

S É N A T

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 1983.

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 pour 1984, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

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

Voir les numéros :
Assemblée nationale : 1^{re} lecture : 1726, 1735 et annexes, 1736, 1737, 1738, 1739, 1740 et in-8° 458.
Commission mixte paritaire : 1879.
Nouvelle lecture : 1873, 1887 et in-8° 502.
Sénat : 1^{re} lecture : 61, 62 et annexes, 63, 64, 65, 66, 67 et in-8° 28 (1983-1984).
Commission mixte paritaire : 124.
Nouvelle lecture : 140.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat ayant adopté en première lecture le projet de loi de finances pour 1984, après l'avoir amendé sur de nombreux points, la Commission mixte paritaire, réunie conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, a pris comme texte de référence celui élaboré par le Sénat.

Soixante articles restaient en discussion.

A. — LES TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

L'examen des dix-neuf *articles de la première partie* de la loi de finances, qui n'avaient pas fait l'objet d'un vote conforme à l'issue de la première lecture, dans les deux assemblées, a fait apparaître des divergences insurmontables au regard des dispositions essentielles comme celles figurant dans les articles 13 et 18. Cependant, des points d'accord avaient pu être dégagés sur certaines dispositions, le texte retenu étant tantôt celui de l'Assemblée nationale (article 4) tantôt celui élaboré par la Haute Assemblée (articles 10, 17, 34 notamment).

Il reste que, lors de l'examen de l'article 39 relatif à l'équilibre des ressources et des charges, la délégation de l'Assemblée nationale a présenté une proposition visant à mettre un terme prématuré aux travaux de la Commission mixte paritaire : ne tenant pas à aboutir, notamment sur certains articles, concernant la fiscalité agricole, à un accord, dans l'esprit de l'article 45 de la Constitution, elle a demandé que soient appliquées à la Commission mixte paritaire les règles de procédure en vigueur pour la séance publique, à savoir l'impossibilité de discuter des articles de la deuxième partie en l'absence de l'adoption de l'article d'équilibre.

La délégation sénatoriale a alors dû rectifier l'interprétation erronée de la Constitution à laquelle a procédé la délégation de l'Assemblée nationale. Celle-ci considère, en effet, qu'à partir du moment où un article n'a pas donné lieu à accord, le vote sur l'ensemble, susceptible d'intervenir au terme des travaux de la

Commission mixte paritaire ne peut être que négatif : comme l'a indiqué le Rapporteur général de l'Assemblée nationale, si la Commission mixte paritaire « ne parvenait pas à un accord sur un point essentiel des articles soumis à la navette, elle ne peut qu'échouer. Nous estimons donc, dit-il, pour notre part, qu'elle doit interrompre ses travaux dès ce moment ».

Une fois de plus, il importe d'appeler au respect de l'esprit et de la lettre de l'article 45, alinéa 2 de la Constitution qui stipule que la Commission mixte paritaire est « chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ». Il s'agit, bien évidemment, de *tous* les articles restant en discussion ; on n'aperçoit pas d'ailleurs les raisons juridiques qui permettraient, dès l'abord, de distinguer parmi ces articles ceux qui comportent ou non des « points essentiels ».

A la faiblesse insigne de cette manière de voir de la délégation de l'Assemblée nationale, une argumentation au moins aussi erronée a été cette fois ajoutée : il y aurait lieu désormais, en tout état de cause, d'arrêter les travaux de la Commission mixte paritaire portant sur un projet de loi de finances dès lors que l'article d'équilibre n'est pas adopté par les membres de cette Commission. Un tel transfert de la procédure retenue pour l'examen en séance publique des projets de loi de finances ne saurait, mises à part les considérations politiques qui pourraient l'inspirer, être admis sérieusement. La Constitution n'a pas établi deux sortes de Commissions mixtes paritaires qui pourraient poursuivre ou arrêter leurs travaux selon que les textes soumis sont à portée économique, sociale, ...d'une part, budgétaire d'autre part.

Dans le respect de cette manière de voir, et il faut le souligner, avec la fermeté courtoise mais résolue du Président de votre Commission des finances, les travaux de la Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances pour 1984 ont pu tout de même se poursuivre.

