouvernement, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice, un rapport retraçant l'emploi des crédits qu'il a gérés »*.

**Votre rapporteur général reconnaît la nécessité de procéder à la modernisation sociale du secteur de la presse.** Il observe cependant que, contrairement au dispositif prévu à l'article 62 du présent projet de loi de finances pour la modernisation des diffuseurs de presse, **l'organisme gestionnaire ne sera pas choisi à l'issue d'une procédure d'appel public à la concurrence, mais par les syndicats des titres de presse éligibles.**

Il a toutefois pris bonne note des différences de gestion entre les deux dispositifs, justifiant l'absence d'appel public à la concurrence, selon les informations qui lui ont été transmises par le gouvernement :

- dans le cas de l'aide aux diffuseurs de presse, l'organisme gestionnaire aura un rôle d'instruction des demandes de subvention ; pour l'aide à la modernisation sociale des entreprises de presse, il s'agit d'allocations (pour des aides à des départs anticipés et des actions de formation), dont les modalités d'attribution dépendront d'une convention sociale ;

- un organisme qui émane de la profession, composé paritairement des employeurs et des salariés, devrait effectuer cette nouvelle prestation à coûts inchangés<sup>1</sup>, cet organisme étant financé par des cotisations des employeurs de presse : cette situation explique pourquoi le texte adopté par l'Assemblée nationale ne prévoit pas la possibilité d'une rémunération par l'organisme gestionnaire.

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

---

<sup>1</sup> Cet organisme gère déjà le dispositif d'assurance chômage des entreprises de presse, ainsi que le dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs salariés (CATS) visé à l'article R. 322-7-2 du code du travail. Le dispositif envisagé se calquerait sur celui prévu pour les CATS.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 15 décembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à **l'examen des articles du projet de loi de finances rectificative pour 2004 n° 112 (2004-2005)**, adoptée par l'Assemblée nationale, sur le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**.

Sous réserve des amendements figurant dans le présent rapport, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les articles du projet de loi de finances rectificative pour 2004.