Il a été procédé alors à l'examen des quarante et un *articles de la seconde partie* de la loi de finances restant en discussion, sans toutefois que celui-ci donne lieu aux échanges de vues ayant précédé le rejet de l'article d'équilibre : aucun accord n'a pu se dégager, même sur les dispositions votées par le Sénat, soit sur proposition, soit avec avis favorable du Gouvernement.

La demande de vote sur l'ensemble du texte présentée par la délégation de l'Assemblée nationale ayant été rejetée, force était de constater qu'aucun texte commun ne pouvait être établi.

Ainsi, le déroulement de cette Commission mixte paritaire a confirmé dans toute sa gravité, le dysfonctionnement qui affecte l'institution et l'urgence de définir avec précision les règles qui devraient régir ses travaux futurs.

Pour sa part, votre Commission des finances réaffirme son attachement à l'institution dans la mesure où elle demeurera une véritable instance de concertation où, par delà des divergences légitimes, il sera toujours possible de confronter les points de vues des deux Assemblées.

B. — LA DEUXIÈME LECTURE DEVANT L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Après l'échec de la Commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a, en deuxième lecture, repris pour l'essentiel le texte qu'elle avait voté en première lecture, sous réserve des modifications relatives aux articles suivants :

— *Article 8* (réduction du taux de déductibilité de la provision pour investissements). La nouvelle rédaction tend à exclure du champ d'application de la disposition votée en première lecture par l'Assemblée nationale la partie de la provision pour investissements qui résulte de l'application des accords dérogatoires de participation signés avant le 1^{er} octobre 1973 ou de leur reconduction : ainsi, le taux actuel de 75 % est maintenu pour les accords de participation *dérogatoires*, mais en contrepartie, le taux de la provision pour investissements, en ce qui concerne les accords de participation *obligatoires*, est ramené à 12 %.

— *Article 10* (renforcement des fonds propres des entreprises). L'Assemblée nationale a repris le texte voté par le Sénat au paragraphe I de cet article prévoyant notamment :

- que seule la fraction des intérêts rémunérant la partie des sommes excédant 200 000 F ne bénéficiera pas du nouveau régime des comptes courants d'associés ;
- que les intérêts peuvent être versés aux associés avant la date d'incorporation au capital. Toutefois, un dispositif de contrôle et de sanction a été institué : la société débitrice devra joindre, à chaque déclaration de résultats, un état des sommes mises à sa disposition par ses associés ou actionnaires.

Par ailleurs, le non respect des obligations prévues à cet article entraîne l'exigibilité immédiate des impôts éludés et de l'intérêt de retard.

Au paragraphe III de cet article, l'Assemblée nationale est revenue au texte initial du Gouvernement (application à compter du 1^{er} janvier 1983).

— *Article 11* (aménagement de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés et exonération des sociétés en liquidation judiciaire) : certains droits de timbre ont été majorés pour compenser des diminutions de recettes.

— *Article 13* (taxes foncières sur les propriétés bâties). Le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture est rétabli sous réserve d'une modification ; celle-ci, qui est la reprise d'un amendement de la Commission des finances du Sénat, tend à éviter une incertitude sur le régime applicable aux accédants à la propriété ayant déposé leur demande de prêts avant le 31 décembre 1983. Dans les cas de l'espèce, la réduction à 10 ans de l'exonération de taxes foncières ne s'appliquera pas aux intéressés.

En outre, la durée des exonérations est maintenue en faveur des logements qui, au 15 décembre 1983, appartiennent à des sociétés d'économie mixte dans lesquelles, à cette même date, les collectivités locales ont une participation majoritaire.

Enfin, il est précisé que la dotation générale de décentralisation des départements est réduite de la moitié du montant des impositions départementales émises au titre de 1984 pour les logements qui, bien que demeurant exonérés, auront été imposés.

— *Article 17*. Au paragraphe III de cet article, le nouveau régime de répartition des rapports du pari mutuel tel qu'il avait été institué par le Sénat a été maintenu, étant précisé que le prélèvement supplémentaire progressif peut faire l'objet selon les catégories de paris, les barèmes différenciés qui seront fixés par décret.

— *Article 18* (droits de mutation à titre gratuit. Imposition sur les grandes fortunes). Le taux du prélèvement d'office pour les bons anonymes au titre de l'impôt sur les grandes fortunes, porté en première lecture de 1,50 à 1,75 %, a été relevé à 2 %.

— *Article 20* (taxe spéciale sur les conventions d'assurance). Au paragraphe II, l'Assemblée nationale a adopté une rédaction reprenant le texte du Sénat sous réserve de la précision que les bâtiments exonérés, affectés aux exploitations, soient exclusivement nécessaires au fonctionnement de celles-ci.

En outre, un paragraphe III nouveau abroge l'exonération d'impôt sur le revenu dont bénéficient actuellement les propriétaires au titre du revenu net des bâtiments ruraux donnés en location et majore de 16,6 à 20 % les tarifs de droits fixes, des minima d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière.

— *Articles 22 et 23* (transferts de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et de la taxe spéciale sur les voitures particulières

respectivement aux départements et à la région de Corse). L'Assemblée nationale a retenu le texte voté par le Sénat tendant à harmoniser ces dispositions avec la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités locales.

— *Article 33* (création d'une taxe sur la diffusion des programmes audiovisuels par câbles ou voie hertzienne) : le texte adopté par le Sénat a été repris.

— *Article 38* (rentes viagères). L'Assemblée nationale a retenu le texte voté en première lecture, sous réserve de l'inscription de la disposition votée par le Sénat exonérant du nouveau dispositif les rentes mutualistes constituées par les anciens combattants.

— *Article 54 bis* (régime des avances à la Nouvelle-Calédonie). L'Assemblée nationale a repris le texte du Sénat en, limitant toutefois au 30 juin 1984 l'autorisation prévue par cet article et en vertu de laquelle le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget peut accorder des avances à ce territoire.

— *Article 71* (fonds salariaux). L'Assemblée nationale a repris le texte voté par le Sénat, à l'exception toutefois de la disposition prévoyant que la convention ou l'accord créant le fonds serait ratifié par une délibération de l'ensemble des personnels concernés.

— *Article 72* (avances aux cultures). Un paragraphe III inspiré du texte du Sénat a été introduit afin d'éviter que l'étalement des bénéfiques correspondant à la réintégration des avances aux cultures ne soit remis en cause en cas, soit de décès de l'exploitant, soit d'apport de son exploitation à une société ou à un groupement.

— *Article 83* (garantie des contribuables en matière de contrôle fiscal) : le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale a été complété sur les points suivants :

— l'ordonnance autorisant le fonctionnaire de l'administration des impôts à intervenir doit émaner du président du tribunal de grande instance ou du juge d'instruction qu'il a délégué pour le suppléer ;

— cet agent doit se faire assister d'un officier de police judiciaire ;

— les opérations concernées sont faites en présence de l'occupant des lieux et, en cas d'impossibilité, d'un représentant de son choix ou à défaut de deux témoins requis à cet effet par l'officier de police judiciaire en dehors des personnes relevant de son autorité administrative ou de celle de l'administration fiscale ;

— l'administration ne peut opposer au contribuable les informations recueillies qu'après mise en œuvre des procédures de contrôle visées à l'article L 47 (1^{er} et 2^e alinéas) du livre des procédures fiscales.

— *Article 86* (déclaration des revenus de valeur mobilière) : le texte du Sénat a été retenu sous réserve d'une modification d'ordre rédactionnel.

— *Article 89* (assouplissement des règles d'inscription et d'extinction de l'hypothèque légale du Trésor) et *article 95 bis A* (champ d'application de la taxe foncière des propriétés bâties) : la rédaction du Sénat a été reprise pour chacun des deux articles.

— Puis *l'article 110 bis nouveau*, relatif aux pensions des sapeurs pompiers professionnels, a été retenu dans le texte du Sénat comme les articles *117 et 118* concernant les mesures prises pour compenser les effets de la variation éventuelle de certaines devises étrangères, respectivement sur les dépenses de fonctionnement effectuées par le service du ministère des Relations extérieures à l'étranger et sur les rémunérations des personnels en poste à l'étranger, étant précisé que les destinataires des informations requises seront les présidents des Commissions des finances et les rapporteurs généraux.

En outre, un certain nombre d'articles additionnels ont été introduits dans le texte, pour la plupart à la demande du Gouvernement.

— *L'article 9 bis (nouveau)* concerne la transformation de sociétés existantes en sociétés coopératives ouvrières de production : dans le cas où les associés ou les actionnaires opposés à une telle transformation demanderaient l'annulation de leurs actions ou parts sociales, le produit de ces opérations, assimilé à un revenu distribué et imposé comme tel, serait désormais taxé dans les conditions prévues à l'article 160 du code général des impôts, c'est-à-dire à 15 %.

— *L'article 18 bis (nouveau)* prévoit l'exonération au titre de l'imposition sur les grandes fortunes des immeubles ruraux loués par bail à long terme et de certaines parts de G.F.A. à concurrence des trois quarts lorsque leur valeur n'excède pas 500 000 F par redevable et de moitié au-delà de cette limite.

— *L'article 69 bis (nouveau)* porte obligation pour les entreprises de souscrire chaque année une déclaration permettant de déterminer et de contrôler le résultat imposable de l'année ou de l'exercice précédent, le contenu de cette déclaration, la liste des documents à joindre, les définitions et les règles d'évaluation devant être précisés par décret.

— *L'article 97 ter (nouveau)* donne un caractère interprétatif aux dispositions de l'article 97 bis voté conforme par les deux assemblées concernant la taxe sur certains excédents de provisions des compagnies d'assurances.

— *L'article 119* porte, à compter du 1^{er} novembre 1984, de 186 à 189 l'indice net de la grille des rémunérations de la fonction publique servant de référence au calcul des pensions militaires d'invalidité et de la retraite des combattants, ce qui se traduira par une augmentation d'environ 1 % de ces pensions.

Ainsi se présente le texte du projet de loi de finances qui vous est à nouveau soumis, après avoir été voté en seconde lecture par l'Assemblée nationale.

Faut-il rappeler qu'en première lecture le Sénat, loin de défigurer le texte proposé comme il a été indiqué à l'Assemblée nationale, n'a rejeté dans la première partie que l'article 13 concernant l'exonération de la taxe foncière qui revenait sur des engagements de l'Etat et se traduisait pour les finances des collectivités locales par une remise en cause évidente de l'allocation compensatrice jusque-là versée dans des conditions normales. Les autres modifications apportées à la première partie allaient dans le sens de la stabilisation de la pression fiscale par réduction des prélèvements supplémentaires proposés.

Est-il besoin en outre de souligner que si les crédits affectant les mesures nouvelles qui ne représentent que 8 % du budget ont été rejetées pour plus des trois-quarts, cette suppression des dépenses jugées encore excessives dans un contexte budgétaire de rigueur a été préférée à un ajustement laxiste de la recette à des besoins mal maîtrisés.

Les annulations de crédits opérées par le Gouvernement en 1983 et soumises à notre ratification a posteriori dans le collectif ont prouvé, si besoin était, que des dotations inutiles existent dans le budget. Il est simplement permis d'affirmer qu'il est plus conforme aux principes de notre démocratie représentative de procéder aux économies budgétaires au cours des travaux du Parlement que de défigurer le budget voté par des mesures d'annulation certes réglementaires mais intervenant a posteriori et dans des conditions souvent obscures.

Par ailleurs, les articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 1984 ont fait l'objet d'une étude particulièrement attentive du Sénat, et notamment ceux relatifs à la fiscalité agricole : ils avaient été, pour la plupart, amendés dans le souci constructif de faciliter l'entrée des agriculteurs dans un régime fiscal moderne se rapprochant de celui de l'entreprise à laquelle l'exploitation agricole est maintenant très apparentée, tout en reconnaissant à une activité soumise à « l'ordre éternel des champs » une spécificité que personne ne peut de bonne foi contester.

L'échec de la Commission mixte paritaire profondément regretté par la majorité de la représentation sénatoriale a certes laissé toute latitude au Gouvernement pour faire voter par l'Assemblée un texte qui, s'il reprend en général les dispositions qu'elle avait adoptées en première lecture, conserve néanmoins quelques-unes des améliorations votées par le Sénat ou proposées dans les travaux préparatoires de sa Commission des finances, notamment aux articles 10, 13, 17, 20, 22, 23, 33, 38, 71, 86, 89, 95 bis A et 110 bis.

Au reste, l'apport de la Haute Assemblée, notamment lors de l'examen de certains budgets, a été essentiel pour mettre en lumière l'urgente nécessité de dispositions qui faisaient défaut et auxquelles, par amendement devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a tenté de porter remède. Il en est ainsi pour la création du compte d'avances aux départements du produit de la vignette automobile, après les mises en garde prononcées par le rapporteur spécial des crédits de la décentralisation au Sénat. Il est apparu à ce propos que c'est bien le Sénat, très proche des réalités de la gestion des collectivités locales, qui a proposé cette solution aux problèmes de trésorerie des départements nés du transfert des compétences.

D'autres exemples peuvent être pris dans les différents ajustements de crédits opérés sur divers budgets et sollicités dans les rapports spéciaux : poursuite du rattrapage de 1 % au titre du « rapport constant » au budget des Anciens combattants, majorations des dotations aux associations sportives, au Temps libre et aussi à l'Agriculture afin de satisfaire aux besoins en matière d'hydraulique agricole.

Sans doute le Sénat se félicite-t-il que les abondements de crédits ainsi apportés en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale trouvent leur origine dans ses propres propositions. Mais on ne peut que regretter que le Gouvernement ait augmenté devant l'assemblée nationale des dotations qu'il s'était refusées, de manière souvent préemptoire, à majorer lors de l'examen des budgets devant le Sénat.

*
**

Ainsi, les choses sont désormais claires. Il n'est pas possible de dire que le Sénat se soit livré à une entreprise de démolition de ce budget. Chaque Assemblée doit rester respectueuse des droits de l'autre et s'interdire de les juger publiquement, faute de quoi l'esprit même de la Constitution qui est bicamérale, serait remis en cause. Et c'est bien parce que l'avis du Sénat méritait d'être pris en considération, que les entreprises pourront bénéficier des conditions améliorées en matière de provision pour investissements. Les détenteurs d'immeubles ruraux loués par bail à long terme et de

certaines parts de groupements fonciers agricoles auraient-ils pu prétendre à l'exonération au regard de l'impôt sur les grandes fortunes à concurrence des trois-quarts, lorsque la valeur de ces biens n'excède pas 500 000 F par redevable et à concurrence de moitié au-delà de cette limite ?

Sans l'intervention du Sénat, les contrats souscrits auprès des sociétés ou caisses d'assurances mutuelles afférents aux récoltes, cultures, cheptel vif, cheptel mort, bâtiments affectés aux exploitations agricoles ainsi que les contrats d'assurance maladie complémentaire auraient-ils été exonérés de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances ?

Sans l'intervention du Sénat, les anciens combattants auraient-ils obtenu que soit franchie une nouvelle étape du rattrapage au titre du rapport constant et les rentes mutualistes qui leur sont servies auraient-elles été exemptées du nouveau régime applicable en matière de majoration des rentes viagères ?

Sans l'intervention du Sénat, une dotation de 7,2 milliards de francs aurait-elle été versée en faveur des départements à un compte d'avances sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et de la taxe spéciale sur les voitures particulières d'une puissance fiscale supérieure à 16 CV ?

Par contre, parce que certains textes votés par le Sénat n'ont pas été pris en considération par l'Assemblée nationale, les propriétaires de logements jusqu'à présent exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne le seront plus et en conséquence les collectivités locales seront conduites à revoir en baisse leurs recettes. Pour les mêmes raisons, les contribuables risqueront, par suite de la procédure inconsiderée de publicité élargie des revenus, de voir porter atteinte non seulement à leur vie privée mais encore à leur sécurité dans la mesure où ces informations pourront être utilisées à leur encontre à des fins étrangères à la transparence et à l'égalité fiscales.

Faut-il enfin préciser que des menaces sérieuses continuent de peser sur la titularisation intempestive des personnels des établissements de l'enseignement privé ?

Ainsi, il est patent que le projet de loi de finances pour 1984, tel qu'il nous est soumis après la deuxième délibération de l'Assemblée nationale, rétablit des dispositions jugées inacceptables par le Sénat alors que bon nombre des améliorations adoptées par la Haute Assemblée n'ont pas été retenues.

Dans ces conditions, par souci de clarté et de vérité, votre commission des finances vous propose donc d'opposer au projet de loi la question préalable, dont l'objet, en application de l'article 44, alinéa 3 du règlement du Sénat, est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération.