

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

RAPPORT GÉNÉRAL

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule I

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(Première partie de la loi de finances)

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnault, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.



PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. - IMPÔTS ET REVENUS AUTORISÉS

A. DISPOSITIONS ANTÉRIEURES

- *ARTICLE PREMIER* Autorisation de percevoir les impôts existants 5

B. MESURES FISCALES

1. Adaptation de l'imposition des revenus et de la fortune

- *ARTICLE 2* Barème de l'impôt sur le revenu..... 6
- *ARTICLE 2 BIS (NOUVEAU)* Aménagement des différences de traitement fiscal entre concubins et couples mariés ayant un ou plusieurs enfants à charge..... 15
- *ARTICLE 3* Limitation du champ d'application de la réduction d'impôt accordée au titre des contrats d'assurance-vie 17
- *ARTICLE 4* Champ d'application de l'abattement de 8.000 / 16.000 F applicable aux revenus de capitaux mobiliers 33
- *ARTICLE 5* Actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune et limitation des effets du plafonnement en fonction du revenu 39

2. Régime fiscal des transmissions d'entreprises

- *ARTICLE 6* Réforme de la transmission d'entreprises 52
- *ARTICLE 6 BIS (NOUVEAU)* Déduction des droits de mutation à titre gratuit des résultats des entreprises individuelles..... 68
- *ARTICLE 7* Mesures liées à la réforme de l'accession à la propriété..... 70
- *ARTICLE 8* Régime fiscal des sociétés anonymes de crédit immobilier..... 83
- *ARTICLE 9* Institution d'une contribution sur les logements sociaux occupés par des locataires dépassant les plafonds de ressources et d'une contribution sur les produits financiers des organismes HLM..... 89

- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9* Modification du régime d'exonération des droits de première mutation à titre gratuit en faveur des logements locatifs anciens..... 102

4. Fiscalité directe locale

- *ARTICLE 10* Aménagement des modalités de calcul du dégrèvement de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée..... 106
- *ARTICLE 11* Cotisation minimum de taxe professionnelle..... 117
- *ARTICLE 12* Aménagement du plafonnement des cotisations de taxe d'habitation en fonction du revenu 127
- *ARTICLE 13* Pérennisation de la majoration pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux..... 135

5. Autres mesures

- *ARTICLE 14* Modification des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers et sur le gaz naturel (TIPP et TICGN) et aménagement de la redevance perçue au profit du fonds de soutien aux hydrocarbures..... 140
- *ARTICLE 14 BIS (NOUVEAU)* Exonération des plus-values de cession des parts d'OPCVM utilisées pour l'achat de véhicules automobiles neufs..... 148
- *ARTICLE 14 TER (NOUVEAU)* Revalorisation des taux des redevances des mines d'hydrocarbures..... 150
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14 TER (NOUVEAU)* Application du taux réduit de TVA aux prestations liées à l'état de dépendance des personnes âgées hébergées dans les maisons de retraite..... 155
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14 TER (NOUVEAU)* Application du taux réduit de TVA aux ascenseurs et matériels assimilés conçus spécialement pour les handicapés..... 157
- *ARTICLE 15* Ouverture de la procédure de dation en paiement au profit du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres 158
- *ARTICLE 15 BIS (NOUVEAU)* Reprise et création d'entreprises dans les zones de redynamisation urbaine 162

C. MESURES DIVERSES

- *ARTICLE 16* Institution d'une contribution annuelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction 163
- *ARTICLE 16 BIS (NOUVEAU)* Institution d'un prélèvement sur les excédents financiers des organismes collecteurs des fonds du congé individuel de formation 174

• <i>ARTICLE 17</i> Remboursement par le BAPSA de frais de personnel mis à disposition de l'Etat par les caisses de MSA (Mutualité sociale agricole).....	178
• <i>ARTICLE 17 BIS (NOUVEAU)</i> Prise en compte par le FSV (Fonds de Solidarité Vieillesse) des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants des exploitants agricoles et inscrites auparavant au BAPSA.....	181
• <i>ARTICLE 18</i> Détermination de l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités locales	183
• <i>ARTICLE 19</i> Suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes.....	198
• <i>ARTICLE 20</i> Relèvement du taux du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.....	219
• <i>ARTICLE 21</i> Compensation de la suppression de la franchise postale des maires en tant que représentant de l'Etat.....	225

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

• <i>ARTICLE 22</i> Dispositions relatives aux affectations	229
• <i>ARTICLE 23</i> Affectation des recettes de privatisation.....	230
• <i>ARTICLE 24</i> Actualisation des taux de la taxe sur les huiles perçue au profit du BAPSA	233
• <i>ARTICLE 25</i> Suppression des taxes sur les betteraves, les céréales et les oléagineux instituées au profit du BAPSA	235
• <i>ARTICLE 26</i> Relèvement des taux de la taxe de sûreté et de sécurité due par les entreprises de transport public aérien.....	236
• <i>ARTICLE 27</i> Diminution du taux de la taxe due par les entreprises de transport public aérien au titre du fonds de péréquation des transports aériens	239
• <i>ARTICLE 28</i> Relèvement de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes.....	242
• <i>ARTICLE 29</i> Frais d'assiette et de recouvrement des taxes affectées au Fonds des transports terrestres et des voies navigables.....	249
• <i>ARTICLE 30</i> Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes	251
• <i>ARTICLE 30 BIS (NOUVEAU)</i> Affectation de biens meubles de l'Etat à des associations caritatives	257

TITRE II**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES****RESSOURCES ET DES CHARGES**

• <i>ARTICLE 31</i> Equilibre général du budget	259
EXAMEN EN COMMISSION	271
TABLEAU COMPARATIF	277

PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. - IMPÔTS ET REVENUS AUTORISÉS
A. DISPOSITIONS ANTÉRIEURES

ARTICLE PREMIER

Autorisation de percevoir les impôts existants

Commentaire : cet article reprend l'autorisation annuelle de percevoir les impôts et produits existants et fixe, comme chaque année, les conditions de l'entrée en vigueur des dispositions qui ne comportent pas de date d'application particulière.

Cet article rappelle que l'autorisation de l'impôt est à l'origine même de l'institution parlementaire. Il s'applique aux impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir.

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

B. MESURES FISCALES

1. Adaptation de l'imposition des revenus et de la fortune

ARTICLE 2

Barème de l'impôt sur le revenu

Commentaire : Le présent article a pour objet d'actualiser le barème de l'impôt sur le revenu applicable en 1996 aux revenus de 1995, ainsi que diverses mesures d'accompagnement, en proportion de la hausse prévisible des prix hors tabac pour 1995, soit de 1,8 %.

I - LE RELÈVEMENT DES LIMITES DES TRANCHES DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le présent projet de loi de finances, comme la loi de finances pour 1995, conserve la structure du barème adopté à l'article 2 de la loi de finances pour 1994.

La loi de finances pour 1994 avait en effet engagé la réforme de l'impôt sur le revenu en simplifiant la structure du barème et les modalités de calcul de l'impôt :

- le nombre des tranches était passé de 13 à 7 ;
- les taux applicables à chaque tranche étaient arrondis de 0 à 50 % ; seul le dernier taux était maintenu à son niveau antérieur, soit 56,8 % ;
- le système relativement complexe des minorations était intégré dans le barème ;
- l'ordre d'imputation des réductions d'impôt était harmonisé, chacune d'entre elles venant s'appliquer après le calcul de la décote.

Dans ce cadre rénové, le paragraphe 1^o du I du présent article propose de **relever les limites supérieures de chacune des sept tranches du**

barème de 1,8 %. Ce chiffre est celui de la hausse des prix à la consommation hors tabac estimée pour 1995, tel qu'il figure dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances.

Cette réévaluation a pour objet de ne pas accroître la pression fiscale du simple fait de l'effet nominal de la hausse des revenus.

Barème applicable à l'imposition des revenus de 1995	
Tranches	Taux
- jusqu'à 22.610 francs	0 %
- de 22.610 francs à 49.440 francs	12 %
- de 49.440 francs à 87.020 francs	25 %
- de 87.020 francs à 140.900 francs	35 %
- de 140.900 francs à 229.260 francs	45 %
- de 229.260 francs à 282.730 francs	50 %
- au-delà de 282.730 francs	56,8 %

On observera qu'une quinzaine de seuils et limites sont, chaque année, relevés dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème. Leur actualisation se fera donc à hauteur de 1,8 %.

Limites et seuils indexés sur le barème de l'impôt sur le revenu

- limites d'exonération d'impôt sur le revenu (moins de 65 ans et plus de 65 ans) ;
- fraction exonérée du revenu des apprentis ;
- abattement en faveur des personnes âgées ou invalides (deux tranches) ;
- déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels des salariés (minimum et plafond) ;
- abattement de 10 % sur les pensions (minimum et plafond) ;
- abattement de 20 % sur les traitements et salaires, pensions, rentes viagères à titre gratuit, rémunérations des gérants et associés de sociétés et de 10 % sur les bénéfices des adhérents des centres et associations de gestion agréés (plafond et limite intermédiaire) ;
- limites des tranches de la retenue à la source sur les salaires et pensions versés aux personnes non domiciliées en France (trois tranches) ;
- limites des tranches du barème de la taxe sur les salaires (trois tranches) ;
- seuil général d'imposition des plus-values sur cessions de valeurs mobilières ;
- montant du revenu net par part à ne pas dépasser pour pouvoir bénéficier, dans certains cas, des réductions d'impôt pour les dépenses afférentes à l'habitation principale ;
- taxation forfaitaire d'après les signes extérieurs de richesse (deux seuils) ;
- seuil d'exigibilité des acomptes provisionnels d'impôt sur le revenu ;
- montant de la cotisation d'impôt sur le revenu à ne pas dépasser pour pouvoir acquérir des chèques-vacances ;
- montant de la cotisation d'impôt sur le revenu à ne pas dépasser pour pouvoir bénéficier du dégrèvement d'office partiel de taxe d'habitation au taux de 50 % ;
- plafond de versement retenu pour la réduction d'impôt accordée au titre des dons alimentaires et de l'aide au logement des personnes en difficulté.

II - L'ACTUALISATION DU PLAFONNEMENT DU QUOTIENT FAMILIAL

Le quotient familial est un système qui vise à corriger la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu en fonction des charges de famille du contribuable.

L'avantage procuré par le quotient familial augmente avec le niveau des revenus. Toutefois, par le jeu du barème, cet avantage se trouve plafonné à partir d'un certain seuil de revenus, le nombre de parts n'étant plus suffisant pour ramener le montant de la part imposable dans les tranches inférieures à la tranche maximale d'imposition.

Cependant, la loi de finances pour 1982 et la loi de finances pour 1987 ont institué des **plafonds explicites** pour limiter l'avantage résultant du quotient familial. Ces plafonds ont été maintenus dans la réforme de l'impôt effectuée par la loi de finances pour 1994, mais ils ont été modifiés de façon à tenir compte de la suppression des minorations et de leur intégration dans le barème.

Le paragraphe 2° du I du présent article propose de **revaloriser de 1,8 % les seuils au-delà desquels le plafonnement de l'avantage fiscal procuré par le quotient familial s'applique.**

Cette actualisation, identique à celle des tranches du barème, est traditionnelle depuis l'institution du plafonnement.

Ainsi, les plafonds de l'avantage en impôt procuré par le quotient familial seraient portés :

- de 15.620 à **15.900 francs** par demi-part pour les contribuables mariés soumis à imposition commune, les contribuables veufs, les contribuables célibataires, divorcés ou séparés sans enfant à charge ;
- de 19.330 à **19.680 francs** par demi-part pour les deux premières demi-parts s'ajoutant au quotient d'une part pour les contribuables célibataires, divorcés ou mariés soumis à imposition distincte, ayant un ou plusieurs enfants à charge.

Le coût global pour l'Etat du quotient familial est estimé à **71 milliards de francs en 1995**. A l'inverse, le gain résultant du plafonnement est évalué à **2,92 milliards de francs**. Enfin, le coût de l'indexation des plafonds pour les revenus de 1995 serait de 152 millions de francs.

III - L'ACTUALISATION DE LA DÉCOTE

Le principe de la décote consiste à diminuer l'impôt "brut", tel qu'il résulte de l'application du barème et du quotient familial, d'un montant égal à la différence, si elle est positive, entre une valeur absolue, qui est de **4.240 francs** pour l'imposition des revenus de 1994, et le montant de l'impôt.

Ce mécanisme a été institué par la loi de finances pour 1982, pour les contribuables disposant d'une part ou une part et demie de quotient familial, puis élargi à l'ensemble des contribuables, quelles que soient leurs situations et leurs charges de famille, à compter de l'imposition des revenus de 1986.

Le paragraphe 3° du I du présent article propose de **relever de 1,8 % le seuil de la décote, en le portant à 4.320 francs**. Cette actualisation se fait, comme les années précédentes, dans la même proportion que le relèvement des tranches du barème.

Le coût pour l'Etat de la décote est évalué à **6,8 milliards de francs** en 1995. Son indexation a un coût estimé à 240 millions de francs.

Actuellement, le système de la décote permet à un peu plus de 3 millions de contribuables d'être exonérés de l'impôt sur le revenu et à 2,8 millions de bénéficier d'un allègement de leur cotisation d'impôt.

On observera que le système de la décote ne prend pas en compte les situations familiales, puisqu'il s'applique indifféremment à tous les contribuables modestes : une seule décote s'applique, quel que soit le nombre de parts de quotient familial.

IV - L'ACTUALISATION DE L'ABATTEMENT POUR ENFANT A CHARGE AYANT FONDE UN FOYER DISTINCT

En principe, les enfants mariés de plus de 18 ans sont imposables sous forme d'un foyer séparé.

Toutefois, ces enfants peuvent demander à être rattachés au foyer fiscal de leurs parents lorsqu'ils sont :

- âgés de moins de 21 ans ;
- âgés de moins de 25 ans poursuivant des études ;

- effectuant leur service militaire quel que soit leur âge ;
- infirmes.

Le foyer doit alors inclure dans son revenu imposable les revenus éventuellement perçus par l'enfant et, le cas échéant, son conjoint, pendant l'année considérée. En contrepartie, il bénéficie d'un abattement, au titre de chacune des personnes prises en charge, sur son revenu imposable.

Le montant de l'abattement est fixé de manière à procurer un avantage fiscal au plus égal à l'avantage procuré par une demi-part de quotient familial donnant lieu à plafonnement.

Le paragraphe II du présent article relève de 1,8 % le montant de l'abattement en le portant à 27.990 francs.

Le coût de cette mesure pour l'Etat est évalué à 60 millions de francs. Elle concerne environ 6.000 foyers fiscaux imposables.

V - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission rappelle qu'elle s'était félicitée de la réforme de l'impôt sur le revenu engagée dans la loi de finances pour 1994, tout en estimant qu'il s'agissait d'une simple étape vers la refonte d'un instrument fiscal moderne et transparent de solidarité sociale et nationale.

Elle avait en effet émis le souhait qu'une véritable réforme de l'impôt sur le revenu permette la mise au point d'un nouveau système de prélèvement équitable et progressif qui puisse obtenir l'adhésion du plus grand nombre et répondre aux besoins actuels de l'Etat.

A cet égard, elle se félicite que le projet de loi d'orientation fiscale annoncé pour le début de l'année 1996 ait pour objet essentiel la réforme de l'impôt sur le revenu.

Elle constate néanmoins que cette réforme, aujourd'hui plus que jamais indispensable, est d'ores et déjà amorcée avec les dispositions relatives à la fiscalité de l'épargne inscrites dans le présent projet de loi de finances. Cet aspect parcellaire de la réforme lui paraît regrettable, tant une réflexion d'ensemble apparaît prioritaire.

Le rapport de la commission Ducamin fournit des éléments importants pour ce débat. Votre commission a également souhaité apporter sa

contribution en formulant un certain nombre de lignes directrices pour une loi d'orientation des prélèvements obligatoires. Ces propositions figurent dans le tome I du présent rapport.

Conclusions du rapport Ducamin

(Rapport établi par la commission d'étude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages, instituée par le précédent gouvernement et présidée par M. Ducamin)

Le rapport dresse un constat sévère du système actuel, caractérisé par de "fortes disparités selon les situations personnelles". Aussi, il préconise, pour l'impôt sur le revenu, une remise en cause drastique des avantages catégoriels en vue d'aboutir à une meilleure répartition de la charge fiscale et à une baisse des taux.

La commission Ducamin estime que l'**architecture générale du système actuel de prélèvements fiscaux et sociaux** peut être préservée :

- Il n'y a pas de raisons particulières de faire évoluer la **part respective des prélèvements directs et des prélèvements indirects**.

- A l'intérieur des **prélèvements directs**, l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, la CSG et les cotisations sociales doivent conserver leur **spécificité**. Toutefois, un remplacement progressif de la part salariale des cotisations d'assurance maladie par une majoration de la CSG paraîtrait justifié sur le plan des principes.

Ayant écarté l'idée d'une fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu, la commission a fait porter l'essentiel de ses propositions sur ce dernier impôt.

- **Notion de foyer fiscal et quotient familial**

La commission estime souhaitable de maintenir le principe d'une **taxation commune** des personnes mariées. Elle préconise également le maintien du système actuel du **quotient familial**, sous réserve des corrections suivantes :

- suppression de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, veuves ou divorcés ayant élevé un enfant ;

- remplacement par un abattement de la demi-part de quotient familial en faveur des personnes seules chargées de famille et des foyers comportant une personne invalide (ou un ancien combattant de plus de 75 ans ou sa veuve).

- Détermination des revenus imposables

Taxation de l'ensemble des revenus

Le rapport recommande la **suppression de la plupart des exonérations** liées à la nature des revenus. La taxation à l'impôt sur le revenu se trouverait ainsi étendue :

- d'une part, à l'ensemble des **revenus de transfert** : allocations familiales, rentes d'accident du travail et indemnités journalières actuellement non taxées, majorations de retraite pour enfants élevés... ;

- d'autre part, à l'ensemble des **revenus de l'épargne**, y compris les produits actuellement exonérés tels que livret A, Codevi, etc...

Deux **exceptions** seulement seraient maintenues : en faveur des prestations sous condition de ressources et des produits d'épargne bloqués pour de longues durées.

Salaires et pensions

Les modalités de **détermination des frais professionnels** font l'objet des propositions suivantes :

- suppression des **déductions forfaitaires supplémentaires** accordées à certains salariés ;

- remplacement de la **déduction forfaitaire actuelle de 10 %** par un système dégressif (par exemple 15 % de 0 à 60.000 francs, 10 % de 60.000 à 120.000 francs, 5 % de 120.000 à 500.000 francs) ;

- aménagement du système de **déduction des frais réels**.

Par ailleurs, le rapport suggère la suppression de **l'abattement de 10 % sur les retraites** et la suppression de l'abattement, sous conditions de ressources, en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans.

Revenus fonciers

Le taux de la **déduction forfaitaire représentatif des charges d'amortissement** et de gestion des biens immobiliers serait porté à 15 %.

Produits de l'épargne

La commission propose l'abaissement du **seuil d'imposition des plus-values** de cession au niveau de celui des OPCVM monétaires (50.000 francs en 1995) et le maintien de **l'abattement de 8.000 francs** (16.000 francs pour les couples mariés) à son niveau actuel, en y faisant entrer le produit des livrets, aujourd'hui défiscalisés, et les plus-values de cession.

Réductions d'impôts

Le rapport conseille la **suppression de la plupart des déductions ou réductions fiscales**, et notamment de celles ayant trait :

- aux intérêts des emprunts immobiliers ;
- aux sommes consacrées à de grosses réparations ;
- aux investissements immobiliers locatifs ;
- aux versements effectués sur un contrat d'assurance-vie ;
- aux frais de scolarisation des enfants à charge, etc...

Par exception, seraient toutefois maintenues la déduction des pensions versées à des tiers et les réductions correspondant à des dons aux oeuvres et organismes d'intérêt général, à l'emploi de salariés à domicile, à des frais de garde des enfants en dehors du domicile ou à des dépenses engagées dans certains établissements de soins.

- Fixation des taux et recouvrement

Taux d'imposition

La commission souhaite maintenir la progressivité de l'impôt mais, en contrepartie de la suppression de la plupart des avantages particuliers, elle préconise une **baisse** de l'ensemble des taux, y compris le taux marginal d'imposition.

Parallèlement, elle estime souhaitable d'abaisser sensiblement le **seuil de perception de l'impôt**, une augmentation éventuelle du nombre des personnes effectivement assujetties lui paraissant être une "conséquence satisfaisante" de ses propositions.

Paiement de l'impôt

Le rapport propose le maintien à des modalités actuelles de recouvrement sans passage à la retenue à la source.

Toutefois, le **paiement par prélèvement mensuel** automatique deviendrait le régime de droit commun, avec possibilité d'option pour le paiement par acomptes.

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

ARTICLE 2 BIS (NOUVEAU)

Aménagement des différences de traitement fiscal entre concubins et couples mariés ayant un ou plusieurs enfants à charge

Commentaire : Le présent article, issu d'un amendement du gouvernement, a pour objet d'assimiler aux couples mariés, au regard de l'impôt sur le revenu, les couples vivant en concubinage ayant un ou plusieurs enfants à charge.

I - LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour répondre à une demande des députés¹ sans toutefois retenir les dispositifs proposés par ceux-ci, le gouvernement a déposé un amendement, adopté ensuite par l'Assemblée nationale, visant à :

- supprimer la demi-part supplémentaire dont peuvent se prévaloir les deux membres d'un couple de concubins ayant un ou plusieurs enfants à charge ;

- tout en réservant le bénéfice de cette demi-part aux personnes pouvant prouver qu'elles assument seules la charge des enfants.

Il s'agit ainsi de **rechercher une certaine neutralité fiscale et de respecter un principe d'équité** dans le traitement fiscal des couples mariés et non mariés ayant des enfants à charge, en faisant en sorte que le nombre de parts par enfant soit le même dans les deux cas de figure.

Toutefois, dans les familles véritablement monoparentales -divorcés et célibataires élevant seuls leurs enfants-, les contribuables pourront continuer de bénéficier de la demi-part supplémentaire en justifiant, par tous moyens, qu'ils élèvent seuls leurs enfants.

La charge de la preuve incombera donc, comme souvent en matière fiscale, aux contribuables intéressés eux-mêmes.

¹ Plusieurs sénateurs, notamment Jean Cluzel, ont souvent déposé des amendements sur cette question

II - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission se félicite du souci d'équité pris en compte par cet article.

Il s'agit en effet de remédier à l'une des distorsions fiscales les plus sévèrement dénoncées par le rapport Ducamin.

Votre commission relève toutefois que **d'autres différences de traitement fiscal** demeurent entre concubins et couples mariés.

Ainsi, l'article 195 du code général des impôts permet de conserver à vie une demi-part supplémentaire lorsque l'on a élevé des enfants seul, alors qu'un couple marié perd la totalité des avantages fiscaux liés au quotient familial dès lors que ses enfants ne sont plus à sa charge.

La loi d'orientation fiscale, annoncée pour le début de l'année 1996, devra à l'évidence régler cette question, conformément au souci d'équité qui a justifié le présent article.

A l'inverse, on remarquera que dans le domaine des droits de succession par exemple, les couples mariés bénéficient d'avantages que n'ont pas les couples de concubins. En effet, le concubinage n'a pas, à ce jour et par définition, de statut juridique organisé.

C'est pourquoi votre commission souhaite souligner les difficultés techniques inévitables que posera la mise en oeuvre de cet article, en particulier lorsqu'il s'agira de prouver que des personnes non mariées assument seules ou ensemble la charge de leurs enfants. Les difficultés rencontrées, dans ce type de situation, par certains organismes sociaux pour le versement de diverses prestations, en fournissent la preuve.

Le recouplement envisagé par l'administration fiscale des fichiers "impôt sur le revenu" et "taxe d'habitation" pourrait néanmoins fournir des éléments de base à un contrôle.

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

ARTICLE 3

Limitation du champ d'application de la réduction d'impôt accordée au titre des contrats d'assurance-vie

Commentaire : cet article a pour objet de supprimer la réduction d'impôt à l'entrée qui s'applique pour les contrats d'assurance-vie souscrits avant le 20 septembre 1995.

I - LA SITUATION ACTUELLE

L'assurance vie est l'ensemble des contrats souscrits individuellement ou par l'intermédiaire d'une entreprise ou d'une association permettant la constitution d'une épargne et le versement de celle-ci sous forme de capital ou de rente si l'assuré est en vie au terme du contrat. Elle se différencie de l'assurance en cas de décès qui repose sur des contrats souscrits individuellement ou par l'intermédiaire d'une entreprise ou d'une association, ou encore à l'occasion d'un emprunt garantissant le versement d'un capital en cas de décès avant le terme du contrat.

A - L'IMPORTANCE DE L'ASSURANCE-VIE

Avec 325,5 milliards de francs de souscriptions en 1994, contre 26 milliards pour les bons de capitalisation, l'assurance-vie constitue la principale forme d'épargne-assurance.

L'essentiel des placements est constitué sous forme de contrats souscrits sur une base individuelle (308,4 milliards)¹ alors que les contrats de groupes professionnels ne représentent que 15,1 milliards².

¹ Cette catégorie regroupe les contrats individuels pour 97 milliards et les contrats dits "groupes ouverts" pour 211,4 milliards de francs. Les groupes ouverts sont des associations ou

Le tableau ci-dessous permet de mettre en évidence le formidable succès de cette forme d'épargne dont les encours sont passés de 228,3 milliards de francs en 1984 à 1.956,4 milliards en 1994, ce qui représente une augmentation de 757 % sur dix ans.

LES PLACEMENTS EN ÉPARGNE ASSURANCE

En milliards de francs courants

	Les flux						Les encours		
	Les assurances en cas de vie					Les bons de capitalisation	total		évolution en %
	contrats individuels	contrats groupes ouverts	contrats groupes professionnels	total	évolution en %				
1987	27,3	22,2	11,1	60,6		25,4	86,0	447	23,5
1988	27,6	38,3	16,1	82,0	35,3	42,4	124,4	580	29,9
1989	32,0	59,9	15,5	107,4	31,0	55,4	162,8	741	27,7
1990	42,5	69,5	15,0	127,0	18,2	39,0	166,0	892	20,3
1991	56,2	83,5	14,9	154,6	21,7	35,2	189,8	1.125	26,2
1992	71,1	116,2	14,2	201,5	30,3	27,8	229,3	1.332	18,4
1993	83,9	160,4	15,7	260,0	29,0	28,9	288,9	1.623	21,8
1994	97,0	211,4	15,1	323,5	24,4	26,4	349,9	1.956	20,6

Source FFSA *L'Assurance en 1994 p. 94 et 96*

La structure des placements des sociétés d'assurance-vie est caractérisée par la prépondérance des obligations qui en représentent près de 68 %. L'évolution de cette structure depuis dix ans se caractérise par une augmentation de la part relative des obligations au détriment de l'immobilier.

groupement formés en vue de la souscription de contrats d'assurance de personnes "ouverts" aux adhésions individuelles, à la différence des assurances collectives qui s'adressent à des groupes "fermés" d'adhérents (par exemple les salariés d'une entreprise ou d'une profession).

² *Les contrats de groupe professionnels comprennent, notamment, les contrats dits de l'article 39 ou de l'article 83, par référence aux articles du code général des impôts qui en régissent la fiscalité, et qui constituent les précurseurs des fonds de pension à la française.*

Structure des placements des sociétés vies

En %

Années	Obligations	Actions	Immobilier	Prêts	Dépôts, TCN	Divers	Total
1985	57,4	14,9	15,9	5,6	4,0	2,1	100
1990	58,9	17,5	10,9	1,4	10,1	1,2	100
1994	67,6	15,1	7,9	2,1	6,5	0,8	100

Source FFSA : L'Assurance en 1994 p. 94

B - LA FISCALITÉ DE L'ASSURANCE-VIE

Les placements en assurance-vie bénéficient actuellement de trois avantages fiscaux importants : une réduction d'impôt à l'entrée ; une exonération d'impôt sur le revenu pour les produits capitalisés, si la sortie s'effectue après huit ans ; une exonération de droits de mutation par décès pour les placements effectués avant 70 ans.

1. La réduction d'impôt sur le revenu

Seuls les contrats d'assurance sur la vie, les contrats de "rente survie" et "d'épargne handicap" ouvrent droit à la réduction d'impôt. Initialement éligibles, les contrats d'assurance décès en ont été exclus depuis 1986.

Pour bénéficier de la réduction d'impôt, **les contrats d'assurance-vie** doivent comporter la garantie d'un capital en cas de vie et être d'une durée effective au moins égale à six ans ou bien comporter la garantie d'une rente viagère avec jouissance effectivement différée d'au moins six ans, quelle que soit la date de la souscription (article 199 septies 1° CGI).

La réduction d'impôt est égale à 25 % de la fraction des primes représentatives de l'opération d'épargne et non pas de l'intégralité des primes, plafonnée à 4.000 francs et majorée de 1.000 francs par enfant à charge.

Supposons par exemple qu'un contribuable ayant un enfant à charge ait versé 20.000 francs de primes, dont 17.000 francs représentatifs de l'effort

d'épargne ¹. Ce contribuable a droit à une réduction d'impôt de 17.000 F X 25 %, soit 4.250 F.

Ces plafonds s'appliquent à l'ensemble des contrats d'assurance-vie souscrits par les membres du foyer fiscal. La réalisation du contrat avant six ans entraîne la reprise, sans pénalité, de la réduction d'impôt.

Les contrats de "**rente survie**" garantissent, en cas de décès de l'assuré, le versement d'un capital ou d'une rente viagère à son enfant atteint d'une infirmité qui l'empêche soit de se livrer à une activité professionnelle dans des conditions normales de rentabilité, soit, si l'enfant est âgé de moins de dix-huit ans, d'acquérir une instruction ou une formation professionnelle d'un niveau normal (handicapés hors d'état de subvenir à leurs propres besoins sans l'aide de leur famille). **La réduction d'impôt se calcule sur le montant total des primes versées par l'assuré.**

Les contrats "**d'épargne handicap**", d'une durée effective d'au moins six ans, garantissent le versement d'un capital ou d'une rente viagère à un assuré atteint, lors de la conclusion du contrat, d'une infirmité qui l'empêche de se livrer, dans des conditions normales de rentabilité, à une activité professionnelle. **La réduction d'impôt s'applique à la seule fraction des primes représentative de l'opération d'épargne. Elle est égale à 25 % du montant des primes ou de la fraction des primes représentative de l'opération d'épargne pris dans la limite de 7.000 francs, plus 1.500 francs par enfant à charge.**

En 1993, on dénombrait plus de 8,5 millions de bénéficiaires de la réduction d'impôt dont 6,24 millions imposables et 2,33 millions non imposables, soit près de 23 % des déclarants.

La répartition des bénéficiaires par tranches de revenu imposable, établie par le ministère de l'économie et des finances montre que près de 70 % des bénéficiaires déclaraient des revenus inférieurs à 150.000 francs.

¹ Les modalités de détermination de cette fraction sont fixées par le décret n° 84-269 du 11 avril 1984 et varient selon les types de contrats. Elles sont mises en oeuvre par les compagnies d'assurance.

**REPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES PAR TRANCHE
DE REVENU**

Tranche de revenu imposable (en milliers de francs)		nombre de foyers fiscaux	en % du total
moins de	100	2.670.961	40,28
de 100	à 150	1.878.313	28,33
de 150	à 200	957.325	14,44
de 200	à 250	470.651	7,10
de 250	à 300	231.032	3,48
de 300	à 400	213.901	3,23
de 400	à 500	87.383	1,32
de 500	à 750	75.293	1,14
de 750	à 1.000	22.041	0,33
plus de	1.000	23.405	0,35
TOTAL		6.630.305	100,00

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan

1. L'exonération d'impôt sur le revenu

Les produits attachés aux contrats d'assurance-vie (ainsi que ceux résultant des bons de capitalisation) **sont exonérés d'impôt sur le revenu** lors du dénouement du contrat (ou de son rachat partiel) dans les cas suivants :

- le contrat a été souscrit avant le 1^{er} janvier 1983 ;
- il a été détenu pendant plus de six ans s'il a été souscrit entre le 1^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1989 ;
- il a été détenu pendant plus de huit ans s'il a été souscrit depuis le 1^{er} janvier 1990 (droit commun) ;
- il se dénoue par le versement d'une rente viagère ;
- il est racheté pour des raisons tenant au licenciement du souscripteur, de sa mise à la retraite anticipée ou de la survenance d'une invalidité affectant le souscripteur lui-même ou son conjoint.

Lorsque les produits d'un contrat d'assurance-vie ne sont pas exonérés d'impôt sur le revenu, le contribuable peut néanmoins opter pour un prélèvement libératoire (majoré des contributions sociales) dans les conditions suivantes :

si le détenteur renonce à l'anonymat fiscal (c'est à dire s'il accepte de communiquer son identité à l'établissement payeur) il subit un prélèvement libératoire égal, hors prélèvements sociaux, à :

- 45 % si le contrat a été détenu moins de 2 ans ; 25 % entre 2 et 4 ans et 15 % entre 4 et 6 ans **pour les contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1990 ;**

- 35 % si le contrat a été détenu moins de 4 ans et 15 % entre 4 et 8 ans **pour les contrats souscrits après le 1^{er} janvier 1990 ;**

si le détenteur conserve l'anonymat fiscal, il subit un prélèvement libératoire de 50 % quelque soit la durée de détention du contrat.

3. L'exonération de droits de succession

L'article L 132-12 du code des assurances prévoit que les sommes stipulées payables lors du décès de l'assuré à un bénéficiaire déterminé ou à ses héritiers ne font pas partie de la succession de l'assuré, quel que soit le degré de parenté existant entre ce dernier et le bénéficiaire.

Ces dispositions sont en principe réservées aux assurances garantissant le décès, mais la multiplication des contrats mixtes ou de contrats-vie complétés par des contrats-décès vide en fait cette restriction de toute portée pratique.

L'exonération générale a toutefois été limitée par l'article 757 B du code général des impôts, issu de l'article 26 de la loi de finances pour 1991 dont le but était de prévenir les abus de plus en plus fréquemment observés.

Ainsi, pour les contrats souscrits après le 20 novembre 1991, les primes versées au-delà de 70 ans sont assujetties aux droits de succession pour la fraction qui dépasse 200.000 francs. En cas de pluralité de contrats conclus sur la tête d'un même assuré, il est tenu compte de l'ensemble des primes versées par l'assuré au-delà de 70 ans pour apprécier la limite de 200.000 francs.

II - LE PROJET DE LOI

Le présent article propose de supprimer la réduction d'impôt sur le revenu dont bénéficient les souscriptions aux contrats d'assurance vie, à l'exclusion des contrats de rente survie et d'épargne handicap.

S'agissant de l'entrée en vigueur de cette mesure le projet de loi distingue trois situations :

- pour les **contrats à "prime unique"**, c'est à dire ceux dans lesquels une seule cotisation est versée dans son intégralité au moment de la souscription, la réduction n'est plus applicable dès lors que le contrat a été conclu ou prorogé après le 20 septembre 1995 ;

- pour les **contrats à "prime périodiques"**, c'est à dire ceux dans lesquels sont prévues plusieurs cotisations dont le montant et la périodicité sont fixés au moment de la souscription, il convient de distinguer deux hypothèses :

- si le contrat a été conclu ou prorogé avant le 20 septembre 1995, les primes continuent à ouvrir droit à réduction d'impôt ;

- si le contrat a été conclu ou prorogé postérieurement à cette date, les primes ne bénéficient plus de la réduction d'impôt.

- enfin, pour les contrats à **"versements libres"**, c'est à dire ceux dans lesquels le montant et la périodicité des versements ne sont pas fixés au moment de la souscription, les primes acquittées après le 20 septembre 1995 sont exclues de la réduction d'impôt, quelle que soit la date de conclusion ou de prorogation du contrat.

III - LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur général, M. Philippe Auberger, a souhaité que les ménages les plus modestes puissent continuer à bénéficier de cet avantage fiscal et en conséquence, a adopté un amendement prévoyant que la réduction d'impôt continuerait de s'appliquer pour les contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu n'excède pas 7.000 F.

IV - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A - L'OPPORTUNITÉ DE LA MESURE

L'opportunité de mettre en place ou de supprimer une dépense fiscale dépend nécessairement du rapport entre les avantages qu'elle est susceptible d'engendrer pour l'économie et les coûts qu'elle comporte pour le budget de l'Etat.

De ce point de vue, la justification d'un régime fiscal favorable en faveur de l'assurance-vie réside dans le fait que celle-ci constitue ce que les économistes appellent traditionnellement de l'épargne longue, supposée être plus vertueuse au regard du financement de l'économie que l'épargne liquide.

Pour contribuer à orienter l'épargne des français vers cette forme d'épargne longue la réduction d'impôt, dont le projet de loi propose la suppression, coûte chaque année environ 5 milliards de francs au budget de l'Etat. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'ensemble des exonérations fiscales liées à l'assurance vie, aux contrats de rente survie et d'épargne handicap depuis 1984.

PRIMES DÉCLARÉES ET DÉPENSES FISCALES

En milliards de francs

Année budgétaire	Montant des primes déclarées	Dépense fiscale
1984	17,3	2,1
1985	18,6	2,2
1986	26,0	2,2
1987	29,6	2,7
1988	32,0	3,3
1989	42,8	3,4
1990	58,9	3,7
1991	72,6	4,6
1992	95,9	5,1
1993	125,9	5,6
1994	en cours	5,8
1995	-	6,5

Source: Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan

Pour l'imposition des revenus de 1995, le coût de la dépense fiscale est estimé à 6,5 milliards de francs, se répartissant à concurrence de 3,5 milliards pour les contrats à versements libres, 2,9 milliards pour les contrats

à primes périodiques et 100 millions de francs pour les contrats de rente-survie et d'épargne handicap.

En prenant en compte le fait que le paiement des primes sur les contrats à versement libres est très concentré sur les trois derniers mois de l'année, l'adoption de cette mesure devrait rapporter un surcroît de recettes de l'ordre de 2 milliards de francs pour 1996.

Ce bref rapport coût-avantage étant établi, que peut-on penser de l'effet incitatif de la réduction d'impôt à l'entrée ?

L'opinion généralement admise par les professionnels est que **la fiscalité de l'assurance-vie, tous avantages confondus, joue en réalité un rôle de moins en moins incitatif au fur à mesure que s'élève le revenu du contractant.** Une récente enquête menée par la Fédération française des sociétés d'assurance et le groupement des assurances de personnes montre en effet qu'en 1995 la réduction d'impôt était le motif prépondérant de la souscription lorsque celle-ci est inférieure à 10.000 francs, alors que la fiscalité, au sens large, n'arrive qu'en troisième position pour les cotisations supérieures à 10.000 francs, derrière la retraite et la transmission.

Dans le même ordre d'idées, il convient d'observer que **les rendements de l'assurance-vie constituent sans doute un des éléments moteurs de leur succès.** Ainsi, pour 1994, le taux d'intérêt moyen de l'assurance-vie a été d'environ 7,5 %, après 7,9 % en 1993. En regard, le taux mensuel moyen des emprunts d'Etat à long terme s'est établi aux environs de 7,4 % et le rendement des SICAV monétaires a été ramené à environ 5 %. Quant aux actions, l'indice CAC 40 a perdu environ 14,4 % sur 1994.

Par ailleurs, les professionnels consultés estiment que **des trois incitations fiscales concernant l'assurance-vie, la réduction d'impôt à l'entrée est celle qui est la moins déterminante dans la décision d'épargne.**

Enfin, il faut bien convenir que **de nombreuses améliorations techniques apportées au produit ces dernières années pour satisfaire les épargnants ont altéré son caractère d'épargne longue.** En effet, les formules d'avances, initialement destinées à répondre à des besoins ponctuels, ont été partiellement détournées de leur objet dans le but de contourner le principe du blocage des fonds pendant au moins huit ans et de rendre ainsi plus liquides les contrats d'assurance-vie. Conscients du problème, le groupement des assurances de personnes et la Fédération Française des

Assurances ont été amenés à élaborer une recommandation professionnelle afin d'encadrer cette pratique ¹.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre Commission considère que le rapport entre le coût budgétaire de la réduction d'impôt et les avantages qu'elle procure est, aujourd'hui, défavorable et que la suppression de cet avantage fiscal, compte tenu de l'impératif de redressement de nos finances publiques, ne soulève pas d'opposition de fond.

En revanche, votre Commission se montre plus réservée, d'une part quant au moment choisi par le Gouvernement pour procéder à cette réforme et, d'autre part, sur les modalités techniques de l'entrée en vigueur.

S'agissant du moment, votre Commission, tout en comprenant l'urgence de trouver de nouvelles sources de financement, regrette que la réforme de l'assurance-vie intervienne avant la grande réforme fiscale de l'impôt sur le revenu promise par le Gouvernement et avant qu'ait été ouvert le débat sur la mise en place des fonds de pension.

Il est en effet préjudiciable à la bonne compréhension des mesures proposées que la remise en cause des différents avantages fiscaux dont bénéficient les contribuables, en d'autres termes, la réflexion sur l'assiette de l'impôt sur le revenu, soit dissociée de la réflexion sur les taux de cet impôt.

Par ailleurs, les modifications apportées par l'Assemblée nationale ne vont pas dans le bon sens, car on ne saurait en effet obtenir un élargissement significatif de l'assiette de l'impôt si, à chaque remise en cause d'une dépense fiscale, le législateur s'ingénie à poser de nouveaux seuils destinés à amoindrir la portée des mesures qu'il décide. Ce seul projet de loi met en place cinq nouveaux seuils fiscaux et, à ce rythme, on peut craindre que dans un futur proche nos concitoyens paieront leur baguette de pain en fonction de leur feuille d'impôt.

De surcroît, la mise en place d'un seuil calculé en fonction des cotisations d'impôt sur le revenu va nécessairement rétroagir sur le caractère incitatif de la mesure, au moins pour tous les contribuables qui versent des cotisations d'impôt d'un montant proche du seuil. En effet, accorder une

¹ *Selon cette recommandation, le montant de l'avance ne peut dépasser, pour les contrats en francs, 80 % de la provision mathématique et 60 % pour les contrats en unités de compte. Elle ne peut être consentie que pour trois ans renouvelables par tacite reconduction. Le taux d'intérêt ne peut être nul et doit tenir compte de la rémunération du contrat ou d'un taux de référence à long terme.*

incitation fiscale en fonction du seuil d'impôt présuppose que les contribuables soient en mesure, au moment de leur décision d'épargne, de calculer par eux-mêmes le montant de leur impôt futur, ce qui implique qu'ils puissent prédire exactement leurs revenus pour l'année en cours, ce qui est loin d'être la règle.

S'agissant de l'entrée en vigueur de cette réforme, votre rapporteur souhaite faire deux observations.

En premier lieu, la date d'entrée en vigueur du dispositif - le 20 septembre - qui est celle de la présentation du projet de loi en Conseil des ministres, **a été retenue afin d'éviter tout effet d'aubaine** de la part de contribuables susceptibles de bénéficier d'un avantage fiscal pour des souscriptions qu'ils comptaient faire de toute façon. Cela n'a pas évité une certaine "ruée" des épargnants sur les contrats d'assurance-vie à versements périodiques en raison d'indiscrétions intervenues bien avant le Conseil des ministres.

Ce choix ne suffit pas à donner à la mesure un caractère rétroactif dans la mesure où celle-ci ne remet nullement en cause les effets passés des contrats en cours. En effet, si le principe demeure de la survie de la loi ancienne pour régir les effets futurs des contrats en cours, le législateur (et parfois même le juge) peuvent toujours faire prévaloir la loi nouvelle lorsqu'ils l'estiment nécessaire¹ ce qui est le cas en l'espèce. C'est bien ce qu'a affirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 4 juillet 1989² en considérant qu' "*en inscrivant la sûreté au rang des droits de l'homme, l'article 2 de la Déclaration de 1789 n'a pas interdit au législateur d'apporter, pour des motifs d'intérêt général, des modifications à des contrats en cours d'exécution.*"

Au demeurant, on rappelle que **le principe de non rétroactivité ne s'applique qu'au seul législateur pénal, et encore sous certaines réserves et exceptions** (loi pénale plus douce). Le Conseil constitutionnel a en effet jugé dans sa décision du 29 décembre 1989³ que : "*par exception aux dispositions de valeur législative de l'article 2 du code civil, le législateur*

¹ Voir sur ce point Fr. Terré, *Introduction générale au droit* n° 451 ; p. 386

² Décision n° 89-524 DC du 4 juillet 1989

³ Décision n° 89-268 DC du 23 décembre 1989, J.O. du 30 décembre 1989 p. 16.499

peut, pour des raisons d'intérêt général, modifier rétroactivement les règles que l'administration fiscale et le juge ont pour mission d'appliquer".¹

Ce n'est donc pas ici la rétroactivité qui est en cause, mais le principe de "sécurité juridique" ou de "confiance légitime" dont on comprend sans peine qu'il constitue le fondement de la crédibilité de l'Etat en matière de politique fiscale, d'une façon générale, et plus encore, lorsqu'il s'agit d'orienter l'épargne publique.

Ce principe d'origine communautaire est relativement nouveau², mais bien qu'il ait déjà pénétré le droit français, il ne semble pas, pour l'instant, s'imposer au législateur au regard des seules règles constitutionnelles³.

Il a néanmoins une portée politique qui repose sur la confiance que les épargnants mettent légitimement dans les engagements de l'Etat lorsqu'ils effectuent des placements. Ruiner cette confiance, c'est détruire le caractère incitatif de la politique fiscale de l'épargne. Ce risque ne vaut la peine d'être pris qu'en raison de la gravité de la situation de nos finances publiques.

¹ Cette possibilité de légiférer rétroactivement comporte toutefois deux limites (même décision) : d'une part, "conformément au principe de non rétroactivité des lois répressives posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle ne saurait permettre aux autorités compétentes d'infliger des sanctions à des contribuables du fait d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne" ; d'autre part, "l'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée".

² Inspiré du concept allemand de *Vertrauensschutz*, le principe de confiance légitime qui trouve surtout à s'appliquer en matière économique, fait partie de l'ordre juridique communautaire ainsi que l'a affirmé la Cour de justice des Communautés dès l'arrêt du 3 mars 1978 *Töpfler c/ Commission* (Rec 1978, p. 1019). Dans un arrêt de 1983 *Mavridis c/ Parlement* la Cour a précisé que le droit de se prévaloir du principe de confiance légitime appartient à tout particulier se trouvant dans une situation dont il ressort que l'administration a fait naître à son profit des espérances fondées (19 mai 1983, Rec 1983 p. 1731). Ce principe a été également reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans l'arrêt de 1979 *Marckx c/ Belgique* a déclaré : "le principe de sécurité juridique nécessairement inhérent aux droits de la convention comme au droit communautaire" (C.E.D.H. 13 juin 1979, AFDI 1980, p. 317.) Certains tribunaux administratifs ont commencé à lui conférer une valeur juridique en droit français (Tribunal administratif de Strasbourg, 8 décembre 1994 *Entreprise Freymuth c/ Min. de l'environnement*, A.J.D.A. 1995, p. 555, concl. J Pommier et note B. Pacteau "La Sécurité juridique, un principe qui nous manque" A.J.D.A. n° spécial juin 1995 p. 151).

³ En l'état actuel de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel considère que le principe de sécurité juridique ne repose sur aucune règle ni aucun principe constitutionnel (Cons. Const. 3 août 1994, J.O. 6 août 1994 p. 11.495).

En second lieu, votre rapporteur réproouve la discrimination effectuée entre les contrats à versements libres et ceux à versements périodiques.

On sait que la raison invoquée pour discriminer entre les deux catégories de contrats tient au fait que les versements périodiques ou fixes résulteraient d'une "obligation contractuelle à la charge du contribuable souscrite avant la mesure", alors que les versements libres peuvent être effectués, par définition, à tout moment.

Or une telle discrimination apparaît à la fois juridiquement contestable et économiquement surprenante.

D'un point de vue juridique tout d'abord, on sait que, selon une formule constamment reprise, *"le principe d'égalité interdit qu'à des situations semblables soient appliquées des règles différentes"*. Cependant, il *"ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi"*¹.

Doit-on considérer dans ces conditions que les épargnants sont dans une situation différente, selon le régime de prime attaché au contrat qu'ils ont souscrit ?

L'existence d'une différence entre les contrats à prime périodique et ceux à versements libres apparaît, d'un strict point de vue juridique, bien fragile. En effet, tous ces contrats sont soumis au principe posé par l'article L 132-20 du code des assurances qui précise qu'en assurance-vie :

"L'organisme d'assurance n'a pas d'action pour exiger le paiement des primes" et que celle-ci "entraîne soit la résiliation du contrat en cas d'inexistence ou d'insuffisance de la valeur de rachat, soit la réduction du contrat".

En d'autres termes, le fait pour le souscripteur d'un contrat d'assurance-vie à versement périodiques de ne pas effectuer un versement prévu n'a pour autre effet que de ne pas faire entrer la valeur du versement prévu dans le calcul des droits, ce qui est identique à ce qui se passerait dans le cadre d'un contrat d'assurance-vie à versements libres.

¹ Conseil constitutionnel, 3 août 1994, décision n° 94-348 DC

Par ailleurs, il convient d'observer que les contrats à prime périodique, dont la spécificité tient à l'existence d'un précompte de commission, ne sont qu'une variété de contrats à versements programmés. Dans ces conditions, la distinction entre ces deux dernières catégories est encore plus choquante que celle entre les contrats à versements libres et ceux à primes périodiques.

Doit-on considérer, si l'on admet l'absence de différence juridique entre ces contrats, que la différence de traitement se justifie par l'objet de la loi ?

Celui-ci, dans le cas présent, est très prosaïquement de permettre une économie fiscale à l'Etat et, plus noblement, de réorienter l'épargne vers d'autres placements en actions ou vers la consommation. On ne voit pas, au regard de ce double objectif, ce qui justifie la différence de traitement des assurés-vie selon le mode de paiement des primes prévues par leur contrat.

D'un point de vue économique ensuite, la prime donnée aux contrats à versements périodiques est pour le moins surprenante. En effet, ceux-ci constituent la forme la moins moderne des contrats d'assurance-vie. Comme le montre le tableau ci-dessous, les contrats à prime programmés qui comprennent les contrats à prime périodique, ne représentaient plus en 1994 que 17 % de l'ensemble des cotisations d'assurance vie.

Versements	Cotisations		Contrats	
	Montants (en milliards de francs)	%	Nombre (en millions)	%
Programmés	59	17	11,8	50
Libres	178	52	10,0	42
Uniques	107	31	1,8	8
Total	344	100	23,6	100

Source FFSA

Cette désaffection du public pour les contrats à prime périodique s'explique vraisemblablement par la pratique dite du "précompte de commission" applicable à ce type de contrats.

Cette pratique consiste pour les compagnies d'assurance à prélever d'importants frais de commission (jusqu'à 100 % d'une annuité de cotisations), qui normalement ne devraient intervenir qu'au fur et à mesure des versements, sur la valeur de rachat d'un contrat.

Supposons par exemple, qu'une compagnie d'assurance rémunère son apporteur d'affaires par une commission de 5 % sur un contrat dont la durée de vie est de 20 ans. En cas de précompte, la rémunération de l'apporteur d'affaires est de 5 % X 20 soit 100 % des versements qu'il percevra la première année. Le précompte constitue ainsi une forte incitation pour les réseaux collecteurs à distribuer ce type de contrats, quels que soient les versements effectifs réalisés par les souscripteurs. C'est, en quelque sorte l'assuré qui fait les frais de cette incitation puisque s'il décide de racheter son contrat en cours de route, la valeur de celui-ci sera diminuée du précompte : ainsi, son contrat ne vaudra rien la première année et ce n'est que s'il le garde jusqu'au bout qu'il pourra neutraliser ces frais.

Cette pratique légale a été à la source d'une image longtemps négative de l'assurance-vie. En assurant la non application de la suppression de l'avantage fiscal aux contrats à prime périodique, le présent projet de loi semble accorder un privilège à une forme archaïque de l'assurance-vie, probablement condamnée à disparaître.

En outre, il convient de souligner que, cet article fera inmanquablement surgir des problèmes techniques d'application, la majorité des épargnants étant vraisemblablement dans l'incapacité de qualifier par elle même la nature des contrats. Par ailleurs, certaines requalifications conventionnelles de contrats initialement à versements programmés voire à versements libres, ne sont pas à exclure.

B - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Considérant que la remise en cause du principe de la sécurité juridique n'est pas démontrée, en l'état actuel de notre jurisprudence constitutionnelle, et que si elle l'était, une telle remise en cause serait néanmoins justifiée au regard de la situation extrêmement préoccupante de nos finances publiques, votre Rapporteur général vous propose d'accepter l'application de la mesure aux effets futurs de contrat déjà nés.

Néanmoins, estimant que la discrimination opérée entre les contrats à versements libres et ceux à versements imposés ne se justifie pas au regard de

l'objet assigné au présent article, votre Rapporteur général vous proposera un amendement rétablissant l'égalité entre les deux types de contrats.

Estimant également que les modifications opérées par l'Assemblée nationale préjugent des orientations qui devront être définies dans le cadre de la réforme fiscale de l'impôt sur le revenu, votre Rapporteur général vous proposera également de revenir à la version initiale du projet du Gouvernement.

Décision de la commission : la commission a décidé de reporter à une date ultérieure sa décision sur les amendements proposés.

ARTICLE 4

Champ d'application de l'abattement de 8.000 / 16.000 F applicable aux revenus de capitaux mobiliers

Commentaire : cet article a pour objet de réduire le champ d'application de l'abattement applicable actuellement à la plupart des revenus mobiliers. Afin de recentrer la dépense fiscale au profit de placements à risque, celui-ci serait désormais réservé aux seuls dividendes et intérêts de comptes courants d'associés assimilables à des fonds propres.

I - LE DISPOSITIF EN VIGUEUR

L'article 158-3 du code général des impôts prévoit que certains revenus mobiliers sont pris en compte pour déterminer le revenu imposable après déduction d'un abattement de 8.000 francs pour un célibataire et de 16.000 francs pour un couple marié. Ces revenus sont :

- **les dividendes d'actions de société françaises**, cotées ou non, à l'exclusion de celles dont la souscription a donné lieu à la réduction d'impôt prévue en faveur des investissements Outre-mer¹ ;

- **les revenus d'obligations, titres participatifs et autres titres d'emprunt négociables** (par exemple les emprunts d'Etat) émis par une entreprise ou une collectivité française, à condition que ces valeurs ne soient pas assorties d'une clause d'indexation visée à l'article 6 *ter* de l'annexe IV du code général des impôts ;

- **les revenus des fonds salariaux, des obligations des sociétés nationalisées et des parts de fonds commun de créance ;**

- **les intérêts et plus-values des titres de créance négociables, de bons du Trésor et assimilés, de bons de caisse émis par les établissements**

¹ Pour les sociétés non cotées, les dividendes perçus depuis le 1^{er} janvier 1988 sont exclus du bénéfice de l'abattement lorsque le contribuable détient directement ou indirectement plus de 25 % des droits de la société distributrice.

de crédits et de comptes à terme définis par le comité de réglementation bancaire, pour l'imposition des revenus de 1994 et des années suivantes ;

- pour les mêmes années, **les produits de parts de SARL ou d'EARL et les produits de parts des bénéficiaires ou des fondateurs** si les produits correspondants sont encaissés par des personnes détenant directement ou indirectement moins de 35 % des droits sociaux de l'émetteur ;

- pour les mêmes années, **les gains nets retirés des cessions de titres d'OPCVM monétaires ou obligataires de capitalisation** ;

- enfin, à compter du 1^{er} août 1995, **les intérêts des comptes courants d'associés** qui sont destinés à être incorporés au capital dans un délai de cinq ans.

II - LE PROJET DE LOI

Le présent article propose, dans son paragraphe I, de ne réserver désormais l'abattement de 8.000 / 16.000 francs qu'à trois catégories de revenus parmi celles actuellement exigibles :

- **les dividendes d'actions françaises**, tels que définis précédemment. Ceux-ci pourront continuer à être perçus directement ou indirectement par le biais de sociétés fiscalement transparentes telles que les sociétés de personnes. Dans le cadre des sociétés immobilières d'investissements et des OPCVM actions, seule la fraction de la distribution provenant de dividendes d'actions de sociétés françaises pourra logiquement bénéficier de l'abattement ;

- **les produits de parts de SARL ou d'EARL** tels que définis précédemment ;

- **les intérêts des sommes inscrites en comptes courants bloqués d'associés** et qui sont destinées à être incorporées au capital dans un délai de cinq ans.

Les autres catégories de revenus réintègrent en quelque sorte le régime de droit commun et seront donc désormais taxés au premier franc, sur option, au prélèvement forfaitaire libératoire de 15 % majoré des prélèvements sociaux (2 %) et de la contribution sociale généralisée (2,4%), soit 19,4 %.

Les gains nets retirés de la cession de parts ou actions d'OPCVM de titres de taux de capitalisation seront imposés selon les règles de l'article 92 B

du code général des impôts, c'est à dire au taux proportionnel de 16 % auquel s'ajoutent le prélèvement social (1%) et la CSG (2,4 %) soit 19,4 %.

Le nouveau champ d'application de l'abattement prend effet pour l'imposition des revenus de l'année 1996 et des années suivantes.

Le rendement budgétaire attendu de cette mesure est de l'ordre de 2,5 milliards de francs en année pleine. Toutefois, ce chiffrage ne tenant pas compte de l'intégration dans le prélèvement de produits nouveaux (TCN...), on peut penser que le rendement réel sera plus élevé.

Le paragraphe II du présent article a une portée rédactionnelle. En effet, l'article 125 A du code général des impôts qui organise le prélèvement libératoire dresse la liste des revenus et produits éligibles. S'agissant des obligations, il exclut du champ du prélèvement celles qui sont visées au premier paragraphe du troisième alinéa du 3 de l'article 158 du même code, c'est à dire celles qui sont assorties d'une clause d'indexation et dont la liste est fixée par arrêté. Ces dernières dispositions étant abrogées par le paragraphe I du présent article, il est proposé d'harmoniser la rédaction de l'article 125 A et de faire simplement référence aux obligations dont le capital et l'intérêt sont indexés, avec une formulation déjà utilisée au sein du même article.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le présent article réforme de façon substantielle la fiscalité de l'épargne et prend, apparemment, le contre-pied des objectifs poursuivis en la matière depuis près de dix ans.

En effet, le maître mot des réformes fiscales qui se sont succédées depuis le milieu des années 1980 était celui de la neutralité. Cet objectif repose sur l'idée que si la fiscalité est impuissante pour susciter une augmentation du volume de l'épargne, en revanche elle permet d'influer très directement sur sa structure. Or l'action de la fiscalité en ce domaine peut être néfaste en engendrant une hiérarchie des placements sans rapport avec leur utilité économique.

Sur ces fondements théoriques, l'action des différents Gouvernements qui se sont succédés a été d'aller vers le maximum de neutralité en matière de fiscalité de l'épargne. C'est ainsi que les articles 81 de la loi de finances pour 1994 et 4 de la loi de finances rectificative pour 1995 ont permis d'intégrer dans "l'enveloppe" constituée par l'abattement des 8.000/16.000 F, les revenus de l'épargne qui ne l'étaient pas encore : intérêts et plus values des titres de créance négociables, de bons du Trésor et assimilés (...), les produits de parts de SARL ou d'EARL, les gains nets retirés des cessions des titres d'OPCVM et enfin, les intérêts des comptes courants d'associés, destinés à être incorporés au capital dans un délai de cinq ans.

Poursuivant dans cette logique, la Commission d'études des prélèvements fiscaux et sociaux, plus connue sous le nom de son Président, M. Bernard Ducamin, avait proposé l'an dernier, de poursuivre cette orientation jusqu'à son terme en suggérant de faire entrer dans le champ de l'abattement l'ensemble des revenus mobiliers, y compris les produits des livrets défiscalisés et l'ensemble des plus-values de cession.

A rebours de ces orientations, le présent article participe d'une logique plus interventionniste, puisqu'il vise à inciter les épargnants à détenir telle forme d'épargne, en l'occurrence les actions, plutôt que d'autres.

La nouvelle fiscalité de l'épargne apparaît ainsi de façon claire :

- les produits des actions et des titres assimilés bénéficient d'une fiscalité avantageuse dont les deux éléments sont le plan d'épargne en actions et l'abattement de 8.000 / 16.000 francs ;

- les produits de taux sont taxés au premier franc soit à 19,4 %, au titre du prélèvement libératoire s'il s'agit de revenus distribués, au titre de l'impôt à taux proportionnel, dans le cas de revenus capitalisés, soit au taux marginal d'imposition lorsque il est inférieur.

Votre Rapporteur général émet pour cet article, les mêmes réserves que celles émises pour l'article précédent.

D'une part, il est regrettable que cette réforme ponctuelle, mais importante, ne soit pas liée à la réforme d'ensemble de l'impôt sur le revenu et que le Parlement soit ainsi conduit à effectuer des choix irrévocables sur un projet dont il ignore l'essentiel.

D'autre part, il est dommageable pour la stabilité du cadre fiscal de l'épargne et le principe de sécurité juridique invoqué précédemment, que cette réforme intervienne un an après que la longue marche vers la neutralité fiscale ait seulement commencé à porter ses fruits. Il y a là, un

changement radical d'orientation de nature à désorienter plus d'un épargnant.

En outre, votre Rapporteur général craint qu'une telle réforme ne soit que peu efficace.

En effet, les placements en actions bénéficient d'ores et déjà d'un avantage substantiel par l'intermédiaire des plans d'épargne en actions (PEA), qui permettent à un épargnant célibataire de placer, à condition de les détenir pendant au moins cinq ans, 600.000 francs en actions, (1,2 million pour un couple marié) en exonération totale d'impôt sur le revenu. Il s'agit là d'un instrument fiscal intelligent qui concerne environ 2,8 millions d'épargnants.¹

Maintenir, dans ces conditions, l'abattement de 8.000 / 16.000 francs au profit des seuls placements en actions et assimilées, supposerait que les épargnants saturent déjà ce dispositif ce qu'il faut en convenir, ne s'adresse pas forcément à la petite épargne. De surcroît, il faudrait pour bénéficier à plein de cet abattement investir, sur la base des informations fournies par le ministère de l'économie et des finances, 250.000 francs supplémentaires en actions. Il y a donc un risque fort que la mesure ne permette pas de réorienter de façon substantielle l'épargne française vers le placement en fonds propres.

Surtout, une telle réforme aboutirait à ce que l'épargne liquide, celle placée sur les livrets A de la Poste, les livrets de caisse d'épargne, les comptes pour le développement industriel (CODEVI) et les comptes d'épargne logement, soit beaucoup mieux traitée, parce que totalement défiscalisée, que les obligations qui constituent le socle de l'épargne longue en France.

On pourrait objecter à cela que les obligations et les autres produits de taux continueront de bénéficier du prélèvement libératoire, et qu'aux niveaux actuels de taux, le rendement après impôt des obligations reste supérieur à celui des produits défiscalisés.

Mais une telle objection ne prend pas en compte l'évolution tendancielle des taux d'intérêt à long terme qui, quoiqu'on en dise, reste fondamentalement orientée à la baisse. Ainsi, depuis le début de l'année, le taux d'émission des obligations assimilables du Trésor (OAT) émises à 10 ans a décru régulièrement de 8,18 % à 7,41 %, ce qui représente un taux de rendement après impôts de 5,97 %. Une différence d'ores et déjà aussi faible et

¹ Selon la dernière enquête effectuée par la Banque de France, la valeur moyenne d'un PEA était de l'ordre de 61.000 francs en mars 1995. Par comparaison, celle du compte-titres moyen dans l'enquête titres était d'environ 140.000 francs.

appelée de surcroît à diminuer suffira-t-elle à payer le "renoncement à la liquidité" ? On peut en douter.

Il est vrai qu'en théorie, une baisse des taux de l'épargne administrée, au fur et à mesure de la décrue tant espérée des taux d'intérêt, dans le but de maintenir l'écart de rendement entre l'épargne longue et l'épargne liquide est toujours envisageable. Mais une mission d'information de la Commission des finances du Sénat a mis en évidence, il n'y a pas si longtemps, le caractère politique inhérent à la gestion de ces taux ¹. Les récentes déclarations du ministre de l'économie, estimant que la baisse de rémunération des taux du livret A n'était pas d'actualité, ne font, hélas, que conforter ces conclusions.

Enfin, une telle mesure fait courir un risque non négligeable de fragilisation du marché primaire des obligations au moment même où l'Etat a besoin de recourir à l'emprunt pour financer ses déficits. L'exemple récent du Trésor britannique, embarrassé pour placer ses obligations, montre que, passé un certain seuil, même les Etats peuvent rencontrer des difficultés pour emprunter.

Il y a donc dans cette réforme une cohérence discutable, qui suscite des interrogations et appelle un vrai débat.

Pour ces raisons votre Rapporteur général vous proposera un amendement tendant à supprimer l'article 4 dans sa rédaction actuelle.

Toutefois, afin de ne pas aggraver le déséquilibre du projet de loi de finances, votre Rapporteur général vous propose également de compenser la perte de recettes résultant du rétablissement de l'abattement des 8.000 / 16.000 francs par une augmentation de un point du taux du prélèvement libératoire. Une telle mesure présente en outre l'avantage par rapport au projet du Gouvernement, de ne pas porter atteinte au principe de la neutralité fiscale, si péniblement atteint.

Décision de la commission : la commission a décidé de reporter à une date ultérieure sa décision sur les amendements proposés.

¹ *Rapport Sénat n° 298, 1994-1995 annexé au procès-verbal de la séance du 24 mai 1995, : "Les CODEVI : une nécessaire remise en ordre" par MM. Paul Loridant et Philippe Marini.*

ARTICLE 5

Actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune et limitation des effets du plafonnement en fonction du revenu

Commentaire : cet article a pour objet d'actualiser le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune. Il précise également l'assiette pour certains actifs immobiliers exonérés de droits de mutation à titre gratuit. Enfin, il limite les effets du mécanisme de plafonnement de la cotisation d'ISF en fonction du revenu disponible.

I - LE PROJET DE LOI

L'article 5 contient trois séries de mesures : à côté de la traditionnelle actualisation du barème de l'impôt (paragraphe III), il propose certains aménagements techniques ou améliorations rédactionnelles du dispositif (paragraphe I et II) et surtout une mesure importante consistant à déplafonner le plafonnement de l'impôt (paragraphe IV).

A - LES MESURES TECHNIQUES ET RÉDACTIONNELLES

Le paragraphe I du présent article propose une modification purement rédactionnelle de l'article 885 A du code général des impôts. Celui-ci mentionne en effet le seuil de 4 millions de francs, alors que l'article 885 U, qui fixe le barème chaque année, indique un seuil différent. Afin de lever toute ambiguïté, il est proposé que l'article 885 A précité renvoie directement aux montants fixés par l'article 885 U.

Le paragraphe II propose d'exclure de l'assiette de l'ISF certaines exonérations récentes qui normalement devraient s'y appliquer.

L'article 885 A du code général des impôts prévoit que l'ISF est assis sur les bases d'imposition déclarées selon les mêmes règles et sous les mêmes sanctions que les droits de mutation par décès, sous réserves de dispositions

particulières. De fait, ce même article exclut certaines exonérations totales ou partielles prévues en matière de droits de succession pour la détermination de l'assiette de l'ISF comme par exemple les parts de groupement forestier agricole, les immeubles acquis neufs entre le premier juin 1993 et le 31 décembre 1994 et affectés à l'habitation principale pendant au moins cinq ans, ou encore les immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Le présent projet propose de compléter cette liste par deux dispositifs adoptés dans le cadre de la loi de finances rectificative du 4 août 1995. Il s'agit :

- de la prorogation, jusqu'au 31 décembre 1995, de l'exonération de droits de mutation pour les immeubles acquis neufs et affectés à l'habitation principale, résultant de la loi de finances rectificative et codifiée à l'article 793-2-5° du code général des impôts ;

- de l'exonération pour les trois quarts de leur valeur des immeubles acquis entre le 1^{er} août 1995 et le 31 décembre 1996 donnés en location pendant neuf ans et lorsque les ressources du locataire et les loyers respectent des plafonds fixés par décret, issue de l'article 23 de la loi de finances rectificative codifiée à l'article 793-2-6° du même code.

Le défaut d'intégration expresse dans l'assiette de l'ISF résulte d'une omission lors de la rédaction de ces deux nouvelles exonérations issues d'articles additionnels introduits en cours de débat.

Sur le fond, de telles exclusions apparaissent justifiées dans la mesure où, dans un cas, il s'agit de la prorogation d'une exonération déjà exclue pour le calcul de l'ISF et, dans l'autre cas, d'un dispositif temporaire d'inspiration très voisine.

B - L'ACTUALISATION DU BARÈME DE L'IMPÔT

Le paragraphe III de l'article procède à l'actualisation du barème de l'ISF.

POURCENTAGE DE REVALORISATION DU BAREME

En millions de francs

Tranche du barème 1995		Tranche du barème 1996		% de revalorisation
De	0 à 4,53	De	0 à 4,61	1,77
De	4,53 à 7,37	De	4,61 à 7,50	1,76
De	7,37 à 14,62	De	7,50 à 14,88	1,78
De	14,62 à 22,69	De	14,88 à 23,10	1,81
De	22,69 à 43,94	De	23,10 à 44,73	1,80
Plus de	43,94	Plus de	44,73	

Il convient de rappeler que l'ISF a rapporté 8,3 milliards de francs en 1994 et qu'il devrait rapporter environ 8,8 milliards de francs pour 1995.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Paiements reçus au cours de l'année (1)						
Produit de l'ISF. (en Mds F)	4.546	6.061	6.438	7.014	7.209	8.322
Nombre de déclarants	130.694	145.060	160.454	171.500	171.308	171.209
Paiements reçus au titre de l'année (2)						
Produit de l'ISF. (en Mds F)	4,4	5,9	6,1	6,6	6,8	7,8
Nombre de redevables (3)	124.466	137.158	148.178	156.023	160.812	170184 (4)
Actif net imposable (en Mds F)	1.155	1.137	1.472	1.589	1.666	1.825

Source : ministère de l'économie et des finances

(1) Ce chiffrage prend en compte l'incidence du contrôle fiscal au titre des années antérieures

(2) A partir de 1994, il s'agit du nombre de déclarants redevables de l'ISF

(3) Ce chiffrage ne prend pas en compte les non-résidents

(4) Chiffre provisoire

Le produit attendu de l'impôt pour 1996 est de 9,07 milliards de francs, en hausse de 520 millions de francs par rapport aux évaluations révisées pour 1995. Pour 1995, le montant révisé est de 8,55 milliards de francs en diminution de 250 millions par rapport aux évaluations initiales, en dépit de la majoration exceptionnelle de 10 % prévue dans le collectif d'août 1995. Cette dégradation du rendement reflète la poursuite du marasme de l'immobilier et la médiocre conjoncture boursière.

L'estimation pour 1996, en augmentation de 6 % prend en compte le gain procuré par la limitation du plafonnement, soit environ 370 millions de francs.

C - LA LIMITATION DES EFFETS DU PLAFONNEMENT DE L'ISF

Le paragraphe IV prévoit la limitation des effets du plafonnement de l'ISF.

A la suite des observations formulées par le Conseil des impôts dans son huitième rapport sur la fiscalité du capital (1989), le législateur a introduit, lors du rétablissement de l'impôt sur la fortune, une disposition visant à plafonner le total de la cotisation d'ISF et d'impôt sur le revenu par rapport au revenu disponible.

Ce garde-fou répondait au souci de protéger les personnes âgées propriétaires d'une résidence principale dont la valeur vénale s'était fortement valorisée mais ne disposant pas, pour autant, de revenus importants.

L'article 885 V bis du code général des impôts prévoit ainsi que le total formé par l'ISF et l'impôt sur le revenu dû au titre d'une année ne peut excéder 85 % ¹ des revenus nets de frais professionnels soumis à l'impôt sur le revenu et des produits soumis à un prélèvement libératoire de cet impôt.

Ce mécanisme aboutit à déduire de l'ISF, environ 981 millions de francs (soit 12,6 % du total des cotisations issues du barème). Il concerne environ 1.900 personnes (sur 170.000 redevables), soit 1,2 % des redevables.

L'analyse de la population des redevables plafonnés permet de faire ressortir les éléments suivants qui doivent toutefois être pris en considération avec précaution compte tenu de la faiblesse de la population concernée :

1. Le mécanisme du plafonnement joue le plus souvent en faveur des contribuables disposant d'un patrimoine élevé.

Proportionnellement, le tableau ci-dessous, calculé à partir de l'imposition 1993, montre que seulement 0,3 % des redevables disposant d'un patrimoine inférieur à 7,13 millions de francs bénéficiaient du mécanisme du plafonnement, alors que 65 % des redevables disposant d'un patrimoine supérieur à 500 millions de francs en bénéficiaient.

¹ *Au moment de la mise en place de l'ISF, ce pourcentage était de 70 %. Il a été porté à 85 % par la loi de finances pour 1991.*

**NOMBRE DE REDEVABLES PLAFONNÉS EN
PROPORTION DES REDEVABLES**

Tranches de patrimoine (en millions de francs)	en %
4,39 à 7,13	0,3
7,12 à 14,15	0,7
14,15 à 21,96	1,8
21,96 à 42,52	6,6
45,52 à 70	17,6
70 à 100	27,5
100 à 200	41,0
200 à 500	57,2
plus de 500	65,1

Source : Ministère de l'économie, des finances et du plan

En valeur, sur les 981 millions de francs de déduction résultant du plafonnement, 900 millions sont déduits par les redevables taxés à la dernière tranche du barème, soit 92 % de son montant global et 760 millions de francs sont déduits par les seuls patrimoines supérieurs à 100 millions de francs, soit 77 % du montant global.

2. Parmi les redevables qui bénéficient du mécanisme du plafonnement, les plus nombreux sont ceux disposant d'un petit patrimoine et ceux disposant d'un patrimoine très élevé.

Le tableau ci-dessous fait en effet ressortir que sur les 1.902 redevables qui bénéficiaient du mécanisme du plafonnement en 1994, 46,4 % disposaient d'un patrimoine inférieur à 14 millions de francs et 33 % disposaient d'un patrimoine supérieur à 43 millions de francs.

NOMBRE DE REDEVABLES PLAFONNÉS PAR TRANCHE DE PATRIMOINE

Tranches de patrimoine (en millions de francs)	Nombre de redevables	en %
4,47 à 7,27	274	14,4
7,27 à 14,42	418	22,0
14,42 à 22,38	239	12,6
22,38 à 43,33	335	17,6
> 43,33	636	33,4
TOTAL	1.902	100

Source : Ministère de l'économie, des finances et du plan

3. Le mécanisme du plafonnement a plus d'effets pour les contribuables disposant d'un petit patrimoine que pour les autres.

Ainsi, il permet d'effacer totalement l'ISF pour 85 % des redevables dont le patrimoine est compris entre 4,47 et 7,27 millions de francs mais seulement pour 13,7 % des redevables dont le patrimoine est supérieur à 43,33 millions. De même, le taux de réduction de l'impôt généré par le mécanisme du plafonnement est de 87,8 % pour la première catégorie de redevables, alors qu'il n'est que de 67 % pour la dernière.

CARACTERISTIQUES DES REDEVABLES PLAFONNÉS

Tranches de patrimoine (en millions de francs)	Cotisation moyenne ISF avant plafonnement (en francs)	Cotisation moyenne ISF après plafonnement (en francs)	taux moyen de réduction de l'ISF résultant du plafonnement	% des redevables pour lesquels le plafonnement efface l'impôt	Cotisation moyenne d'IR
4,47 à 7,27	6.100	740	87,8	85,0	28.600
7,27 à 14,42	36.150	7.690	78,7	64,4	27.000
14,42 à 22,38	95.160	29.880	68,6	45,2	22.200
22,38 à 43,33	247.960	110.800	55,3	26,3	58.900
> 43,33	2.167.550	711.860	67,2	13,7	413.200

Source : Ministère de l'économie, des finances et du plan

4. Le mécanisme du plafonnement joue plus souvent pour les redevables disposant d'un faible revenu et pour ceux disposant d'un fort revenu que pour les autres.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le mécanisme du plafonnement a bénéficié à 37 % des redevables de l'ISF qui disposaient de revenus trop faibles pour acquitter l'impôt sur le revenu et à 17 % des redevables qui payaient un impôt sur le revenu supérieur à 250.000 F.

**RÉPARTITION DES REDEVABLES ISF PAR TRANCHE
D'IMPOT SUR LE REVENU**

Tranches d'impôt sur le revenu 1993 (en francs)	redevables de l'ISF au titre de 1994 (en %)	redevables de l'ISF plafonnés au titre de 1994 (en %)
< ou = 0	5,0	37,1
1 à 10.000	5,0	9,3
10.001 à 25.000	9,2	8,6
25.001 à 50.000	15,6	8,0
50.001 à 75.000	12,9	5,0
75.001 à 100.000	9,7	3,9
100.001 à 150.000	12,9	5,1
150.001 à 200.000	7,3	3,3
150.001 à 250.000	4,7	2,7
> 250.000	17,7	17,0
TOTAL	100,0	100,0

Source : Ministère de l'économie, des finances et du plan

Le fait que les redevables les plus fortunés soient aussi ceux qui bénéficient le plus du mécanisme du plafonnement constitue une sorte d' "anomalie" fiscale, qui a conduit le Gouvernement à proposer la limitation des effets du plafonnement de l'ISF, pour les contribuables dont le patrimoine est supérieur à 14,88 millions de francs.

En effet, certaines techniques fiscales permettaient, jusqu'à présent, de parvenir à un fort degré d'optimisation fiscale en réduisant considérablement le revenu imposable par la création artificielle, mais légale, de déficits au titre des bénéfices industriels et commerciaux (investissement dans le cadre de la loi "Pons", par exemple) ou, pour les titulaires de revenus de capitaux mobiliers, du dégagement d'importantes moins-values en fin d'année.

Le paragraphe IV du projet de loi de finances propose de limiter la réduction de la cotisation d'ISF résultant de l'application du plafonnement :

- soit à 50 % du montant de cette cotisation (laquelle s'entend après déduction du patrimoine taxable des impositions déductibles ¹) ;
- soit, si elle est supérieure à cette somme, "au montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème", soit 66.110 francs pour 1996, si ce même montant est supérieur à 50 % du montant de la cotisation.

En d'autres termes, l'allégement de la cotisation d'ISF ne peut excéder la plus élevée des deux valeurs suivantes :

- 66.110 francs (pour 1996) ;
- 50 % de l'ISF dû avant plafonnement.

L'exemple ci-après permet d'appréhender l'effet de la mesure.

Supposons un contribuable célibataire dont le patrimoine taxable est de 50 millions de francs au 31 décembre 1995 et ayant disposé, pour 1995 d'un revenu imposable de 60.000 francs.

L'application du barème de l'impôt, tel que proposé par le présent projet de loi, fait ressortir un montant d'ISF de 478.700 francs, soit après prise en compte des impôts déductibles (pour simplifier on ne prend en compte que l'IR et l'ISF) un ISF théorique de 471.339 francs.

Dans la situation actuelle, l'impôt effectivement dû après application du plafonnement est égal à l'impôt théorique, en l'occurrence 471.339 F, réduit de la différence entre la somme des impositions (ISF théorique + IR = 471.339 + 12.000 soit 483.339 F) et 85 % du revenu imposable (85 X 60.000 soit 51.000 F) soit 432.339 F, soit donc au total : 39.000 F.

Plus simplement, lorsque le plafonnement joue, l'ISF effectivement dû est égal à la différence entre 85 % des revenus (51.000) et la somme des autres impositions de l'année (12.000) soit : 39.000 F.

¹ Ce sont les "impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente, calculés avant l'imputation de l'avoir fiscal, des crédits d'impôt et des retenues non libératoires" soit : l'ISF théorique ; l'impôt sur le revenu de l'année en cours ; la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti.

Après application de la majoration exceptionnelle de 10 % résultant de l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1995, **l'impôt dû au Trésor est de (39.000 X 10 % + 39.000) 42.900 F**. On notera au passage, que la majoration aboutit déjà à ce que certains contribuables payent un total d'impôt supérieur à 85 % de leurs revenus.

Si le nouveau dispositif est adopté, le plafonnement ne pourra excéder 239.350 F (50 % de l'impôt calculé avant la prise en compte des impôts déductibles) puisque cette valeur est supérieure à 66.110 F. L'ISF finalement dû sera égal à 239.350 majoré de 10 %, soit 263.285 F.

Patrimoine taxable :	50 MF		
application du barème (ISF brut) :	478 700 F		
ISF après déduction de l'ISF et de l'IR (ou ISF théorique)	471.339 F	Revenu :	60.000 F
		IR :	12.000 F
		taux moyen d'imposition	20,00 %
plafonnement actuel			
ISF + IR :	483.339		
85 % du revenu :	51.000		
le plafonnement :	joue		
réduction d'ISF :	432.339		
ISF dû :	39.000		
ISF après majoration de 10 %	42.900	total ISF + IR :	54.900
		en % du revenu :	91,50
		revenu disponible :	5.100
déplafonnement proposé			
taxation à la 3eme tranche :	66.110		
50 % de l'ISF brut :	239.350		
réduction déplafonnée d'ISF	239.350		
ISF dû :	239.350		
ISF après majoration de 10 %	263.285	total ISF + IR :	275.285
		en % du revenu :	458,81
		revenu disponible :	- 215.285
différence avant/après PLF	220.385		
NB ce calcul prend en compte l'ISF théorique pour le calcul du plafonnement et l'ISF brut pour le déplafonnement du plafonnement			

Les deux tableaux ci-après permettent de voir les effets de la mesure, à différents niveaux de patrimoine, dans deux séries d'exemples :

Exemple d'un contribuable disposant d'un revenu de 60.000 F et payant un IR de 12.000 F							
Patrimoine taxable	ISF plafonné	le plafonnement	ISF + IR en % des revenus	ISF dû déplafonné	réduction plafonnée d'ISF	ISF + IR en % des revenus	majoration d'ISF
14,88	42.900	joue	91,50	42.900	ne joue pas	91,50	0
15	42.900	joue	91,50	42.900	ne joue pas	91,50	0
20	42.900	joue	91,50	50.688	66.110	104,48	7.788
30	42.900	joue	91,50	122.589	111.445	224,32	79.689
40	42.900	joue	91,50	188.589	171.445	334,32	145.689
50	42.900	joue	91,50	263.285	239.350	458,81	220.385
100	42.900	joue	91,50	675.785	614.350	1.146,31	632.885
500	42.900	joue	91,50	3.975.785	3.614.350	6.646,31	3.932.885

Contribuable disposant d'un revenu de 500.000 F et payant un IR de 200.000 F							
Patrimoine taxable	ISF plafonné	le plafonnement	ISF + IR en % des revenus	ISF dû déplafonné	réduction plafonnée d'ISF	ISF + IR en % des revenus	majoration d'ISF
14,88	70.672	ne joue pas	54,13	70.672	inutile	54,13	0
15	71.588	ne joue pas	54,32	71.588	inutile	54,32	0
20	120.318	ne joue pas	64,06	120.318	inutile	64,06	0
30	239.597	ne joue pas	87,92	239.597	inutile	87,92	0
40	247.500	joue	89,50	247.500	ne joue pas	89,50	0
50	247.500	joue	89,50	263.285	239.350	92,66	15.785
100	247.500	joue	89,50	675.785	614.350	175,16	428.285
500	247.500	joue	89,50	3.975.785	3.614.350	835,16	3.728.285

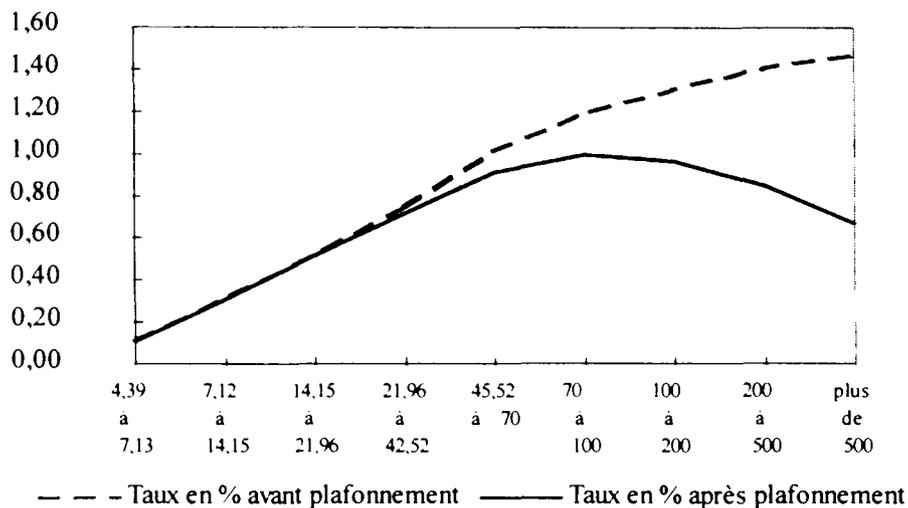
Le gain attendu de cette mesure est de 370 millions de francs pour 1996.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

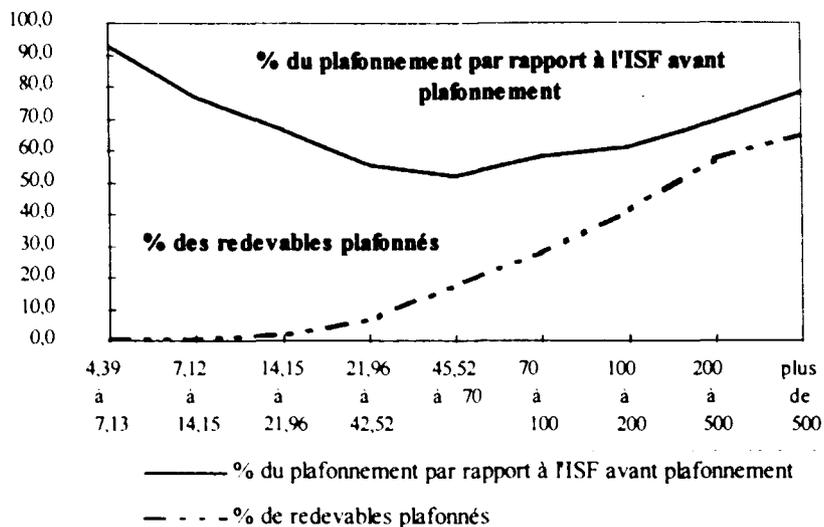
II - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

L'existence d'une anomalie fiscale résultant du plafonnement de l'ISF, ne fait guère de doutes.

Le graphique ci-dessous fait en effet ressortir que le taux moyen de l'ISF avant et après plafonnement de l'impôt s'accroît normalement jusqu'à un certain niveau de patrimoine, mais décroît ensuite anormalement.



Cette "anomalie" tient aux caractéristiques du plafonnement qui bénéficie, comme le montre le graphique ci-après, aux contribuables disposant de patrimoines importants.



Néanmoins, votre commission, tient à attirer votre attention sur les risques que comporte la mesure proposée par le Gouvernement.

Économiquement, la mise en place d'une mesure aboutissant, dans certains cas, à ce que les contribuables soient obligés d'aliéner une partie de leur patrimoine pour payer leurs impôts induit un risque fort de délocalisation des fortunes françaises, qui peut apparaître disproportionné par rapport au gain budgétaire espéré.

Ce risque est d'autant plus réel que l'analyse des caractéristiques patrimoniales des redevables plafonnés fait ressortir que le pourcentage détenu sous forme de biens meubles s'accroît fortement au fur et à mesure que le patrimoine augmente. Ainsi, le pourcentage du patrimoine détenu sous forme d'immeubles bâtis est de 61 % pour les redevables dont le patrimoine est compris entre 4,4 et 7,2 millions de francs, alors qu'il n'est que de 8,8 % pour ceux dont le patrimoine est supérieur à 43 millions de francs.

COMPOSITION DU PATRIMOINE DES REDEVABLES PLAFONNÉS

Tranches de patrimoine (en millions de francs)	Immeubles bâtis (en %)	Immeubles non bâtis (en %)	Biens meubles (y compris le forfait mobilier) (en %)
4,47 à 7,27	61,1	2,3	36,6
7,27 à 14,42	50,0	3,5	46,5
14,42 à 22,38	40,4	2,6	57,0
22,38 à 43,33	30,2	1,9	67,9
> 43,33	8,8	0,4	90,8

Source : Ministère de l'économie, des finances et du plan

Juridiquement, ensuite, on peut s'interroger sur la constitutionnalité de cet article au regard de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen qui dispose que la contribution publique "doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés".

En effet, le mécanisme qui nous est proposé pourrait aboutir, dans certains cas, à ce que des contribuables disposant de revenus substantiellement différents soient amenés à verser la même contribution.

L'encadré ci-après montre qu'un redevable disposant d'un patrimoine de 50 millions de francs et d'un revenu de 600.000 francs, devant acquitter un impôt sur le revenu de 283.000 francs, serait, si l'article 5 est adopté, contraint de verser un impôt sur la fortune de 263.285, identique à celui qu'aurait à verser un redevable disposant d'un même patrimoine, mais d'un revenu de 60.000 francs (soit 10 fois inférieur au précédent) et tenu d'acquitter un impôt sur le revenu de 12.000 francs (voir exemple cité précédemment).

Patrimoine taxable :	50 MF		
application du barème (ISF brut) :	478.700 F		
ISF après déduction de l'ISF et de l'IR (ou ISF théorique)	467.274 F	Revenu :	600.000 F
		IR :	283.000 F
		taux moyen d'imposition :	47,17 %
plafonnement actuel			
ISF + IR :	750.274		
85 % du revenu :	510.000		
le plafonnement :	joue		
réduction d'ISF :	240.274		
ISF dû :	227.000		
ISF après majoration de 10 %	249.700	total ISF + IR :	532.700
		en % du revenu :	88,78
		revenu disponible :	67.300
déplafonnement proposé			
taxation à la 3eme tranche :	66.110		
50 % de l'ISF brut :	239.350		
réduction déplafonnée d'IS	239.350		
ISF dû :	239.350		
ISF après majoration de 10 %	263.285	total ISF + IR :	546.285
		en % du revenu :	91,05
		revenu disponible :	+ 53.715
différence avant/après PLF	13.585		
NB. ce calcul prend en compte l'ISF théorique pour le calcul du plafonnement et l'ISF brut pour le déplafonnement du plafonnement			

Mais on peut considérer, *a contrario*, que la capacité contributive s'apprécie normalement, impôt par impôt, au regard de la seule assiette concernée, en l'occurrence le patrimoine, à l'exclusion de l'assiette d'autres impôts dont, notamment, le revenu.

Si l'on admet le bien fondé de ces considérations, il peut apparaître nécessaire de tempérer les rigueurs du déplafonnement du plafonnement de l'ISF.

C'est pourquoi, votre commission vous proposera un amendement ayant pour objet de permettre que les personnes dont l'habitation principale constitue l'essentiel du patrimoine, ne soient pas obligées d'aliéner celle-ci afin de payer leur impôts.

Décision de la commission : sous les réserves qui viennent d'être indiquées, et sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

2. Régime fiscal des transmissions d'entreprises

ARTICLE 6

Réforme de la transmission d'entreprises

Commentaire : Complété par l'Assemblée nationale, le présent article retrace une des mesures fiscales les plus importantes du projet de loi de finances. Afin de favoriser la transmission anticipée des entreprises et contribuer ainsi à leur pérennité, il propose d'instituer, au regard des droits de mutation, un abattement spécifique de 50 % sur la valeur de ces biens professionnels lorsqu'ils sont transmis entre vifs.

Dans le tome I du présent rapport, votre rapporteur général a déjà développé les raisons qui justifient ce dispositif, mais également les observations qu'il appelle. Il rappellera donc brièvement que le problème fiscal de la transmission se pose essentiellement pour les entreprises de taille moyenne non cotées, comme l'a d'ailleurs à nouveau mis en évidence le Conseil des impôts¹.

Sur le fond, **ces difficultés trouvent leur origine dans l'alourdissement du barème des droits de succession décidé en 1984**, qui touche de plein fouet ces actifs professionnels, dont la valeur potentielle est grande, mais qui sont par nature peu liquides et fragilisés par la compétition économique.

La solution la plus évidente à ce problème spécifique serait évidemment un réaménagement du barème, permettant d'éviter le cumul actuel entre une progressivité rapide et des taux lourds. Mais il est certain qu'une telle approche -indifférenciée- pourrait susciter l'incompréhension. Aussi, le gouvernement propose-t-il, par l'intermédiaire du présent article, une mesure ciblée qui complète les dispositifs de transmission anticipée, en organisant un régime **centré sur le transfert du contrôle de l'entreprise**.

¹ Conseil des impôts - Treizième rapport au Président de la République - 1994 - P. 149 à 194.

I - RAPPEL DES DISPOSITIFS ACTUELS

A. LES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LES RÉGIMES DE DROIT COMMUN.

En matière de calcul des droits de mutation à titre gratuit, la législation ne reconnaît jusqu'à présent aucune spécificité particulière à l'entreprise. Ces actifs professionnels sont donc soumis aux règles de droit commun et peuvent bénéficier, comme tous les autres biens, des régimes particuliers prévus en cas de transmission anticipée.

- **En cas de donation**, les droits exigibles sont normalement évalués par application du barème de droit commun. Toutefois, le donateur peut décider d'acquitter lui-même les droits, cette prise en charge n'étant pas considérée comme une libéralité taxable.

L'application de ce mécanisme au cas d'une entreprise est toutefois à manier avec prudence. En effet, dans cette hypothèse le bien transmis forme un tout, et le donateur ne peut en "monnayer" une partie pour acquitter lui-même les droits. Il faut donc qu'il opère un prélèvement supplémentaire sur son propre patrimoine, ou sur ses revenus futurs s'il recourt à l'emprunt. Le montant réel de la donation se trouve alors accru d'autant.

- **La donation peut s'accompagner d'un démembrement de la propriété.** Si le donateur décide de conserver l'usufruit, les droits sont calculés sur la valeur de la nue propriété, dont le montant est lui-même défini par référence au barème fixé à l'article 762 du code général des impôts. Ainsi, l'abattement appliqué à la valeur en pleine propriété représente 20 % lorsque le donateur se dessaisit de la nue propriété à un âge compris entre 60 et 70 ans.

- **Les donations-partage bénéficient en outre d'un régime fiscal spécifique, opportunément rétabli par la loi de finances pour 1987..**

Effectuées par un donateur âgé de moins de 65 ans, elles ouvrent droit à une réduction de 25 % de l'impôt normalement exigible. Ce taux est ensuite ramené à 15 %, si le donateur a un âge compris entre 65 et 75 ans.

Toutefois, par définition ce régime est fondé sur le principe d'un partage équitable et suppose l'existence de plusieurs enfants.

- **Enfin, depuis 1992, les donations** réalisées depuis plus de dix ans n'ont plus à être rappelées pour le calcul des droits. En d'autres termes, tous les dix ans, il est possible de procéder à une donation bénéficiant des

abattements prévus par la législation et, surtout, à nouveau soumise aux tranches les plus basses du barème.

B. DES MODALITÉS DE PAIEMENT PARTICULIÈRES EN CAS DE TRANSMISSION D'ENTREPRISE

Si l'entreprise ne bénéficie pas actuellement d'un régime particulier au regard du calcul des droits de mutation à titre gratuit, sa spécificité est toutefois reconnue en matière de paiement de l'impôt.

En application des dispositions du décret du 23 mars 1985, lorsque la transmission porte sur une entreprise individuelle ou une participation supérieure à 5 % dans une société non cotée, les héritiers ou donataires peuvent obtenir, pour les droits correspondants :

- un **différé** de paiement de cinq ans à compter de la date d'exigibilité des droits,
- à l'issue de ce délai, un **paiement fractionné** sur une période de dix ans.

Tout à fait logiquement, le recours à ce dispositif entraîne l'exigibilité d'intérêts au profit du Trésor, mais dont le taux peut être réduit.

Les conditions d'accès et les modalités de ce régime ont été assouplies par le décret du 26 juin 1993. En effet, à cette occasion :

- le bénéfice du paiement différé et fractionné a été étendu aux donations entre vifs d'entreprises dont la propriété est démembrée,
- les modalités de calcul du taux d'intérêt ont été simplifiées tandis que les seuils de transmission à partir desquels il est applicable se trouvaient réduits.

C. UN EFFET SENSIBLE, MAIS QUI SUPPOSE UN CADRE EXTRÊMEMENT PRÉCIS

Dans l'ensemble, l'impact de ces différents dispositifs est loin d'être négligeable, et permet d'atténuer la rigueur des taux apparents du barème.

L'exemple suivant met en évidence leurs effets respectifs, dans le cas d'une personne de 63 ans transmettant à ses deux enfants une entreprise d'une valeur de 200 millions de francs.

Montant des droits

(en millions de francs)

	Décès ou donation simple	Donation avec réserve d'usufruit	Donation partage	Donation partage avec réserve d'usufruit
Droits exigibles	77,38	61,38	58,03	46,03
Pression fiscale (en %)	38,69	30,69	29,02	23,02

Bien que réduite de façon sensible, la pression fiscale reste, dans tous les cas, significative. En outre, ces données correspondent à des situations juridiques très différentes, et doivent donc être comparées avec une certaine prudence.

- Ainsi, le transfert de la seule nue propriété n'a pas les mêmes conséquences qu'une donation en pleine propriété. Or, dans le cas d'une entreprise, il s'agit bien évidemment d'une différence essentielle dès lors que l'usufruit auquel s'attache généralement le droit de vote, permet en fait au donateur de conserver le pouvoir en assemblée générale.

- Chaque régime répond à une série de règles juridiques précises. Nécessaire pour obtenir l'effet fiscal optimum, leur emboîtement conduit à cerner un champ réduit (donation-partage avec réserve d'usufruit). La présence d'un seul enfant et, a fortiori, l'absence de descendants directs, modifie alors sensiblement le contexte et les conséquences fiscales de la transmission. En outre, la variation d'un paramètre, tel l'âge du donateur, peut alourdir de façon importante le poids réel de l'impôt.

- Enfin, tous ces régimes s'appuient sur une conception patrimoniale de la transmission, et n'intègre donc pas de dimension économique, pourtant essentielle lorsque le bien transmis est une entreprise.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Dans ce contexte, le présent article retient donc une approche originale. Il prévoit d'accorder un avantage fiscal substantiel dans le cas où **un dirigeant accepte de se dessaisir de façon anticipée du contrôle de son entreprise**. Il s'agit donc très clairement d'inciter les chefs d'entreprise à préparer leur succession, et à transmettre le pouvoir à une nouvelle génération dans des conditions de nature à conforter la pérennité de cet outil de travail.

Ce choix répond à un double objectif :

- d'une part, il repose sur le constat que les successions organisées fragilisent moins les entreprises. De fait, le dirigeant se trouve ainsi "poussé" à choisir et à former des successeurs capables d'assurer l'avenir de l'entreprise, alors que l'allègement des droits de mutation évite d'obérer de façon trop sensible sa capacité de développement futur,

- d'autre part, il évite d'accorder un avantage à une simple opération de transfert de patrimoine, cette restriction étant indispensable pour asseoir la légitimité de la mesure au regard des règles constitutionnelles.

Ces deux objectifs conduisent à enserrer le dispositif dans un corps de règles assez rigide, mais pour la plupart indispensables.

A. LA NATURE DES BIENS TRANSMIS

Compte tenu de l'objectif poursuivi, le champ de la mesure se trouve de fait limité aux entreprises qui constituent, pour leur propriétaire, un véritable outil de travail.

● **A cet effet, il est proposé de se référer aux règles applicables en matière d'impôt de solidarité sur la fortune. Seront donc concernés par le**

nouveau dispositif les actifs ayant, pour la personne qui s'en dessaisit, le caractère de "biens professionnels" au sens de cet impôt.

Sur le fond, il est certain **qu'une telle référence n'est pas pleinement satisfaisante**. Cette définition des "biens professionnels" crée en fait de multiples problèmes de "frontières", et conduit à traiter de façon différente des situations pourtant très proches. Toutefois, elle constitue malheureusement le seul concept réellement opérationnel en l'état actuel de la législation.

En conséquence, entrent dans le champ du nouveau dispositif :

- les biens nécessaires à l'exercice à titre principal, sous la forme individuelle, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale ou agricole ;

- les parts ou actions de sociétés soumises à l'impôt sur le revenu, lorsque la personne en cause exerce, dans cette société, son activité professionnelle principale ;

- enfin, les parts ou actions de sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés, lorsque leur propriétaire répond à deux conditions :

- *il exerce, dans la société, une fonction dirigeante, lui procurant une rémunération qui représente plus de la moitié de ses revenus professionnels ;

- *il possède, directement ou par l'intermédiaire de son groupe familial (conjoint, ascendant, descendant, frère et soeur) **une participation représentant 25 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis** par la société. Pour apprécier ce pourcentage, il est notamment tenu compte des titres détenus par l'intermédiaire d'une société interposée. En outre, ce pourcentage n'a pas à être respecté si la valeur des titres directement détenus par le redevable représente plus de 75 % de la valeur brute de son patrimoine.

Les diverses solutions retenues en matière d'ISF sont donc transposables au présent article.

Les seules exceptions concernent les parts de groupements fonciers agricoles ou groupements agricoles forestiers, ainsi que les baux ruraux à long terme. Ces actifs sont, en effet, expressément exclus du champ d'application du dispositif, en raison des abattements spécifiques dont ils bénéficient déjà au regard des droits de mutation à titre gratuit.

• **En outre, l'application du nouveau régime est subordonnée à une condition particulière. Les biens professionnels en cause doivent être détenus depuis au moins cinq ans par leur propriétaire.**

Cette restriction tend à éviter des opérations de circonstance, tel l'achat d'une entreprise en vue de sa transmission immédiate à des héritiers. Si un tel risque n'est pas totalement inexistant, on peut toutefois penser qu'il demeure cependant assez limité, compte tenu de la nature même de l'actif ainsi transféré. Quoiqu'il en soit, la condition liée à la durée de détention constitue une sécurité complémentaire.

Sur ces bases, le dispositif du présent article est donc a priori susceptible de s'appliquer pour toute entreprise, cotée ou non cotée, indépendamment de sa forme juridique ou de son activité. Toutefois, les autres conditions exigées conduisent à tempérer cette première approche. En réalité, il est probable que ce régime concernera essentiellement les cas de transmission portant sur une entreprise de taille moyenne non cotée.

B. LA FORME DE LA MUTATION

Elle est largement conditionnée par l'objectif poursuivi, c'est-à-dire assurer la transmission anticipée de l'entreprise.

1. Un régime essentiellement réservé aux donations

• **Dans le texte initial du gouvernement, ce nouveau régime était, dans son principe, réservé aux donations consenties avant l'âge de 65 ans.**

La donation est en effet la seule forme de transmission traduisant l'intention volontaire.

Indispensable pour assurer le caractère anticipé de la transmission, le critère d'âge retenu répond d'ailleurs à une logique forte. L'âge théorique de la retraite, 65 ans, correspond à la limite normale de passation des pouvoirs dans une entreprise. L'expérience démontre d'ailleurs qu'au-delà, le dirigeant éprouve de plus en plus de difficulté pour se décider. Compte tenu de la situation actuelle, cette limite n'est d'ailleurs pas trop contraignante, seuls environ 3 % des chefs d'entreprise étant âgés de plus de 65 ans.

• **En outre, à titre dérogatoire, il est prévu que la condition d'âge ne sera pas opposable aux donations d'entreprises consenties entre le 1er janvier et le 31 décembre 1996.**

Cette dérogation temporaire doit permettre de "débloquer" des transmissions qui n'auraient pu jusqu'alors s'effectuer compte tenu du poids du barème, mais aussi des réticences du chef d'entreprise. Dans ce dernier cas, l'argument fiscal ne pourra donc plus servir d'alibi.

• **Enfin, le texte initial du gouvernement exigeait que la donation s'effectue dans les formes du code civil, et donc par acte notarié.**

Soutenue par le gouvernement, l'Assemblée nationale a cependant considéré que cette exigence était trop lourde, et revenait à exclure les donations indirectes et les dons manuels.

S'appuyant sur une décision du Conseil constitutionnel qui a annulé une condition similaire votée lors de l'examen de la loi de finances pour 1992¹, elle a donc supprimé l'obligation d'un acte notarié et étendu le champ du dispositif à toutes les donations, quelle que soit leur forme, sous réserve qu'elles soient enregistrées.

Il importe toutefois de souligner que cette absence de condition de forme ne peut avoir pour effet de placer ces donations en dehors du champ d'application des dispositions du Code Civil, et plus précisément de celles relatives aux règles de dévolution successorale. En tout état de cause, celles-ci s'appliquent de plein droit. Il conviendra donc d'être extrêmement prudent et précis lors de la donation pour éviter des problèmes ultérieurs majeurs lors de l'ouverture de la succession du donateur. En effet, il ne faudrait pas qu'à cette occasion la pérennité de l'entreprise soit menacée par une donation antérieure qui n'a pas été entourée de toutes les garanties juridiques nécessaires. En particulier, les modalités de rapport à la succession future, et les risques de dépassement de la quotité disponible peuvent engendrer, à l'ouverture de la succession, des difficultés dont la portée doit être impérativement appréciée dès la donation.

¹ *Décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991. Il n'est cependant pas certain que cette décision soit transposable au cas d'espèce. La disposition annulée concernait en effet des donations déjà effectuées et revenait donc, a posteriori, à créer une discrimination selon la forme juridique précédemment retenue. Le premier article ne concerne, quant à lui, que des opérations à venir et en définit les conditions de façon préalable.*

2. Une extension limitée -et discutable- au cas des décès

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a, en outre, ouvert le bénéfice du dispositif aux biens transmis par décès, lorsque le dirigeant décède avant l'âge de 65 ans.

Sur le fond, l'objectif poursuivi est certes légitime. Il tend à prendre en considération les situations où le chef d'entreprise décède avant d'avoir eu réellement la possibilité d'organiser la transmission du pouvoir.

Toutefois, dans sa forme, cette extension du dispositif suscite de fortes réserves, déjà évoquées lors du débat devant l'Assemblée nationale. Elle conduit à subordonner le bénéfice d'un avantage fiscal au seul fait de décéder avant un certain âge, ce qui paraît fragile au regard des règles constitutionnelles.

C. LE CONTENU DE LA DONATION

Il s'agit d'une condition essentielle dans un dispositif dont l'objectif est d'inciter à la transmission du contrôle de l'entreprise.

Dans le texte qui nous est soumis, cette notion de contrôle est définie de façon simple, mais rigide. En effet, pour ouvrir droit au nouveau régime, les donations doivent porter, **en pleine propriété**, sur :

- la moitié des biens affectés à l'exploitation, dans le cas d'une entreprise individuelle ;

- 50 % des parts ou des droits financiers et des droits de vote attachés aux actions émises par la société, dans l'hypothèse où l'entreprise revêt cette forme juridique.

En d'autres termes, la notion de contrôle se concrétise par une règle uniforme : **une participation majoritaire en pleine propriété**.

La rigidité de ce dispositif est toutefois atténuée par deux mesures d'accompagnement.

• **Pour transférer le contrôle de l'entreprise, le dirigeant peut s'adjoindre d'autres donataires, sous réserve que ceux-ci soient également âgés de moins de 65 ans et détiennent les biens en cause depuis plus de 5 ans.**

Dans cette hypothèse, les donations doivent être simultanées et formalisées dans un acte unique. A défaut, l'administration se trouverait privée des moyens de s'assurer du respect des différentes conditions.

Mais, pour chacune de ces donations, le régime fiscal applicable est évidemment différent, selon que les biens transmis présentent ou non pour le donateur le caractère de biens professionnels. En application des dispositions précédentes, seules les donations portant sur des biens ayant cette qualification ouvriront droit à l'avantage fiscal.

Exemple

MM. X, Y et Z détiennent depuis plus de cinq ans respectivement 35 %, 30 % et 20 % du capital de la société à responsabilité limitée A.

MM. X et Y sont tous deux gérants de la SARL.

Si MM. X et Y décident de transmettre simultanément, à leurs enfants respectifs, une participation représentant plus de 50 % du capital de la société, l'ensemble de cette opération entre dans le champ d'application de l'article.

Si ce transfert est consenti par MM. X et Z, seule la donation réalisée par M. Z pourra bénéficier de l'avantage fiscal. Les titres transmis par M. Z sont en revanche soumis aux règles de droit commun, car ils ne présentent pas, pour le donateur, le caractère de biens professionnels. Mais ils sont cependant indispensables pour que l'opération, dans son ensemble, entre dans le champ d'application de l'article.

Cohérent avec l'objectif poursuivi, ce dispositif est toutefois de nature à susciter de délicates négociations si la participation d'un associé non dirigeant s'avère indispensable pour atteindre le seuil de 50 % du capital social.

• **Introduite à l'initiative de l'Assemblée nationale, la seconde mesure d'assouplissement consiste en la prise en compte, dans le calcul du seuil, des biens ou titres précédemment transmis à titre gratuit aux mêmes donataires.**

Encore faut-il naturellement que ces donataires possèdent encore les biens ou titres qui leur ont été précédemment transmis.

Cette clause évite ainsi de pénaliser les chefs d'entreprise qui souhaitent procéder par étapes, ou qui se sont engagés dans un processus de transmission avant la mise en place du présent dispositif.

Dans ce cas, l'avantage fiscal ne jouera bien évidemment que pour la donation assurant le transfert effectif du contrôle, c'est-à-dire celle permettant de franchir le seuil de 50 % du capital ou des biens.

D. NATURE DE L'AVANTAGE ET OBLIGATIONS DES DONATAIRES

1. La nature de l'avantage

Lorsque la transmission répond aux conditions précédentes, les droits de mutation sont calculés sur une base correspondant à 50 % de la valeur réelle des biens professionnels en cause.

A défaut de disposition contraire, cet avantage fiscal peut se cumuler avec la réfaction de droits prévus à l'article 790 du code général des impôts si la donation prend en fait la forme d'une donation partage.

Le montant de l'abattement sur la valeur de l'actif taxable est toutefois plafonné à **100 millions de francs** pour chacun des donataires. Ce montant constitue d'ailleurs une "enveloppe" qui s'inscrit dans la durée et qui limite simultanément :

- l'ensemble des mutations dont bénéficie un même donataire pour une entreprise déterminée ;

- l'ensemble des donations de biens professionnels éligibles au présent dispositif consenties entre le même donataire et le même donateur.

Pour l'appréciation de cette limite, il est en outre prévu que la règle du non rappel fiscal des donations de plus de dix ans ne peut être invoquée.

Bien que ces données soient à interpréter avec une certaine prudence en raison des différences dans la nature juridique des opérations qu'elles

recouvrent, les exemples suivants permettent de mesurer l'effet théorique du dispositif au regard des dispositions déjà en vigueur.

Montant des droits

(en millions de francs)

Valeur de l'entreprise	Régime actuel (Réserve usufruit + Réduction) Donation partage (1)		Régime de l'abattement (sans réduction pour DP)		Régime de l'abattement (avec réduction DP) (1)	
	En valeur	Taux de pression fiscale	En valeur	Taux de pression fiscale	En valeur	Taux de pression fiscale
5 MF	0,49	9,8 %	0,35	7 %	0,26	5,2 %
50 MF	10,03	20,1 %	7,38	14,6 %	5,53	11,1 %
400 MF	94,03	23,5 %	77,38	19,3 %	58,03	14,5 %
1.000 MF	238,03	23,8 %	317,38	31,7 %	238,03	23,8 %

(1) Donation à deux enfants par un donateur âgé de 64 ans, réserve d'usufruit de 2/10è et réduction d'impôt de 25 %.

Dans l'ensemble, ce dispositif permet ainsi d'alléger de façon significative la pression fiscale lors d'une transmission d'entreprise de taille moyenne. En revanche, pour les sociétés importantes, le nouveau régime n'a pratiquement aucun impact supplémentaire par rapport aux possibilités de la législation actuelle, en raison du plafonnement à 100 millions de francs du montant de l'abattement pratiqué sur la base taxable.

2. Les obligations des donataires

Pour bénéficier de cet avantage fiscal, les donataires sont tenus de conserver les titres ou les biens reçus pendant une période de cinq ans, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une société qu'ils contrôlent.

Formalisé dans l'acte de donation, cet engagement est exigé de chaque donataire, pour lui-même et ses ayants-droits à titre gratuit.

De ce fait, ils doivent donc assumer collectivement les obligations et les risques liés au contrôle du capital de l'entreprise. En revanche, il n'est pas exigé que l'un d'entre eux exerce une fonction dirigeante, ce qui laisse donc la possibilité de faire appel à un gestionnaire extérieur au cercle des nouveaux actionnaires majoritaires, mais plus expérimenté que ces derniers.

Dans ce contexte, il est parfaitement légitime que la rupture de l'engagement de conservation des titres entraîne l'application d'une sanction particulièrement lourde. Au-delà du rappel des droits éludés, le donataire concerné sera tenu d'acquitter une pénalité représentant la moitié de la réduction d'impôt précédemment consentie.

Sur le fond, cette pénalité constitue le **régime de droit commun dans des situations comparables**. Il en est ainsi notamment pour les héritiers ou donataires de parts de groupement forestier ou de bois et forêt qui ne respectent pas les engagements leur ayant permis de bénéficier d'un allègement des droits de mutation à titre gratuit (article 1840 G bis du code général des impôts).

Proportionnée à l'avantage accordé, cette sanction devrait en outre avoir des vertus pédagogiques. Elle devrait ainsi inciter le dirigeant à choisir avec discernement son successeur et à l'associer de façon préalable et complète à la gestion de l'entreprise. De fait, une telle préparation ne peut être que favorable à la pérennité de l'entreprise.

En revanche, il sera sans doute indispensable de cerner progressivement les situations qui, au côté de la vente des titres, sont considérées comme entraînant une rupture de l'engagement. En toute logique, la liquidation de l'entreprise durant la période de cinq ans devrait ainsi, elle aussi, s'accompagner de la remise en cause de l'avantage. On ne peut toutefois ignorer qu'une telle liquidation peut répondre à des causes très variées, et n'est donc pas nécessairement le résultat d'une gestion défectueuse. De même, on peut se demander quelle solution sera appliquée dans l'hypothèse où l'entreprise fusionne avec une autre société.

Ces divers cas de figure appellent sans doute des réponses nuancées, ce qui, concrètement, limite les possibilités de solution globale et uniforme.

III - LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Sur le fond, votre commission se félicite que le gouvernement ait décidé d'ouvrir le délicat dossier de la transmission d'entreprise, et tient à souligner les enjeux économiques d'une succession réussie.

Elle admet que l'aménagement du barème des droits de succession est sans doute délicat et regrette qu'il soit encore à ce jour réputé impossible de revenir sur la réforme de 1984, alors que ses effets économiques sont particulièrement regrettables.

Dès lors, elle reconnaît que la solution proposée par le présent article est sans doute la seule qui permette d'atteindre le but poursuivi.

Le souci d'assurer la pérennité de l'entreprise, qui se manifeste par l'obligation d'en transférer le contrôle au moment opportun, et l'implication forte et durable des donataires aux aléas de l'opération de reprise, semble en effet une justification suffisamment forte pour légitimer l'existence d'un régime spécifique.

Toutefois, votre commission des finances estime que, dans son architecture actuelle, le nouveau dispositif demeure trop rigide et devrait, en réalité, avoir une efficacité immédiate extrêmement réduite.

En effet, la combinaison des critères retenus pour définir le contrôle de l'entreprise -à savoir 50 % des parts en pleine propriété- impose au dirigeant de se séparer de son pouvoir, ce qui est le but poursuivi, mais aussi de sa principale source de revenus pour l'avenir. Or, il est à craindre que cet aspect du dispositif, secondaire par rapport à l'enjeu économique de l'opération de transmission, ne fasse reculer des chefs d'entreprises.

A. UNE PRIORITE : RETENIR UNE DEFINITION PLUS ADAPTEE DE LA NOTION DE CONTRÔLE

Pour votre commission, cette rigidité essentielle du dispositif trouve son origine dans une certaine confusion des genres. Si, dans une entreprise individuelle, il est certain que le contrôle ne peut matériellement s'apprécier que par référence à la propriété des biens professionnels, la situation est tout autre dans le cas d'une société disposant de la personnalité morale. Dans de telles structures, le pouvoir s'apprécie par référence aux droits de vote dont dispose l'actionnaire en assemblée générale, et c'est d'ailleurs cette seule notion qui est reprise à l'article 355-1 de la loi du 24 juillet 1966 pour définir dans quelles conditions une société peut être considérée comme contrôlée par l'un de ses actionnaires.

Votre commission vous proposera de s'appuyer sur ce constat.

• Pour définir la notion de contrôle, elle vous suggèrera donc de substituer à l'approche actuelle de "50 % des parts en pleine propriété", celle de "50 % des droits de vote attachés aux actions émises par la société".

Cette substitution comporte alors des conséquences importantes, en autorisant un certain démembrement de la propriété des titres.

En effet, en application des dispositions de l'article 163 de la loi du 24 juillet 1966, *"le droit de vote attaché à l'action appartient à l'usufruitier dans les assemblées générales ordinaires, et au nu-proprétaire dans les assemblées générales extraordinaires"*. Mais, cette disposition n'a pas de caractère impératif **et les statuts de la société peuvent retenir une répartition différente.**

Dès lors, il devient possible de transférer la totalité du droit de vote au nu-proprétaire, laissant ainsi à l'usufruitier le seul droit au dividende, et donc, en fait, sa source de revenus.

Par souci de coordination, il convient cependant d'éviter que la création d'une possibilité de démembrement spécifique des titres revienne en fait à modifier le contenu réel du plafond de 100 millions de francs. Aussi, votre commission vous proposera qu'en tout état de cause cette limite s'applique à la valeur des titres en pleine propriété.

• De même, votre commission constate que le texte actuel envisage le contrôle dans une conception relativement étroite, puisqu'il ne prend en compte que les titres détenus directement.

Or, dans les faits, le contrôle de l'entreprise peut également être assuré par l'intermédiaire d'une société holding ayant pour objet de porter une participation.

Ce type de schéma est d'ailleurs très fréquent et permet ainsi au dirigeant de conserver le contrôle de son entreprise tout en accueillant les capitaux extérieurs nécessaires pour assurer le développement de ses activités.

Aussi, votre commission vous proposera-t-elle, là encore, de tenir compte de cette réalité et d'élargir le champ du dispositif au cas où le contrôle de l'entreprise est acquis, en totalité ou pour partie, par l'intermédiaire d'une société interposée.

B. DEUX AMENAGEMENTS COMPLEMENTAIRES

• Votre commission approuve pleinement le principe d'une période transitoire durant laquelle la condition liée à l'âge du donateur est suspendue.

Cette "fenêtre" paraît en effet extrêmement utile. Elle offre l'opportunité de débloquer des situations jusqu'alors figées par des motifs fiscaux ou psychologiques, et permet, en outre, d'intégrer le cas des chefs d'entreprise ayant aujourd'hui pratiquement atteint l'âge de 65 ans.

Toutefois, force est de constater que l'organisation matérielle et juridique de sa propre succession reste une opération délicate qui suppose d'emblée un délai de préparation relativement long, souvent proche d'un an.

Limitée au 31 décembre 1996, cette période transitoire risque donc de s'avérer trop brève et d'inciter à la mise en place de solutions précipitées.

Aussi, votre commission vous proposera-t-elle de reporter d'un an le terme de cette période transitoire, et donc de le fixer au 31 décembre 1997.

• En revanche, votre commission reste réservée sur l'extension du dispositif au cas des successions pour les personnes décédant avant l'âge de 65 ans.

Si elle comprend la philosophie de cette extension, il lui semble toutefois que, dans sa rédaction actuelle, cette disposition introduite à l'initiative du gouvernement reste éminemment fragile au plan des principes constitutionnels.

En fait, l'objectif est très clairement de prendre en considération le cas des chefs d'entreprise qui décèdent à un moment où la préparation de leur succession ne pouvait, objectivement, être considérée comme une préoccupation légitime et normale.

Or, il est certain que la simple référence à un décès avant 65 ans est en soi largement insuffisante pour cerner ce champ.

Aussi, votre commission sera-t-elle conduite à vous proposer un critère plus strict, mais plus conforme à l'objectif poursuivi. **Elle vous propose en effet de limiter cette extension au cas des chefs d'entreprises qui décèdent avant 60 ans à la suite d'un accident.**

Votre commission ne mésestime pas les difficultés d'appréciation qui entourent la notion de "décès accidentel". Mais elle observe toutefois que cette notion, définie comme une atteinte corporelle ayant une cause extérieure, un caractère soudain et indépendante de la volonté de la personne en cause, fait l'objet d'une abondante jurisprudence rendue en matière d'assurance, mais qui peut être transposée au cas d'espèce.

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

*ARTICLE 6 BIS (NOUVEAU)***Déduction des droits de mutation à titre gratuit des résultats des entreprises individuelles**

Commentaire : Introduit à l'initiative du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, le présent article tend à donner une base législative à une doctrine administrative. A cet effet, il autorise les héritiers d'une entreprise individuelle à imputer, sur le résultat de cette dernière, les droits de succession correspondants, sous réserve que l'un des héritiers poursuive personnellement l'activité pendant cinq ans.

De longue date, l'administration a retenu une solution favorable aux héritiers, ou donataires, d'une entreprise individuelle, lorsqu'ils décident de poursuivre l'exploitation.

S'appuyant sur le fait que, dans ce cas, le patrimoine professionnel se confond avec le patrimoine privé, elle considère que les droits de succession ou de donation constituent une dépense en vue de l'acquisition du revenu et peuvent donc être déduits du résultat imposable, en application des dispositions de l'article 13 du Code général des impôts. Suivant la même théorie, les intérêts des emprunts souscrits en vue d'acquitter ces droits sont également déductibles du résultat de l'exercice au titre duquel ils sont payés.

Conduit à se prononcer sur cette doctrine, le Conseil d'Etat a opéré **plusieurs revirements jurisprudentiels**.

Dans des arrêts en date du 11 mai 1962 et du 5 janvier 1972, il a infirmé la doctrine de l'administration.

En revanche, deux décisions rendues en 1982 et 1983 ont remis en cause la jurisprudence antérieure.

Enfin, dans un **arrêt en date du 28 juillet 1985**, le Conseil d'Etat est revenu à sa première approche. A cette occasion, il a jugé que l'ensemble du patrimoine héréditaire doit être réputé comme entrant dans le patrimoine privé du nouvel exploitant individuel. Sur cette base, les droits de succession ou de

donation s'analysent alors comme une charge du patrimoine et non celle de l'entreprise à laquelle ces biens sont affectés.

Le présent article se propose de mettre fin à un climat d'incertitude juridique et prévoit de confirmer la doctrine favorable de l'administration.

Le bénéfice de ce régime reste bien évidemment subordonné à la poursuite de l'exploitation par l'un des héritiers ou donataires. Ce dernier doit s'engager à exercer l'activité de façon personnelle, continue et directe pendant une période de cinq ans.

Dans ces conditions, la déduction porte alors sur la totalité des droits acquittés par les différents héritiers de l'entreprise, à raison des biens affectés à l'exercice de l'activité. Cette règle s'explique par le fait que ces différents héritiers restent copropriétaires indivis et assument donc collectivement, sur leur patrimoine, les risques inhérents à l'exploitation.

Conformément à la position jusqu'alors adoptée par l'administration, la possibilité de déduction s'étend aux intérêts des emprunts souscrits pour acquitter les droits.

Enfin, si l'engagement pris par le nouvel exploitant n'est pas respecté, les droits et intérêts d'emprunts précédemment déduits sont immédiatement rapportés au résultat imposable de l'exercice au cours duquel l'engagement a été rompu.

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

ARTICLE 7

Mesures liées à la réforme de l'accession à la propriété

Commentaire : Le présent article supprime les avantages fiscaux attachés à l'acquisition d'une résidence principale neuve, ou ancienne assortie de gros travaux, dès lors que l'acquéreur bénéficie de l'avance sans intérêt qui se substitue au prêt d'accession à la propriété (PAP)

L'accession à la propriété d'un logement neuf destiné à la résidence principale bénéficie, lorsqu'elle est financée par un PAP, de trois avantages fiscaux : la TVA à taux réduit (5,5 %) sur le terrain à bâtir, une exonération de dix ans de taxe foncière sur les propriétés bâties (contre deux ans en cas de financement libre), et une réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt (qui bénéficie à tous les accédants). Lorsqu'il s'agit d'un logement de plus de quinze ans, les dépenses de grosses réparations bénéficient également d'une réduction d'impôt, non cumulable avec la réduction pour intérêts d'emprunt. Les titulaires du prêt sans intérêt récemment institué¹ verraient ces avantages supprimés.

L'appréciation que l'on peut porter sur ce dispositif dépend du gain réel que retireront les titulaires de la nouvelle avance, également dénommée "prêt d'apport logement" (PAL).

I - LES AVANTAGES FISCAUX SUPPRIMÉS

Ils sont au nombre de quatre. Ils ne sont supprimés que pour les titulaires d'un prêt d'apport logement, à compter de la date de mise en oeuvre dudit prêt, soit le 2 octobre 1995.

Cette suppression est absolue ou relative selon les cas. Les deux avantages fiscaux qui étaient liés au PAP (taxe foncière sur les propriétés bâties et TVA) sont définitivement abolis. En revanche, un contribuable accédant pourra renoncer à l'avance à taux nul s'il souhaite continuer à bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu.

¹ Décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995 (JO du 30/09) et Arrêté du 2 octobre 1995

A. LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT POUR INTÉRÊTS D'EMPRUNTS ET POUR DÉPENSES DE GROSSES RÉPARATIONS

1. La réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts (paragraphe I)

La réduction d'impôt sur le revenu portant sur les intérêts d'emprunt contracté pour la construction ou l'acquisition d'une résidence principale est régie par les articles 199 sexies à 199 sexies B du code général des impôts. Cette réduction porte également sur les intérêts d'emprunt contractés pour effectuer de grosses réparations, ou sur les dépenses de ravalement.

Son régime a subi diverses modifications portant essentiellement sur le taux de réduction, le plafond des intérêts à prendre en compte, et la durée.

Nature des dépenses	Taux	Plafonds des dépenses	Nombre d'annuités prises en compte
Intérêts d'emprunts			
a) Contrats conclus en 1982 et 1983	20 %	9.000 F + 1.500 F par personne à charge	10
b) Contrats conclus de 1984 à 1986	idem	idem	5
c) Contrats conclus à compter de 1987 (logements anciens)	25 %	15.000 F + 2.000 F par personne à charge	5
d) Contrats conclus entre le 1.1.87 et le 17.9.91 pour un logement neuf par des contribuables mariés	25 %	30.000 F + 2.000 F par personne à charge + 2.500 F (2e enfant) + 3.000 F (à partir du 3e enfant)	5
e) Contrats conclus à compter du 18.9.91 pour un logement neuf (contribuables mariés et personnes seules)	25 %	40.000 F (couples mariés) 20.000 F (non mariés) + 2.000 F par personne à charge + 2.500 F (2e enfant) + 3.000 F (à partir du 3e enfant)	5

La réduction d'impôt porte sur toutes les charges d'emprunt supportées par le contribuable pour son acquisition : intérêts, mais aussi assurance-invalidité décès ou assurance-chômage.

Le I du présent article la supprime à compter de l'entrée en vigueur du prêt d'apport logement à 0 %, au titre des emprunts complémentaires, c'est-à-dire du prêt bancaire principal et des autres prêts éventuels (notamment le prêt "1 %" logement).

2. La réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparation (paragraphe II)

A ne pas confondre avec la réduction d'impôt portant sur les intérêts d'emprunt contracté pour effectuer de grosses réparations avec laquelle elle n'est pas cumulable, la réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparations est régie par l'article 199 sexies C du code général des impôts. Elle porte sur les logements achevés depuis plus de quinze ans.

Le II du présent article la supprime pour les titulaires d'un prêt à 0 % qui, bien que destiné pour l'essentiel au logement neuf, pourra concerner des logements de plus de quinze ans dès lors que des travaux d'un montant égal à 35 % du coût total de l'opération seraient effectués.

Votre rapporteur général fait observer que l'article 57 du présent projet, figurant en deuxième partie, proroge pour un an le régime du droit commun de cette réduction d'impôt. Aux termes de la rédaction actuelle de l'article 199 sexies C, ce régime expire le 31 décembre 1995.

3. La déclaration à l'administration fiscale (paragraphe III)

Le III du présent article prévoit une obligation expresse de déclaration à l'administration fiscale des prêts à 0 % qui auront été octroyés.

Le 1 prévoit la création d'un article 1649 A bis dans la partie du code général des impôts consacrée au contrôle de l'assiette fiscale¹. Il consiste à obliger les organismes ayant versé un prêt à 0 % à le déclarer à l'administration fiscale.

Le 2 du même paragraphe prévoit de compléter l'article 1768 bis dans la partie du code consacrée aux pénalités liées au recouvrement de l'impôt². Il s'agit de la sanction du non-respect de cette obligation : 5.000 F par prêt non déclaré.

L'obligation de déclaration est analogue à celle des comptes de titres et d'espèces, la sanction est analogue à celle qui frappe les défauts de déclarations de comptes ouverts à l'étranger. Ce dispositif est donc familier aux établissements de crédit qui seront habilités à délivrer le prêt sans intérêt.

B. LE RÉGIME DE T.V.A. SUR LES TERRAINS A BÂTIR (PARAGRAPHE IV)

L'article 278 sexies du code général des impôts prévoit que le taux réduit de la TVA (5,5 %) s'applique sur les terrains à bâtir vendus à des organismes d'habitation à loyer modéré afin d'y construire des logements bénéficiant d'un prêt locatif aidé (PLA) ou d'un prêt aidé par l'Etat, en l'occurrence le prêt d'accession à la propriété (PAP).

Le présent paragraphe ne modifie rien à cette situation : les organismes HLM, les constructions financées par PLA ou par PAP continueront de bénéficier du taux réduit de TVA.

En revanche, le gouvernement ne souhaite pas que le nouveau prêt sans intérêt bénéficie de la TVA à taux réduit. Il est donc conduit à préciser le champ d'application du taux réduit. En effet, la rédaction actuelle de l'article 278 sexies, en faisant référence aux articles L301-1 et L351-2 du code de la construction et de l'habitation entraîne une application automatique du taux

¹ (Troisième partie : "Dispositions communes aux premières et deuxième parties", livre premier - "Assiette de l'impôt. Titre premier "Assiette et contrôle de l'impôt" - Chapitre premier - "Obligations des contribuables" OI "Déclarations des comptes financiers")

² (Livre II - Recouvrement de l'impôt - Chapitre II - Pénalités - Section II - dispositions particulières

réduit dès lors que le financement se fait par un prêt aidé par l'Etat, ce qui est bien le cas du nouveau prêt sans intérêt.

S'agissant de l'accession à la propriété, le présent paragraphe restreint donc le champ d'application du taux réduit de TVA au seul PAP, en faisant référence à l'article R331-32 du code de la construction et de l'habitation qui l'a institué.

C. L'EXONÉRATION DE DIX ANS DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (PARAGRAPHERS V ET VI)

L'accession à la propriété d'un logement neuf peut donner lieu à exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties selon deux régimes distincts.

Le droit commun (article 1383 du code général des impôts) prévoit une exonération de deux ans qui n'est plus compensée aux collectivités locales depuis 1992. Aussi les communes ou groupements de communes peuvent-ils décider la suppression de cette exonération (mais pas les régions ni les départements).

Les logements financés à l'aide d'un prêt aidé par l'Etat bénéficient d'un régime particulier (article 1384A) : une exonération de dix ans obligatoire, et qui à ce titre est partiellement compensée aux collectivités locales concernées (si l'application de l'exonération entraîne une perte supérieure à 10 % du produit de la TFPB). Ce régime s'applique au PAP dès lors qu'il a financé plus de 50 % de l'opération.

Les paragraphes V et VI (initial) du présent article créent un nouveau régime particulier pour les prêts sans intérêt, qui adopte le raisonnement inverse de celui du droit commun : l'exonération de dix ans est supprimée (article 1384A) sauf si les collectivités décident de la maintenir (article 1384C nouveau) ; auquel cas elles ne bénéficient pas d'une compensation.

Compte tenu de cette inversion du processus de décision, la rédaction de ces deux paragraphes pouvait créer une incertitude sur le maintien ou non de l'exonération de deux ans de droit commun. En réalité, celle-ci était maintenue, (sauf si les collectivités concernées, pour les parts qui les concernent, décident de la supprimer) car ce régime est indépendant du mode de financement du logement.

L'Assemblée nationale a décidé, à l'initiative de M. Gilles Carrez, de supprimer le paragraphe VI du présent article, au motif qu'il créerait une compétition entre collectivités, et que seules celles dont le potentiel fiscal est le plus important (donc les plus aisées) pourraient le mettre en application. Il s'agit d'une mesure de bon sens que votre rapporteur général approuve.

Ne reste donc plus que l'exonération de droit commun de deux ans.

II - APPRÉCIATION DU NOUVEAU SYSTÈME

Le nouveau dispositif doit être apprécié à deux points de vue : son efficacité en termes de solvabilisation des ménages ; son impact sur l'équilibre budgétaire.

A. L'IMPACT SUR LA SOLVABILITÉ DES MÉNAGES

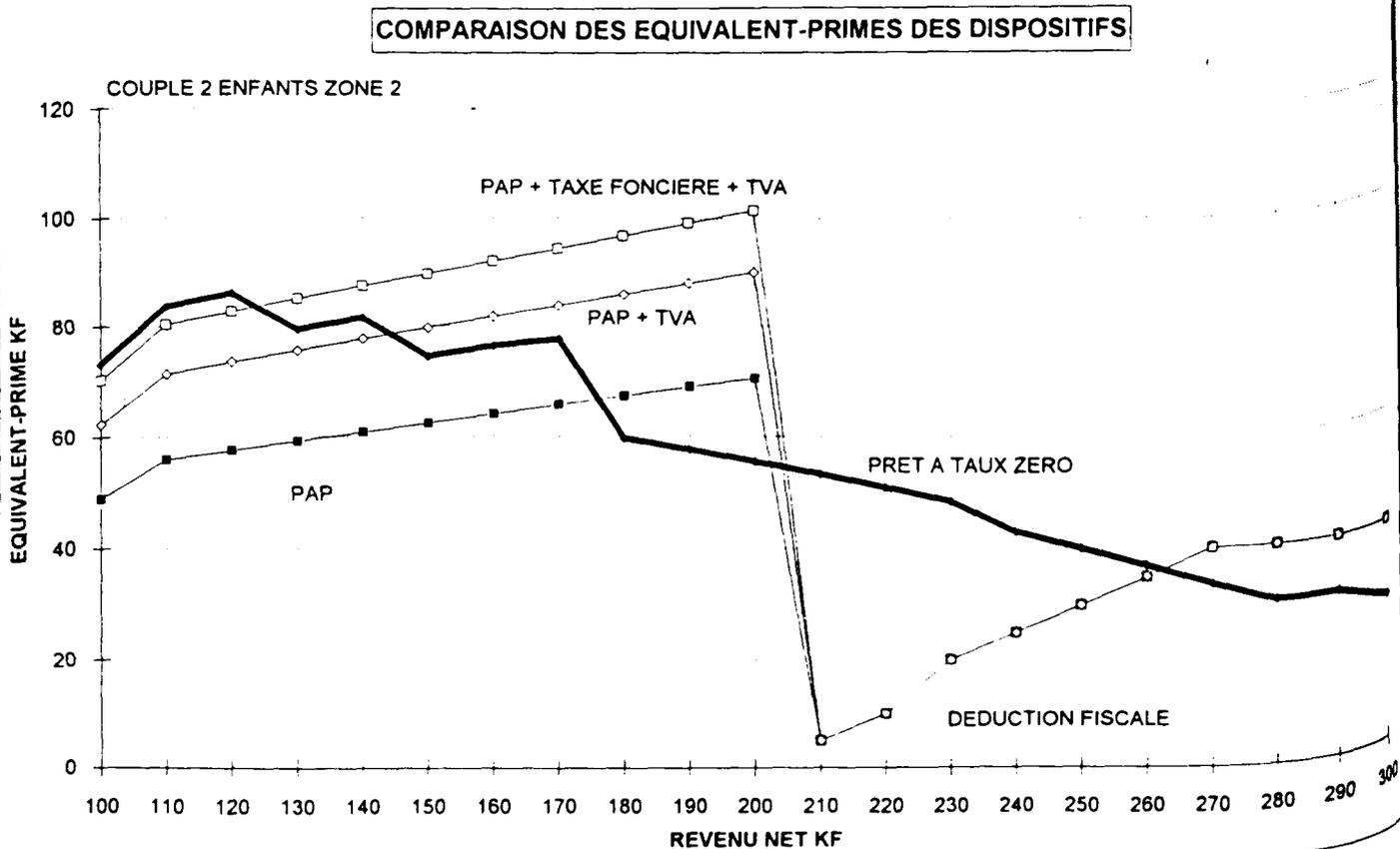
L'avance à taux nul, accompagnée de la suppression des avantages fiscaux bénéficie de trois qualités éminentes : **elle est simple, elle supprime les effets de seuil, elle décroît avec le revenu.** Ce sont des progrès considérables par rapport à l'ancienne combinaison : PAP + avantages fiscaux.

Le dispositif précédent était compliqué, puisque l'octroi d'un PAP faisait bénéficier son titulaire de trois avantages fiscaux portant de surcroît sur des assiettes très différentes et sans liens entre elles. Il était donc peu incitatif : les accédants ne pouvaient se livrer aux calculs longs et complexes leur permettant de prendre en considération la globalité de l'équation financière. Avec l'avance à taux nul, l'accédant peut d'emblée avoir une idée de ses charges, même si l'avance – contrairement au PAP – devra toujours être complétée par un prêt bancaire principal.

Cette simplicité n'est d'ailleurs pas qu'une facilité de compréhension. La suppression des avantages fiscaux et leur intégration à la bonification du prêt à taux zéro devraient, toutes choses égales par ailleurs, réduire les besoins d'endettement des ménages.

En second lieu, ce dispositif souffrait d'un formidable effet de seuil, qui se produisait au niveau du revenu d'exclusion du PAP, encore insuffisant pour bénéficier des réductions d'impôt. Ainsi que le met en évidence le

graphique suivant, une famille de deux enfants en province maximisait son avantage en percevant 200.000 francs de revenu annuel, et perdait tout dès lors que ce revenu était de 210.000 francs.



Source : Fédération nationale du bâtiment

La troisième qualité de ce dispositif est que l'aide décroît avec le niveau de revenu, ce qui n'était pas le cas du PAP. En particulier, la réduction du taux de TVA sur le terrain à bâtir était d'autant plus forte que ce terrain était plus coûteux. Il en était de même, avec des nuances locales, pour l'exonération de taxe foncière.

Ainsi, pour les ménages les plus modestes bénéficiant d'une avance de 21 ans avec un différé d'amortissement de 17 ans, le montant de l'aide correspond à 89,3 % de l'avance (soit 107.000 francs pour un prêt de 120.000 francs) ; alors que pour les ménages les plus aisés, qui doivent

rembourser en 7 ans, ce taux n'est que de 27,3 % (33.000 francs)¹. Le nouveau système est donc à la fois plus équitable et plus rationnel, puisque l'effort de solvabilisation croît avec le besoin de solvabilisation correspondant.

En revanche, l'appréciation que l'on peut porter en termes de taux d'effort des ménages est plus mitigée. Il convient sur cet aspect de se placer à deux points de vue : celui de l'accès au crédit ; celui du taux d'effort réel.

Du point de vue de l'accès au crédit, et c'est le raisonnement du ministère du logement, la nouvelle avance est un progrès. D'une part, elle n'est pas contingentée alors que le PAP souffrait de pénurie. D'autre part, les établissements financiers ne tiennent pas compte des avantages fiscaux dans leur calcul de la solvabilité d'un ménage. Ces avantages sont trop variables (notamment l'exonération de TFPB) et aléatoires (la réduction d'impôt pour intérêt d'emprunt suppose que l'on soit imposable). Si l'on adopte ce raisonnement, le taux d'effort apparent des ménages est réduit universellement grâce à l'incorporation dans la nouvelle aide d'une partie des avantages fiscaux dont il n'était auparavant tenu aucun compte. Il en est ainsi de l'exemple suivant.

Famille avec 2 enfants en Ile-de-France

Revenu net mensuel	15.000 F
Montant du prêt à 0 %	160.000 F
(remboursé en 19 ans dont 17 ans de différé sur 80.000 F)	
Apport personnel	190.000 F

Financement avec la réforme

Coût d'opération	825.000 F
-------------------------	------------------

	Montant	Mensualité initiale	Conditions
Prêt à 0 %	160.000 F	392 F	
Prêt à 1 %	100.000 F	667 F	15 ans à 2,6 %
PAS	375.000 F	3.413 F	17 ans à 8,2 %

Mensualité totale	4.472 F
APL	0 F
Mensualité nette	4.472 F
Taux d'effort	29 %

¹ Source : Professeur Michel MOUILLART-CEREVE

Avant la réforme avec un PAP

Coût d'opération	800.250 F
-------------------------	------------------

	Montant	Mensualité initiale	Conditions
PAP	510.250 F	3.941 F	20 ans à 6,95 %
Prêt à 1 %	100.000 F	667 F	15 ans à 2,5 %

Mensualité totale	4.608 F
APL	0 F
Mensualité nette	4.608 F
Taux d'effort	30,7 %

Avant la réforme sans PAP

Coût d'opération	600.000 F
-------------------------	------------------

	Montant	Mensualité initiale	Conditions
Prêt à 1 %	100.000 F	667 F	15 ans à 2,5 %
PAS	535.000 F	4.642 F	20 ans à 8,2 %

Mensualité totale	5.209 F
APL	0 F
Mensualité nette	5.209 F
Taux d'effort	34,7 %

Source : Ministère du logement

Cependant, les ménages ne gagnent pas tous à la réforme si l'on tient compte de l'équation financière réelle, au-delà de calculs apparents. L'exemple ci-dessus indique qu'une famille avec deux enfants en province est perdante si elle perçoit entre 125.000 F et 205.000 F de revenu annuel.

Selon le professeur Mouillart, aux conditions d'endettement prévalant en 1995, le taux d'effort réel net des ménages dont les revenus ne permettaient pas d'obtenir un PAP, ainsi que celui des ménages très modestes (moins de 3,5

SMICs), diminue ou reste stable. En revanche, le même taux d'effort augmente, souvent sensiblement, pour les ménages percevant en moyenne entre 3 et 4,5 SMICs, dès lors qu'ils auraient obtenu un PAP.

Ces constats ne remettent pas en cause la pertinence de la réforme, la balance défauts/qualités pèse nettement en faveur de ces dernières. Mais il convient d'en apprécier les effets de manière réaliste, afin que des ménages dont les finances sont fragiles ne se lancent pas inconsidérément dans des opérations d'accession. Leur échec ternirait les effets de la nouvelle aide. On ne sait pas quantifier aujourd'hui le nombre de ménages ayant échappé à ces difficultés grâce aux avantages fiscaux. Mais il en existe probablement.

B. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME

Il s'agit certainement de l'aspect le plus difficile à apprécier. En effet, si les dépenses fiscales relatives aux avantages supprimés par le présent article sont bien connues dans leur globalité (tableau ci-dessous), il est difficile d'y faire la part de la génération d'accédants qui n'en bénéficiera plus à l'avenir.

Coût des dépenses fiscales/Coût du PAP (Milliards de F - 1995)

Réduction d'impôt pour intérêt d'emprunt (neuf et ancien)	7,4
Réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparations	2,2
Taux réduit de TVA (HLM + PAP)	1,1
Exonération de TFPB (part à la charge de l'Etat)	1,3
Coût budgétaire du PAP (AP 1995)	3,6

Source : tableau des voies et moyens - bleu logement - direction du budget

Selon le ministre du logement, un équilibre se produira, en équivalent autorisations de programme, selon le tableau suivant pour 1996.

(en milliards de francs)

Avance à taux nul	Ancien système
AP : 7,8	PAP (AP) : 3,0
	Réductions d'impôt : 2,5
	TVA : 0,5
	TFPB (part de l'Etat) : 0,9
	Prélèvement sur le 1 % logement : 0,9
	Total 7,8

Source : Intervention du ministre du logement devant le Sénat le 11 octobre 1995.

Le gain réalisé sur les réductions d'impôt paraît très surévalué. Certes ces réductions d'impôts coûtent 9,6 milliards de francs au budget par an. Mais la commission DUCAMIN¹ a établi qu'en 1992, la réduction d'impôt pour intérêt d'emprunt s'élevait à 3.146,53 francs par ménage ; celle relative aux dépenses de grosses réparations à 1.396,28 francs. Même si l'on majore les montants de 10 % pour tenir compte de l'érosion monétaire et de la progression de ces aides depuis 1992, on atteint au maximum 346,5 millions de francs d'économie pour les 100.000 ménages accédants dans le neuf et 31 millions de francs d'économie pour les 20.000 ménages accédants dans l'ancien avec travaux ; soit au total 377,5 millions de francs si l'on retient le chiffre de 120.000 bénéficiaires de l'avance à taux nul sur un an.

Le gain réalisé sur la TFPB paraît également surévalué, puisque le coût total de toutes les exonérations de cette taxe à la charge de l'Etat s'élève à 1,3 milliard de francs, et qu'il comprend, outre les exonérations liées au PAP, les exonérations touchant les logements locatifs sociaux.

Si l'on raisonne en crédits de paiement, l'équilibre est également difficile à établir.

¹ *Rapport de la commission d'étude sur les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages - Annexe n° 24 -*

(en milliards de francs)

Avance à taux nul (CP)		Ancien système	
Budget du ministère du logement :	3,2	PAP (CP) :	0,7
CAS 902-28	0,9	Prélèvement sur le 1 % logement :	0,9
		TVA :	0,55
Total	4,1	Total	2,35

Source : Bleu budgétaire logement - Tableau des voies et moyens

Le tableau des "voies et moyens" annexé au présent projet ne fait état que d'un surcroît de recettes de 550 millions de francs réalisé grâce au relèvement du taux de TVA sur les terrains à bâtir. Ceci est normal, puisque la suppression des autres dépenses fiscales ne se traduira, pour les opérations réalisées en 1996, que par des recettes perçues en 1997. Mais l'équilibre n'est pas obtenu en 1996 sur l'économie de crédits de paiement consacrés au PAP, qui peut être estimée à 0,7 milliard de francs ¹.

D'après le service de la législation fiscale, le gain de recettes ne se mettra que progressivement en place.

(en millions de francs)

Mesures	1996	1997	Croisière
Réduction d'impôt intérêts d'emprunt	ε	260	1.750
Réduction d'impôt grosses réparations	ε	ε	ε
Taux réduit de TVA sur les TAB	550	550	550
Exonération compensée de TFPB sur les prêts PAP	ε	nc	nc
Total	550	810	2.300

Source : Service de la Législation Fiscale - Ministère de l'Economie

Il y aura par conséquent à tout le moins un délai entre l'effet des dépenses nouvelles et celui de la suppression des dépenses fiscales.

¹ Calcul de la différence entre le total des crédits des PAP pour 1995 et celui prévu pour 1996.

L'équilibre ne pourra être atteint qu'au moins un an plus tard, mais vraisemblablement, le redéploiement des dépenses fiscales ne permettra pas à lui seul de financer les montants figurant au budget du ministère du logement. **On doit donc en conclure que l'économie réalisée est moins forte que le nouvel effort demandé.**

Par ailleurs, outre ce problème d'équilibre budgétaire annuel, on constate que la nouvelle avance ne répond pas tout à fait à la préoccupation de maîtrise de la dépense qui avait motivé la disparition du PAP. En effet, le coût du prêt sans intérêt sera sensible au niveau des taux d'intérêt de marché¹, et le nombre d'aides ne sera pas contingenté. Il est vrai que les aides fiscales ne sont pas contingentées non plus, mais s'il se révélait, comme c'est probable, que les surcroûts de recettes n'équilibrent pas les nouveaux coûts, l'ensemble pourrait se révéler déséquilibré à terme.

L'existence de ce risque budgétaire fait peser une hypothèque sur les paramètres de l'aide, et donc sur son efficacité en termes de solvabilité des ménages. Le raisonnement de principe n'en reste pas moins valable : il est plus aisé de maîtriser des dépenses budgétaires que des dépenses fiscales.

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

¹ Le professeur Mouillart a calculé qu'aux conditions de septembre 1995, une hausse d'un point du taux des emprunts d'Etat coûterait 1,25 milliard de francs de plus. Cependant, l'arrêté précité prévoit une révision trimestrielle des données de remboursement de l'aide pour que le montant de la subvention reste constant. Mais ce montant serait probablement relevé si les conditions de l'avance devaient nuire à son efficacité.

ARTICLE 8

Régime fiscal des sociétés anonymes de crédit immobilier

Commentaire : Le présent article permet aux sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) de rester exonérées d'impôt sur les sociétés si elles distribuent l'avance sans intérêt à l'accession à la propriété créée le 29 septembre dernier. La date d'échéance de ce dispositif, initialement prévue au 31 décembre 1999, a été repoussée d'un an par l'Assemblée nationale.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les sociétés anonymes de crédit immobilier sont des établissements de crédit spécialisés dans le crédit à l'habitat. D'un statut très particulier, elles relèvent à la fois de la loi du 24 juillet 1966 comme sociétés anonymes, du code de la construction et de l'habitation, en tant qu'organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) et de la loi bancaire, comme établissements de crédit. Elles ont fait l'objet d'une réforme en 1991. Leur régime fiscal est également particulier.

A. LE STATUT DE 1991

Les SACI présentent la particularité de pouvoir être dotées d'un objet social, qui tout en concernant toujours l'habitat, recouvre trois types d'activité de natures très différentes :

- une activité de prêts réglementés aux particuliers (prêt ouvrant droit à l'APL, PAP) ;
- une activité de promotion et de construction de logements en accession sociale, financée éventuellement à l'aide des mêmes prêts ;
- une activité de financement et de promotion libres, mais à titre accessoire ou au travers de filiales soumises au droit commun du commerce et de l'industrie.

Ce troisième type d'activité, apparu avec la loi de 1991, amorçait la banalisation des SACI.

La loi de 1991 dotait en outre les SACI d'un réseau de type mutualiste (à l'instar du Crédit mutuel ou du Crédit agricole), composé d'un organe central reconnu comme tel par la loi bancaire (la chambre syndicale, accompagnée d'un fonds de garantie) et d'une caisse centrale dont le capital est détenu par les SACI, et qui est l'organe de refinancement.

LES SACI EN CHIFFRES (1994)

Nombre : 109 (143 en 1991)

2.838 salariés(1993)

14,1 milliards de francs de prêts
distribués (9,5 en 1993)

114,2 milliards de francs d'encours géré

820 millions de francs de résultat
consolidé(853 en 1993)

Les SACI font partie du mouvement HLM, et sont représentées par l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM). Elles sont spécialisées dans une clientèle d'accédants modestes et leur savoir-faire est illustré par la faiblesse de leur contentieux, malgré des débiteurs réputés fragiles dont le système bancaire généraliste se méfie. **Elles jouent ainsi un rôle efficace et rentable d'auxiliaire des pouvoirs publics dans le logement social.**

La diversification de 1991 avait pour but de pallier la décreue continue des PAP, dont elles détenaient un contingent de 22 % (le reste étant délivré par le Crédit foncier de France). La réforme de l'accession à la propriété va les pousser dans le même sens.

B. UN RÉGIME FISCAL PARTICULIER

Le régime fiscal des SACI est prévu par le 4° ter du 1 de l'article 207 du code général des impôts. Elles sont exonérées d'impôt sur les sociétés dès lors qu'elles exercent uniquement leur activité sociale, à savoir :

- d'une part, une activité de prêts d'accession à la propriété (PAP), ou de prêts aux organismes HLM ;

- d'autre part, une activité de construction et de promotion de logements en accession sociale.

Bien qu'autorisées à titre accessoire à effectuer des opérations de promotion et de crédit dans le secteur libre, ou réglementé non aidé par l'Etat (prêts conventionnés, prêts d'accession sociale), les SACI ne le peuvent qu'au travers de filiales si elles veulent continuer à bénéficier de l'exonération d'impôt sur les sociétés. Cette exonération s'attache en effet au caractère exclusif de l'activité réalisée : une SACI dont l'activité serait diversifiée ne pourrait plus bénéficier de l'exonération pour ses opérations relevant du secteur social.

II. LE DISPOSITIF PROPOSE

Il modifie le droit en vigueur en deux temps :

- dans un premier temps, les SACI voient leur activité de prêts sans intérêt assimilée au secteur social ;

- dans un second temps, elles seront amenées à se banaliser complètement.

A. UN DISPOSITIF TRANSITOIRE

Le présent article autorise les SACI à distribuer l'avance à taux nul prévue par l'article R 317-1 du code de la construction et de l'habitation tout en continuant à rester exonérées de l'impôt sur les sociétés jusqu'au 31 décembre 2000¹. Implicitement, ce régime d'exonération transitoire s'étend

¹ *Votre rapporteur général vous propose un amendement rédactionnel permettant de viser précisément l'avance à taux nul dans le code de la construction et de l'habitation.*

à la **taxe professionnelle**, conformément à l'article 1461 du code général des impôts qui fait référence à l'article 207 que modifie le présent article.

La mention explicite de l'avance sans intérêt parmi les activités exonérées est indispensable, d'une part parce que le champ d'application de l'article 207 (1-4^{ter}) est précis et limitatif, mais aussi parce que le nouveau prêt d'accession, bien qu'aidé par l'Etat, est considéré comme ressortissant au domaine concurrentiel. L'ensemble du système bancaire peut le distribuer (il suffit de signer une convention avec l'Etat). La nouvelle aide obéit donc à un régime hybride, mi-réglementé, mi-concurrentiel.

Ce régime expirera le 31 décembre 2000. A partir de cette date, les SACI seront soumises à l'impôt sur les sociétés sur les prêts sans intérêt nouvellement accordés, mais pas sur l'encours de prêts exonérés à cette date, ni sur les nouveaux prêts exonérés.

Cette interprétation ressort de la rédaction du présent article, qui ne codifie pas la date butoir dans le code général des impôts, de sorte qu'il apparaît que l'exonération s'applique à toute la durée de vie des prêts.

Cependant, il ressort de la rédaction de l'article 207(1.4^{ter}) que les SACI devront filialiser l'activité de prêts sans intérêt pour demeurer exonérées sur le reste.

B. VERS UNE BANALISATION COMPLÈTE

Bien que leur permettant de continuer à bénéficier d'un régime hérité de l'ancien système monopolistique de l'accession sociale, le présent article invite les SACI à se banaliser complètement à l'horizon 2001.

En effet, l'avance à taux nul se substitue au PAP, qui constituait l'essentiel de l'activité des SACI. A moins de se résoudre à une activité marginale, la quasi totalité d'entre elles devra distribuer la nouvelle avance, et entrer ainsi de plain-pied dans la concurrence (elles ne bénéficieront pas d'un contingent). Dès lors, dès le 1er janvier 2001, elles seront complètement banalisées : la banalisation fiscale viendra compléter la banalisation de l'activité.

Au cours de cette période transitoire, les SACI seront amenées à diversifier leur activité, puisqu'elles ne peuvent être assurées de maintenir leur part du marché de l'accession sociale.

**Répartition activités réglementées/activités banalisées
(1994)
dans les SACI et leurs filiales
(crédit seulement)**

Encours de prêts aidés :	59,5 milliards de francs	
Encours de prêts banalisés :	54,2 milliards de francs	
Production : <i>Monopolistique</i>		<i>Concurrentielle</i>
PAP : 7,1		PAS : 2,6
"1 %" : 0,2		PC : 0,7
		Libre : 3,5

Comme l'indiquent les chiffres ci-dessus, les SACI ont amorcé le virage de la banalisation, comme les y invitait le statut de 1991. Mais il ne s'agissait pas encore d'une véritable banalisation : l'activité concurrentielle est largement appuyée sur l'activité monopolistique et s'en nourrit. C'est ainsi que les SACI sont spécialistes des ménages modestes (2 SMICs et moins) et que cette activité peut être rentable grâce aux prêts aidés.

Bien entendu, dans la concurrence qui s'ouvre, les SACI conserveront vraisemblablement cette clientèle, que les établissements généralistes ne cherchent pas à conquérir.

Mais votre rapporteur général ne peut que rappeler **les funestes exemples des banalisations ratées** de la fin des années quatre-vingt, ayant abouti à des catastrophes. **Les sociétés de développement régional, le Crédit d'équipement des PME, le Comptoir des entrepreneurs**, poussés par les pouvoirs publics hors de leurs "spécialités originelles" se sont ruinés. La déroute de ce dernier devrait inciter le gouvernement à réfléchir aux moyens d'éviter aux SACI les mêmes déboires, alors même qu'elles sont spécialistes d'un marché, celui de l'accession à la propriété, qui est hyper concurrentiel, et dont les marges sont très faibles, voire nulles. Chacun souhaite que ce marché se développe fortement. Mais la médaille pourrait avoir son revers : la prospérité immobilière de la fin des années quatre-vingt, parce qu'elle s'est accompagnée d'une surproduction de crédit, nourrit la grave crise d'aujourd'hui.

A cet égard, le dispositif transitoire proposé par le présent article ne saurait donner toutes les garanties de réussite à cette banalisation. En effet, une des difficultés du réseau des SACI réside dans la disproportion entre

le nombre de mères (109 en 1994) et celui des filiales (23 en 1994). **Est il raisonnable d'annoncer aux sociétés mères, soucieuses de leur autonomie locale et du maintien de leur activité que l'une et l'autre sont condamnées à moyen terme du fait de la nécessité de filialiser l'avance à taux nul?** On peut critiquer la structure actuelle du réseau, mais elle ne l'empêche pas d'obtenir une rentabilité des fonds propres de 7,1% dans un secteur, l'immobilier, où les sinistres sont légion avec un coût pour l'Etat difficile à admettre.

La solution, pour permettre une transition en douceur, pourrait être de permettre aux "SACI mères" de conserver une activité d'avances sans intérêt fiscalisée. Cela ne changera rien au périmètre de la fiscalisation¹, n'aura pas d'incidence sur les finances publiques, et facilitera, plutôt que de l'imposer au risque de la faire échouer, la restructuration inéluctable du réseau.

Les actionnaires des SACI

. collectivités locales et organismes HLM	50%
. entreprises et collecteurs interprofessionnels du logement	25%
. particuliers	25%

Le ministre du logement a affirmé à plusieurs reprises que le Crédit immobilier de France bénéficierait d'un dispositif particulier lui permettant de réussir cette transition. S'agissant du Crédit foncier, un accord avec la Poste et un autre avec l'association française des établissements de crédit (AFEC), devraient lui permettre de passer le cap sans trop d'encombres. Qu'en est-il des SACI ? **Ce dispositif peut être de permettre aux SACI d'exercer une activité fiscalisée, au moins dans un premier temps: votre rapporteur général vous propose un amendement en ce sens.**

Il invite également le gouvernement à la plus grande vigilance– au besoin par un dispositif de surveillance approprié – pour que cette entrée dans la concurrence ne reproduise pas les échecs du passé.

Décision de votre commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

¹ *Sous réserve d'une soumission des "SACI-mères" à la taxe professionnelle, que le délai d'exonération permettra de prévoir en temps utile.*

ARTICLE 9

Institution d'une contribution sur les logements sociaux occupés par des locataires dépassant les plafonds de ressources et d'une contribution sur les produits financiers des organismes HLM

Commentaire : Dans sa rédaction initiale, le présent article instituait un prélèvement annuel -dit « taxe sur les surloyers »- sur les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte, assis sur les logements occupés par des locataires excédant d'au moins 40 % les plafonds de ressources d'une part ainsi qu'un prélèvement sur les produits financiers réalisés en 1995 par les organismes HLM d'autre part. L'Assemblée nationale a substantiellement modifié cet article, en étendant l'assiette et modulant les tarifs du premier prélèvement, et en supprimant le second.

En bouleversant assez profondément l'économie du présent article, l'Assemblée nationale l'a considérablement amélioré. Elle a en effet généralisé de façon équitable et intelligente un prélèvement sur les logements dont les locataires excèdent très largement les plafonds de ressources, mesure qui accompagne le projet de systématisation des surloyers que le Gouvernement soumettra prochainement au Parlement¹. Elle a également supprimé une très mauvaise mesure de prélèvement sur les produits financiers, qui était un encouragement à la dilapidation des fonds en attente d'emploi.

I - LA CONTRIBUTION SUR LES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX DONT LES LOCATAIRES EXCÈDENT LES PLAFONDS DE RESSOURCES

Le présent article crée un article 302 bis Z C dans le code général des impôts. La contribution qu'il institue est une nouveauté dans notre droit fiscal.

¹ *Projet de loi relatif au supplément de loyer de solidarité. n°2319 Assemblée nationale - X législature*

Elle accompagne la mise en place systématique des surloyers, qui se substitue à un régime de liberté de décision des organismes.

A. LE DROIT EN VIGUEUR : UNE LIBERTÉ DONNANT LIEU A DES INÉGALITÉS

La liberté dont jouissent les bailleurs sociaux depuis 1987¹ quant à la fixation des surloyers s'est révélée à l'expérience constituer un blocage à la mise en place de ces suppléments de loyers. Il en est résulté une pratique inégale et globalement minoritaire du surloyer.

1. Une liberté de choix

Obligatoire de 1959 à 1987, le surloyer est devenu facultatif depuis. Pour le mettre en place, chaque organisme doit fixer un barème homogène par immeuble ou groupe d'immeubles, soumis à l'agrément du préfet.

Facultatif, le surloyer n'était pas non plus fiscalisé, comme d'ailleurs l'ensemble des loyers HLM, qui ne font l'objet d'aucun impôt.

Cette liberté avait pour but de donner aux HLM la possibilité de gérer au mieux leur peuplement et leur rentabilité locative, éléments difficiles à apprécier de manière centralisée.

En réalité, la Cour des Comptes l'a bien mis en évidence dans un rapport de 1994², ce processus de décision conduit généralement au refus de la mise en place du surloyer. L'argument principal à l'appui de cette décision est la préférence des organismes pour une certaine mixité sociale dans les immeubles qui garantit l'harmonie du peuplement et assure l'organisme d'une solvabilité minimale des ménages qu'il loge. De plus, quand le surloyer n'existe pas, il est difficile à un conseil d'administration d'organisme, proche de locataires qu'il connaît bien, de l'imposer.

¹ Article 36 de la loi du 23 décembre 1986, codifié L-441-3 dans le code de la construction et de l'habitation.

² Enquêtes sur le logement II - Les organismes d'habitation à loyer modéré - Rapport au Président de la République - Juin 1994 - pages 78 et suivantes.

2. Une pratique disparate et minoritaire

Il en résulte une pratique disparate et minoritaire du surloyer, qui crée une inégalité entre les ménages assujettis et ceux qui ne le sont pas, et surtout une rente de situation au profit des locataires dépassant les plafonds de ressources.

En 1994, la Cour des Comptes évaluait à 300.000 (sur 900.000) le nombre de ménages dépassant les plafonds assujettis à un surloyer. Selon le ministère du logement, 50 % des organismes HLM utilisent le surloyer en France. Cette proportion est de 75 % en Ile-de-France.

Le surloyer moyen est actuellement très modique : 150 francs par mois. La recette globale des surloyers, 400 millions de francs, est à rapprocher du montant total des recettes locatives des HLM (environ 58 milliards de francs, soit 0,7 %)¹. Cette proportion serait elle-même à mettre en relation avec le pourcentage moyen de ressources des ménages situé au-dessus des plafonds. A défaut de cette comparaison, qui serait la plus rigoureuse, on peut rapprocher ces 0,7 % de rentrées locatives des 22,6 % de ménages qui excèdent les plafonds de ressources. On voit donc que le surloyer, disparate, minoritaire, n'est de surcroît pas proportionnel à l'excédent de ressources des ménages.

Proportion de locataires excédant les plafonds de ressources (P)

	Pourcentage	Nombre
R ≥ P	22,6 %	769.000
Dont R ≥ 1,4 P	12,2%	231.000
Dont R ≥ 1,6 P	7,1 %	94.800
Dont R ≥ 1,8 P	1,9 %	64.000

P : plafond de ressources des locataires de logements financés par prêt locatif aidé (PLA) ; R : ressources des ménages

Source : ministère du logement

¹ Le caractère marginal du surloyer est structurel, puisqu'il s'agit d'un supplément de loyer.

Si l'on retient, comme la Cour des Comptes, qu'un tiers des ménages acquitte un surloyer pour un montant global de 400 millions de francs, le surloyer moyen par ménage qui l'acquitte est de 1.560 francs par an. Réparti sur l'ensemble des ménages excédant les plafonds de ressources, il n'est plus que de 520 francs par an.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE : UNE FISCALISATION POUR UNE SYSTÉMATISATION

Le présent article crée une taxe qui tout en n'étant ni assise sur les loyers, ni supportée par les locataires dépassant les plafonds de ressources, devrait conduire les organismes HLM à imposer des surloyers. Cependant, cet enchaînement n'étant pas nécessaire (certains organismes pourraient supporter la taxe sur leurs revenus), il sera accompagné d'une loi rétablissant l'obligation de surloyers en vigueur jusqu'en 1986.

1. L'assiette de la taxe

La contribution est assise sur les logements occupés, au 1er janvier de l'année d'imposition, par des locataires dépassant de 40 % les plafonds des ressources PLA, ces ressources étant calculées au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'imposition.

Dans la rédaction initiale du présent article, le champ d'application comprenait les logements visés par les articles L 35-2, L 441-1 et L 441-3 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire les logements détenus par les organismes HLM (offices, sociétés anonymes et coopératives) et par les sociétés d'économie mixte dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une convention, qu'ils ouvrent droits à l'APL ou qu'ils ont été aidés par l'Etat.

La majorité des logements sociaux était ainsi visée, le parc HLM comprenant 3,250 millions de logements en 1993 et les SEM environ 200.000 sur un total de 3,862 millions de logements sociaux selon le compte du logement.

L'Assemblée nationale a cherché, à juste titre, à étendre l'application de la taxe à l'ensemble du parc social. Certes, le champ d'application prévu initialement recouvre strictement celui des logements susceptibles de faire l'objet d'un surloyer tel que défini par l'article L 441-3,

mais ce champ est plus étroit que celui des logements susceptibles de faire l'objet d'un prêt locatif aidé. Celui-ci est en effet accessible à tout investisseur sans condition de statut, dès lors qu'il obtient une autorisation de la direction départementale de l'équipement sur la base d'un dossier de construction qui contient des contraintes de prix, d'habitabilité, de loyer et de ressources du locataire.

Il convient en effet de viser les logements financés par PLA dès lors qu'ils bénéficient tous d'une subvention analogue de l'Etat. La rédaction de l'Assemblée nationale permet notamment de couvrir les logements de la société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) et ceux des collectivités publiques.

L'Assemblée nationale a néanmoins voulu limiter l'extension de ce champ d'application au parc locatif bénéficiant des subventions les plus lourdes, c'est-à-dire celui qui est financé par un PLA distribué par la Caisse des dépôts et consignations¹. Elle a ainsi fait trois exceptions, essentiellement en faveur des bailleurs privés et des logements intermédiaires :

- les logements financés par le PLA du Crédit foncier, réservé aux particuliers et aux personnes morales privées, qui est beaucoup moins subventionné, puisqu'il ne fait l'objet que d'une bonification², et qui fait l'objet de loyers et de plafonds de ressources supérieurs ;

- les logements améliorés grâce à l'aide de l'ANAH qui, tout en ayant bénéficié de l'aide de l'Etat, appartiennent au parc privé, ne sont pas des logements sociaux au sens strict, et sont généralement loués aux conditions du marché ;

- les immeubles à loyer moyen dans les départements d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte. Contrairement aux logements intermédiaires métropolitains, ces logements bénéficient d'une aide de l'Etat. Ils sont également financés par un PLA spécifique du Crédit foncier.

En outre, les deux premières catégories exemptées de contribution sont d'ores et déjà imposées sur les loyers, à raison du statut des bailleurs concernés.

¹ Le PLA-CDC bénéficie d'une subvention de l'Etat de 12,7 % du prix de l'opération, jusqu'à 20 % pour les PLA très sociaux. Sa durée est de 32 ans et son taux de 5,8 %. Il est adossé sur le livret A des caisses d'épargne rémunéré à 4,5 %. Le montant moyen d'aide publique par PLA est de 150.000 francs.

² Le financement par PLA-CFF est minoritaire au sein des PLA

Enfin, le Gouvernement avait prévu une exception d'ordre général au profit des zones de redynamisation urbaine prévues par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire. **Mais ces zones ne sont pas encore délimitées à ce jour, et l'Assemblée nationale a préféré viser les quartiers dégradés et les grands ensembles prévus par le décret n° 93-203 du 5 février 1993** et limitativement énumérés par son annexe. L'exception peut ainsi facilement entrer en vigueur. Elle concernerait 500.000 logements.

L'assiette ainsi définie paraît couvrir complètement l'objectif visé par le présent article : les logements financés par le PLA de la Caisse des dépôts et consignations, qui sont clairement ceux qui bénéficient de la subvention la plus lourde et dont les loyers sont les plus bas.

2. Le tarif de la contribution

Le tarif de la contribution, qui est fixé à l'unité (par logement, quelle que soit sa surface), varie en fonction de deux critères : le niveau de ressources du locataire et la localisation du logement.

Le niveau de ressources à partir duquel la contribution est due est relativement élevé : 40 % au-dessus du niveau des plafonds PLA, ce qui concerne 231.000 logements au total.

La localisation recouvre exactement le zonage PLA. C'est en fonction de cette répartition, qui comprend quatre zones, que sont définis les différents plafonds de ressources et de loyers permettant d'accéder à un logement HLM.

Tarif de la contribution

	Zone I bis	Zone I	Zone II	Zone III
1,4 P < R < 1,6 P	2.500	2.100	1.700	400
1,6 P < R < 1,8 P	3.750	3.150	2.550	600
R > 1,8 P ⁽¹⁾	5.000	4.200	3.400	800

R : niveau des ressources de l'année n-2

P : plafond de ressources PLA

⁽¹⁾ Cette dernière tranche a été ajoutée par l'Assemblée nationale, par amendement du Gouvernement.

Selon le champ d'application et le barème initialement définis par le Gouvernement, la contribution devait avoir un rendement de 400 millions de francs annuels, soit un niveau équivalent à celui des surloyers actuellement perçus. L'extension du champ d'application et l'ajout d'une tranche au barème par l'Assemblée nationale devraient améliorer ce rendement de 125 millions de francs.

	Parc locatif défini par l'article 9 initial	Par locatif répondant à l'extension du champ d'application par amendement de l'A.N.	Estimation des grands ensembles dégradés
Nombre de logements	3.550.000 ⁽¹⁾	150.000	500.000
Rendement potentiel de la taxation	+ 510 MF ⁽²⁾	+ 20 MF	- 5 MF

(1) H.L.M. et parc conventionné des SEM

(2) Y compris l'amendement du Gouvernement doublant le montant de la contribution pour les locataires dépassant le plafond de ressources de plus de 80 %

Source : service de la législation fiscale

3. Les modalités de liquidation et de recouvrement

Les III à V de l'article 302 bis Z C nouveau mettent en place un système ad hoc de liquidation, paiement et recouvrement de la taxe, qui doit tenir compte de la faiblesse des informations dont disposent les organismes bailleurs sur leurs locataires. Un décret viendra utilement compléter ce dispositif.

Pour liquider la contribution qui pèse sur eux, les propriétaires-bailleurs doivent demander à leurs locataires, qui excédaient de plus de 40 % les plafonds de ressources PLA deux ans auparavant, leur avis d'imposition au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'imposition, c'est-à-dire leur dernier avis d'imposition¹. Cette demande doit avoir lieu avant le 31 janvier de l'année d'imposition.

¹ La déclaration doit avoir lieu avant le 31 mars de l'année n. Le dernier avis d'imposition à l'impôt sur le revenu du locataire, qu'il a reçu au mois de septembre de l'année n-1, concerne bien ses ressources de l'année n-2.

En pratique, les bailleurs seront amenés à demander à tous leurs locataires de vérifier s'ils entrent dans cette catégorie avant, le cas échéant, de leur communiquer leur avis d'imposition. C'est d'ailleurs ce que prévoit le projet de loi créant le supplément de loyer de solidarité.

Les locataires sont tenus de faire cette communication avant le 31 mars suivant.

Les bailleurs disposent alors d'un délai d'un peu plus de cinq mois pour liquider leur contribution. Celle-ci doit être versée au plus tard le 5 septembre, accompagnée de la déclaration. Le recouvrement et les réclamations éventuelles obéissent aux règles de la taxe sur la valeur ajoutée, règles qui sont familières aux organismes dans leurs activités de construction.

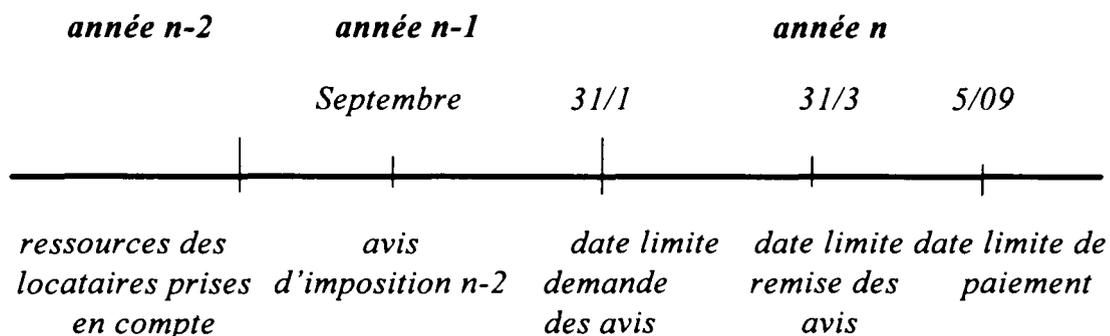
Les sanctions peuvent être de deux natures :

- une contribution au tarif majoré¹, c'est-à-dire celui de la tranche de revenu la plus élevée (1,8 P) pour la zone considérée, si l'organisme n'a pas effectué sa demande d'avis d'imposition. Il suffit d'avoir fait la demande pour y échapper ;

- un redressement, qui peut se produire si les informations détenues directement sur les locataires par les services fiscaux ne recoupent pas celles de la déclaration (et par conséquent, ne correspondent pas au montant attendu de contribution).

Compte tenu de la parfaite information des services fiscaux, le recouvrement de cette contribution ne devrait guère poser de difficultés.

Séquences de la contribution (*n* : *année d'imposition*)



¹ et non au "taux" majoré, selon l'actuelle rédaction de l'article. Votre rapporteur général vous propose un amendement rédactionnel sur ce point.

C. APPRÉCIATION DU DISPOSITIF

Excellent dans son principe comme dans les modalités définies par l'Assemblée nationale, **ce dispositif doit permettre de lutter contre les blocages du parcours résidentiel**. Il pourra rencontrer des difficultés, à ne pas surestimer.

1. Un dispositif de lutte contre le blocage de la mobilité résidentielle

L'enquête-logement de 1992 a mis en évidence un blocage dramatique du parcours résidentiel des ménages, qui n'est pas étranger à l'accroissement des besoins en logements sociaux. Il serait inexact d'attribuer ce blocage à la suppression de l'obligation des surloyers par la loi de 1986. Mais celle-ci s'est révélée être un facteur aggravant dans les inconstances de la fin des années 1980.

La cause fondamentale de ce blocage est le recul de l'accession à la propriété. Entre 1984 et 1988, 368.000 locataires HLM avaient accédé à la propriété. Ils n'étaient plus que 210.000 (- 43 %) entre 1988 et 1992. Par contrecoup, les HLM ont accueilli 86.000 ménages de moins dans cette période que dans la période précédente, avec un taux de renouvellement dérisoire de 4,1 % des logements.

Certes, la diminution drastique du nombre de prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) dans cette période a eu un effet désastreux : 146.000 locataires HLM avaient accédé grâce au PAP entre 1984 et 1988, ils n'étaient plus que 52.000 de 1988 à 1992. Mais cette chute s'est accompagnée de la forte hausse des prix réels de vente, observable entre 1985 et 1990, rendant très difficile une opération d'accession pour les ménages modestes et moyens, compte tenu de taux d'intérêt réels égaux à 6 %.

L'avantage relatif dont bénéficient les locataires de logements sociaux par rapport au marché s'est accru considérablement de ce fait, tant vis-à-vis des prix d'achat de logements que vis-à-vis -dans une moindre mesure- des loyers¹. C'est à ce stade que l'absence de surloyer a joué un rôle aggravant : les ménages aisés vivant en HLM bénéficient d'une rente de situation fortement accrue par défaut. Même s'ils peuvent accéder ou louer

¹ Par exemple, le loyer mensuel moyen à Paris pour une nouvelle location est couramment de 90 francs par mètre carré, alors que le plafond PLA est de 35 francs par mètre carré.

dans le secteur libre, ils n'y ont aucun intérêt, d'autant que les progrès en construction et réhabilitation des logements sociaux ont rendu leur attrait proche des logements du secteur libre.

On comprend dès lors pourquoi ce dispositif peut contribuer à dégeler au moins partiellement la situation. Les 231.000 ménages concernés par le surloyer, tout en n'étant pas obligés de quitter les lieux, y seront incités, car **leur pouvoir d'achat en logements est augmenté grâce au prêt sans intérêt** (voir le commentaire de l'article 7), **tandis que leur taux d'effort locatif sera également augmenté**. Cette incitation ne peut fonctionner qu'à condition que la contribution prévue s'accompagne d'une généralisation des surloyers. A défaut d'une telle obligation, les organismes dont la situation financière est bonne, notamment parce qu'ils logent des ménages aisés, seraient tentés de ne pas répercuter la taxe et l'efficacité du dispositif souffrirait d'une fuite importante.

Il est bien entendu difficile d'apprécier l'impact probable de ce dispositif d'autant que les bailleurs sociaux tenteront - légitimement de leur point de vue - de le limiter. De plus, le surloyer ne permettra pas -cela n'aurait pas été souhaitable- de rapprocher très sensiblement le niveau des loyers HLM les plus élevés à celui des loyers du marché, ni a fortiori de celui des prix d'achat.

2. Des difficultés réelles, mais à ne pas surestimer

La création de cette charge supplémentaire sur les bailleurs sociaux et leurs locataires pose trois difficultés principales : elle pénalise les organismes qui pratiquaient déjà le surloyer, elle pèsera sur la trésorerie des HLM, elle limitera les marges de manoeuvre des organismes dans la construction et la réhabilitation.

Les organismes qui imposaient déjà le supplément de loyers, comme la plupart des sociétés anonymes d'HLM¹, sont pénalisés par cette taxe qu'ils ne pourront pas répercuter à moins d'un nouveau supplément de loyer qui ne peut qu'être mal compris des locataires. Ainsi l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) de Paris, qui encaisse 60 millions de francs de surloyers (soit 15 % de la recette totale actuelle) devra acquitter 25 millions de francs de taxe qui paraissent devoir s'imputer sur cette recette déjà existante. Il ne faut cependant pas surestimer cette difficulté : si elle est

¹ Selon l'Union des HLM, la taxe devra être acquittée pour moitié par les organismes pratiquant déjà le surloyer.

répercutée, la contribution provoquera des hausses de loyers moindres que pour les organismes ne pratiquant pas déjà le surloyer¹.

En second lieu, il est à peu près certain que la nouvelle taxe pèsera sur la trésorerie des organismes qui, tout en étant relativement abondante, (sept mois de loyers pour les offices, 10 pour les sociétés anonymes en 1993, soit 39,5 milliards de francs), n'en est pas moins en dégradation (les chiffres de 1990 étaient respectivement de 7,8 mois, 12,1 mois et 37,4 milliards de francs). La raison principale est que les organismes devront acquitter la contribution en bloc alors qu'ils chercheront à la répercuter progressivement sur les loyers (il est peu probable que la future loi les oblige à relever brutalement leurs loyers).

Enfin, bien que le ministère du logement ait affirmé que cette taxe servirait à financer la ligne de construction et de réhabilitation des logements sociaux (PLA-PALULOS), l'absence d'affectation comptable en ce sens permet d'en douter. C'est pourquoi on pourrait proposer d'affecter le produit de cette taxe au financement d'une action en faveur de l'accueil dans le parc social des ménages les plus démunis (percevant moins de 60 % du plafond PLA), en finançant les fonds de solidarité logement ou les PLA-très sociaux. Cela pourrait permettre de réduire à due concurrence les crédits du ministère du logement destinés à ces fins. Cette idée, conforme à la volonté du Gouvernement de faire du surloyer une contribution de "solidarité", serait susceptible de le faire mieux admettre des locataires.

II - LE PRÉLÈVEMENT SUR LES PRODUITS FINANCIERS

Le B du présent article prévoyait un prélèvement sur les produits de trésorerie des organismes HLM. Son taux était de 33,33 %. Ce prélèvement devait être limité à la seule année 1996, sur les produits de l'exercice 1995.

¹ Soit un ménage (couple avec deux enfants) acquittant le loyer plafond à Paris de 35 francs par mètre carré, occupant un logement de 100 mètres carrés. Loyer total : 42.000 francs. Il dépasse de 80 % le plafond PLA, soit un revenu net annuel de 354.699 francs. S'il ne paie pas de surloyer, la hausse de 5.000 francs représente 12 % du loyer initial. S'il paie déjà un surloyer, l'organisme ne répercutera que partiellement la contribution (dans le cas de l'OPAC de Paris, la recette de surloyers devrait augmenter de 42 %). Si on retient une hausse de 42 % d'un surloyer de 5.000 francs, on obtient 2.100 francs. La hausse totale du loyer n'est que de 4,5 %. Même dans ce cas extrême, le loyer demeure très avantageux (14 % de taux d'effort) pour un ménage bénéficiant d'un tel niveau de ressources.

Les assujettis étaient l'ensemble des organismes HLM (offices, sociétés anonymes, coopératives, fondations) à l'exception des sociétés anonymes de crédit immobilier.

L'assiette était constituée de l'ensemble des revenus provenant des placements financiers, tels qu'ils sont définis par le plan comptable général, y compris les plus-values latentes sur OPCVM de capitalisation investis en titres de trésorerie.

Compte tenu du niveau atteint par les produits financiers en 1994, le montant de cette contribution était estimé à 600 millions de francs.

Evolution des produits de trésorerie des HLM depuis 1990

(En milliers de francs)

	1990	1991	1992	1993
Offices	1043,0	914,8	1105,8	986,9
Sociétés anonymes	1667,9	1421,0	1337,5	1199,1
TOTAL	2610,9	2335,8	2343,3	2186,0

Source : ministère du logement

Ce prélèvement était hautement contestable, pour des raisons circonstancielles, mais plus encore sur le principe même.

D'un point de vue conjoncturel, il était relativement malvenu. La situation de trésorerie des HLM, tout en restant satisfaisante, est en voie de dégradation du fait de l'importance des charges financières et des effets de l'arrivée à échéance pour la plupart des immeubles de l'exonération de taxe sur le foncier bâti. De plus, la situation est très variable selon les organismes, et ce prélèvement aurait pu créer des difficultés sérieuses à certains d'entre eux.

Surtout, le principe même de ce prélèvement était une faute de raisonnement. Le précédent gouvernement avait, à juste titre, tenté d'accroître l'autonomie financière des organismes par deux mesures :

- la suppression de l'obligation du placement de leur trésorerie sur le livret A¹. En contrepartie, les organismes ont autofinancé pour 184 millions de francs de réhabilitation et de qualité de service en 1994 ;

- l'obligation d'une politique commerciale de vente de logements. En 1994, un peu plus de 4.000 logements ont ainsi été cédés par les HLM.

Ce prélèvement aurait été fortement désresponsabilisant pour les organismes, particulièrement pour ceux qui s'étaient efforcés d'avoir une gestion financière performante afin d'accroître leurs marges de manoeuvre dans la construction et la réhabilitation.

De nombreux députés ont exprimé leur désaccord, dont Raymond Lamontagne, rapporteur spécial des crédits du logement, auteur d'un amendement de suppression.

Le Gouvernement a finalement préféré retiré ce prélèvement, qui aurait encouragé les organismes à dilapider leurs ressources plutôt qu'à les gérer.

Décision de votre commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

¹ Décret n° 93-1414 du 30 décembre 1993 (JO du 31/12/1993) abrogeant les articles 1, 2, 4 et 5 du décret n° 90-213 du 9 mars 1990, dit "décret trésorerie".

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9***Modification du régime d'exonération des droits de première mutation à titre gratuit en faveur des logements locatifs anciens**

Commentaire : Le présent article supprime l'obligation de détention de deux ans pour les acquéreurs de logements locatifs anciens qui souhaitent bénéficier, jusqu'au 31 décembre 1996, d'une exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit.

A l'initiative de votre commission des finances, la loi de finances rectificative de l'été 1995 a introduit un dispositif d'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour les personnes qui, entre le 1er août 1995 et le 31 décembre 1996, acquièrent un logement ancien qu'elles donnent en location.

L'objectif de ce dispositif est d'accompagner la réduction transitoire des droits de mutation à titre onéreux, afin de tenter de relancer les transactions sur le marché du logement ancien, dont la bonne tenue se répercute sur le marché du logement neuf (entre un quart et un tiers des cessions de logements anciens donnent lieu à des achats de logements neufs).

Le régime de cette exonération est relativement contraignant, afin de favoriser le logement locatif intermédiaire.

Le champ d'application couvre les logements anciens acquis à compter du 1er août 1995. La date d'acquisition est celle de l'acte authentique. La notion de logement ancien s'applique à toute habitation sortie du champ d'application de la TVA ; c'est-à-dire tout logement construit depuis plus de cinq ans, ou déjà vendu une fois s'il n'a pas été acheté par un marchand de biens.

Ses effets expirent le 31 décembre 1996.

L'exonération est subordonnée à trois conditions d'application.

La première est une obligation de détention du bien pendant au moins deux ans avant la première transmission. Ce délai n'est pas opposable au contribuable en cas de décès

La deuxième est que le logement doit être affecté à la résidence principale d'un locataire pour une durée de neuf ans. Le propriétaire doit s'y engager dans les mêmes conditions que pour les dispositifs fiscaux qui exigent ce type d'engagement (par exemple le régime Quilès-Méhaignerie exige un engagement de six ans), ces conditions étant fixées par décret. L'obligation de respect du délai peut se transmettre à un donataire (le cas échéant à un héritier) si la durée de neuf ans n'est pas expirée au moment de la donation. Cette possibilité permet aux contribuables de ne pas attendre le délai de neuf ans avant d'effectuer une donation. Elle confère ainsi son efficacité au dispositif et facilite les mutations entre vifs.. Par ailleurs, la location doit prendre effet dans les six mois de l'acquisition, délai bref mais qui permet de réduire la vacance.

La troisième condition est que la location doit obéir à un plafonnement du loyer et des ressources du locataire selon le barème en vigueur pour bénéficier du régime "Quilès" (article 199 decies B du code général des impôts). En 1995, ce barème est le suivant :

	Plafond de loyer annuel	Plafond de ressources annuel	
		Personne seule	Couple marié
Ile-de-France	809 F/m ²	153.930 F	307.860 F
Autres régions	576 F/m ²	119.050 F	238.100 F

Le plafond de loyer est revalorisé annuellement en fonction de l'indice INSEE du coût de la construction, le plafond de ressources en fonction du barème de l'impôt sur le revenu. Ce plafonnement correspond aux exigences des logements intermédiaires. La location ne peut être conclue avec un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable.

Enfin, le montant de l'exonération subit un double plafonnement. D'une part, elle ne porte que sur les trois quarts de la valeur vénale. La fraction de trois quarts est la même que celle prévue par l'article 793 du code général des impôts pour les biens forestiers et agricoles (groupements forestiers, groupements fonciers agricoles, bois et forêts...). D'autre part, l'exonération est plafonnée à 300.000 francs par part reçue par chacun des donataires, héritiers ou légataires ; et il est tenu compte pour l'appréciation de ce plafond de l'ensemble des transmissions à titre gratuit consentis par la même personne.

Le plafond ainsi défini peut se cumuler avec l'abattement général prévu par l'article 779 du code général des impôts (300.000 francs pour les enfants, 330.000 pour le conjoint survivant). Une même personne peut recevoir plusieurs biens de personnes différentes : en ce cas, le plafond de 300.000 francs s'apprécie pour chaque donation. En revanche, il n'est pas possible de le multiplier si une même personne consent plusieurs donations : dans ce cas, le plafond tient compte de l'ensemble des transmissions à titre gratuit.

Exemple chiffré

Soit un immeuble d'une valeur d'1 million de francs à la date de la donation à deux enfants (deux parts de 500.000 F)

	Situation de droit commun	Situation 6° de l'art. 793 CGI
Part taxable brute	500.000	500.000
Exonération des trois quart de la valeur vénale	-	-375.000
plafonnée à 300.000 F	-	-300.000
Part taxable après exonération	500.000	200.000
Abattement de droit commun	-300.000	-300.000
Part taxable nette	200.0000	0
Droits à payer	28.750	0
dont tranche 1. 50.000 x 5 %	2.500	-
2. 25.000 x 10 %	2.500	-
3 25.000 x 15 %	3.750	-
4. 100.000 x 20 %	20.000	-

Bien que relativement avantageux et assez bien accueilli par les spécialistes, ce dispositif a été jugé trop compliqué.

C'est pourquoi votre rapporteur général préconise le retrait de la condition de détention de deux ans après l'acquisition. Celle-ci n'est pas une contrainte déterminante quant à l'intérêt de ce régime pour la politique du logement. Elle peut en revanche jouer un rôle répulsif à l'égard des acquéreurs potentiels, qui peuvent souhaiter réaliser la donation dès que possible.

Tel est l'objet du présent article additionnel.

Votre rapporteur général invite par ailleurs le Gouvernement à faire diligence dans l'adoption du décret d'application prévu par le 6° de l'article 793, afin de rendre opérationnel le dispositif.

Décision de la commission : Votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel.

4. Fiscalité directe locale

ARTICLE 10

Aménagement des modalités de calcul du dégrèvement de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée

Commentaire : S'inscrivant dans le prolongement d'un débat ouvert l'an dernier, le présent article retrace le premier volet des dispositions proposées par le projet de loi de finances en matière de taxe professionnelle.

A cet effet, il prévoit de modifier le mécanisme de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée sur deux points importants :

- d'une part, il pérennise le système de taux de plafonnement différenciés institué à titre provisoire pour 1995,

- d'autre part, il neutralise les conséquences sur le montant des dégrèvements pris en charge par l'Etat, des relèvements de taux de taxe professionnelle décidés par les collectivités à partir de 1995.

Combinées avec les dispositions de l'article 11, qui institue une cotisation minimum de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, ces propositions constituent un ensemble cohérent qui, sans que cela apparaisse de façon explicite, semble poser les premiers jalons d'une réforme de la taxe professionnelle, articulée autour de deux préoccupations :

- dédoubler l'assiette de la taxe professionnelle, en introduisant un système d'encadrement par rapport à la valeur ajoutée,

- amorcer la décrue de l'implication financière de l'Etat, au détriment immédiat des entreprises mais qui, implicitement, va accroître la pression que celles-ci exercent sur les collectivités locales.

I - UN RENDEZ-VOUS ORGANISE

Les problèmes budgétaires que pose la taxe professionnelle ont déjà fait l'objet de nombreux débats, et votre rapporteur général se contentera donc d'en rappeler brièvement les termes.

Ressource importante pour les collectivités locales, la taxe professionnelle se calcule en principe au niveau de chaque établissement. Elle résulte normalement de l'application d'un taux, voté par la collectivité concernée, sur une base regroupant la masse salariale et la valeur locative des immobilisations.

Toutefois, cette assiette s'est rapidement révélée excessivement pénalisante pour certaines entreprises et l'Etat a été amené, au fil du temps, à mettre en place des dispositifs budgétaires permettant d'atténuer le poids de cette charge fiscale. Cette démarche a d'ailleurs trouvé une nouvelle dimension à partir de 1987, avec deux séries d'ajustements :

- l'institution d'un abattement forfaitaire de 16 % sur les bases,
- la réduction progressive du taux de plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

Sur ces bases, le système a lentement dérivé, comme en témoignent quelques données chiffrées relatives à la période récente. Entre 1987 et 1994 :

- sous l'effet combiné de l'évolution des bases (2/3) et des relèvements de taux (1/3), le montant réclamé aux contribuables ⁽¹⁾ a progressé de 82 % pour atteindre 149 milliards de francs. Mais, le produit qu'ils ont effectivement acquitté n'a progressé "que" de 53,2 % pour s'établir à 112,6 milliards,

- le montant réellement perçu par les collectivités locales au titre de la taxe professionnelle et des taxes annexes s'est accru de 56,3 % et représente 146,8 milliards à la fin de 1994,

- **l'ajustement a en fait été opéré par l'Etat.** La charge nette qu'il supporte au titre des compensations et dégrèvements a pratiquement doublé sur la période considérée, pour atteindre 48,6 milliards. Le budget assume donc, en fait, le tiers de cet impôt.

¹ *Taxe principale, taxes additionnelles, frais d'assiette et de dégrèvement.*

Dans ce mouvement, **les dégrèvements accordés au titre du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée prennent une place déterminante. Représentant 27 milliards de francs en 1994, ils ont été multipliés par 6 depuis 1990.** Ce phénomène s'est d'ailleurs très nettement accéléré en fin de période, en raison de la crise économique.

Certes, dès 1992, l'Etat a tenté de maîtriser cette évolution et soumis au Parlement des mesures ponctuelles ayant un but strictement budgétaire.

Les dispositions de l'article 17 de la loi de finances pour 1995, qui s'inscrivent dans cette lignée, comportaient ainsi deux mesures :

- d'une part, une limitation à 500 millions de francs au lieu de 1 milliard, du montant du dégrèvement susceptible d'être obtenu par une même entreprise au titre du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée ;

- d'autre part, un relèvement de 3,5 % à 4 % du taux de plafonnement, pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires excédant 140 millions de francs.

L'an dernier, votre commission des finances s'était inquiétée des conséquences économiques de ce relèvement, qui revenait à solliciter les entreprises souffrant déjà le plus du poids de la taxe professionnelle. Aussi, et sur sa proposition, le Sénat avait obtenu deux aménagements :

- d'une part, l'apparition d'une tranche de plafonnement intermédiaire à 3,8 %, afin d'atténuer l'effet de seuil pour les entreprises de taille moyenne,

- d'autre part, une application du dispositif limitée à la seule année 1995, ce qui revenait à organiser une clause de rendez-vous dans l'atteinte d'une solution économiquement et techniquement plus satisfaisante.

Dans l'intervalle, le gouvernement devait ainsi procéder à diverses simulations portant sur des aménagements alternatifs dont les contours ont été fixés par les dispositions de l'article 18 de la loi de finances pour 1995, et dont les résultats ont été communiqués au Parlement à la fin du mois d'octobre dernier.

II - LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article s'analyse donc comme le premier élément de la réponse apportée par le gouvernement.

A cet effet, il comporte deux dispositions importantes que l'Assemblée nationale a complétées en imposant au gouvernement de produire, à brève échéance, un rapport d'évaluation.

A. LA PÉRENNISATION DU SYSTÈME DE TAUX DIFFÉRENCIÉS DE PLAFONNEMENT PAR RAPPORT A LA VALEUR AJOUTÉE

La première mesure envisagée par le présent article est de rendre définitif le régime de taux de plafonnement différencié institué à titre provisoire pour l'année 1995.

A l'avenir, le dégrèvement pris en charge par l'Etat serait donc durablement évalué par référence aux taux suivants :

Entreprises réalisant un chiffre d'affaires	Taux du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée
Inférieur à 140 millions de francs (MF)	3,5 %
Compris entre 140 MF et 500 MF	3,8 %
Supérieur à 500 MF	4,0 %

Bien que relativement théoriques, les données figurant dans le rapport remis au Parlement en application de l'article 18 de la loi de finances pour 1995 fournissent cependant un premier éclairage des conséquences d'un tel système.

• Il est certain qu'au plan budgétaire, l'objectif poursuivi a été atteint, comme le souligne d'emblée ce rapport : *"Le coût du plafonnement des cotisations qui s'élevait à 29,7 milliards de francs pour les impositions*

établies au titre des 1994 sera ainsi contenu pour les impositions établies au titre de 1995, à 28,8 milliards de francs alors qu'il aurait atteint 33,3 milliards de francs à législation inchangée".

La reconduction du dispositif permet de conforter cette situation. Le coût budgétaire du dégrèvement devrait se stabiliser à 27,1 milliards l'an prochain. Parallèlement, le compte d'avance aux collectivités locales enregistrera une recette complémentaire de 2 milliards de francs, ce qui atténue d'autant son déficit structurel.

• L'effet économique de la mesure est évidemment moins favorable

Selon les données fournies par le ministère, le dispositif issu de l'article 17 de la loi de finances pour 1995 a, comme on pouvait s'y attendre, **des effets extrêmement concentrés**. Mais il est toutefois difficile de dissocier l'impact des taux différenciés de celui de la réduction, à 500 millions de francs, du plafonnement du dégrèvement en valeur absolue.

Sous cette importante réserve, il ressort donc que ce dispositif pénalise 3.812 entreprises, soit 1,6 % du total des bénéficiaires du plafonnement, qui supportent ainsi une charge fiscale supplémentaire de 4,25 milliards de francs. Les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 500 millions de francs sont particulièrement concernées : représentant 28,5 % des entreprises pénalisées, elles assument 87 % de la surcharge fiscale.

Enfin, 73 % de l'effort total est supporté par 1.364 entreprises relevant des secteurs de la production et distribution d'énergie, des transports et télécommunications et des industries de biens intermédiaires et d'équipement. Or, si les deux premiers secteurs sont particulièrement concernés par la mesure relative au plafonnement en valeur absolue, le régime de taux différencié affecte, quant à lui, massivement le coeur de notre appareil industriel exportateur.

B. UNE NEUTRALISATION DES EFFETS INDUIT PAR LES RELEVEMENTS DE TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE DÉCIDÉS PAR LES COLLECTIVITÉS A COMPTER DE 1995

Cette seconde mesure est plus novatrice et tente de mettre une borne à l'implication financière de l'Etat dans le mécanisme de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée.

En effet, pour les impositions établies à partir de 1996, le dégrèvement pris en charge par l'Etat sera calculé à partir d'une **cotisation de**

taxe professionnelle "fictive", évaluée à partir des taux votés par la commune, le département et la région au titre de l'année 1995. En d'autres termes, pour l'avenir, le budget général n'assumera plus l'augmentation du montant des dégrèvements résultant des hausses de taux décidées par les collectivités territoriales.

On notera que le principe de ce "gel" du taux de référence s'applique également pour les contributions annexées à la taxe professionnelle, telles la cotisation de péréquation et les taxes spéciales d'équipement prélevées localement¹. Cette extension est cohérente avec la philosophie de la mesure, ces taxes additionnelles étant normalement prises en compte au regard du mécanisme de plafonnement.

De même, une série de dispositions, complétée par l'Assemblée nationale, précise le taux de référence à retenir dans des situations où intervient un groupement de communes.

Les structures intercommunales à taxe professionnelle unique (syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de villes de plein droit, communautés de communes, districts et communautés urbaines sur option) connaissent, le cas échéant, une phase d'unification des taux de taxe professionnelle proportionnée à l'écart entre la commune la moins imposée et la commune la plus imposée à la date de création du groupement.

Pendant cette période, les taux pratiqués par les communes situées en-dessous de la moyenne communautaire augmentent régulièrement sans pour autant que cette progression procède d'une décision du conseil communautaire.

Dès lors, il est normal que le taux de taxe professionnelle issu, une année, de la mise en oeuvre du processus d'unification fiscale d'une structure intercommunale continue d'être pris en compte pour le calcul de la compensation versée par l'Etat.

Tel est l'objet des phrases ajoutées, sur amendement du gouvernement, au troisième alinéa du paragraphe I ter de l'article 1647 B sexies du code général des impôts qui écartent, dans la situation précise évoquée ci-dessus, le principe du gel du taux au niveau atteint en 1995.

La rédaction proposée permet également de viser le cas, plus complexe, où, pendant la phase d'unification des taux, le groupement déciderait de relever le taux moyen. Les contribuables des communes se trouvant sous la moyenne voient alors leur taux de taxe professionnelle augmenter d'une part pour des motifs liés à l'unification, d'autre part du fait de la décision d'augmentation prise par le conseil communautaire. Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, la fraction de l'accroissement de taxe professionnelle lié à la décision de l'exécutif du groupement est neutralisée, seule celle liée au processus d'unification entrant en ligne de compte pour le calcul de la compensation versée par l'Etat.

¹ Région Ile-de-France, Etablissement public foncier du Puy-de-Dôme, Etablissement public d'aménagement de la Basse Seine, Etablissement public de la métropole Lorraine et Etablissement public foncier du Nord/Pas-de-Calais.

Concrètement, les entreprises désirant bénéficier d'un dégrèvement au titre du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée devront reconstituer, pour chacun de leur établissement, une cotisation théorique de taxe professionnelle résultant de l'application, sur la base réelle de l'année considérée, des taux en vigueur en 1995. Puis, la somme de ces cotisations "fictives" sera ensuite rapportée à la valeur ajoutée effective de l'entreprise pour calculer le montant du dégrèvement pris en charge par l'Etat.

Cette modification n'affecte en rien le produit de l'impôt destiné à la collectivité locale ni le droit pour cette dernière de modifier librement son taux de taxe professionnelle. Mais il est évident que l'entreprise devra désormais assumer intégralement les conséquences d'une augmentation de la pression fiscale locale.

Dès 1996, ce dispositif permet à l'Etat d'alléger ces charges de 1,2 milliard de francs, par l'intermédiaire d'une réduction du déficit du compte d'avances aux collectivités locales.

C. UN NOUVEAU RAPPORT D'ÉVALUATION

L'Assemblée nationale s'est donc légitimement inquiétée des conséquences de ce désengagement de l'Etat, et du transfert sur les entreprises.

Dans cette optique, elle a donc introduit une disposition imposant au gouvernement de réaliser une étude d'impact sur les conséquences de ce "gel" des taux, et d'examiner la répartition de cette charge supplémentaire entre entreprises et collectivités locales. Formalisés dans un rapport qui devra être remis au Parlement avant le dépôt du projet de loi de finances pour 1997, ces travaux d'évaluation devront notamment faire ressortir :

- d'une part, les données économiques et financières d'un tel partage,
- d'autre part, les procédures susceptibles d'être mises en oeuvre pour l'opérer,
- enfin, le montant total des allègements de taxe professionnelle décidés par l'Etat depuis 1986, et l'évolution des compensations apportées aux collectivités locales à ce titre au cours de la même période.

Ces éléments d'informations demandés par l'Assemblée nationale rejoignent ainsi une préoccupation que votre commission avait exprimée l'an dernier. Ils devraient ainsi permettre de faire émerger une solution

économiquement et financièrement équilibrée tenant compte simultanément des préoccupations légitimes de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

D'emblée, votre commission des finances regrette vivement qu'il soit aujourd'hui proposé de **cumuler des dispositifs hier envisagés comme alternatifs**. Elle relève d'ailleurs que la combinaison des deux mesures du présent article devrait alimenter des effets multiplicateurs dont les conséquences réelles ne sont pas mesurables.

Une seule chose est certaine : l'effet sur certaines entreprises s'avère massif et ne pourra que s'accroître. Or, par définition, cet enchaînement affecte exclusivement des entreprises dont la cotisation de taxe professionnelle est déjà très lourde par rapport à leur valeur ajoutée.

Calculé sur les données de 1994, avec une hypothèse de "gel" du taux de 1993, **l'exemple réel** suivant illustre de façon très concrète l'effort ainsi demandé, et ses différentes composantes.

• Les données

(En francs)

	Cotisation TP 94 avant gel des taux (base 1994 x taux 1994)	Cotisation TP 94 après gel des taux (base 1994 x taux année de référence 1993)
Établissement a	30 201 679	29 540 182
Établissement b	34 341 903	33 962 259
Établissement c	14 229 671	13 429 124
Établissement d	126 315	126 315
	78 899 568	77 057 880

3,5 % de la valeur ajoutée de la société : 39 655 243
4 % de la valeur ajoutée de la société : 45 320 277

• Les conséquences

	Plafonnement à 3,5 %		Plafonnement à 4 %	
	Avant gel des taux	Après gel des taux	Avant gel des taux	Après gel des taux
Participation de l'Etat	39 244 325	37 402 637	33 579 291	31 737 603
coût pour la société	39 655 243	41 496 931	45 320 277	47 161 965
Total	78 899 568	78 899 568	78 899 568	78 899 568

Par application combinée du relèvement du taux du plafonnement de 3,5 % à 4 % et du gel des taux pour le calcul de ce plafonnement, la cotisation de l'entreprise passe, toutes choses égales par ailleurs, de 39,6 millions à 47,1 millions de francs, soit un ressaut de 19 %.

Toutefois, il est certain que les deux aspects du dispositif posent des problèmes de nature profondément différente.

1. Le gel du taux de taxe professionnelle retenu pour calculer la cotisation faisant l'objet du dégrèvement met très clairement fin à un dispositif d'alimentation automatique de la dépense publique.

A l'heure actuelle, il est certain que l'Etat assume des charges résultant de décisions qui lui échappent complètement. Dans certaines circonstances très ponctuelles, cet enchaînement peut neutraliser l'équilibre des forces entre les autres intervenants : pour une entreprise plafonnée, l'augmentation du taux de taxe professionnelle décidée par la collectivité locale est sans conséquence, puisque c'est l'Etat qui assume le supplément d'impôt.

Aussi est-il parfaitement légitime que l'Etat désire stopper un enchaînement particulièrement coûteux pour lui. **Cette décision peut être douloureuse pour les entreprises, mais elle place également les collectivités locales dans une situation inconfortable.** Toutefois, pour un bon fonctionnement de la démocratie, un rapprochement entre le décideur et le payeur n'est pas en soi inutile, et il est probable qu'à l'avenir, les relèvements de taux décidés par les collectivités devront sans doute faire l'objet d'un plus grand effort de pédagogie et d'explication en direction des contribuables jusqu'alors plafonnés.

Toutefois, si le principe de ce "gel" est acceptable, il ne doit pas conduire l'Etat à se désintéresser du problème que pose aux collectivités locales l'assiette actuelle de la taxe professionnelle.

2. Le relèvement différencié du taux de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée pose en revanche un problème de nature purement économique : celui de l'adéquation entre le poids de l'impôt, calculé à partir des bases actuelles, et la richesse effectivement créée par l'entreprise

En effet, tout le monde s'accorde pour souligner le caractère quelque peu dépassé de l'assiette actuelle de la taxe professionnelle, et pour admettre la nécessité de préserver les entreprises dont le processus de production fait massivement appel à l'investissement et à l'emploi. Le mécanisme de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée répond donc à cet objectif.

Certes, le "bon" taux de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée peut rester un sujet de débat. Mais on ne peut ignorer qu'entre 1987 et 1992 les gouvernements successifs ont implicitement admis qu'un taux de 3,5 % constituait l'objectif à atteindre, rejoignant en cela les conclusions de notre excellent collègue René Ballayer, dans son rapport d'août 1987.

En revanche, les justifications économiques d'un taux de plafonnement différencié selon le chiffre d'affaires sont à l'évidence assez incertaines, sauf à démontrer qu'il existe un rapport direct entre la taille de l'entreprise et sa rentabilité relative. Organisé à titre temporaire l'an dernier, en vue de moduler un effort ponctuel demandé aux entreprises, un tel système perd toute légitimité s'il doit devenir définitif et de surcroît, peut alors alimenter des effets pervers. Ainsi :

- une faible progression de chiffre d'affaires peut avoir des conséquences lourdes, voire disproportionnées, en terme de taxe professionnelle, s'il doit conduire à franchir un seuil ;

- pour éviter cet enchaînement, les entreprises moyennes en croissance peuvent être incitées à se scinder en plusieurs entités juridiques pour éviter le franchissement du seuil.

En fait, si le taux de plafonnement économiquement acceptable est une donnée qui peut se discuter, il est en revanche indispensable de revenir rapidement à un taux uniforme, indépendant de la taille de l'entreprise.

A cet égard, votre commission des finances note que lors du débat devant l'Assemblée nationale, le ministre de l'économie et des finances a admis le caractère "*peu satisfaisant*" du système de taux différencié, et

réaffirmé la volonté du gouvernement d'engager la réforme de la taxe professionnelle¹.

Votre commission des finances prend acte de cette déclaration. Elle souhaite soutenir le gouvernement dans son effort de maîtrise des dépenses budgétaires, et elle reconnaît la nécessité de mettre fin à la dérive automatique du coût des dégrèvements de taxe professionnelle. Aussi vous proposera-t-elle d'accepter le principe d'une neutralisation des conséquences budgétaires des relèvements de taux votés par les collectivités.

Mais elle regrette toutefois que l'approche strictement budgétaire prenne le pas sur les aspects économiques de l'impôt, et réaffirme son souci de revenir rapidement à un taux uniforme de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée cohérent avec la capacité réelle des entreprises.

Aussi, et fidèle à la démarche qu'elle avait adoptée l'an dernier, elle vous proposera de fixer dès maintenant par amendement une borne temporelle au mécanisme discutable de taux de plafonnement différencié, et donc d'indiquer clairement aux entreprises qu'il ne s'agit que d'une mesure "conjoncturelle" justifiée par la nécessité de maîtriser les déficits publics. Elle vous suggère ainsi de le laisser survivre jusqu'à la fin de 1997, organisant ainsi une nouvelle "clause de rendez-vous" à l'occasion du projet de loi de finances pour 1998.

De même, elle vous demandera, **par amendement,** de compléter le contenu du rapport prévu par l'Assemblée nationale. Il lui paraît en effet indispensable d'évaluer rapidement quel est le taux de plafonnement pertinent au regard des impératifs de compétitivité des entreprises, pour que l'approche économique puisse enfin reprendre le pas sur les préoccupations budgétaires.

Ces deux propositions devraient ainsi inciter le Gouvernement à accélérer sa réflexion sur le problème essentiel de la réforme de la taxe professionnelle.

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

¹ *Journal officiel - Débat de l'Assemblée nationale, 3ème séance du 20 octobre 1995, page 2187.*

*ARTICLE 11***Cotisation minimum de taxe professionnelle**

Commentaire : Aménagé par l'Assemblée nationale, cet article retrace le deuxième volet du dispositif envisagé en matière de taxe professionnelle. Reprenant une suggestion formulée de longue date, il institue une cotisation minimum, représentant 0,35 % de la valeur ajoutée de l'entreprise, et dont le produit sera affecté au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Au-delà de son effet budgétaire -encore limité- cette mesure constitue une innovation majeure. En organisant un dispositif symétrique du mécanisme de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée, elle pose ainsi la base d'un système d'encadrement de la taxe professionnelle fondé sur une nouvelle donnée économique s'appréciant au niveau de l'entreprise.

I - UNE INNOVATION IMPORTANTE

Le principe d'une cotisation minimum de taxe professionnelle n'est pas en soi une nouveauté. Ainsi, la base imposable du **principal établissement** d'un contribuable ne peut être inférieure à une base théorique, définie à partir d'un logement de référence (article 1647 D du code général des impôts).

En outre, les établissements situés dans les communes où le taux de taxe professionnelle est inférieur au taux moyen national sont tenus d'acquitter une **cotisation de péréquation**, dont le taux est fonction de l'avantage relatif dont elle bénéficie.

Dans ce contexte, le présent article propose cependant d'adopter une approche nouvelle, dont les conséquences ont d'ailleurs fait l'objet de premières simulations en application des dispositions de l'article 18 de la loi de finances pour 1995. **Il institue une cotisation minimum assise sur la valeur ajoutée et qui, du fait de cette assiette, ne peut être évaluée qu'au niveau de l'entreprise.**

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Dans l'ensemble, le mécanisme s'organise autour de modalités qui restent proches de celles en vigueur dans le régime de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée.

• Exigible pour les impositions émises à compter de 1996, la nouvelle cotisation minimum ne concerne que les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 50 millions de francs.

L'exclusion des entreprises les plus petites s'analyse comme une précaution, les conséquences du dispositif n'ayant pas été évaluées pour cette population. Cette légitime prudence conduit toutefois à organiser une nouvelle fois un effet de seuil.

• Curieusement, le chiffre d'affaires retenu pour apprécier si la cotisation est due au titre d'une année sera celui de l'exercice précédent. Une telle solution permet certes d'établir le montant de la cotisation dès l'année d'imposition et évite donc une procédure de double liquidation accompagnée d'un régime d'acompte. Mais elle contraste avec la règle retenue en matière de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée. Or, ce décalage ne facilite pas la lisibilité d'un impôt déjà très complexe.

• Par coordination, la valeur ajoutée servant d'assiette à la nouvelle cotisation minimum sera également celle dégagée au titre de l'exercice précédent. Son montant sera calculé selon les modalités définies pour le mécanisme de plafonnement par l'article 1647 B sexies du code général des impôts.

• La cotisation minimum de taxe professionnelle théoriquement due par l'entreprise est alors égale à 0,35 % de cette valeur ajoutée.

La simulation réalisée à la demande du Parlement incite en effet à la plus extrême prudence. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter aux pages 17 à 38 du rapport transmis par le gouvernement en application de l'article 18 de la loi de finances pour 1995. Or, ces données, déjà sensibles, reposent elles-mêmes sur des éléments de 1992 actualisées à partir d'hypothèses conventionnelles, et retracent de surcroît des situations moyennes qui peuvent dissimuler des cas individuels encore plus contrastés. La réalité de terrain est donc loin d'être cernée avec la précision souhaitable.

Aussi, le gouvernement choisit-il, là encore, la voie de la prudence. Il propose d'appliquer un taux compatible avec ce degré d'incertitude, et de

mettre en place un dispositif transitoire permettant d'atténuer les effets individuels les plus forts du nouveau dispositif (cf. ci-après).

B. LE CALCUL DU SUPPLÉMENT D'IMPÔT RÉSULTANT DE LA COTISATION MINIMUM

1. Les modalités pratiques

• **Dans son principe**, le dispositif du présent article permet de déterminer le montant de taxe professionnelle dû par l'entreprise du fait de la valeur ajoutée qu'elle dégage.

Mais, par ailleurs, l'entreprise acquitte, pour chacun de ses établissements, une cotisation classique de taxe professionnelle calculée à partir des données locales.

L'institution d'une cotisation minimum conduit l'entreprise à acquitter un supplément d'impôt correspondant à la **différence entre les deux éléments précédents.**

• **Pour réaliser ce calcul**, il est donc essentiel d'appréhender de la façon la plus exacte possible la cotisation de taxe professionnelle déjà réclamée à l'entreprise au titre de la législation actuelle.

• **Dans un premier temps, il est donc prévu de se référer aux règles en vigueur dans le mécanisme de plafonnement par rapport à la valeur ajoutée.**

La cotisation déjà exigée de l'entreprise sera donc évaluée comme :

- la somme des impositions dues au titre des différents établissements (y compris cotisation de péréquation),

- diminuée des différentes impositions annexes¹ perçues au bénéfice d'intervenants autres que les collectivités locales.

¹ *Taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie, taxe pour frais de chambre des métiers et prélèvements opérés par l'Etat au titre des frais de dégrèvement et des frais d'assiette et de recouvrement.*

• Toutefois, le montant ainsi déterminé sera en outre majoré de deux éléments spécifiques permettant de tenir compte de la situation réelle de l'entreprise au regard des différents mécanismes de la taxe professionnelle. Il s'agit en effet :

- de la cotisation minimum de taxe professionnelle déjà due au titre du principal établissement en application de l'article 1647 D du code général des impôts,

- et surtout, du montant des cotisations supplémentaires que l'entreprise aurait dû acquitter pour ses différents établissements, en l'absence des mesures spécifiques (abattement, exonération, permanents ou temporaires) décidées par les collectivités locales concernées.

Cette dernière mesure correctrice évite ainsi de reprendre, par le biais de la cotisation minimum sur la valeur ajoutée, les avantages que les collectivités locales ont jugé nécessaire d'accorder à l'entreprise.

2. Un régime transitoire

Mise en oeuvre sans transition, l'institution de la cotisation minimum susciterait toutefois des "effet de ressaut" particulièrement importants pour les entreprises qui dégagent une forte valeur ajoutée tout en disposant de bases classiques de taxe professionnelle assez faibles. Les sociétés de crédit-bail en fournissent un exemple, mais on peut également en trouver dans plusieurs autres secteurs.

Une clause de "sauvegarde" permet donc d'éviter un tel enchaînement, préjudiciable à l'acceptation de la réforme par les contribuables. Dans son projet initial, le gouvernement avait envisagé de limiter le montant de la cotisation minimum au triple de la cotisation normalement due en application des règles de droit commun. En d'autres termes, le supplément d'impôt ne pouvait alors excéder le double de la cotisation initiale, cette disposition n'étant en outre pas limitée dans le temps.

Tout en conservant cette règle pour l'année 1996, première période d'application de la nouvelle contribution, l'Assemblée nationale a cependant décidé d'organiser, dès maintenant, des étapes permettant d'atteindre le régime de croisière. Elle a donc prévu qu'en 1997 le supplément d'impôt pourrait atteindre le triple de la cotisation normalement due en application des règles actuellement en vigueur et, à défaut de précision contraire, toute limitation de ce type disparaît à partir de 1998.

Sur le fond, les députés ont ainsi souhaité que toutes les entreprises soient traitées de la même manière à échéance pas trop lointaine.

Si elle comprend ce souci, votre commission constate toutefois que les conséquences réelles de la nouvelle cotisation ne sont pas totalement cernées.

Ainsi, vous proposera-t-elle, **par amendement**, de stabiliser les modalités d'application de la clause de sauvegarde à partir de 1997, en estimant qu'il sera toujours temps de revenir sur cet aspect du dispositif lorsque les premiers résultats réels auront pu être analysés.

C. LIQUIDATION DU SUPPLÉMENT D'IMPÔT

1. Les obligations déclaratives et les sanctions

- Les entreprises assujetties à la contribution minimum sont tenues de déposer, avant le 31 décembre de chaque année, au lieu de leur principal établissement, une déclaration récapitulant les différents éléments du calcul.

Le paiement de l'impôt doit s'effectuer simultanément.

Dans le projet initial du gouvernement, il était prévu que le défaut de déclaration ou de paiement et les omissions ou inexactitudes relevées dans la déclaration donneraient lieu à une pénalité représentant 20 % du complément d'impôt mis à la charge de l'entreprise ou des sommes dont le paiement a été différé. L'Assemblée nationale a toutefois ramené ce taux de pénalité à 10 %.

2. Un délai de reprise spécifique

En application des règles de droits communs, les redressements en matière de taxe professionnelle peuvent être effectués jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due. Les déclarations déposées en 1996 peuvent donc être rectifiées jusqu'au 31 décembre 1999.

Toutefois, la cotisation minimum pose un problème spécifique.

En effet, les éléments déterminants que sont le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée pourront être modifiés à l'occasion d'un contrôle portant sur le résultat de l'entreprise à l'égard de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés. Dans ce cas, le délai de reprise de l'administration est également de trois ans.

L'emboîtement de ces deux délais soulève cependant une difficulté dans le cas où le contribuable serait amené à contester les redressements qui lui sont notifiés en matière d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés.

Pour éviter la prescription, l'administration sera alors tenue de notifier et de recouvrer un redressement de taxe professionnelle reposant sur des bases faisant elles-mêmes l'objet d'une contestation en cours.

Aussi, dans ce cas, est-il proposé de "caler" le délai de reprise et de recouvrement du supplément de cotisation minimum sur celui applicable au redressement notifié à l'entreprise en matière d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés.

Ce régime spécifique ne fait d'ailleurs que reprendre une règle déjà en vigueur pour les allègements de taxe d'habitation liée à l'impôt sur le revenu.

D. L'IMPACT DE LA MESURE

Sur les bases précédentes, **1.137 entreprises** devraient être assujetties à la nouvelle cotisation minimum, pour un rendement global de 400 millions de francs. Comme en témoigne le tableau suivant, les secteurs de la location et du crédit-bail immobilier et de l'assurance devraient être les plus affectés, mais ce constat n'exclut pas des augmentations substantielles pour des entreprises d'autres secteurs économiques.

Répartition des redevables à la nouvelle cotisation minimum par secteur d'activité

Secteur d'activité	Nombre d'entreprises dont la cotisation de taxe professionnelle est inférieure à 0,35 % de la valeur ajoutée	Gain pour l'Etat (en millions de francs)
Agriculture, sylviculture, pêche	15	0,9
Industrie agricole et alimentaire	19	1
Production et distribution d'énergie	5	3,4
Industrie des biens intermédiaires	17	4,2
Industrie des biens d'équipements	25	7,1
Industrie des biens de consommation courante	78	6,9
Bâtiment, génie civil et agricole	36	3,7
Commerce	231	22,7
Transport et télécommunications	40	1,6
Services marchands	413	75,2
Location et crédit-bail immobilier	71	160
Assurances	86	80
Organismes financiers	89	31,6
Services marchands	2	0,01
Divers	10	0,1
Ensemble	1.137	398,4

Dans cet ensemble, 808 entreprises devraient d'ailleurs bénéficier de la clause de sauvegarde en 1996.

L'analyse des effets de ce dernier verrou souligne son caractère indispensable, mais également la prudence qui s'impose dans la mise en oeuvre de la cotisation minimum. A défaut d'un tel verrou, et avec le taux de 0,35 %, le rendement de la mesure serait alors majoré de 700 millions de francs et atteindrait 1,1 milliard. Toutefois, la charge de certains redevables, des secteurs de l'assurance et des organismes financiers, mais aussi de l'agriculture et de l'industrie des biens d'équipement, se trouverait brutalement multipliée par un coefficient qui, sur la base des éléments actuellement disponibles devrait au moins se situer entre 4 et 9. On imagine aisément les réactions que susciteraient de telles progressions.

II - DEUX QUESTIONS CENTRALES

Dans son principe, la création d'une cotisation minimum de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée s'inscrit dans le cadre d'une orientation que le Parlement, et notamment le Sénat, avait évoqué l'an dernier. Elle apparaît en effet comme l'une des voies les plus praticables pour assurer la rénovation de cet impôt, tout en évitant des différences d'impositions excessives liées à la nature du processus de production mis en oeuvre et à l'importance des facteurs de production utilisés. Mais cette approche de l'impôt revient alors à soulever deux problèmes de fond.

A. L'AFFECTION DU PRODUIT DE LA COTISATION MINIMUM

Au plan économique, la valeur ajoutée est un **élément qui, pour être significatif, doit s'apprécier au niveau de l'entreprise**. Certes, au plan purement théorique, on pourrait imaginer de calculer une "valeur ajoutée" au niveau de chaque établissement. Mais, au-delà des difficultés matérielles que soulèverait cette approche, force est de constater que la signification économique de telle valeur serait pour le moins incertaine et que ces calculs pourraient conduire à des situations incongrues : à titre d'exemple, quelle valeur ajoutée attribuer à un simple siège social d'entreprise regroupant des services administratifs ?

Mais, cette contrainte de fond a une conséquence inévitable. La cotisation minimum ne peut être mise en oeuvre que par l'Etat et non par les collectivités locales elles-mêmes.

Dans son projet initial, le gouvernement envisageait de tirer toutes les conséquences de cet enchaînement et proposait donc de **verser le produit de la cotisation minimale en recettes du budget général**. Il s'agissait ainsi, en quelque sorte, de "compenser" -très modestement- les charges que l'Etat assume au titre des dégrèvements de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

L'Assemblée nationale s'est vivement émue de cette proposition qui conduisait clairement l'Etat à percevoir le produit d'un impôt local, donnant ainsi un caractère très ambigu à la cotisation minimum de taxe professionnelle.

Ainsi, l'Assemblée nationale a-t-elle décidé de changer l'affectation de ce nouveau produit pour affirmer de façon très nette son caractère "local". **Aux termes du texte qui nous est soumis, ce produit est désormais reversé au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et réintègre donc un circuit financier réservé aux collectivités territoriales.**

En contrepartie, l'Etat réduit, à due concurrence, le concours qu'il apporte à ce même fonds, sous la forme d'un prélèvement sur recettes. Pour 1996, la participation de l'Etat sera donc en définitive de 1,1 milliard, soit 400 millions de moins que ce qui avait été initialement prévu.

Enfin, l'Assemblée nationale a souhaité éviter toute répercussion de ce mécanisme sur les modalités de mise en oeuvre du "pacte de stabilité" organisé par l'article 18 du présent projet de loi. Au regard de ce dernier dispositif, la baisse de la dotation de l'Etat au FNPTP ne sera pas prise en considération si elle constitue un ajustement lié à la cotisation minimum.

Votre commission se félicite que l'Assemblée nationale ait décidé d'affecter le produit de la contribution minimum au FNPTP. Elle constate, en effet, que ce branchement est de nature à dégager une marge de manoeuvre financière au bénéfice du Fonds, et donc des collectivités territoriales si, après l'indispensable période d'"expérimentation", le rendement de la cotisation minimum devait connaître une réelle progression sensible. Elle relève cependant qu'une **modification rédactionnelle** serait souhaitable, la "dotation" de l'Etat au FNPTP étant en fait un prélèvement sur recettes.

B. DEUX ASSIETTES POUR UNE MÊME TAXE

La seconde grande question que soulève cet article est bien évidemment celle de l'avenir de la taxe professionnelle, et de son assiette.

La création d'une cotisation minimum, assise sur la valeur ajoutée, revient en effet à poser le dernier élément d'un dispositif qui infléchit la nature de cet impôt.

Certes, la donnée centrale reste la taxe professionnelle "classique", calculée au niveau local par établissement. Conditionnée par le taux voté par la collectivités locales, elle reste donc assise sur des bases que tous considèrent comme inadaptées, et peu représentative de la capacité de l'établissement.

Mais désormais, cette taxe "classique" sera rectifiée, à la baisse ou à la hausse, au niveau de l'entreprise dans son ensemble, à partir de taux fixés par l'Etat, applicables à la base moderne que constitue la valeur ajoutée.

De fait, la taxe professionnelle prend ainsi un caractère original. Elle devient un impôt assis sur une double base, et calculée à des niveaux différents par application de taux fixés par des intervenants distincts.

Dans l'immédiat, ce schéma original est sans doute encore acceptable, compte tenu de l'écart important qui existe entre le taux plancher et le taux plafond applicable à la valeur ajoutée.

Mais il est certain que, si l'écart entre ces deux taux devait à l'avenir se réduire de façon substantielle, il y aurait alors en germe une réforme de l'impôt qui, implicitement, reviendrait à relâcher le lien direct qui existe aujourd'hui entre l'établissement et la collectivité locale.

Aussi, devient-il indispensable et urgent que le Parlement ait à connaître les axes d'une véritable réforme de la taxe professionnelle et soit ainsi en mesure de se prononcer sans ambiguïté sur les objectifs à atteindre, et les contraintes à respecter.

Sur proposition de M. Alain Lambert, rapporteur général, la commission a adopté un **amendement** tendant à maintenir, au-delà de 1997, un mécanisme de plafonnement du supplément d'impôt en fonction du niveau de la taxe professionnelle calculé sur les bases actuelles.

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

*ARTICLE 12***Aménagement du plafonnement des cotisations
de taxe d'habitation en fonction du revenu**

Commentaire : Cet article a pour objet de réduire, à compter des impositions établies au titre de 1996, le revenu pris en compte pour le calcul du plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation institué par l'article 1414 C du code général des impôts.

Cet article, qui modifie l'un des dispositifs de dégrèvement de la taxe d'habitation (I), est également l'un des instruments permettant de stabiliser le coût pour l'Etat des dégrèvements d'impôts locaux à compter de l'exercice 1996 (II).

**I - LES MÉCANISMES D'ALLÈGEMENT DE LA TAXE
D'HABITATION**

Ils se répartissent entre les exonérations et les dégrèvements.

A. LES EXONÉRATIONS

L'article 1414-I du code général des impôts prévoit une exonération totale de taxe d'habitation pour les personnes qui, au titre de l'année précédant celle de l'imposition à la taxe d'habitation, n'étaient pas imposables à l'impôt sur le revenu et qui rentrent dans l'une des cinq catégories suivantes :

- les titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (FNS) ;
- les personnes âgées de plus de 60 ans
- les veufs et les veuves ;

- les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
- les infirmes et les invalides qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par leur travail.

Le coût total de ces exonérations pour l'Etat s'est élevé à 4,2 milliards de francs en 1992, à 5,8 milliards de francs en 1993, à 6,2 milliards de francs en 1994 et est estimé à 6,6 milliards de francs en 1995.

On rappellera que ce coût est relativement bien maîtrisé dans la mesure où la compensation versée aux collectivités locales est égale aux bases exonérées multipliées par le taux de taxe d'habitation gelé à son niveau de 1991 (article 21 de la loi de finances initiale pour 1992).

B. LES DÉGRÈVEMENTS

** Le dégrèvement d'office total (Article 1414-III et IV du code général des impôts)*

Les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion au 1er janvier de l'année d'imposition ou qui en deviennent tributaires avant la date limite de paiement de la taxe d'habitation, sont **dégravés d'office** de ladite taxe afférente à leur habitation principale lorsqu'ils l'occupent dans les conditions prévues à l'article 1390 du code général des impôts, c'est-à-dire seuls, avec leur conjoint ou avec des personnes à charge.

A compter des impositions établies au titre de 1994, les contribuables **âgés de plus de 60 ans** au 1er janvier de l'année d'imposition, ainsi que les **veufs et les veuves** sans condition d'âge **qui ne sont pas imposables** à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente au sens de l'article 1417 du code général des impôts sont également **dégravés totalement** de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale lorsqu'ils l'occupent :

- avec un ou plusieurs enfants majeurs ;
- inscrit(s) comme demandeurs(s) d'emploi ;
- et ne disposant pas de ressources supérieures au revenu minimum d'insertion.

** Les dégrèvements d'office partiels*

Il en existe de trois ordres.

• Les contribuables âgés de moins de 60 ans, non passibles de l'impôt sur le revenu (article 1414 A du code général des impôts).

Les contribuables qui occupent leur habitation principale dans les conditions prévues à l'article 1390 du code général des impôts et qui, au titre de l'année précédente, n'étaient pas passibles de l'impôt sur le revenu, sont dégrévés d'office de la taxe d'habitation y afférente, à concurrence du montant de l'imposition excédant une certaine limite qui est fixée chaque année proportionnellement à la variation de la cotisation moyenne de taxe d'habitation constatée l'année précédente au niveau national. Cette limite est de 1.872 francs en 1995¹.

• Les contribuables faiblement imposés à l'impôt sur le revenu (article 1414 B du code général des impôts).

Les contribuables qui occupent leur habitation principale dans les conditions prévues à l'article 1390 du code général des impôts et dont la cotisation d'impôt sur le revenu, au titre de l'année précédente, n'excède pas **1.750 francs** sont dégrévés d'office de la taxe d'habitation y afférente à concurrence de 50 % du montant de l'imposition qui excède la limite de 1.872 francs.

• Les autres contribuables (article 1414 C du code général des impôts)

Les redevables autres que ceux visés aux articles 1414, 1414 A et 1414 B du code général des impôts dont la cotisation d'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente n'excède pas un seuil fixé en 1995 à **16.937 francs**² sont dégrévés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale pour la fraction de leur cotisation qui excède **3,4 %** de leur revenu. Toutefois, ce dégrèvement ne peut excéder 50 % du montant de l'imposition qui excède la limite de 1.872 francs.

¹ Cette limite est révisée, chaque année, proportionnellement à la variation de la cotisation moyenne de taxe d'habitation constatée, l'année précédente, au niveau national.

² Cette limite est indexée, chaque année, comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Le revenu s'entend du montant net des revenus et plus-values retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, au titre de l'année précédente, des personnes au nom desquelles la taxe d'habitation est établie ; il est majoré, le cas échéant, des revenus soumis à l'impôt sur le revenu à l'étranger. Lorsque les revenus du redevable de la taxe d'habitation sont imposables à l'impôt sur le revenu au nom d'une autre personne, le revenu est celui de cette personne.

Exemple de dégrèvement placé sous le régime de l'article 1414 C du code général des impôts

Cotisation de taxe d'habitation émise au titre de 1995 : 3.000 francs

Revenu du redevable au titre de 1994 : 60.000 francs

Plafonnement à 3,4 % du revenu : $60.000 \times 0,034 = 2.040$ francs

Le dégrèvement devrait être de $3.000 - 2.040 = 960$ francs

Il est toutefois limité à 50 % du montant de cotisation qui excède 1.872 francs soit : $3.000 - 1.872/2 = 564$ francs.

La cotisation après dégrèvement s'établit donc finalement à :

$$3.000 - 564 = 2.436 \text{ francs.}$$

Le coût total des dégrèvements d'office pour l'Etat atteignent près de 6 milliards de francs en 1995.

Evolution des dégrèvements d'office de taxe d'habitation depuis 1990

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
1 - Dégrèvement total (article 1414-III et IV du code général des impôts)						
- coût		2	106	173	271	284
- nombre de bénéficiaires		1.100	68.391	105.179	155.094	155.094
2 - Dégrèvement prévu par l'article 1414 A du code général des impôts						
- coût	2.256	1.990	1.714	1.934	2.159	2.140
- nombre de bénéficiaires	2.241.542	1.882.055	1.611.633	1.658.950	1.796.019	1.727.000
3 - Dégrèvement prévu par l'article 1414 B du code général des impôts						
- coût	242	253	248	277	365	3777
- nombre de bénéficiaires	409.190	415.206	403.086	408.468	528.360	520.000
4 - Plafonnement prévu à l'article 1414 C du code général des impôts						
- coût	975	1.589	1.920	2.670	2.953	3.106
- nombre de bénéficiaires	1.144.790	1.823.315	2.158.167	2.792.662	3.027.498	3.076.000
TOTAL						
- coût	3.473	3.833	3.987	5.053	5.748	5.907
- nombre de bénéficiaires	3.795.522	4.121.676	4.241.277	4.965.259	5.506.971	5.478.094

NB : Ce chiffrage ne concerne que les dégrèvements d'office informatisés et ne tient donc pas compte des dégrèvements manuels prononcés ultérieurement à la suite de réclamations.

* Prévisions

Source : Ministère de l'Economie et des finances

II - UN INSTRUMENT DE STABILISATION DU COÛT POUR L'ETAT DES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

Le présent article, à compter des impositions établies au titre de 1996 :

- ramène de 16.937 francs à 13.300 francs le plafond de cotisation d'impôt sur le revenu ouvrant droit au dégrèvement partiel institué par l'article 1414 C du code général des impôts ;

- supprime l'indexation annuelle de ce plafond sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. L'abaissement du seuil à 13.300 francs fait sortir, en 1996, 226.000 contribuables du dispositif.

Les conséquences de cet abaissement en matière de revenus éligibles au dégrèvement de l'article 1414 C du code général des impôts sont retracées dans les tableaux ci-après :

Dispositif actuel reconduit pour 1996

Plafond actualisé pour 1996 : 17.242 francs au lieu de 16.937 francs pour 1995

(En francs)

	Célibataire	Couple sans enfant	Couple avec 2 enfants	Couple avec 3 enfants
Revenu salarial annuel (1995)	139.220	197.900	248.140	298.920
Revenu salarial mensuel	11.600	16.490	20.680	24.910

Dispositif proposé - plafond 13.300 francs non indexé

(en francs)

	Célibataire	Couple sans enfant	Couple avec 2 enfants	Couple avec 3 enfants
Revenu salarial annuel (1995)	123.580	175.460	226.240	277.010
Revenu salarial mensuel	10.300	14.620	18.850	23.080

Source : Ministère de l'Economie et des finances

Du point de vue de l'Etat, le gain réalisé en 1996 serait de 338 millions de francs, ce qui permet de fixer le coût prévisionnel des dégrèvements d'impôts locaux en 1996 à 34.462 millions de francs soit à un niveau à peu près identique à celui inscrit dans le projet de loi de finances initiale pour 1995 (34.469 millions de francs).

La mesure ainsi proposée vient, de ce point de vue, en complément de celles prévues par l'article 10 du présent projet de loi de finances :

- la reconduction en 1996 et les années suivantes, du dispositif de l'article 17 de la loi de finances initiale pour 1995 qui a relevé le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée à 3,8 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 140 millions de francs et 500 millions de francs et à 4 % pour celles dont le chiffre d'affaires excède 500 millions de francs ;

- la neutralisation du coût pour l'Etat de l'augmentation de la pression fiscale décidée par les collectivités locales, le dégrèvement de taxe

professionnelle accordé aux entreprises étant désormais déterminé en multipliant les bases nettes de l'impôt par le taux appliqué par la collectivité en 1995 ou le taux de l'année d'imposition, s'il est inférieur.

A plus long terme, le gain escompté par l'Etat peut être estimé, en francs constants 1995, au coût du plafonnement lui-même, soit 3,1 milliards de francs. En effet, l'absence de revalorisation annuelle du seuil, figé à 13.300 francs, aura pour effet une substitution progressive du mécanisme de l'article 1414 B du code général des impôts (seuil de cotisation d'impôt sur le revenu fixé à 1.750 francs en 1995 et indexé sur le barème) à celui de l'article 1414 C.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le dispositif proposé par le présent article procède **d'une certaine prudence**. Au sein de la commission mixte élus-administration sur le pacte de stabilité, tant les élus locaux que le gouvernement sont tombés d'accord pour dire que l'ajustement du coût pour l'Etat des dégrèvements d'impôts locaux devait prioritairement être opéré sur les dégrèvements de taxe professionnelle.

La crainte exprimée de part et d'autre était de toucher les catégories sociales incontestablement défavorisées et qui se seraient subitement trouvées confrontées à un relèvement considérable de leur cotisation de taxe d'habitation. **Le principe même du consentement à l'impôt risquait d'être ainsi mis en cause.**

Le secrétaire d'Etat au budget du précédent gouvernement, M. François d'Aubert, devait ainsi déclarer devant le Comité des finances locales, le 19 septembre dernier :

"S'agissant des dégrèvements en matière de taxe d'habitation, le gouvernement a retenu l'hypothèse d'un léger recentrage du dispositif.

"Ces dégrèvements sont pour une part importants motivés par des considérations sociales : il en va ainsi notamment des dégrèvements accordés aux bénéficiaires du RMI, aux contribuables non imposables à l'impôt sur le revenu, ou aux contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu n'excède pas 1.750 francs.

"En outre, le nombre des bénéficiaires de ces dégrèvements est élevé. Ainsi par exemple, le dégrèvement prévu en faveur des contribuables dont la

cotisation d'impôt sur le revenu n'excède pas 1.750 francs concerne plus de 500.000 personnes.

"Dès lors, il a été décidé de ne pas modifier les dégrèvements accordés aux contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu est inférieure à 1.750 francs.

"Le gouvernement a préféré aménager le dispositif de plafonnement de la taxe d'habitation à 3,4 % du revenu en vue de le recentrer sur les contribuables modestes".

Votre commission approuve bien sûr cette prudence mais note toutefois avec inquiétude qu'aucune mesure précise n'a été faite de **la progression individuelle** des cotisations de taxe d'habitation pour les personnes sortant, en 1996, du dispositif de l'article 1414 C du code général des impôts.

Il ne faudrait pas que l'application du mécanisme de réduction du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu aboutisse à accroître trop fortement l'effort du contribuable local et suscite ainsi des tensions insupportables entre les collectivités et leurs mandants.

Votre commission souhaite donc que des informations plus précises soient apportées à ce sujet à la Haute Assemblée par le gouvernement lors de l'examen du présent article.

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

ARTICLE 13

Pérennisation de la majoration pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux

Commentaire : Cet article a pour objet de pérenniser, à compter de 1996, la majoration de 0,4 point du prélèvement opéré par l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux.

Depuis la loi de finances pour 1993, l'Etat tente de pérenniser cette majoration originellement destinée à couvrir le coût des opérations de révision des évaluations cadastrales servant au calcul de l'assiette des impôts directs locaux.

Cette année, l'Assemblée nationale a d'emblée accepté cette pérennisation dont la justification est exclusivement d'ordre budgétaire (I).

La majoration de 0,4 point du prélèvement opéré par l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux illustre ainsi le recours accru au contribuable local pour financer le budget de l'Etat (II).

I - UN PRÉLÈVEMENT JUSTIFIÉ PAR DE PURS MOTIFS BUDGÉTAIRES

*L'article 59 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux a prévu **une majoration du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement** ¹ afin de financer les frais entraînés par la révision des bases des impositions directes locales.*

¹ En contrepartie des prestations qu'il fournit en matière d'établissement de l'assiette et de recouvrement des taxes locales et des taxes additionnelles, l'Etat opère un prélèvement assis sur les impôts concernés et qui s'ajoute à leur montant.

Le taux du prélèvement est de 4 % pour les impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements. Ce taux est porté à 5 % pour les taxes additionnelles perçues au profit des chambres consulaires et du BAPSA.

La majoration, fixée à **0,4 point**, devait permettre de couvrir les **charges** résultant des opérations de révision des bases : suppléments de rémunérations des agents des services extérieurs du Trésor, rémunérations des auxiliaires recrutés, dépenses de matériel et dépenses informatiques ; enfin, indemnisation des frais des membres représentant notamment les catégories de contribuables et les collectivités locales au sein des organismes collégiaux participant à la révision des évaluations cadastrales.

Le coût direct estimé de ces travaux était de 1 milliard de francs, réparti sur deux exercices (1991 et 1992).

Sur le fond, votre commission s'était interrogée sur la justification d'un mécanisme consistant à faire porter exclusivement sur le contribuable local le surcoût généré par des opérations qui relèvent de la compétence propre de l'Etat et de ses missions de souveraineté s'agissant du recouvrement de l'impôt ¹. Elle avait, en particulier, rappelé que la loi n° 68-108 du 2 février 1968 relative à la précédente révision des bases ne mentionnait pas de majoration spécifique à ce titre.

Par ailleurs, le coût global de l'opération semblait pour le moins imprécis et aucun élément ne permettait d'assurer que la ponction opérée au titre de la majoration du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement serait effectivement affectée en totalité au financement des opérations de révision des bases.

En tout état de cause, la majoration ne devait intervenir que pour deux ans et disparaître d'elle-même lorsque la révision serait terminée.

Toutefois, le projet de loi de finances pour 1993 proposait déjà de **pérenniser** la majoration de 0,4 point afin, selon l'exposé des motifs, "*de faire face aux suites de la révision et, notamment, de rémunérer les membres des commissions locales qui seront chargés d'assurer la maintenance des évaluations cadastrales*". Cette justification était, à son tour, éminemment contestable, pour au moins deux motifs :

- d'une part, l'adéquation entre les coûts de la révision et les sommes dégagées restait toujours aussi sujette à caution en l'absence de données précises transmises par le gouvernement ;

¹ *Rapport Sénat n° 383 (1989-1990) fait, au nom de la Commission des finances, par M. Paul Girod.*

- d'autre part, il était évident que les coûts de gestion des suites des travaux de révision ne pouvaient être aussi élevés que ceux des opérations de révision elles-mêmes.

Aussi, l'article 26 de la loi de finances pour 1993, n'a-t-il finalement autorisé que pour la seule année 1993 la reconduction de la majoration de 0,4 point du prélèvement de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement.

La reconduction proposée pour 1994 appelait les mêmes séries de critiques. Le rapporteur général, M. Jean Arthuis, aujourd'hui ministre de l'économie et des finances, y avait ajouté deux remarques :

- le travail de révision des évaluations cadastrales était alors complètement achevé, sauf dans les départements et les territoires d'outre-mer où il devait encore se poursuivre pendant quelques mois (ces travaux sont aujourd'hui parvenus à leur terme) ;

- les conséquences de la révision des évaluations cadastrales n'avaient toujours pas été mises en oeuvre en métropole.

L'exposé des motifs de l'article 28 du projet de loi de finances pour 1994 et celui de l'article 10 du projet de loi de finances pour 1995 ne contenaient eux-mêmes, à la différence de ce qui s'était passé dans le projet de loi de finances initiale pour 1993, aucune espèce de justification pour la pérennisation de la majoration de 0,4 point du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement.

Cet allègement substantiel de l'exposé des motifs est confirmé cette année, la pérennisation de la majoration étant explicitement justifiée par le gain non négligeable qu'elle procure (1,3 milliard de francs en 1995) dans un contexte budgétaire incontestablement difficile.

II - LE BUDGET DE L'ETAT ABONDE PAR LE CONTRIBUABLE LOCAL

L'Etat, premier contributeur au titre des impôts locaux ¹, tend également de plus en plus à accroître ses prélèvements directs sur le contribuable local.

¹ La participation nette de l'Etat à la fiscalité directe locale est ainsi passée de 16,9 % à 23,2 % entre 1985 et 1995.

S'inscrivent dans cette tendance :

- Le reversement à l'Etat de la **majoration de la cotisation minimale de péréquation de la taxe professionnelle** prévue par *l'article 31 de la loi de finances pour 1989*. Cette taxe est normalement acquittée par les entreprises situées dans des communes dont le taux de taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale, pour assurer le financement du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Le produit de la majoration perçue par l'Etat, ainsi détournée de l'objectif initial de péréquation, s'élève à 1,21 milliard de francs en 1995.

- Le prélèvement exceptionnel sur les **valeurs locatives des résidences à usage d'habitation principale** dont la valeur locative est supérieure à 50.000 francs et sur les résidences secondaires à forte valeur locative prévu par *l'article 6 de la loi de finances pour 1990*. Ce prélèvement a permis à l'Etat d'encaisser 190 millions de francs en 1995 au profit du budget général.

- Le versement direct à l'Etat des **impôts locaux dus par La Poste et France Telecom** en application de *l'article 21 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990*. Le produit perçu par l'Etat à ce titre devait s'élever à 4.938 millions de francs en 1995, troisième année d'application de ce nouveau régime. Il atteindrait environ 5,2 milliards de francs l'année prochaine.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Après en avoir débattu, la commission des finances a accepté la pérennisation de la majoration de 0,4 point du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement, reconnaissant ainsi la validité des motifs budgétaires invoqués par le gouvernement.

Elle tient toutefois à souligner **l'élément de complexité** que cette mesure introduit dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Elle souhaite donc que la réflexion sur l'évolution de ces relations envisage pour l'avenir l'attribution d'assiettes distinctes à l'Etat d'une part et aux collectivités locales d'autre part afin d'éviter un "mélange des genres" préjudiciable à la lisibilité de l'imposition pour le contribuable local. Car, l'impopularité d'un tel prélèvement retombe sur les élus locaux et non sur l'Etat qui en est pourtant le seul bénéficiaire.

La commission des finances souhaite également qu'à l'occasion de l'examen du présent article par la Haute Assemblée, **le gouvernement précise**

ses intentions en matière de mise en oeuvre des résultats de la révision des évaluations cadastrales.

Le secrétaire d'Etat au budget du précédent gouvernement, M. François d'Aubert, a, à plusieurs reprises, indiqué qu'un projet de loi était prêt mais que des simulations restaient à réaliser pour mesurer avec exactitude toutes les implications de la révision des bases en matière de transferts de charges entre contribuables.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances, vient de confirmer devant le congrès de l'Association des maires de France la possibilité du dépôt d'un projet de loi sur le bureau de l'une des deux assemblées au début de 1996 tout en indiquant que, dans cette éventualité, il pourrait être conduit à demander le report de l'incorporation du 1er janvier 1997 au 1er janvier 1998 compte tenu des délais dont il a encore besoin pour achever les travaux matériels d'intégration des bases.

Alors que la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire prévoit une mise en oeuvre des nouvelles bases au plus tard au 1er janvier 1997, il est indispensable que la représentation nationale dispose rapidement de tous les éléments lui permettant de décider si elle conserve tels quels ou si elle modifie les principes de répartition des assiettes locales fixés par la loi du 30 juillet 1990, ainsi que la date prévue pour leur mise en oeuvre.

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

5. Autres mesures

ARTICLE 14

Modification des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers et sur le gaz naturel (TIPP et TICGN) et aménagement de la redevance perçue au profit du fonds de soutien aux hydrocarbures

Commentaire : Le présent article prévoit :

- une augmentation spécifique et uniforme du tarif de la TIPP applicable aux carburants routiers, de 13 centimes par litre ;

- une augmentation générale du tarif de la TIPP applicable aux autres produits pétroliers et de la TICGN à hauteur de la hausse prévisible des prix, tabac compris, soit de 1,9 % ;

- un aménagement de la redevance perçue au profit du fonds de soutien aux hydrocarbures en l'étendant notamment au gazole ;

- le dépôt d'un rapport au Parlement sur les conséquences de l'utilisation du gazole sur l'environnement.

I - L'AUGMENTATION DU TARIF DE LA TIPP SUR LES CARBURANTS ROUTIERS

Les carburants routiers -supercarburant plombé, supercarburant sans plomb, essence normale et gazole- sont à l'origine d'environ **95 % des recettes de TIPP**, ce qui explique en grande partie le traitement particulier dont ils font l'objet à l'occasion du vote de chaque loi de finances.

Le présent article propose de relever uniformément le tarif qui leur est applicable, à compter du 11 janvier 1996, en l'augmentant de **13 centimes par litre**.

Taux de TIPP applicables aux carburants routiers

(En francs par hectolitre)

Produits	TIPP 11 janvier 1995	TIPP 11 janvier 1996	Evolution en %
Supercarburant plombé	383,51	396,51	+ 3,4
Supercarburant sans plomb	357,23	370,23	+ 3,6
Essence	367,92	380,92	+ 3,5
Gazole	213,79	226,79	+ 6,1

Cette revalorisation uniforme du tarif de chacun de ces produits conduit à **geler l'écart de taxation** existant entre eux.

Une telle mesure de gel avait déjà été appliquée entre 1992 et 1994 mais avait été écartée en 1995. En effet, dans la loi de finances pour 1995, le gel ne concernait pas le gazole et l'écart entre celui-ci et le supercarburant plombé s'était accru de près de 17 centimes (passant de 1,53 franc à 1,70 franc).

Cette année, le relèvement uniforme du tarif des carburants routiers, de 13 centimes par litre, conduit à appliquer des taux de progression différenciés selon les produits et, notamment, à majorer fortement la taxation du gazole, qui augmente de 6,1 %, puisque le taux de TIPP applicable à ce produit est actuellement le plus faible.

Cette augmentation s'ajoutant aux cinq relèvements intervenus depuis le début de l'année 1993¹ fait que la fiscalité française pesant sur les carburants routiers est aujourd'hui l'une des plus élevée de l'Union européenne.

¹ + 1,4 % le 15 janvier 1993, + 0,7 % le 15 avril 1993, + 8,6 % le 12 juillet 19893, + 2,3 % le 11 janvier 1994, + 1,7 % le 11 janvier 1995

**Taux d'accises et part de la charge fiscale pour les carburants routiers
dans les pays membres de l'Union européenne**

	Super plombé		Super sans plomb		Gazole	
	Accises (F/hl)	Charge fiscale (%°)	Accises (F/hl)	Charge fiscale (%)	Accises (F/hl)	Charge fiscale (%)
Belgique	333,20	73,53	286,22	70,87	199,92	65,16
Danemark	286,20	72,38	266,93	70,25	195,03	66,77
Allemagne	378,86	75,44	343,68	74,65	217,45	66,63
Grèce	260,35	72,96	227,74	69,29	157,86	66,80
Espagne	253,27	68,78	232,64	67,11	168,71	64,53
France	386,41	81,49	360,13	79,38	215,80	72,00
Irlande	244,05	65,96	223,44	64,62	192,69	61,32
Italie	332,27	75,12	299,99	73,02	223,45	70,97
Luxembourg	275,21	69,75	239,40	66,31	174,31	64,05
Pays-Bas	394,25	75,07	340,42	73,23	211,94	66,31
Autriche	-	-	294,80	66,27	198,94	61,47
Portugal	312,25	74,21	288,92	70,47	205,61	64,09
Finlande	-	-	311,55	73,82	189,60	65,88
Suède	-	-	271,78	72,76	196,01	62,97
Royaume-Uni	285,75	74,48	247,65	71,91	247,66	72,06

La lecture du tableau ci-dessus montre que la charge fiscale dans le prix des carburants est de loin la plus importante en France. Elle montre également que si la France a le taux d'accises le plus élevé pour le supercarburant sans plomb, elle se situe dans la moyenne pour le gazole.

L'avantage fiscal relatif accordé au gazole fait donc de la France une exception au sein de l'Union européenne.

Or, cet avantage explique en grande partie la forte progression de la consommation de ce produit par rapport aux autres carburants routiers.

Evolution de la consommation des carburants routiers

(En milliers d'hectolitres)

Produits	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1996*
Supercarburant plombé	198.100	171.500	151.000	133.800	120.256	102.400	87.700
Supercarburant sans plomb	33.700	60.300	77.500	90.400	100.810	104.000	107.200
Essence	9.400	4.400	1.500	400	59	0	0
Gazole	199.000	214.200	226.200	240.200	258.157	274.100	288.900

* Prévisions

Votre commission avait déjà souligné l'année dernière cette spécificité française. Ainsi, elle regrettait que l'augmentation continue de la consommation de gazole, en grande partie liée à la très rapide diésélisation du parc des voitures particulières, soit source de moindres recettes pour l'Etat et ait des conséquences défavorables en termes d'environnement. Elle constatait en outre que l'outil français de raffinage n'était pas adapté à la production de gazole, entraînant une obligation d'importer du gazole et d'exporter de coûteux excédents de supercarburants.

Aussi, afin de remédier à cette situation et d'indiquer au gouvernement qu'il convient de réduire l'écart fiscal actuel -et non simplement de le geler-, votre commission vous propose un amendement qui, à recettes égales pour l'Etat, augmente de 2 centimes le tarif de la TIPP applicable au gazole et diminue en conséquence les tarifs applicables au supercarburant plombé, au supercarburant sans plomb et à l'essence.

Il s'agit ainsi de donner le signal d'une nécessaire et progressive réduction de l'écart fiscal entre le gazole et les supercarburants.

La situation doit en effet évoluer progressivement pour ne pas déstabiliser brutalement le marché de l'automobile et porter atteinte à la compétitivité des entreprises de transport routier de marchandises.

Grâce à cet amendement, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, l'écart pourrait être réduit de 4,58 centimes en 1996, passant de 169,72 à 165,14 centimes.

**Propositions comparées du projet de loi de finances
et de l'amendement de la commission des finances**

Produits	TIPP 11 janvier 1995	PLF 1996			Amendement commission		
		Montant	Variation en francs	Variation en %	Montant	Variation en francs	Variation en %
Supercarburant plombé	383,51	396,51	13,00	3,4	393,93	10,42	2,7
Supercarburant sans plomb	357,23	370,23	13,00	3,6	367,65	10,42	2,9
Essence	367,92	380,92	13,00	3,5	378,34	10,42	2,8
Gazole	213,79	226,79	13,00	6,1	228,79	15,00	7,0
Ecart superplombé/gazole	169,72		169,72			165,14	

II - L'AUGMENTATION GÉNÉRALE DE 1,9 % DU TARIF DE LA TIPP APPLICABLE AUX AUTRES PRODUITS PÉTROLIERS ET DE LA TICGN

Le présent article propose qu'à compter du 11 janvier 1996, le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers autres que les carburants routiers soit augmenté de 1,9 %. Il prévoit, au 2° du paragraphe I, la même augmentation pour le tarif de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel.

On rappellera, en effet, que, depuis la loi de finances pour 1992 et, conformément à la directive communautaire n° 92/81 dite "*directive structures*", l'augmentation du tarif de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel livré à l'utilisateur final n'est plus effectuée en même temps que la TIPP, qui concerne les seuls produits pétroliers, mais fait l'objet d'une disposition séparée.

Le montant de l'actualisation, soit + 1,9 %, correspond au taux de hausse prévisible des prix pour 1995, tabac inclus.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rendant à réduire de 250,34 à 74,34 francs par hectolitre le tarif de TIPP applicable au gaz de pétrole liquéfié utilisé comme carburant (GPLC).

En rapprochant ainsi du minimum communautaire la taxation de ce produit, les députés ont décidé d'encourager le développement d'un carburant véritablement "propre", jusque là très taxé (plus que le gazole), et de favoriser la production de véhicules moins polluants.

Plusieurs municipalités se sont d'ailleurs récemment montrées intéressées par l'investissement dans une flotte de véhicules "propres" fonctionnant au GPLC. Certains pays de l'Union européenne, comme les Pays-Bas ou l'Italie, sont déjà très avancés dans cette voie.

Votre commission souscrit entièrement à cette mesure et se félicite que le gouvernement lui ait donné son accord.

Encore très peu développé en France, le GPLC pourrait contribuer à améliorer la qualité de l'air dans le centre de nombreuses villes où la hausse des indices de pollution s'avère inquiétante.

Au total, ces augmentations du tarif de la TIPP et de la TICGN à compter du 11 janvier 1996 devraient **rapporter 7 milliards de francs à l'Etat** répartis ainsi :

- 6.286 millions de francs au titre de la TIPP ;
- 12 millions de francs au titre de la TICGN ;
- 702 millions de francs au titre du produit de TVA supplémentaire induit par ces augmentations.

On rappellera que les recettes de TIPP attendues pour 1996 s'élèvent à **148,5 milliards de francs**, en augmentation de 4,5 milliards, soit de 3,1 % par rapport aux recettes estimées pour 1995. Cela signifie que les hausses effectuées par le présent article seront en partie compensées par une **évolution spontanée à la baisse** des recettes de TIPP, évaluée à 1,23 milliard de francs.

III - L'AMÉNAGEMENT DE LA REDEVANCE PERÇUE AU PROFIT DU FONDS DE SOUTIEN AUX HYDROCARBURES

Le Fonds de soutien aux hydrocarbures (FSH) est un compte spécial du Trésor créé en 1950 pour promouvoir le développement des technologies pétrolières et gazières.

Il permet d'allouer aux entreprises présentant des programmes de recherche et développement dans le domaine de l'exploration et de la production des hydrocarbures des aides dont le taux est au plus égal à 50 % du budget de programme. Ces aides sont remboursables en cas de succès commerciaux en fonction du chiffre d'affaires spécifique réalisé par l'entreprise : sur la période 1991-1994, le montant des reversements a représenté près de 30 % des disponibilités du fonds.

Alimenté par une taxe sur les supercarburants et sur l'essence, le FSH a permis à l'industrie parapétrolière française de renforcer ses positions sur les marchés étrangers et d'y occuper souvent une place de premier plan.

Or, depuis quelques années, les ressources du FSH sont en diminution. En effet, la redevance qui lui est allouée est assise, conformément à l'article 266 ter du code des douanes, sur les seuls supercarburants (plombé et sans plomb) et l'essence. Son taux est fixé à 0,90 franc par hectolitre.

L'évolution de la structure de consommation des carburants (quasi disparition de l'essence et diminution des supercarburants au profit du gazole) explique la baisse progressive et continue du produit de la redevance.

Or, les travaux de recherches soutenus par le FSH bénéficient à l'ensemble des carburants, y compris au gazole.

Produit de la redevance FSH
(En millions de francs)

1989	215
1990	210
1991	206
1992	201
1993	198
1994	194

C'est pourquoi, afin de remédier à cette situation et de **stabiliser les recettes du FSH**, le paragraphe II du présent article propose :

- d'étendre au gazole le champ de la redevance ;
- de ramener son taux de 0,90 à 0,39 franc par hectolitre.

IV - LE DÉPÔT D'UN RAPPORT AU PARLEMENT

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Gantier (devenu le paragraphe III de cet article) tendant à prévoir le dépôt par le gouvernement d'un rapport sur le bureau de chacune des deux assemblées avant le 30 juin 1996 pour analyser :

- d'une part, *"les conséquences de l'utilisation du gazole sur l'environnement"* ;
- d'autre part, *"les conséquences d'une modification éventuelle du barème de la TIPP afin de favoriser la consommation des carburants les moins polluants"*.

Votre commission se félicite de cette initiative qui conforte la position qu'elle a adoptée sur le paragraphe I de l'article.

Toutefois, elle estime que **d'autres conséquences que le simple impact environnemental** de l'évolution de l'utilisation du gazole doivent être analysées ¹. C'est pourquoi, elle propose de substituer à la première partie du dispositif de l'Assemblée nationale : *"les conséquences de l'évolution de l'utilisation du gazole sur l'industrie pétrolière, l'industrie de la construction automobile, l'environnement, la distribution des carburants, l'aménagement du territoire et les besoins professionnels particuliers"*.

Tel est l'objet du deuxième amendement que votre commission vous propose sur le présent article.

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

¹ Les rapports Bellec et Souviron ont déjà en partie effectué cette recherche.

ARTICLE 14 BIS (NOUVEAU)**Exonération des plus-values de cession des parts d'OPCVM utilisées pour l'achat de véhicules automobiles neufs**

Commentaire : Issu d'un amendement du gouvernement, cet article prévoit l'exonération des plus-values de cession des parts ou actions d'OPCVM dont le produit de cession est réinvesti, dans la limite de 100.000 francs, dans l'acquisition d'une voiture particulière neuve immatriculée en France.

Cet article s'inscrit dans le cadre des **mesures prises par le gouvernement pour soutenir l'industrie automobile**. Il vient en accompagnement de la prime à la reprise des véhicules de plus de huit ans dont le montant est fixé à 5.000 ou 7.000 francs selon le modèle du véhicule neuf acheté.

Les crédits affectés à cette prime, évalués à 1,5 milliard de francs pour 1996, devraient être inscrits au budget de l'industrie. Aucun crédit n'y figure pour l'instant, l'annonce des mesures en faveur de l'industrie automobile ayant été postérieure au dépôt du budget. Toutefois, le gouvernement a annoncé que les dépenses correspondantes seraient financées par redéploiement interne au budget de l'industrie.

Dans ce contexte, le présent article prévoit l'exonération des plus-values de cession des parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières, monétaires ou obligataires de capitalisation (OPCVM), lorsque le produit de cession est réinvesti, dans la limite de 100.000 francs, dans l'acquisition d'une voiture particulière neuve immatriculée en France. Cette disposition serait applicable aux plus-values réalisées par les particuliers entre le 1er octobre 1995 et le 30 septembre 1996.

Il s'agit, pour le gouvernement, *"d'encourager le dégel de placements financiers vers l'achat d'automobiles"*.

On rappellera que deux mesures d'exonération d'inspiration semblable ont été adoptées dans la loi de finances pour 1994 :

- l'une relative aux titres d'OPCVM réinvestis dans l'achat d'un logement, la réalisation de travaux de reconstruction ou d'agrandissement ou l'achat d'un terrain destiné à la construction d'un logement individuel ;

- l'autre pour les parts d'OPCVM réinvesties dans la souscription d'actions de sociétés non cotées ou versées sur un compte courant d'associés bloqué.

Votre commission souhaite qu'une telle mesure puisse effectivement inciter les épargnants à injecter dans la consommation des fonds investis dans une épargne quasi-liquide.

Aussi, elle estime indispensable que, comme pour les mesures adoptées dans la loi de finances pour 1994, **il soit bien précisé que les cessions de titres d'OPCVM effectuées pour l'achat d'un véhicule neuf ne soient pas prises en compte dans l'appréciation du seuil au-delà duquel les plus-values mobilières sont imposables.** Tel est donc l'objet de l'amendement qu'elle vous soumet.

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

ARTICLE 14 TER (NOUVEAU)

Revalorisation des taux des redevances des mines d'hydrocarbures

Commentaire : le présent article, issu d'un amendement présenté par M. Inchauspé, a pour objet de revaloriser les taux des redevances progressive, communale et départementale des mines d'hydrocarbures.

I - LE REGIME ACTUEL

Les redevances des mines d'hydrocarbures sont perçues sur les entreprises qui exploitent sur le territoire national des sites de production d'hydrocarbures. Elles remplacent la taxe professionnelle à laquelle ces entreprises ne sont pas assujetties.

A. LA REDEVANCE PROGRESSIVE DES MINES

L'article 31 du code minier définit les conditions de mise en oeuvre de cette redevance : *"Les titulaires de concessions de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux sont tenus de payer annuellement à l'Etat une redevance à taux progressif et calculée sur la production. Cette redevance est due rétroactivement au jour de la première vente des hydrocarbures extraits à l'intérieur du périmètre qui délimite la concession. Le quart du produit de cette redevance est versé à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines. Cette redevance ne s'applique pas aux gisements en mer"*.

Le barème de cette redevance est actuellement fixé comme suit :

*** Pour les puits mis en production avant le 1er janvier 1980**

Huile brute :	- de 0 à 50.000 tonnes	8 %
	- de 50.000 à 100.000 tonnes	20 %
	- au-delà de 100.000 tonnes	30 %
Gaz :	- de 0 à 300 millions de m ³	0 %
	- au-delà de 300 millions de m ³	30 %

*** Pour les puits mis en production après le 1er janvier 1980**

Huile brute :	- de 0 à 50.000 tonnes	0 %
	- de 50.000 à 100.000 tonnes	6 %
	- de 100.000 tonnes à 300.000 tonnes	9 %
	- au-delà de 300.000 tonnes	12 %
Gaz :	- de 0 à 300 millions de m ³	0 %
	- au-delà de 300 millions de m ³	5 %

B. LA REDEVANCE DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE DES MINES (RDCM)

Le régime de la RDCM est prévu par les articles 1519 (redevance communale) et 1587 (redevance départementale) du code général des impôts. Elle est perçue au profit des départements ou des communes sur chaque tonne nette extraite de produit.

Le tarif de ces redevances est fixé chaque année par arrêté. Pour 1995, l'arrêté du 5 juillet 1995 en a fixé les taux comme suit :

*** Pour les gisements mis en production avant 1992**

- redevance **départementale** des mines :

. pétrole brut	35,21 F par tonne
. gaz naturel	10,08 F par millier de m ³

- redevance **communale** des mines :

. pétrole brut	27,33 F par tonne
. gaz naturel	7,98 F par millier de m ³

*** Pour les gisements mis en production après 1992**

- redevance **départementale** des mines :

. pétrole brut	15,58 F par tonne
. gaz naturel	4,47 F par millier de m ³

- redevance **communale** des mines :

. pétrole brut	12,11 F par tonne
. gaz naturel	3,53 F par millier de m ³

Pour les gisements mis en production avant le 1er janvier 1992, l'indexation des tarifs se fait en fonction de l'évolution en valeur du PIB. Pour les gisements mis en production après le 1er janvier 1992, l'indexation se fait

en fonction de l'indice des prix tel qu'estimé dans les projections économiques annexées à la loi de finances de l'année.

Rendement des redevances des mines

(en millions de francs)

	1986	1992	1983	1994	1995
Redevance progressive des mines	539	228	218	200	190
RDCM	187	218	219	223	220
TOTAL	726	446	437	423	410

II - LA MODIFICATION PROPOSEE

L'amendement proposé par M. Inchauspé, et adopté par l'Assemblée nationale tend à revaloriser les taux de chacune de ces redevances, à compter du 1er janvier 1996, selon les modalités suivantes :

- Redevance progressive des mines

La revalorisation s'appliquerait uniquement aux productions anciennes et dans trois cas :

Huile :	- de 50.000 à 100.000 tonnes	25 % (au lieu de 20 %)
	- au-delà de 100.000 tonnes	35 % (au lieu de 30 %)
Gaz :	- au-delà de 300 millions de m ³	35 % (au lieu de 30 %)

- Redevances communale et départementale des mines

La revalorisation s'appliquerait indifféremment aux gisements anciens et aux gisements nouveaux :

- **pétrole brut** : . redevance départementale 39,00 F/tonne
(au lieu de 29,20 ou 14,60 F)

. redevance communale 29,00 F/tonne
(au lieu de 22,60 ou 11,30 F)

- **gaz naturel** : . redevance départementale 19,60 F/millier m³
(au lieu de 8,36 ou 4,18 F)

. redevance communale 9,70 F/millier m³
(au lieu de 6,62 ou 3,31 F)

Ces revalorisations permettraient, d'une part, de modifier, pour la première fois depuis 1982, le barème de la redevance progressive des mines applicable aux gisements anciens et, d'autre part, d'accroître, du fait de la hausse de la RDCM, les recettes des communes et des départements sur le territoire desquels existent des sites de production d'hydrocarbures.

De fait, la hausse proposée pour la RDCM est particulièrement élevée :

- pour les gisements mis en exploitation avant le 1er janvier 1992, elle atteindrait +9 % pour le pétrole brut et +62 % pour le gaz naturel,

- pour les gisements mis en exploitation après le 1er janvier 1992, elle atteindrait +146 %.

Par ailleurs, pour les gisements situés sous les eaux intérieures pour lesquels votre commission avait proposé une mesure incitative dans la loi de finances pour 1995, la revalorisation atteindrait 425 %.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a estimé que les taux ainsi proposés étaient excessifs. En effet, la production nationale d'hydrocarbures est, bien que peu importante, non négligeable au regard de la balance énergétique. Elle a permis d'économiser 4 milliards de francs d'importations en 1994.

En outre, cette production nationale contribue à maintenir des emplois dans quelques départements. Une hausse trop brutale de la taxation pourrait remettre en cause l'intérêt d'une production sur ces sites et donc entraîner des suppressions d'emplois.

Enfin, votre commission n'est pas favorable à des bouleversements trop rapides de la fiscalité.

Aussi a-t-elle décidé, comme la commission des affaires économiques, de proposer la suppression de ces revalorisations.

Décision de la commission : Votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14 TER (NOUVEAU)

Application du taux réduit de TVA aux prestations liées à l'état de dépendance des personnes âgées hébergées dans les maisons de retraite

Commentaire : Cet article additionnel tend à préciser que les prestations liées à l'état de dépendance des pensionnaires des maisons de retraite sont soumises à la TVA au taux de 5,5%, tout comme la fourniture de logement et de nourriture dans ces établissements.

A la différence des maisons de retraite à but non lucratif constituées sous la forme d'établissements publics ou d'associations, les maisons de retraite privées à but lucratif sont imposables à la TVA.

L'article 279 A du code général des impôts prévoit que le taux réduit de 5,5 % est applicable à la fourniture de loyer et de nourriture dans les maisons de retraite. Toutes les autres prestations de services assurées par les établissements (blanchisserie, repas des invités, location de téléviseurs) sont soumises au taux normal de 20,6 %.

Toutefois, certaines maisons de retraite ont isolé dans leurs prix de journée les coûts spécifiques liés à l'état de dépendance de certains de leurs pensionnaires, qui ont besoin d'une assistance pour les actes de la vie quotidienne.

Depuis quelques années, l'administration fiscale considère qu'il convient d'appliquer à ces prestations spécifiques le taux normal de la TVA. **Or, les maisons de retraite ne l'ont pas fait jusqu'à présent, considérant en toute bonne foi que ces aides aux personnes âgées dépendantes restent des prestations accessoires à la fourniture de logement et de nourriture, donc elles aussi soumises au taux de 5,5 %.**

Les redressements auxquels procède l'administration fiscale, de façon plus ou moins systématique selon les départements, sur la base de sa propre interprétation restrictive de l'article 279 A du code général des impôts a généré du contentieux, sans qu'aucune décision de justice ait encore été rendue à ce jour.

A l'occasion de la discussion du collectif budgétaire de juillet dernier, cette question a été évoquée par un amendement présenté par notre excellent collègue Guy Cabanel et les membres de l'Union centriste. Le gouvernement s'est alors engagé à suspendre les poursuites en cours à l'encontre des maisons de retraite.

L'article additionnel que votre commission des finances vous soumet tend à apporter une solution définitive à ce problème d'interprétation.

Il complète l'article 279 A du code général des impôts pour préciser de façon expresse que le taux réduit de 5,5 % s'applique également aux prestations exclusivement liées à l'état de dépendance des personnes âgées hébergées dans les maisons de retraite et qui sont dans l'incapacité d'accomplir les gestes essentiels de la vie quotidienne. Le coût de cette disposition peut être estimé à 110 millions de francs.

Cette mise au point apparaît particulièrement opportune, alors que la mise en place de la nouvelle prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes va s'accompagner d'une réforme de la tarification des maisons de retraite consistant à isoler les prestations liées à la dépendance des prestations hôtelières courantes et des prestations de soins médicaux.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14 TER (NOUVEAU)

Application du taux réduit de TVA aux ascenseurs et matériels assimilés conçus spécialement pour les handicapés

Commentaire : Cet article additionnel tend à préciser que certains équipements spécialement conçus pour les personnes handicapées sont soumis au taux de 5,5%, tout comme les matériels exclusivement conçus à leur usage.

L'article 278 quinquies du code général des impôts, qui résulte de l'article 15 de la loi de finances pour 1991, soumet au taux réduit de TVA les équipements spéciaux, dénommés aides techniques, qui sont conçus **exclusivement** pour les personnes handicapées en vue de la compensation d'incapacités graves.

La liste de ces équipements spéciaux a été fixée par un arrêté du ministre chargé du budget en date du 5 février 1991. Cet arrêté cite les matériels de transfert qui sont par nature exclusivement destinés aux personnes handicapées : élévateurs, releveurs hydrauliques ou électriques, lève-personnes, élévateurs de piscine, chariots de transfert...

En revanche, elle ne comprend pas les ascenseurs, plates-formes élévatrices, monte-escaliers et appareils similaires utilisés par les handicapés, au motif que ces matériels ont les mêmes usagers qu'un ascenseur ou un monte-charge classiques et ne peuvent pas être considérés comme exclusivement conçus pour des personnes handicapées, au sens de la loi.

Ainsi interprété, l'article 278 quinquies du code général des impôts est apparu trop rigoureux, dans la mesure où les équipements qui sont exclus du bénéfice de cette disposition sont coûteux (leurs prix sont de l'ordre de 50.000 à 100.000 francs), faiblement remboursés par les organismes sociaux, et effectivement installés pour des personnes souffrant de handicaps graves.

Il apparaît donc opportun de compléter l'article 278 quinquies du code général des impôts pour inclure dans le champ du taux réduit de TVA les ascenseurs et appareil assimilés **spécialement** conçus pour les personnes handicapées, sans l'être exclusivement. Le coût de cette mesure est estimé à 15 millions de francs.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

*ARTICLE 15***Ouverture de la procédure de dation en paiement au profit du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**

Commentaire : Cet article a pour objet d'étendre la procédure de dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit ou du droit de partage aux terrains situés dans les zones d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

I - LES DISPOSITIONS ACTUELLES

L'article 1716 bis du Code général des Impôts résulte actuellement de deux lois : la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 et la loi n° 82-540 du 28 juin 1982.

Le texte énonce que la remise à l'Etat d'oeuvres d'art ou d'objets de collection pourra constituer un moyen de paiement des droits de mutation à titre gratuit ou du droit de partage. Il convient d'ajouter que l'article 1723 ter OOA a étendu cette faculté à l'impôt de solidarité sur la fortune en précisant que ce dernier est recouvré et acquitté selon les modalités des droits de mutation par décès.

L'objectif du dispositif est d'encourager la conservation du patrimoine artistique national en enrichissant les collections des musées et des bibliothèques.

Soulignons que les modalités ainsi mises en place revêtent un caractère exceptionnel puisqu'elles dérogent au principe budgétaire de non affectation des recettes.

La procédure prévoit, par ailleurs, un agrément préalable donné conformément aux règles fixé par les articles 310 G et 384 A de l'annexe II au Code général des Impôts et un avis d'une commission consultative composée selon des règles fixées par arrêté ministériel, qui émet un avis tant sur l'intérêt artistique ou historique que sur la valeur des biens offerts.

C'est le ministre de l'Économie et des Finances qui prend la décision d'agrément établissant la valeur libératoire des biens offerts en paiement des

droits de mutation sur proposition du ministre compétent après examen de l'avis rendu par la commission consultative.

Ajoutons que l'acceptation par l'intéressé de cette valeur libératoire rend parfaite la dation en paiement. Les droits sont liquidés sur l'actif taxable sans déduction de la valeur déclarée desdits biens.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

La modification proposée complète l'actuel article 1716 bis du Code général des impôts en prévoyant que les droits de mutation à titre gratuit et le droit de partage pourront être acquittés par la remise d'oeuvres d'art, de livres, d'objet de collection, de document, de haute valeur artistique ou historique, **ou de terrains situés dans les zones d'intervention du territoire et des rivages lacustres définies à l'article L 243-1 du code rural dont la situation ainsi que l'intérêt économique ou paysager justifie la conservation à l'état naturel.**

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Il est chargé de mener, après avis des conseils municipaux, une politique foncière de l'espace de sauvegarde du littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique dans certaines zones délimitées.

A cette fin, il peut procéder à toutes opérations foncières auxquelles s'ajoute la possibilité d'exproprier tous droits immobiliers et d'exercer, à défaut du département, le droit de préemption.

Le Conservatoire peut encore présenter aux collectivités territoriales toute suggestion en rapport avec sa mission et en particulier des mesures de nature à empêcher toute construction de terrains contigus aux domaines publics maritimes.

On note que les acquisitions et échanges d'immeubles situés dans les zones d'intervention relevant de la compétence du Conservatoire ont représenté en 18 ans 300 sites, 43.000 hectares et 600 kilomètres de côtes pour un montant total de 1,386 milliard de francs.

Les zones d'intervention sont définies par l'article L 243-1 du Code rural. Il s'agit :

- des cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975 ;

- des communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares ;
- des communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives est situé en aval de la limite de salure des eaux ;
- des communes qui participent directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui font la demande auprès du préfet, après accord du Conservatoire et du Préfet.

Par ailleurs, un décret en Conseil d'Etat peut étendre le champ d'intervention du Conservatoire à des secteurs géographiques limitrophes des cantons et des communes sus-mentionnés constituant entre eux une unité écologique ou paysagère et dont la majorité de la surface est située dans la limite de ces cantons ou de ces communes.

Le texte proposé par l'article 15 institue donc un nouveau mode de règlement des droits de mutation à titre gratuit, du droit de partage et de l'impôt de solidarité sur la fortune.

La réforme exigera, si elle est adoptée, une modification réglementaire de la composition de la commission consultative pour tirer les conséquences de l'extension du domaine d'application de la procédure de dation en paiement.

III - LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de la discussion de l'article 15 à l'Assemblée nationale, MM. Jegou, de Courson et Guellec ont présenté un amendement qui a obtenu l'accord du rapporteur général de la Commission des finances. Cet amendement tendait à substituer la notion "d'immeubles bâtis ou non" à celle de "terrains". Dans leur exposé des motifs, nos collègues députés ont estimé que le terme de terrain ne constituait pas une notion juridique précise, ce qui pourrait susciter des contentieux lorsque l'objet de la dation comporterait des immeubles bâtis.

Ils ont rappelé que le Conservatoire du littoral avait pour mission d'acquérir des immeubles essentiellement non bâtis mais pouvant quelquefois comporter des constructions dont l'impact sur le paysage justifierait qu'il soit détruit pour permettre la reconstitution d'un milieu naturel de qualité.

En réponse, le ministre de l'Economie et des finances a souhaité et obtenu le retrait de l'amendement en déclarant que la constitution, par l'Etat, d'un patrimoine immobilier bâti risquait d'entraîner des charges dont il était difficile de mesurer l'étendue. Il a donc interprété le texte proposé comme concernant les seuls terrains nus.

IV - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission considère que la question posée à l'Assemblée nationale par MM. JEGOU, de COURSON et GUELLEC mérite davantage d'explications. Elle fait remarquer, elle aussi, que la notion juridique de "terrain" est extrêmement vague **dès lors qu'aux termes de l'article 516 du Code civil, tous les biens sont soit meubles, soit immeubles.**

Elle estime que certains biens immobiliers bâtis tels que les biens accessoires (blockhaus...), certains immeubles destinés à être détruits ou encore des "ouvrages admirables" tels que les forts désaffectés, devraient pouvoir faire l'objet de la procédure de dation en paiement.

En tout état de cause, elle rappelle que le **ministre** de l'économie et des finances dispose d'un **pouvoir d'appréciation discrétionnaire** pour octroyer ou refuser l'agrément.

Aussi, elle vous proposera dans un amendement de substituer la notion "d'immeubles" à celle de "terrain" dans le texte proposé pour l'article 1.716 bis du code général des impôts.

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

*ARTICLE 15 BIS (NOUVEAU)***Reprise et création d'entreprises dans les zones
de redynamisation urbaine**

Commentaire : cet article vise à compléter l'article 39 quinquies H du code général des impôts en prévoyant un régime plus favorable de déductibilité des prêts consentis par les entreprises à leurs salariés qui reprennent une entreprise en difficulté ou qui créent une entreprise nouvelle.

L'article 39 quinquies H dispose que les entreprises qui consentent des prêts à taux privilégié à des entreprises fondées par les membres de leur personnel peuvent, sous certaines conditions, constituer en franchise d'impôt une provision spéciale. Cette provision spéciale ne peut excéder, pour un même salarié de l'entreprise prêteuse, ni la moitié des sommes effectivement versées au titre du prêt, ni la somme de 75.000 francs. Lorsque l'entreprise nouvelle ou reprise prend la forme d'une société, ce plafond est porté ou double du montant de l'apport en capital réalisé par le fondateur dans la limite de 150.000 francs.

Sur l'initiative de M. François Copé, l'Assemblée nationale a voté cet article additionnel tendant à porter au double les plafonds de 75.000 francs et 150.000 francs lorsque l'entreprise nouvelle ou reprise a son siège dans une "zone de redynamisation urbaine" telle que définie par l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le gouvernement a réservé un avis favorable à cet amendement. Il convient toutefois de prendre en compte l'observation présentée par le député Robert Pandraud, qui a déclaré à la tribune de l'Assemblée nationale :

"Je souhaite donc, monsieur le ministre, que vous nous rendiez compte des effets de distorsion que ces dispositions en manqueraient pas de provoquer. En effet, dans une zone d'habitat concentré, un quartier d'une commune donnée pourra en bénéficier alors que cela sera impossible de l'autre côté de la rue, parce qu'il s'agira d'une autre commune. Or, la désertification est très vite contagieuse. Peut-être faudrait-il revoir les critères."

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

C. MESURES DIVERSES

*ARTICLE 16***Institution d'une contribution annuelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction**

Commentaire : Le présent article crée une contribution annuelle des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction au financement de la nouvelle avance à taux nul pour l'accession à la propriété. Cette contribution servira à alimenter le compte d'affectation spéciale n° 902-28 dont l'intitulé de recettes est redéfini par l'article 41. Tout en modifiant son assiette et son taux, le gouvernement pérennise ainsi le prélèvement opéré par la loi de finances rectificative. Celui-ci devait pourtant rester exceptionnel.

A l'occasion de la présentation de l'article 7 de la loi de finances rectificative, votre rapporteur général avait rappelé les principes et le fonctionnement de la participation des employeurs à l'effort de construction. Prélèvement obligatoire créé en 1953 dans le but de loger les salariés des entreprises à l'époque de la pénurie de logements, le "1 % logement" présente l'immense avantage d'associer les entreprises à sa gestion, qui se fait au niveau local. Ce mode de gestion efficace, qui recueille l'assentiment des représentants patronaux et des syndicats de travailleurs, n'a pu résister longtemps à la centralisation croissante de la politique du logement. Totalement neutre sur l'équilibre budgétaire et sans effet positif sur l'économie du logement, le présent article s'inscrit dans ce mouvement au détriment des objectifs qu'il prétend servir.

I - LE FONCTIONNEMENT TRADITIONNEL DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION

La participation des employeurs à l'effort de construction fait l'objet du chapitre III du titre I ("Mesures tendant à favoriser la construction d'habitations") du livre troisième ("Aides diverses à la construction

d'habitations et à l'amélioration de l'habitat. Aide personnalisée au logement") du code de la construction et de l'habitation. Elle existe depuis 1953.

A. CHAMP D'APPLICATION ET MODALITÉS DU PRÉLÈVEMENT

Aux termes de l'article L 313-1 du code de la construction et de l'habitation, toutes les entreprises de plus de dix salariés ¹ doivent acquitter chaque année une contribution égale à 0,45 % de leur masse salariale ² de l'année *n-1*. En 1993, cela représentait 175.000 entreprises, soit 12 millions de salariés (47 % de la population active française). La collecte s'est élevée à 6,3 milliards de francs en 1993. 82 % des entreprises assujetties comptent de 10 à 49 salariés.

Le taux de prélèvement sur la masse salariale a constamment évolué à la baisse depuis 1978 : réduit une première fois à 0,9 % en 1978, il a été diminué à 0,77 % en 1986 ; 0,72 % en 1988 ; 0,65 % en 1989 ; 0,55 % en 1991 et 0,45 % en 1992. L'effort des entreprises n'a cependant pas été réduit à due concurrence, puisque la différence est versée au fonds national d'aide au logement (FNAL) qui verse l'allocation de logement sociale (ALS) et contribue au versement de l'aide personnalisée au logement (APL). Cet effet de ciseaux entre une aide à la pierre et les aides personnelles est la conséquence directe de la réforme du financement du logement réalisée en 1977, mais aussi de la poussée des besoins de financement sociaux liée à la montée du chômage.

Bien qu'elle soit un prélèvement obligatoire, cette participation n'est pas recouvrée comme un impôt : les employeurs peuvent, au choix, l'affecter directement aux utilisations prévues par la réglementation (prêts aux salariés, réservations de logements locatifs sociaux à leur profit) ou bien verser les sommes correspondantes à des organismes agréés (les collecteurs du "1 %" logement). Cette seconde solution est massivement choisie : selon le compte du logement ³, sur 6,4 milliards de francs de collecte en 1993, 96 % étaient reversés à un organisme collecteur. Sur cette dernière somme, 90 % sont recouverts par les 177 comités interprofessionnels du logement (CIL), 5 % par

¹ *A l'exception des exploitations agricoles, mais y compris les établissements publics à caractère industriel et commercial.*

² *Selon la définition de l'article 231 du code général des impôts relatif à la taxe sur les salaires.*

³ *Compte du logement 1995 - page 283.*

les chambres de commerce et d'industrie et 5 % par les bailleurs et établissements financiers spécialisés dans le logement social. C'est dire que l'essentiel du prélèvement (86,4 %) est le fait des CIL.

B. L'UTILISATION DE LA PARTICIPATION

Aux termes de l'article R 313-12 du code de la construction et de l'habitation, les fonds collectés sont utilisés au financement de la résidence principale des salariés. Cette résidence peut être locative, ou en accession à la propriété.

Quand aux modalités, les fonds du "1% logement" sont utilisés de deux manières principales : en prêts aux salariés pour financer une accession à la propriété ; en subventions et prêts aux constructeurs sociaux en contrepartie desquels les entreprises obtiennent le droit de réserver des logements pour leurs salariés. En 1993, les prêts aux personnes physiques se sont élevés à 7 milliards de francs (estimés à 9,2 milliards de francs en 1994) et les financements au logement locatif à 6,3 milliards de francs. La somme des deux excède largement la collecte d'une année, car s'y ajoutent les remboursements des prêts accordés les années précédentes, dont le montant s'établit actuellement au niveau d'une année de collecte.

Quant aux finalités, deux fractions de la collecte sont réservées à des emplois prioritaires. D'une part, un neuvième (le "1/9e prioritaire", soit 11,11 %) est réservé au financement du logement des travailleurs immigrés et de leurs familles aux termes de l'article L 313-1. Cela a représenté 943 millions de francs d'investissements en 1993 (ce qui excède 1/9e de la collecte, du fait des remplois de prêts remboursés). D'autre part, 9 % de la collecte sont réservés au financement des familles défavorisées (le "9 % insertion sociale") aux termes d'une convention conclue en 1989 entre l'Etat et les partenaires sociaux, mise en oeuvre par une charte cosignée par l'Etat et l'Union interprofessionnelle du logement (UNIL) qui regroupe les collecteurs. Les financements réalisés concernent pour l'essentiel des logements foyers pour le locatif, et, pour l'accession, les accédants ayant un plafond de ressources inférieur à 60 % des plafonds des prêts locatifs aidés (plafonds donnant accès aux logements HLM) ou qui connaissent des difficultés pour faire face aux charges de leur accession. Cette partie a représenté 1,25 milliards de francs d'investissement en 1993, montant excédant largement les obligations des entreprises et des collecteurs. Elle a concerné 11 500 familles.

L'utilisation du reste de la collecte ne fait pas l'objet de prescriptions tenant à la situation des ménages considérés.

En 1993, 127 000 familles ont pu bénéficier d'un prêt d'accession ou pour réaliser des travaux, et 177 000 logements locatifs ont pu être construits ou réhabilités.

II - LA PÉRENNISATION DU PRÉLÈVEMENT OPÉRÉ EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le présent article pérennise le prélèvement "exceptionnel" effectué en 1995 aux termes de l'article 7 de la loi de finances rectificative.

A. LE PRÉCÉDENT DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

L'article 7 de la loi de finances rectificative de l'été donnait une base légale à un prélèvement d'un milliard de francs décidé par le Gouvernement à l'automne 1994. Initialement, ce prélèvement avait une logique budgétaire puisqu'il s'agissait de financer une partie du besoin de financement des aides à la personne en 1994, ce qui permettait de réduire à due concurrence le déficit budgétaire. Il n'avait été finalement accepté par les partenaires sociaux que parce qu'il était le résultat d'une transaction : le "1 % logement" était menacé d'une nouvelle réduction de son taux, qui serait passé de 0,45 % à 0,3 % ou 0,25 % de la masse salariale, et ce de façon permanente. Dans ce contexte, le prélèvement d'un milliard de francs était un moindre mal.

Bien que ce prélèvement ait entre temps changé d'affectation - il doit désormais alimenter une partie du financement de la réforme de l'accession à la propriété - il était difficile de le refuser dès lors qu'il avait été initialement accepté, et qu'il devait être exceptionnel. Il y avait, de plus, un risque réel d'insuffisance de moyens pour le lancement de la réforme, dont les modalités précises n'étaient pas encore connues, **ce qui devait absolument être évité compte tenu de l'impérieuse nécessité de sa mise en place rapide et de sa réussite pour une économie du logement en plein désarroi.**

B. UNE PÉRENNISATION DU PRINCIPE AVEC DES MODALITÉS DIFFÉRENTES

Le présent article pérennise le principe du prélèvement sur le "1 % logement" en faveur de l'accession à la propriété réformée par la nouvelle avance à taux nul (voir le commentaire de l'article 7).

Par rapport au régime du prélèvement institué par la loi de finances rectificative, trois éléments sont identiques, et trois éléments sont différents.

Comme pour le précédent prélèvement, la recette ainsi obtenue sera affectée au compte d'affectation spéciale 902-28, dont l'intitulé de recettes doit être modifié en conséquence par l'article 41 du présent projet. De même, les modalités de versement, de recouvrement, de contrôle, contentieux, garanties et sanctions sont identiques et se réfèrent au régime de la taxe sur les salaires¹. Enfin, les assujettis restent les mêmes : il s'agit de 800 collecteurs de la participation, dont les principaux sont les 177 collecteurs interprofessionnels du logement (CIL).

Les trois différences portent sur l'assiette, le taux et la périodicité du prélèvement. La modification d'assiette est l'innovation principale : il ne s'agit plus seulement du produit de la collecte de l'année précédente, car s'y ajoute celui des remboursements de prêts à moyen et long terme. Actuellement, ces deux ressources sont d'un montant sensiblement égal. Cette modification d'assiette permet d'avoir une meilleure visibilité à moyen terme de la recette, car l'aléa des remboursements est très inférieur à celui des cotisations. En conséquence, le taux est abaissé : de 16 % de l'assiette "cotisations" il passe à 6,8 % de l'assiette "cotisations + remboursements". Le taux est réduit de plus de la moitié puisque le rendement du prélèvement doit passer d'environ 1 milliard de francs à environ 900 millions de francs. Enfin, la périodicité du prélèvement change : d'exceptionnel en 1995, il devient annuel.

III - UN DISPOSITIF HAUTEMENT CONTESTABLE

La pérennisation du nouveau prélèvement n'était pas totalement inattendue, bien qu'elle fût soigneusement masquée lors de la présentation du

¹ Seule la date de versement diffère : le 1er juillet au lieu du 1er octobre.

collectif budgétaire. La création d'un compte d'affectation spéciale, le 902-28, ne concordait pas avec l'idée d'une recette unique, un CAS ayant vocation à être régulièrement alimenté pour fonctionner. Le masque était formé par son intitulé de recettes, qui tendait à accréditer cette idée, bien qu'elle fût une créature très étrange au regard des principes budgétaires. Ce masque n'aura pas tardé à tomber, et l'article 41 modifie l'intitulé de recettes du CAS 902-28.

Porteur de beaucoup d'inconvénients et d'aucun avantage pour le financement du logement, le présent prélèvement gagnerait à être remplacé par une obligation contractuelle faite aux collecteurs de verser eux-mêmes la nouvelle avance.

A. LES INCONVÉNIENTS DU PRÉLÈVEMENT

Le prélèvement annuel sur le "1 % logement" présente trois inconvénients principaux : il aura un coût sans générer de flux financier supplémentaire en faveur du logement ; il menace à terme l'équilibre du "1 %" appelé par ailleurs à financer la sécurisation des prêts d'accession sociale (PAS) ; il suscite l'opposition des partenaires sociaux.

Tout d'abord, il faut remarquer que ce nouveau prélèvement menace à terme l'équilibre du "1 % logement". Il fait suite aux réductions successives du taux de la participation, et à la "convention-accession" qui a conduit des collecteurs à prêter en 1994 davantage que leurs ressources. Il est concomitant de la participation des collecteurs au dispositif de sécurisation des prêts d'accession sociale (PAS), qui devait leur coûter entre 400 et 500 millions de francs en 1996. Toutes ces sollicitations vont remettre en cause l'équilibre du système : sa capacité à participer au bouclage des financements de logements sociaux (par prêt locatif aidé), sa capacité à financer les prêts employeurs traditionnels. Il ne pourra plus à l'avenir conserver les marges de manoeuvre qui lui permettent quand le besoin s'en fait sentir de participer à un plan de relance¹. Or, toute politique de relance du secteur se fonde sur la capacité du "1 % logement" à remplir ses missions traditionnelles d'appui au logement social, et à ses marges d'effort supplémentaire.

Ensuite, ce nouveau prélèvement présente l'inconvénient de bureaucratiser un système de financement cogéré jusqu'à maintenant par les

¹ *Le professeur Michel Mouillart évalue à 1,5 milliard de francs par an à l'horizon 2000 la diminution des ressources stables du système, et à 1,2 milliard de francs par an la réduction des prêts à long terme.*

partenaires sociaux. La grande originalité de la participation des employeurs à l'effort de construction est d'être un impôt aux emplois duquel des contribuables, à savoir les entreprises, sont associés. Ce système donne satisfaction aux partenaires sociaux, car il les implique dans le logement des salariés. Il permet aux entreprises de vérifier l'utilité immédiate du prélèvement opéré sur elles, puisqu'elles bénéficient de droits à loger leurs salariés dans le parc social, ou de la possibilité de les faire accéder à la propriété.

Dépourvu de cette originalité, **le prélèvement opéré par le présent article transforme une fois encore le 1 % logement en une taxe sur la masse salariale de plus** : facteur d'aggravation du coût du travail sans contrepartie pour les entreprises. Une fois n'est pas coutume, les syndicats patronaux et ceux des travailleurs se sont unis pour s'opposer au prélèvement et proposer une autre solution¹.

Enfin, il convient de relever le caractère singulier de ce nouveau prélèvement obligatoire, qui porte sur... un autre prélèvement obligatoire ! Pour critiquable que soit la réaffectation d'une partie des cotisations des entreprises au FNAL, du moins ne transitait-elle pas par un second recouvrement. Ce double recouvrement suscitera des frais supplémentaires. Outre ce coût supplémentaire, il faut également tenir compte du coût économique du retard entre le prélèvement initial sur les entreprises et l'utilisation des sommes correspondantes au moins un an plus tard. Ceci occasionnera un retard dans les rentrées fiscales liées aux opérations réalisées.

Pour s'opposer à cet argument, on pourrait admettre que les frais supplémentaires occasionnés par le double prélèvement ne sont pas supérieurs aux frais de gestion des collecteurs de la participation. Ces frais de gestion, globalement relativement élevés (1,8 milliard de francs en 1993) sont souvent mis en avant pour expliquer que les collecteurs ne sont pas des financeurs performants du logement². Ces frais sont néanmoins à rapprocher de ceux du FNAL (1,3 milliards de francs) dont les modalités de gestion sont beaucoup moins complexes (il ne gère pas de prêts) même si les montants en cause sont

¹ *Lettre de la commission nationale paritaire des emplois du 1 % logement au Premier ministre, datée du 25 août 1995, signée des plus hauts responsables du CNPF, de la CGPME, de la CFDT, de la CFE-CGC, de la CFTC et de la CGT-FO.*

² *Un rapport de l'inspection générale des finances a fait le point de cette question il y a quelques années. Bien que brandi régulièrement comme un "argument-massue", le contenu de ce rapport reste confidentiel et votre rapporteur général n'en a aucune connaissance malgré sa demande en ce sens. Qu'en conclure ?*

plus importants (34 milliards de francs d'aides)¹. Surtout, on ne voit pas en quoi ce prélèvement annuel pourrait contribuer à réduire ces frais de gestion. Il va plutôt les augmenter dans un premier temps au moins : les collecteurs devront faire face à leurs coûts fixes, tandis que de son côté l'administration devra mettre en place personnels et procédures pour gérer le nouveau prélèvement.

A supposer que ce prélèvement ne génère par lui-même aucun frais supplémentaire, son effet sur l'économie du logement serait au mieux neutre : les 900 millions de francs prélevés seront autant de prêts à l'accession à la propriété et au secteur locatif que les collecteurs ne pourront plus réaliser. Compte tenu des caractéristiques des prêts du 1 % logement (très faible taux : 1 à 3 %, longue durée), leur substituer des avances à taux nul ne présente pas une différence considérable.

Cette neutralité sera-t-elle durable ?

A terme, le gouvernement ne sera-t-il pas tenté de faire porter sur le 1 % logement la totalité du poids de la réforme de la l'accession à la propriété ? On a vu (voir le commentaire de l'article 7) que cette réforme ne présente pas une des caractéristiques souhaitées par les services du budget, à savoir une parfaite maîtrise budgétaire. Celle-ci pourrait être atteinte si l'avance à taux nul était entièrement financée par le compte d'affectation spéciale n° 902-28, puisqu'un CAS ne peut dépenser davantage qu'il n'a de recettes.

On pourrait, à juste raison, objecter deux arguments à cette position : d'une part, l'absence de prélèvement sur le 1 % logement occasionnerait un coût supplémentaire de 900 millions de francs au budget de l'Etat, si l'on souhaite verser 120.000 avances en 1996 ; d'autre part, ce prélèvement permettra la mobilisation d'environ 1,5 milliard de francs² en faveur du logement par le système bancaire. **Ces objections n'effacent pas les arguments précédents, mais expliquent que votre rapporteur général propose d'associer les collecteurs au versement de l'avance plutôt que de supprimer purement et simplement ce prélèvement.** Il n'est en effet pas illégitime que le "1 %" logement prenne une part substantielle à la réforme de l'accession à la propriété.

¹ Une étude de KPMG-Peat Marwick pour l'union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) en décembre 93 a abouti à la conclusion que les coûts de gestion des CIL étaient comparables à ceux de banques régionales de taille analogue pour l'activité de prêts au logement.

² Selon les calculs du professeur Michel Mouillart

B. AVANTAGES D'UNE PARTICIPATION DIRECTE DES COLLECTEURS DU 1 % LOGEMENT A LA DISTRIBUTION DE L'AVANCE SANS INTÉRÊT

Votre rapporteur général propose que les collecteurs du 1 % distribuent directement une partie des avances à taux nul. Il s'agirait d'environ 14.000 prêts, pour un montant global d'environ 1,8 milliard de francs¹. Chaque prêt donnerait lieu au calcul d'un équivalent-subvention au cas où il aurait été distribué par le système bancaire, à l'exception toutefois de la marge d'1,4 % qui ne serait pas octroyée aux collecteurs. En fin d'exercice, si ces derniers n'avaient pas versé un montant total de 900 millions de francs d'équivalents-subvention, ils reverseraient la différence au Trésor Public. L'ensemble du processus serait soumis au contrôle de l'établissement public "agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction" (ANPEEC).

Cette proposition ne présente aucun des inconvénients du prélèvement, et présente en outre trois avantages supplémentaires.

Tout d'abord, **le versement direct des avances évite l'atrophie du système à terme.** Les 900 millions de francs d'équivalents-subvention seront versés sous forme d'avance à taux nul : ils seront donc recyclés dans le système au lieu d'être définitivement perdus comme dans le cas du prélèvement². Certes, la capacité du système à faire face à de nouvelles sollicitations resterait sérieusement entamée mais la situation budgétaire de notre pays exige une mobilisation immédiate de l'ensemble des ressources au moindre coût pour les finances publiques.

Ensuite, **cette proposition entrave le mouvement de bureaucratisation du financement du logement, à la satisfaction des partenaires sociaux qui préfèrent un dispositif conventionnel** permettant aux entreprises de continuer à loger leurs salariés. Un système conventionnel serait beaucoup plus efficace. Il suffit pour s'en convaincre de jeter un regard rétrospectif sur la "convention-accession" signée par le précédent

¹ Il s'agirait de substituer un dispositif équivalent au prélèvement de 900 millions de francs. Celui-ci représente environ 14.000 équivalents-subvention, la subvention moyenne par avance à taux nul étant estimée à 65.000 F. Si l'on considère une moyenne - très haute - de 130.000 F par avance, on aboutit à un coût total d'1,8 milliard de francs pour les collecteurs. Cette hypothèse est élevée : le professeur Mouillart table plutôt sur 1,5 milliard de francs.

² Le professeur Mouillart évalue à 1,5 milliard de francs le surcroît de ressources à long terme ainsi généré pour le 1 % logement par rapport au scénario fondé sur le prélèvement.

gouvernement¹. Il ne faut pas en outre négliger la fuite possible devant le prélèvement : comme elles y ont droit, les entreprises peuvent être tentées de gérer elles-mêmes le logement de leurs salariés et ainsi faire échapper leurs cotisations à la quote-part du prélèvement, pour maintenir leurs droits intacts.

Enfin, **cette proposition présenterait un intérêt budgétaire** : il n'y aurait pas de second recouvrement, ni de réaffectation à gérer ; il n'y aurait aucune marge à verser aux collecteurs, et surtout, les avances ainsi distribuées ne souffriraient d'aucune sensibilité aux taux d'intérêt de marché, étant refinancées sur prélèvement obligatoire et non sur ressources de marché². Quel que soit le niveau des taux, le coût de chaque avance versée selon ce dispositif resterait constant.

Les trois avantages supplémentaires seraient les suivants : une distribution universelle sans inconvénient concurrentiel, une plus grande efficacité de la distribution, une meilleure adéquation aux besoins de la politique sociale du logement.

Le ministre du logement a souhaité avec raison mettre fin au monopole des prêts aidés par l'Etat, qui ne se justifiait que par la gestion d'une pénurie, le contingentement étant par nature plus aisé avec deux ou trois établissements qu'avec plusieurs. Cependant, en opérant un prélèvement sur le 1 % logement, le gouvernement se prive de son appui pour cette distribution, alors qu'en l'associant, il la rend réellement universelle. Certes, les collecteurs de la participation des employeurs ne sont pas établissements de crédit. Mais leur activité est prévue par l'article 11 de la loi bancaire. Et leur association à la distribution de l'avance ne présenterait aucun inconvénient concurrentiel : le prêt principal est nécessairement accordé par un établissement de crédit, et les distributeurs de l'avance ne peuvent se faire concurrence sur elle³. On peut ajouter sur ce point que les établissements de crédit pourraient davantage financer de prêts principaux dès lors qu'ils auraient moins de ressources à mobiliser pour financer l'avance à taux nul⁴.

¹ En vigueur du 1er septembre 93 au 1er septembre 1994, cette convention prévoyait une majoration des prêts 1 % associés aux PAP et aux PAS. 4 milliards de prêts ont été distribués, concernant à 56,2 % des ménages d'employés et d'ouvriers.

² Le coût de la bonification croît avec les taux d'intérêt. Un point de taux supplémentaire occasionnerait 19.200 avances en moins dans l'hypothèse où elles seraient toutes distribuées par le système bancaire du fait du coût marginal de chaque avance.

³ L'avance ne peut financer que 20% de l'opération: le recours à un prêt principal (hors 1% logement et épargne-logement) sera très souvent nécessaire.

⁴ 1,5 milliard de francs de ressources disponibles supplémentaires selon le Pr. Mouillart

Plus universelle, la distribution sera également plus efficace. Actuellement, les seuls organismes qui distribuent des prêts d'accession de faible montant unitaire (entre 50.000 et 100.000 F) de très faible rémunération (de 1 % à 3 %) sont les collecteurs du 1 % logement. Pas les banques, qui auront besoin d'acquérir un savoir-faire particulier dans ce domaine, car l'avance exigera des modalités particulières de gestion. De ce point de vue, le savoir-faire est du côté des collecteurs : ce type de prêt est le coeur de leur métier. Peut-être auront-ils un effort à faire du côté du recouvrement, moins efficace aujourd'hui que chez les banques du fait d'une tradition "sociale".

Enfin, cette proposition permettrait une meilleur adéquation de la réforme de l'accession aux besoins de la politique du logement. La réforme relève sensiblement les plafonds de ressources pour bénéficier de l'aide de l'Etat, et c'est une bonne chose. Mais le système bancaire généraliste est traditionnellement tourné vers une clientèle réputée sans risque. 67 % des ménages bénéficiaires de prêts du "1 % logement" perçoivent moins de 3 SMICs contre 55 % de la population désormais éligible à l'avance à taux nul. Cette solution présenterait donc l'avantage de favoriser l'accession des familles modestes, qui pourraient être touchées par la disparition du PAP. En outre, les avances à taux nul octroyées dans ce cadre pourrait l'être de préférence à des locataires de logements sociaux, de façon à favoriser la mobilité résidentielle recherchée par le ministre du logement . Cette option n'est évidemment pas possible dans le système bancaire. Enfin, la solvabilité d'ensemble des ménages modestes et moyens vis-à-vis du système bancaire serait renforcée, puisqu'ils pourraient s'adresser à lui déjà munis d'un prêt traditionnel "1% logement" et d'une avance à taux nul (soit environ 200.000 francs de financement peu coûteux).

Pour tout cet ensemble de raisons, votre rapporteur général vous invite à adopter un amendement permettant de substituer au prélèvement prévu la possibilité pour les collecteurs de verser directement les avances.

Décision de votre commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

*ARTICLE 16 BIS (NOUVEAU)***Institution d'un prélèvement sur les excédents financiers des organismes collecteurs des fonds du congé individuel de formation**

Commentaire : A l'initiative de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel 16 bis instituant un fonds d'affectation des excédents financiers des organismes collectant les fonds du congé individuel de formation -les OPACIF- ainsi qu'un prélèvement sur les ressources de ce fonds au profit du budget de l'Etat.

I - LA SITUATION ACTUELLE*A. LE CONGÉ INDIVIDUEL DE FORMATION ("CIF")*

L'article L.931-1 du code du travail définit le "CIF" comme un droit, pour le salarié, de bénéficier d'une formation au cours de sa vie professionnelle, de façon indépendante du plan de formation de l'entreprise.

L'employeur ne peut différer qu'une seule fois le congé individuel de formation, qui se déroule pendant le temps de travail.

Le congé individuel de formation est financé par une participation des entreprises égale à 0,2 % des salaires, versée à un organisme paritaire agréé par l'Etat au titre du congé individuel de formation. Par ailleurs, l'Etat a assuré au "CIF" une participation financière dont le maximum a été atteint en 1992 -830 millions- avant de diminuer progressivement et de s'éteindre dans le budget de 1996.

B. LES EXCÉDENTS FINANCIERS DES "OPACIF"

En 1994, il existait 67 OPACIF, collectant 2 milliards de francs (chiffres 1992). Toutefois la mutualisation interne aux différents types d'organismes collecteurs de la formation professionnelle pouvait apporter d'autres fonds aux OPACIF -ainsi en 1992, l'OPACIF du GFC-BTP avait reçu plus de 26 % de ses ressources en provenance d'autres organismes collecteurs.

La loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993 a imposé un regroupement géographique de l'ensemble des organismes collecteurs conditionnant l'ensemble des renouvellements d'agrément, et a interdit tout transfert direct de fonds entre organismes, en instituant une mutualisation obligatoire.

Un arrêté du 22 mars 1995 a agréé 13 OPACIF à champ géographique normal, et 25 à champ géographique régional.

D'après les informations fournies par le ministère du travail, les excédents financiers des OPACIF s'élèveraient à 3,5 milliards de francs bruts, et à 1,9 milliard de francs nets, compte tenu des besoins de trésorerie des quelques OPACIF déficitaires.

Le budget de 1995 avait prévu, conformément au vote de l'Assemblée nationale suivant les conclusions de mai 1994 de sa commission d'enquête sur la formation professionnelle, de diminuer, de 500 à 50 millions de francs, la participation de l'Etat aux "CIF", compte tenu de l'importance des excédents financiers des organismes collecteurs.

Au vu de ces considérations, le projet de loi de finances pour 1996 réduit à zéro la participation de l'Etat.

II - LE SYSTÈME PROPOSÉ

A. LA MUTUALISATION DES EXCÉDENTS

L'article 16 bis institue une mutualisation des excédents financiers des OPACIF à travers un fonds national, géré par les partenaires sociaux.

Ce fonds ne pourra affecter ces excédents à un organisme déficitaire **qu'après constatation d'un besoin de trésorerie.**

Le contrôle de l'Etat est assuré par un commissaire du Gouvernement placé auprès du fonds.

Par ailleurs, l'article 16 bis prévoit que si le fonds ne peut être constitué de façon satisfaisante, un décret en Conseil d'Etat réglera les modalités de dépôts des excédents des OPACIF auprès d'un compte unique.

Cette solution évite les excès auxquels aurait pu conduire la mesure, un temps envisagée, de prélèvement direct sur les fonds des OPACIF, certains d'entre eux n'étant pas dans une situation financière satisfaisante.

B. LA COTISATION AU BUDGET DE L'ETAT

L'article 16 bis institue ensuite une cotisation exceptionnelle, pour 1996, versée au budget de l'Etat sur les excédents ainsi mutualisés, en tenant compte des besoins de redistribution aux organismes déficitaires.

C'est ainsi que la base du prélèvement est égale à la différence entre :

- le cumul des montants de la trésorerie des fonds au 31 décembre 1995 et des excédents financiers recueillis au 31 mars 1996 (compte tenu des dates de versement des entreprises),

- et le montant des sommes versées à des organismes collecteurs, après constatation de leurs besoins de trésorerie, entre le 1er janvier et le 1er août 1996 (compte tenu des délais d'examen des demandes des OPACIF, dans les quatre mois suivant la collecte pour 1996).

La cotisation est de 60 % des excédents ; compte tenu de leur montant estimé à 1,9 milliard de francs, le rendement de la cotisation devrait s'établir autour de 1,1 milliard de francs.

*

*

*

Le principe d'un prélèvement au profit de l'Etat sur des excédents provenant de versements obligatoires est parfaitement légitime, les organismes collecteurs ne pouvant plus longtemps être considérés comme "propriétaires" des fonds collectés. Le taux de 60 % obéit à des considérations de modération et d'équilibre.

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

*ARTICLE 17***Remboursement par le BAPSA de frais de personnel mis à disposition de l'Etat par les caisses de MSA (Mutualité sociale agricole)**

Commentaire : cet article vise à faire prendre en charge par l'Etat les frais de personnel mis à disposition des comités départementaux des prestations sociales agricoles (CDPSA) par la MSA, en mettant en oeuvre un dispositif budgétaire complexe.

Depuis la création du régime social agricole, les services du ministère de l'agriculture compétents en matière de protection sociale sont chargés d'assurer le secrétariat des comités départementaux des prestations sociales agricoles (CDPSA), qui interviennent dans la répartition des cotisations entre les agriculteurs. Ce secrétariat était particulièrement important lorsque ces cotisations étaient assises sur le revenu cadastral. Pour accomplir cette tâche, ces services disposent **du concours d'agents mis à leur disposition par les caisses de MSA**, agents régis par la convention collective des personnels MSA et rémunérés par les caisses.

Au fil des années, et en particulier avec l'application de la réforme des cotisations sociales des agriculteurs (calculées progressivement sur le revenu professionnel et non plus sur le revenu cadastral), le secrétariat de ces comités départementaux des prestations sociales agricoles a été allégé. Ces agents, au-delà de cette mission, assument donc de plus en plus des tâches d'ordre général pour assurer le fonctionnement de ces services du ministère spécialisés en matière sociale.

Il en résulte à ce titre, pour les caisses de MSA, une charge qu'elles ne doivent plus normalement supporter et que la disposition proposée par le présent article permettrait de compenser.

Pour résoudre le problème posé par ces mises à disposition, il était théoriquement envisageable d'intégrer ces personnels dans les services du ministère. Outre les obstacles d'ordre juridique, une telle formule était impossible en raison des modifications qu'un tel changement de statut aurait entraînées dans la situation (rémunération, avantages sociaux) et les perspectives de carrière des agents concernés.

Il est également impossible, sauf exceptions individuelles, de "renvoyer" ces agents dans les caisses. La plupart d'entre eux n'y ont, en fait, jamais travaillé. Et surtout, compte tenu notamment de la diminution des effectifs d'agriculteurs et de salariés agricoles, les caisses doivent s'attacher, comme l'a souligné un rapport récent des inspections générales des finances, des affaires sociales, de l'agriculture, à réduire leurs effectifs.

Ces raisons ont conduit à la solution proposée au présent article de **faire compenser par le budget les frais supportés par la MSA, au titre de ses agents**. Cette solution est vivement souhaitée à la fois par les caisses de MSA, dont les charges se trouveront ainsi allégées, par les services concernés qui ont besoin du concours de ces personnels, et par les agents eux-mêmes qui se trouvent ainsi rassurés sur leur avenir.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a, dans un premier temps, voté la suppression de cet article, estimant préférable de rendre les agents mis à disposition à leurs établissements d'origine, les caisses de MSA. La mesure proposée n'est, en effet, guère convenable au regard des exigences de la régularité budgétaire. Comme l'a parfaitement souligné le rapporteur général, M. Philippe Auberger, *"ces dépenses n'incombant pas à la MSA, il est normal d'en organiser le remboursement. Mais ne serait-il pas plus honnête de créer des emplois au ministère de l'agriculture, au lieu d'utiliser le vase communicant du BAPSA ?"*

"Et si nous acceptions cette régularisation, nous encouragerions chaque ministère disposant d'un budget annexe ou d'un compte spécial à organiser des dépassements de postes budgétaires. Nous verrons tout à l'heure le cas du ministère de la culture, qui se permet de recruter en surnombre."

"Il y a là une volonté délibérée de passer outre aux autorisations budgétaires votées par le Parlement, qui ne saurait désavouer les règles fixées par l'ordonnance de 1959".

Le ministre de l'économie lui a fort judicieusement répondu que : *"M. Le rapporteur général parle en orfèvre et je ne dispose d'aucun argument à opposer aux principes auxquels il se réfère. Il a totalement raison."*

"Toutefois, nous sommes dans une situation qui nous oblige à faire preuve d'un peu de pragmatisme. Nous devons honorer notre dette. La réforme des cotisations sociales de l'agriculture a entraîné un surcroît considérable de travail dans la mesure où nous sommes passés insensiblement d'une assiette forfaitaire à une assiette réelle. Il a donc fallu, pendant plusieurs années -et ce n'est pas encore fini-, conjuguer, dans la fixation de

l'assiette, une fraction de revenu assise sur des bases forfaitaires et une autre assise sur des bases réelles.

"M. le rapporteur général nous dit que l'Etat se sachant impliqué dans cette contrainte aurait dû se donner les moyens d'y faire face et recruter les collaborateurs nécessaires. Soit. Mais, cette période transitoire devant durer cinq à sept ans, aurait-il été raisonnable pour l'Etat de recruter des collaborateurs pour une période aussi brève ? Un accord de principe a donc été conclu entre l'Etat et la Mutualité sociale agricole pour permettre à celle-ci d'assumer cette responsabilité, l'Etat versant, en quelque sorte, des prestations de service, des honoraires pour les peines et soins de la Mutualité sociale agricole.

"L'Etat a plus qu'une dette morale envers la MSA, qui s'est substituée à lui pour prendre en charge le coût administratif de cette période transitoire, avec les contraintes techniques que cela implique. En agissant ainsi, l'Etat a été bon gestionnaire. Si vous ne lui donniez pas aujourd'hui la possibilité d'apurer ses dettes envers la MSA, nous serions en porte-à-faux. C'est la raison pur laquelle, Monsieur le Rapporteur général, ayant bien entendu les principes que vous avez énoncés, auxquels je souscris totalement et sans réserve, je souhaite que vous puissiez infléchir votre position. Et j'attacherais un certain prix au fait que vous acceptiez de retirer votre amendement."

L'amendement a été retiré. Tout en partageant les objections du rapporteur général de l'Assemblée nationale, votre rapporteur général ne croit pas devoir vous proposer la suppression de cet article. **Il tient en outre à rendre hommage aux personnels de la MSA qui accomplissent leur mission avec beaucoup de conviction.**

Au plan technique, le mécanisme est le suivant :

- le BAPSA rembourse 21,6 millions de francs à la MSA ;
- le BAPSA diminue à due concurrence son remboursement au budget général de l'Etat au titre des dépenses de fonctionnement exposées pour son compte par les fonctionnaires de l'Etat (plafonnées aux 2/3 à l'article 1003-4 du code rural) ;
- le coût net de la mesure est donc à la charge de l'Etat.

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

*ARTICLE 17 BIS (NOUVEAU)***Prise en compte par le FSV (Fonds de Solidarité Vieillesse) des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants des exploitants agricoles et inscrites auparavant au BAPSA**

Commentaire : Cette article vise à faire financer par le FSV les majorations de pensions en fonction du nombre d'enfants des exploitants agricoles

Lorsque le Fonds de solidarité vieillesse a été institué en 1993 pour prendre en charge les avantages non contributifs accordés en matière de retraite, il a été prévu que les bonifications pour enfants -qui n'ont effectivement pas de contrepartie en termes de cotisations de la part des intéressés, dont le mérite est d'avoir élevé des enfants- seraient à ce titre financées par le Fonds dans la plupart des régimes, sauf le régime des exploitants agricoles et celui des fonctionnaires de l'Etat.

Cette exception n'étant guère justifiée, il a été décidé d'y mettre fin. S'agissant du régime agricole, la loi de finances rectificative pour 1994 a ainsi transféré la charge desdites majorations au FSV pour la seule année 1994, ce qui a permis au régime agricole de bénéficier cette année-là d'un supplément de ressources de 1,8 milliard de francs. La loi de finances pour 1995 comportait une disposition pérennisant le transfert (appliqué aussi aux bonifications des fonctionnaires de l'Etat), mais le Conseil constitutionnel l'a annulée (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994). Pour cette raison, les versements du FSV au BAPSA ne devraient représenter en 1995 que 4.648 millions de francs, contre 6.573 millions de francs inscrits en loi de finances initiale.

Le gouvernement s'est efforcé de contourner l'obstacle du Conseil constitutionnel. En effet, le "branchement" du FSV sur le BAPSA permet indirectement de diminuer d'autant la subvention d'équilibre versée par le BAPSA au budget général.

Pour mettre en oeuvre ce branchement, le gouvernement a procédé en deux étapes :

- il a d'abord inscrit dans le projet de loi de finances 1996 le résultat financier attendu de ce branchement ;

- il a ensuite fait voter un amendement par l'Assemblée nationale (pour respecter la pudeur du Conseil d'Etat ?) donnant a posteriori une base juridique à ce branchement.

Cette dissociation n'est pas d'une rare élégance. Le rapporteur spécial pour le BAPSA de l'Assemblée nationale a fort justement fait remarquer que *"quant à la prise en charge prévue, pour 1.943 millions de francs, des bonifications de pension de retraite accordée pour enfants à charge par le FSV, elle pose un vrai problème : elle est actuellement dépourvue de toute base juridique, même si cette difficulté semble devoir être résolue au cours du débat budgétaire"*.

S'agissant de la décision du Conseil constitutionnel, la censure semble porter sur le non-respect du principe d'universalité budgétaire qui dispose que l'ensemble des recettes finance l'ensemble des dépenses. En l'occurrence, le système voté en 1994 revenait à attribuer au BAPSA une ressource déterminée directement par le niveau d'une dépense.

Pour prévenir cette critique du juge constitutionnel, le gouvernement a proposé un mécanisme un peu complexe tendant à supprimer du BAPSA, en charges et en recettes, le produit des bonifications pour enfants à charge (en recettes, la ligne 70-59 du BAPSA est donc minorée de 1.943 millions de francs).

Comme le signale toutefois le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, M. Yves Rispat : *"l'adoption définitive de cette disposition aurait la conséquence suivante : étant transférées au FSV, les bonifications pour enfants ne seraient plus prises en compte dans la prestation de référence servant au calcul de la compensation démographique vieillesse et le montant inscrit pour celle-ci dans le projet de loi de finances pour 1996 devrait être minoré d'environ 900 millions de francs"*.

Votre rapporteur général, sans se prononcer sur la constitutionnalité du nouveau dispositif, ne manquera pas d'interroger le gouvernement sur l'objection formulée par M. Rispat. Il constate en outre qu'en 1994, 1995 et 1996 le "branchement" FSV aura fait l'objet de trois traitements comptables différents, sauf si le prochain projet de loi de finances revenait sur la présentation 1995.

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

*ARTICLE 18***Détermination de l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités locales**

Commentaire : Cet article prévoit de limiter à l'évolution des prix à la consommation hors tabac, au cours des trois prochaines années, la progression de l'enveloppe composée de l'ensemble des dotations indexées de l'Etat aux collectivités locales.

Les élus locaux n'ont pu que se féliciter, dans l'ensemble, de la volonté clairement affichée, dès le 23 mai dernier, par le Premier ministre, M. Alain Juppé, dans son discours de politique générale, de conclure un "pacte" assurant aux collectivités locales la stabilité de leurs relations financières avec l'Etat.

La commission des finances, par la voix de son président, a elle-même suffisamment milité depuis de nombreuses années en faveur de la conclusion entre ces deux partenaires d'un contrat pluriannuel garantissant aux collectivités locales une évolution pérenne de leurs ressources pour manifester aujourd'hui sa satisfaction de voir aboutir, ne serait-ce que le principe pour lequel elle s'est battue.

Toutefois, les modalités de mise en oeuvre du "pacte de stabilité" envisagées par le gouvernement au travers des articles 18 et 19¹ du projet de loi de finances pour 1996 interdisent d'appeler ainsi une opération qui s'apparente une nouvelle fois à un ajustement des concours de l'Etat à l'aggravation de ses propres contraintes budgétaires.

¹ *Suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes. Lire le commentaire sous l'article 19.*

I - LE "PACTE DE STABILITE" PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

A. LE CADRAGE D'ENSEMBLE

Le paragraphe I du présent article prévoit, pour les trois exercices 1996, 1997 et 1998, le principe d'une **indexation annuelle sur l'évolution des prix hors tabac** de l'enveloppe constituée par **les dotations suivantes** : dotation globale de fonctionnement (**DGF**), dotation spéciale pour le logement des instituteurs (**DSI**), concours de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation (**FNPTP et FNP**), dotation "**élu local**", dotation globale d'équipement (**DGE**), dotations générales de décentralisation (y compris les **DGD** Corse et formation professionnelle), dotation régionale d'équipement scolaire et dotation départementale d'équipement scolaire (**DRES et DDEC**), dotation de compensation de la taxe professionnelle (**DCTP**) hors compensation de la réduction pour embauche et investissement (**REI**).

Cette masse financière, qui comprend donc, mis à part l'un d'entre eux¹, **l'ensemble des concours déjà indexés** en vertu de dispositions de précédentes lois de finances, est calculée à structure constante et de loi de finances initiale à loi de finances initiale.

¹ La loi n'a pas prévu d'indexation pour la dotation élu local.

EVOLUTION COMPAREE DES DOTATIONS SOUS ENVELOPPE AUX COLLECTIVITES LOCALES ET DES DEPENSES DE L'ETAT DE 1990 A 1996

(Lois de finances initiales)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
I - DOTATIONS SOUS ENVELOPPE (en millions de francs)							
1. Dotation globale de fonctionnement	82.151	88.322	92.226	96.219	98.144	99.812	103.524
2. Dotation spéciale instituteurs	3.226	3.305	3.322	3.257	3.155	3.024	2.947
3. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	796	796	(1) 1.013	1.392	1.296	1.385	1.798
4. Fonds national de péréquation	-	-	-	-	-	569	616
5. Dotation élu local	-	-	-	250	250	250	259
6. Dotation globale d'équipement (AP)	5.121	5.403	5.619	5.895	5.895	6.089	5.689
7. Dotation générale de décentralisation (hors provision départements surfiscalisés)	12.890	13.694	13.525	12.921	13.333	13.569	14.158
8. Dotation générale de décentralisation Corse	-	-	-	1.067	1.155	1.218	1.267
9. Dotation de décentralisation formation professionnelle	2.461	2.690	2.810	2.931	3.818	4.726	4.950
10. Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	2.438	2.572	2.675	2.807	2.947	3.044	3.157
11. Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1.206	1.273	1.324	1.388	1.457	1.506	1.562
12. Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)	18.010	19.148	(2) 19.203	18.848	15.004	(3) 15.275	14.132
TOTAL	128.299	137.203	141.717	146.975	146.454	150.467	154.059
		(+6,9%)	(+3,3%)	(+3,7%)	(-0,35%)	(+2,7%)	(+2,38%) (4)
II - CHARGES NETTES DU BUDGET DE L'ETAT (loi de finances initiale en milliards de francs)	1.213,6	1.283,7	1.328,1	1.370,4	1.455,5	1.492,9	1.551,7
		(+5,8%)	(+3,4%)	(+3,2%)	(+6,2%)	(+2,6%)	(+3,9%)
III - CHARGES NETTES DU BUDGET DE L'ETAT HORS DETTE NETTE (loi de finances initiale en milliards de francs)	1.093,8	1.150,0	1.180,5	1.208,4	1.263,7	1.293,9	1.325,3
		(+5,1%)	(+2,6%)	(+2,4%)	(+4,6%)	(+2,4%)	(+2,4%)
<i>Indice prévisionnel des prix (hors tabac)</i>	2,5%	2,8%	2,5%	2,6%	2,0%	1,7%	2,1%

(1) Abondé de 206 millions de francs au titre de la dotation de développement rural en provenance de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

(2) Déduction faite du versement de 206 millions de francs au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle au titre de la dotation de développement rural.

(3) Déduction faite du versement de 569 millions de francs au fonds national de péréquation.

(4) +2,1 % à structure constante. Les modifications apportées au droit en vigueur sont expliquées plus loin.

L'ensemble défini ci-dessus dont l'évolution tendancielle est estimée entre +3,7 % et +4 % par an (+6 milliards de francs), ne progresserait ainsi que de 2,1 % en 1996 par rapport à 1995 (+3,2 milliards de francs), de 2,2 % en 1997 par rapport à 1996 et en 1998 par rapport à 1997.

Ces taux globaux d'évolution résulteraient de **la combinaison de trois régimes distincts** :

a) Les règles d'indexation fixées par les précédentes lois de finances sont respectées pour l'ensemble des dotations précédemment énumérées à l'exception toutefois de celles applicables à la première part de la DGE des communes et à la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

**Les règles d'indexation des concours de l'Etat
aux collectivités locales**

- **La dotation globale de fonctionnement** : en application des dispositions de l'article 52 de la loi de finances pour 1994, elle est calculée chaque année par application à la DGF recalée de l'exercice en cours d'un indice associant l'inflation prévisionnelle de l'année de versement (n) et la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut constaté pour l'année où est votée la loi de finances initiale (n-1).

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs et les trois dotations générales de décentralisation (Article 96 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, Corse, formation professionnelle) évoluent en fonction du même indice que la DGF qui atteint **+3,55 %** en 1996.

- **Les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation** : elles sont indexées sur l'évolution prévisionnelle des recettes fiscales nettes de l'Etat, soit **+8,3337 %** en 1996.

Il en est, en principe, de même pour **la dotation de compensation de la taxe professionnelle** (hors réduction pour embauche et investissement). Toutefois, depuis la loi de finances pour 1994, la DCTP, qui regroupe les compensations au titre de l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle, du plafonnement du taux de taxe professionnelle à deux fois la moyenne nationale et de la réduction de 20 % à 18 % de la fraction des salaires imposables, fait l'objet d'une réfaction calculée en fonction de la progression du produit de taxe professionnelle depuis 1987 pour chaque collectivité considérée.

- **Les dotations globales d'équipement des communes et des départements ainsi que la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges** : elles progressent au rythme du taux prévisionnel de croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF) de l'ensemble des administrations publiques et pas seulement des administrations publiques locales.

La FBCF des APU progresserait de **3,7 %** en 1996.

- **La dotation élu local** créée par l'article 42 de la loi n° 92-106 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ne bénéficie, en revanche, d'aucune indexation et a été fixée à 250 millions de francs en 1993, 1994 et 1995. Son insertion dans l'enveloppe nommée est justifiée par son caractère prévisible puisque son montant est laissé à la discrétion du Gouvernement.

En particulier, la **DGF** serait majorée en 1996 de **3,55 %**, soit d'un indice associant l'inflation prévisionnelle de l'an prochain, hors tabac (2,1 %) et la moitié de la progression du produit intérieur brut en 1995 (2,9 % divisé par 2 soit 1,45 %).

b) La première part de la dotation globale d'équipement serait supprimée à compter du 1er janvier 1996

Le texte du Gouvernement prévoyait que l'actuelle DGE 2e part serait cependant majorée afin de recevoir les collectivités aujourd'hui à la première part mais pouvant opter pour la deuxième part.

L'Assemblée nationale a adopté, à **enveloppe constante**, une autre architecture rendant éligible à la nouvelle DGE des communes les communes de métropole dont la population n'excède pas 20.000 habitants et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de moins de 20.000 habitants. Parallèlement, tous les groupements de communes dont la population est inférieure ou égale à 35.000 habitants pourraient, sans exception, bénéficier de la dotation globale d'équipement des communes¹.

La première part de la DGE des communes est aujourd'hui versée, selon la technique du taux de concours appliqué à un montant d'investissement (1,54 % en 1994 et 2,04 % en 1995), aux communes de plus de 10.000 habitants, à celles dont la population est supérieure à 2.000 habitants et inférieure ou égale à 10.000 habitants lorsqu'elles n'ont pas opté pour la deuxième part, enfin aux communes de moins de 2.000 habitants classées touristiques ou thermales et n'ayant pas opté pour la deuxième part.

Les autorisations de programmes et les crédits de paiement répartis en 1995 au titre de la première part de la DGE des communes se sont élevés à environ 2,1 milliards de francs.

c) La dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors remboursement au titre de la réduction pour embauche et investissement) **devient**, dans cette configuration la "**variable d'ajustement**" permettant de limiter, au franc près, au taux prévisionnel d'évolution des prix hors tabac la progression des concours financiers de l'Etat inscrits dans le périmètre du pacte de stabilité.

¹ Lire le commentaire sous l'article 19

La DCTP, hors REI, devrait ainsi passer de 15,3 milliards de francs en 1995 à 14,1 milliards de francs en 1996, à 13,3 milliards de francs en 1997 et à 11,5 milliards de francs en 1998.

Le tableau ci-après récapitule le contenu du pacte de stabilité pour le triennum 1996-1998.

EVOLUTION INDICATIVE DES DOTATIONS SOUS ENVELOPPE POUR 1996, 1997 ET 1998

(en millions de francs)

	LFI 1995	LFI 1996	Evolution %	LFI 1997	Evolution %	LFI 1998	Evolution %
I - MONTANTS A STRUCTURE CONSTANTE							
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	99.910	103.457	3,55	107.181(1)	3,60	111.040(1)	3,60
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	3.024	3.133	3,55	3.246	3,60	3.363	3,60
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)	1.385	1.500	8,31	1.576	5,10	1.657	5,10
Fonds national de péréquation (FNP)	569	616	8,31	647	5,10	680	3,60
Dotation élu local	250	259	3,55	268	3,60	278	3,70
Dotation globale d'équipement (DGE)	6.089	5.689	-6,57	5.047	-11,28	5.233	3,60
Dotation générale de décentralisation (DGD)	13.569	14.051	3,55	14.556	3,60	15.080	3,70
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	3.044	3.157	3,70	3.274	3,70	3.395	3,70
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	1.506	1.562	3,70	1.619	3,70	1.679	3,60
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse)	1.218	1.261	3,55	1.307	3,60	1.354	3,60
Dotation de décentralisation formation professionnelle	4.726	4.893	3,55	5.070	3,60	5.252	3,60
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DTCP) hors réduction pour embauche et investissements (REI)	15.258	14.132	-7,38	13.300	-5,88	11.536	-13,26
TOTAL	150.548	153.710	2,10	157.091	2,20	160.547	2,20
II - AJUSTEMENTS HORS ENVELOPPE DU PACTE DE STABILITE							
FNPTP (excédent de fiscalité Poste et France Télécom)	-	298	0	602	0	938	0
DSI	-	-186	0	-187	0	-175	0
DGD Intérieur, DGD Corse et Formation professionnelle	-	170	0	176	0	-182	0
DGF abandon de la franchise postale	-	67	0	70	0	72	0
TOTAL GENERAL	150.548	154.059		157.752		161.564	
Variation en %	-	2,33		2,40		2,42	
Dépassement des prix	-	2,1+0,23		2,2+0,2		2,2+0,22	

(1) Sous réserve des éventuels recalages de base (lire le C ci-dessous)

Indices	1996	1997-1998
Prix hors tabac	2,1	2,2
FBCF	3,7	3,7
PIB volume	2,9 (95)	2,8 (96 et 97)
Rec. fisc. nettes	8,3337	5,1
DGF (prix + 0,5 PIB)	3,55	3,6 (96 et 97)

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan

La lecture de ce tableau appelle trois précisions tenant :

- aux règles de calcul de la DCTP (B)
- aux règles de calcul de la DGF (C)
- aux ajustements réalisés en 1996 hors enveloppe du "pacte de stabilité" (D).

La suppression de la première part de la DGE des communes fait l'objet du commentaire sous l'article 19.

B. LES REGLES SPECIFIQUES DE CALCUL DE LA DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DANS LE CADRE DU PACTE DE STABILITE

Le paragraphe II du présent article prévoit que pour chacune des années 1996, 1997 et 1998, le taux d'évolution de la DCTP est celui qui permet, compte tenu des règles habituelles d'indexation des autres dotations à structure constante, de respecter la norme d'évolution égale à l'inflation prévisionnelle.

La première étape consiste donc à déterminer le montant autorisé de DCTP en posant la soustraction : [Enveloppe de n-1 x inflation prévisionnelle en n] - [Ensemble des autres dotations indexées selon les règles en vigueur].

Le résultat pour 1996 est de **14.132 millions de francs**.

Afin d'obtenir le taux de réduction imposé à chaque collectivité bénéficiaire de la DCTP, *la seconde étape* consiste à ajouter à ce montant celui, prévisionnel, de la ponction qui doit être opérée au titre des dispositions de l'article 54 de la loi de finances pour 1994.

Cette ponction, dont la prévision se révèle en général exacte à quelques millions de francs près, est évaluée pour 1996 à 2.683 millions de francs au lieu de 2.917 millions de francs en 1995.

L'addition de la masse de 14.132 millions de francs et de la ponction de 2.683 millions de francs est égale à une somme de 16.815 millions de francs.

La troisième étape a pour objet de comparer cette somme à celle que l'on aurait obtenue en 1995 en faisant jouer les règles normales d'indexation de la DCTP, c'est-à-dire l'évolution calée sur la progression des recettes fiscales nettes de l'Etat (Article 6-IV de la loi de finances pour 1987).

La DCTP qui aurait dû être versée en 1995, en l'absence des dispositions de l'article 54 de la loi de finances 1994, devait s'élever à 18.175 millions de francs.

Dès lors, l'ensemble des collectivités bénéficiaires de versements de la DCTP subiront un abattement uniforme de leur attribution égal à 16.815 millions de francs / 18.175 millions de francs = **7,48 %**.

Remise "à l'endroit", l'opération permettant au Gouvernement de n'octroyer que 14.132 millions de francs au titre de la DCTP sera la suivante :

- 1) DCTP théorique : 18.175 millions de francs (base 1995) ;
- 2) Abattement uniforme pour toutes les collectivités : -7,48 % ;
- 3) Résultat : 16.815 millions de francs ;
- 4) Ponction de l'article 54 de la loi de finances pour 1994 : 2.683 millions de francs ;
- 5) DCTP répondant à la norme d'évolution du "Pacte de stabilité" : 14.132 millions de francs.

La DCTP fait l'objet de versements sous forme d'acomptes mensuels. Le montant définitif de la ponction opérée en application de l'article 54 de la loi de finances initiale pour 1994 est, lui connu au mois de mars. Le cas échéant, le taux d'abattement uniforme de 7,48 % pourra donc être corrigé en cours d'exercice afin de tenir compte de ce montant définitif.

En tout état de cause, il serait inacceptable qu'il n'en soit pas ainsi et que le versement final de DCTP soit inférieur à celui annoncé par le Gouvernement au motif que la ponction de l'article 54 est plus forte que ce qu'il avait prévu.

Votre rapporteur général exigera des assurances sur ce point de la part du Gouvernement en séance publique.

C. LES REGLES SPECIFIQUES DE CALCUL DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DANS LE CADRE DU PACTE DE STABILITE

Le 1° du paragraphe II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 prévoit que la DGF de l'année n+1 est inscrite dans le projet de budget pour un montant tenant compte de la réévaluation de la DGF de l'année n. En effet, la dotation globale de fonctionnement de l'année en cours (n) est ajustée au

regard du taux réel d'inflation, de la progression constatée du produit intérieur brut en n-1 et de la DGF définitive de l'année n-1.

Ainsi, en 1995, la DGF inscrite en loi de finances initiale, s'élevait-elle à 99,812 milliards de francs, compte tenu d'un indice prévisionnel d'évolution des prix de 1,7 %. Le taux réel d'inflation s'élevant à 1,8 %, la base de calcul de la dotation pour 1996 est non pas la DGF inscrite en loi de finances initiale pour 1995 mais celle, recalée, incorporant une inflation à 1,8 %, soit 99.910 millions de francs.

Nonobstant, une lecture stricte des dispositions du paragraphe I du présent article impose, pour calculer l'enveloppe normée regroupant les concours indexés, de n'intégrer dans la base de référence d'une année sur l'autre que les montants inscrits en loi de finances initiale.

Au cas présent, l'obligation de retenir la somme de 99.812 millions de francs pour le calcul de la base de référence 1995 revenait à minorer celle-ci de 99.910 millions de francs - 99.812 millions de francs, soit 98 millions de francs.

L'enveloppe normée pour 1996 était à son tour minorée de 98 millions de francs $\times 1,021 = 100$ millions de francs, qui seraient venus réduire la "variable d'ajustement" de cette enveloppe, à savoir la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

En réalité, le souhait initial du Gouvernement était d'intégrer dans la base de référence 1995 pour le calcul de l'enveloppe normée 1996 un montant recalé de DGF (soit 99.910 millions de francs), mais de ne pas le faire les années suivantes.

L'Assemblée nationale, sur amendement de sa commission des finances et après accord du Gouvernement, a cependant décidé de systématiser l'inscription de la DGF recalée de l'année n dans la base de calcul de l'enveloppe normée de l'année n+1. Telle est la signification du paragraphe I bis qu'elle a inséré et qui dispose que *"pour l'application du I, le calcul de la dotation globale de fonctionnement à inscrire dans les projets de la loi de finances pour 1996, 1997 et 1998 s'effectue à partir du montant de l'année précédente, tel qu'il ressort du 1° du II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993)"*.

On notera en conclusion sur ce point que ce mécanisme revient à imputer deux fois aux collectivités locales la régularisation du montant de la DGF : une première fois sur le montant de la DCTP et une seconde fois au travers des mécanismes du paragraphe III de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 qui prévoit le versement physique d'une régularisation au 31 juillet

de l'année n+1 compte tenu du montant réel de la DGF de l'année n une fois connu son indice définitif de progression.

En d'autres termes, si le recalage de DGF se fait à la hausse, les collectivités locales seront gagnantes. S'il se fait à la baisse, elles seront perdantes...

D. LES AJUSTEMENTS REALISES EN 1996 HORS ENVELOPPE DU PACTE DE STABILITE

Ces ajustements portent sur quatre lignes :

1) **La dotation de l'Etat au fond national de péréquation de la taxe professionnelle** est majorée de 298 millions de francs en application des dispositions de l'article 21-6° de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. Ce dernier texte prévoit, en effet, le reversement au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle de l'écrêtement des impôts locaux dont sont redevables la Poste et France Télécom : le produit des impôts locaux de ces deux établissements est certes versé à l'Etat jusqu'à concurrence d'une progression égale à l'indice du prix de la consommation des ménages, mais le différentiel retombe au profit du FNPTP.

En sens inverse, la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation doit être minorée, pour 1996, de 398,4 millions de francs correspondant au produit de la nouvelle cotisation minimale de taxe professionnelle instituée par l'article 11 du présent projet de loi de finances.

Le paragraphe II de cet article, dans son texte adopté par l'Assemblée nationale, prévoit, en effet, le reversement au FNPTP du supplément d'imposition lié à la cotisation de 0,35 % de la valeur ajoutée et ajoute : *"La dotation budgétaire de l'Etat au fonds est réduite à due concurrence. Cette réduction n'est pas prise en compte dans le calcul à structure constante défini à l'article 18"*.

Le montant correspondant n'a, toutefois, pas été intégré dans le tableau ci-dessus, au chapitre des ajustements, faute d'informations sur son évolution prévisionnelle en 1997 et 1998.

2) **La dotation spéciale pour le logement des instituteurs**, indexée sur la DGF, aurait dû être portée de 3.024 millions de francs à 3.133 millions de francs en 1996.

Toutefois, son montant évolue également en fonction du nombre annuel d'instituteurs intégrés dans le corps des professeurs des écoles. Ces

derniers, relevant de la catégorie A de la fonction publique, perdent, en effet, leur droit au logement.

La dotation spéciale instituteurs est ainsi fixée à 2.947 millions de francs en 1996. Le moins-versé de 186 millions de francs se répartit en :

- 123 millions de francs correspondant à la transformation **au 1er septembre 1995** de 17.200 postes d'instituteurs en postes de professeurs des écoles ;

- 63 millions de francs correspondant à la transformation **au 1er septembre 1996** de 17.500 postes d'instituteurs en postes de professeurs des écoles.

3) La majoration globale de 170 millions de francs **des dotations générales de décentralisation** (générale, Corse, formation professionnelle) se répartit elle-même en trois sous-ensembles :

- *87,4 millions de francs* correspondent à la contrepartie de la prise en charge par les départements et les régions de l'affranchissement du courrier administratif ¹.

- Une deuxième dotation de *52,7 millions de francs* correspond à **l'enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire** qui est dorénavant rattachée au financement des formations qualifiantes, et est donc transférée aux régions au travers des mécanismes de la DGD, conformément au voeu exprimé le 22 février dernier par la commission consultative sur l'évaluation des charges ; cette enveloppe était précédemment affectée au financement des actions de préqualification et restait donc gérée par l'Etat.

- Le reliquat d'environ *30 millions de francs* représente le solde des transferts de charges prévus pour 1996 et des régularisations au titre des années précédentes.

4) Enfin, un peu plus de 67 millions de francs sont ajoutés à la **DGF** afin de compenser le coût pour les communes de la suppression de la franchise postale sur les courriers expédiés par les maires au titre des compétences qui leur sont déléguées par l'Etat.

Cette mesure fait l'objet des dispositions de l'article 21 du présent projet de loi de finances initiale.

¹ Majoration pour les départements : 75,4 millions de francs. Majoration pour les régions et la collectivité territoriale de Corse : 12 millions de francs. Lire le commentaire sous l'article 21.

II - UN LIBELLE CONTESTABLE POUR JUSTIFIER UNE SIMPLE OPERATION DE REGULATION BUDGETAIRE

Lors de l'examen du présent article, la majorité des membres de votre commission a, en premier lieu, souligné **l'incontestable intérêt** présenté par l'engagement ainsi pris par le Gouvernement de ne plus modifier pendant une période de trois ans les règles de progression des concours indexés de l'Etat aux collectivités locales. Principal élément positif apparent : les règles d'indexation du plus important des concours versés aux communes et aux départements, **la dotation globale de fonctionnement**, seront scrupuleusement respectées, au moins jusqu'en 1998.

Le présent article vaut également par ce qu'il ne contient pas. Le Gouvernement n'a ainsi fixé aucun objectif à l'évolution du **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée** (FCTVA). En d'autres termes, après la "crise" qui avait opposé l'exécutif et les élus lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1994, il a été décidé de ne plus modifier la législation relative aux remboursements du FCTVA et de le laisser progresser au rythme des investissements éligibles.

On notera toutefois que les contraintes que s'impose l'Etat relèvent plus de l'engagement moral que de la clause contractuelle intangible, la loi pouvant toujours et à tout moment être modifiée par une autre loi.

Cependant, les critiques que suscite la démarche proposée ne tiennent pas tant aux arrières-pensées prêtées à un gouvernement soupçonné de ne pas vouloir réellement tenir parole qu'aux fondements mêmes du "pacte de stabilité".

En effet, force est de constater que ledit "pacte de stabilité", unilatéralement imposé par le gouvernement, reflète avant tout une fois de plus sa volonté d'utiliser les concours qu'il verse aux collectivités locales comme simple variable d'ajustement de son propre budget, sans véritable souci d'assurer la pérennité et la lisibilité des flux financiers.

Cette vision étroite des objectifs du pacte de stabilité apparaît à travers **son contenu et son champ d'application.**

a) Le contenu

Réduit à sa plus simple expression, le "pacte de stabilité" peut se résumer en fait à la suppression d'une dotation, la première part communale de la DGE pour les communes de plus de 20.000 habitants et les groupements de plus de 35.000 habitants, et à une nouvelle amputation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, déjà particulièrement affectée par les dispositions de l'article 54 de la loi

de finances initiale pour 1994, pérennisés par l'article 20 de la loi de finances initiale pour 1995.

Dans le premier cas, ce sont les grandes villes et les villes moyennes qui sont pénalisées. Dans le second, ce sont les départements dont les budgets sont alimentés par la DCTP dans une proportion supérieure à celle des budgets communaux.

Même si le taux de subvention de la première part communale de la **DGE** était devenu très faible (2,04 % en 1995 après 1,54 % en 1994), sa suppression brutale peut mettre en difficulté des collectivités ayant étalé leurs investissements sur plusieurs années. Dans le cas des grandes villes et des villes moyennes, le résultat est donc exactement contraire à celui qui devrait être recherché à travers la conclusion d'un pacte de stabilité.

S'agissant de la **dotation de compensation de la taxe professionnelle**, le gouvernement en complique encore un peu plus les règles de calcul et **rompt définitivement tout lien entre son montant et l'évolution des abattements -en particulier l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle- qu'elle est censée compenser.**

Ce faisant, il refuse de s'engager dans l'un des axes de réflexion proposés voici un an par la commission des finances à qui il avait semblé plus rationnel de moduler ou de supprimer l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle en fonction du rapport entre la cotisation de taxes professionnelle de l'entreprise et le montant de la valeur ajoutée qu'elle produit.

Enfin, d'une façon plus générale, fixer l'évolution de l'enveloppe des concours de l'Etat par référence aux prix constitue une remise en cause indirecte du rôle économique joué par les collectivités locales.

La commission des finances du Sénat qui s'était très largement investie pour que la DGF soit à nouveau indexée sur une fraction de l'évolution du PIB à compter de 1996 doit reconnaître que les dispositions du présent article aboutissent en fait pratiquement à confisquer, au cours des trois prochaines années, la part de la croissance de la dotation globale de fonctionnement provenant de l'expansion économique *via* une diminution à due concurrence de la DCTP¹.

¹ Pour 1996, la part de progression de la DGF liée au PIB est de $0,0145 \times 99.910$ millions de francs = 1,45 milliard de francs et la diminution de la DCTP liée au "pacte de stabilité" est de 18.175 millions de francs - 16.815 millions de francs = 1,4 milliard de francs.

b) Le champ d'application

Il est ensuite regrettable que le gouvernement n'ait pas souhaité **étendre, pour l'instant, la notion de pacte de stabilité à l'ensemble des flux financiers existants entre l'Etat et les collectivités locales.**

Il serait pourtant du plus haut intérêt de mettre de l'ordre dans **les transferts des charges "rampantes"** que le rapport Delafosse, qui vient d'être publié, avait commencé d'évoquer.

Si l'on s'en tient à la période récente, on notera au titre de ces transferts "inavoués" l'augmentation récemment annoncée **du forfait hospitalier** dont les départements estiment qu'elle leur coûtera plus de 300 millions de francs au titre de l'aide médicale. A cet exemple proche, et sans vouloir être exhaustif, il convient d'ajouter les mesures imposées pour **la mise aux normes de sécurité des bâtiments scolaires ainsi que pour la suppression de l'amiante dans ces bâtiments ou encore l'effort requis des collectivités locales pour la construction de logements d'extrême urgence.**

Dans le même ordre d'idée, on ajoutera, pour le regretter, l'absence d'engagement du gouvernement quant à l'avenir du financement de la CNRACL au-delà de l'exercice 1996.

*

* *

Enfin, cette tentative peu convaincante de pacte de stabilité, qui semble renouer sur certains points avec des pratiques que l'on souhaitait voir disparaître, intervient après **la réduction des droits de mutation sur immeubles d'habitation prévue par l'article 11 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995.** On se souvient à ce sujet que la compensation prévue, malgré les améliorations sensibles qu'avait pu lui apporter la commission des finances du Sénat, était loin d'être satisfaisante et préjugait mal, déjà, de la volonté du gouvernement d'établir des relations claires et confiantes entre l'Etat et les collectivités locales.

Il est donc nécessaire que le Gouvernement présente, dans le cadre du débat sur la loi de finances pour 1996, comme s'y était engagé son prédécesseur devant le Sénat le 27 juillet 1995, un bilan de cette diminution temporaire des droits de mutation et que celle-ci soit ajournée s'il apparaît que la mesure est inefficace au regard de l'objectif initialement assigné.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Après en avoir longuement débattu, votre commission a pris acte de la volonté du gouvernement d'assurer le retour à un équilibre budgétaire plus satisfaisant notamment par un encadrement plus strict des concours qu'il verse aux collectivités locales, mais elle a également critiqué un texte qui ne correspond pas aux attentes des élus locaux auxquels le précédent gouvernement avait promis un "pacte de stabilité".

Elle a donné mandat à son président et à son rapporteur général pour qu'ils élaborent, en concertation avec le gouvernement, un amendement instituant **une régularisation du montant de l'enveloppe normée** si le taux réel d'évolution des prix à la consommation effectivement constaté en 1996, 1997 et 1998 se révélait supérieur à celui qui était associé au projet de loi de finances initiale.

Certes, une régularisation est déjà effectuée sur la DGF et les dotations indexées comme elle lorsque les prix ont augmenté plus vite que prévu.

Toutefois :

- Cette régularisation positive n'a pas lieu si le taux de progression du produit intérieur brut servant au calcul de la DGF est, lui, inférieur aux prévisions associées à la loi de finances initiale, au point de neutraliser le supplément d'inflation, voire de la dépasser.

- Ensuite, l'assiette de l'enveloppe normée comporte plusieurs dotations qui ne sont pas indexées sur les prix et pour lesquelles il n'existe, par définition, aucune régularisation en cas d'inflation dépassant les données associées au projet de loi de finances initiale.

Le mandat ainsi donné au président et au rapporteur général de la commission des finances ne saurait toutefois préjuger de sa décision finale sur le présent article.

Décision de la Commission : Votre commission a décidé de réserver, jusqu'après la clôture de la discussion générale sur le présent projet de loi de finances initiale, sa position sur le présent article.

ARTICLE 19**Suppression de la première part de la dotation globale
d'équipement des communes**

Commentaire : le présent article propose de supprimer la première part de la dotation globale d'équipement des communes. A ce titre, il s'intègre dans le schéma proposé par le gouvernement à l'article 18 visant à enserrer l'évolution des concours indexés aux collectivités locales dans les limites du taux prévisionnel d'inflation.

Dans le projet de loi de finances pour 1996 déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes devait être étendue à toutes les communes et groupements de 2.000 à 10.000 habitants en métropole et de 7.500 à 35.000 habitants dans les départements d'Outre-mer, selon les modalités de répartition actuelles.

Toutefois, au terme du débat sur la première partie, nos collègues députés ont fixé le seuil supérieur d'éligibilité à la nouvelle DGE unique des communes à 20.000 habitants (au lieu de 10.000 habitants) pour les communes de métropole et ont ajouté, parallèlement, une clause générale excluant du bénéfice de la dotation les communes dont le potentiel fiscal par habitant est égal ou supérieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de moins de 20.000 habitants.

Enfin, tous les groupements de communes dont la population n'excède pas 35.000 habitants sont, sans restriction, éligible à la nouvelle DGE unique.

**I - LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES :
LE RÉGIME EN VIGUEUR**

La répartition des crédits ouverts en loi de finances au titre de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes s'effectue conformément aux dispositions de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée et des décrets n° 85-1510 du 31 décembre 1985 modifié, n° 86-419 modifié et n° 86-420 du 12 mars 1986.

A. RAPPEL DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE LA DGE DES COMMUNES

La DGE est attribuée aux communes, à leurs groupements, ainsi qu'aux centres départementaux de la fonction publique territoriale, au prorata de leurs dépenses directes d'investissement.

La dotation comprend **deux parts**, correspondant à l'importance démographique des collectivités bénéficiaires et attribuées selon deux régimes distincts.

- Le régime de la **1ère part** est principalement applicable aux communes et groupements de communes de plus de 2.000 habitants, ainsi qu'aux centres départementaux de la fonction publique territoriale. Les crédits de cette part sont alloués par **taux de concours**.

Bénéficient d'une majoration des sommes perçues à ce titre : les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 20 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes du même groupe démographique et dont l'effort fiscal est supérieur d'au moins 20 % à l'effort fiscal moyen correspondant ; les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ; enfin, les groupements de communes dotés ou non d'une fiscalité propre.

- Le régime de la **2ème part** est principalement applicable aux communes et groupements de communes de 2.000 habitants au plus.

Les crédits affectés à cette part sont répartis par le préfet sous la forme de subventions par opérations, après avis d'une commission départementale d'élus, laquelle détermine les catégories d'opérations éligibles ainsi que les fourchettes de taux de subvention correspondants, dans la limite de 20 % à 60 % du montant de l'investissement.

B. LA RÉPARTITION DE LA DGE DES COMMUNES POUR 1995

Les crédits disponibles pour la répartition de la dotation se sont élevés à 3.660.451.000 francs en autorisations de programme, et 3.483.150.000 francs en crédits de paiements.

1. La quote-part TOM-Mayotte

Prélevé avant toute répartition, le montant de cette quote-part, affectée aux communes et groupements de communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte, ressort de l'application au montant total de la DGE des communes du rapport, majoré de 20 %, entre la population des collectivités intéressées et la population nationale.

Pour 1995, ce montant s'établit comme suit :

3.483,150 millions de francs x 0,00981749 = 34,196 millions de francs

2. La répartition des crédits entre les deux parts

Les sommes disponibles après prélèvement de la quote-part TOM-Mayotte sont réparties ainsi qu'il suit entre les deux parts de la DGE :

a) Ventilation de la masse "Groupements"

Le montant global des crédits correspondant aux groupements de communes est proportionnel à la part des investissements réalisés par ceux-ci, au cours de la dernière année connue, dans le montant total des investissements réalisés par les communes et leurs groupements au cours de la même année.

En 1993, dernière année connue, les investissements des groupements avaient représenté 20,41 % du montant total mentionné. Les sommes à répartir au titre des groupements se sont ainsi élevées cette année à :

$$(3.483,150 \text{ millions de francs} - 34,196 \text{ millions de francs}) \times 20,41 \% \\ = 703,932 \text{ millions de francs.}$$

Le montant obtenu est ensuite réparti entre les deux parts, proportionnellement au montant des investissements respectivement effectués par les groupements bénéficiaires de chacune de ces parts.

En 1993, les investissements des groupements relevant de la 1ère part avaient représenté 95,72 % du total. Les montants attribués à chacune des deux parts sont donc les suivants en 1995 :

- 1ère part : $703,932 \text{ millions de francs} \times 95,72 \% = 673,804 \text{ millions de francs}$,

- 2ème part : $703,932 \text{ millions de francs} \times 4,28 \% = 30,128 \text{ millions de francs}$.

b) Ventilation de la masse "Communes"

Les crédits disponibles après prélèvement de la masse "groupements" sont répartis **par moitié** entre les deux parts. Pour 1995, reviennent à ce titre à chaque part :

$(3.448,954 \text{ millions de francs} - 703,932 \text{ millions de francs}) \times 50 \% = 1.372,511 \text{ millions de francs}$.

Déterminés comme ci-dessus, les montants respectifs agglomérés des fractions des masses "groupements" et "communes" constituent les deux parts :

- première part : $673,804 \text{ millions de francs} + 1.372,511 \text{ millions de francs} = 2.046,315 \text{ millions de francs}$

- deuxième part : $30,128 \text{ millions de francs} + 1.372,511 \text{ millions de francs} = 1.402,639 \text{ millions de francs}$

3. Les caractéristiques de chacune des deux parts

a) La première part

Calcul du taux de concours

Ce taux est obtenu en divisant le montant des crédits affectés à la première part, après prélèvement d'une fraction réservée aux majorations, par le montant estimé des dépenses d'investissement devant être réalisées au cours de l'exercice.

Après imputation de l'excédent constaté pour l'exercice 1993, soit 109,996 millions de francs, les crédits à répartir à ce titre pour 1995 ont été de 2.156,311 millions de francs .

Le montant prévisionnel des investissements devant être enregistré pour cette même année a été estimé à :

. montant effectif des investissements de 1993 : 90.574,491 millions de francs ;

. actualisation FCBF 1994 (5 %) et 1995 (3,3 %) : 98.241,622 millions de francs.

Compte tenu d'un montant de 150 millions de francs réservé aux majorations (cf. ci-après), 2.006,311 millions de francs ont été affectés à la fraction principale de la première part.

Le taux de concours pour 1995 ressort ainsi à :

$$2.006,311 \text{ MF} / 98.241,622 \text{ MF} = 2,04 \%$$

Ce taux, traditionnellement peu élevé, avait atteint un plancher historique en 1994 qui s'expliquait par la suspension pour un an des règles d'indexation de la DGE.

Evolution du taux de concours de la première part de la DGE des communes

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
2,2	2,2	2,8	2,6	2,3	2,4	1,72	1,87	2,31	1,95	1,54	2,04

Source : Ministère de l'Intérieur

Montant des majorations

Comme pour 1994, il a été décidé d'affecter 150 millions de francs aux majorations de 1995, ventilés entre communes et groupements proportionnellement aux consommations correspondantes de 1993, dernière année connue, soit 75 millions de francs pour chacune des deux fractions.

Il a été décidé en outre de retenir pour 1995 les taux de majoration appliquées en 1994 :

- communautés urbaines, communautés de communes et de villes25 %
- communes à faible potentiel fiscal et fort effort fiscal, et communes DSU15 %
- districts à fiscalité propre15 %
- autres groupements10 %

b) La deuxième part

Les 1.402,639 millions de francs affectés à la deuxième part (cf. plus haut) ont été répartis sous la forme d'enveloppes départementales dont les montants ont été, pour partie, déterminés selon les quatre critères physico-financiers suivants :

- écart relatif de potentiel fiscal (30 %)
- population (25 %)
- longueur de voirie communale (25 %)
- nombre de communes éligibles (20 %)

et, pour l'autre partie, proportionnellement aux investissements réalisés par les groupements éligibles du département.

La dotation globale d'équipement des communes en 1995

I QUOTE-PART TOM-MAYOTTE	
A. Population des communes et circonscriptions territoriales	
Nouvelle-Calédonie	186.795
Polynésie Française	192.260
Wallis-et-Futuna	13.998
Mayotte	94.587
Total	488.000
B. Population nationale	
	59.648.646
RAPPORT A/B	0,00818124
- Majoration de 20 %	0,00163625
- Rapport A/B majoré	0,00981749
 CREDITS DE PAIEMENT DGE Communes 1995	 3.483.150.000 francs
 Montant de la QUOTE-PART	 → 34.195.791 francs

II MONTANT DES PREMIERE ET DEUXIEME PARTS

Crédits de paiement disponibles après prélèvement quote-part TOM-Mayotte	3.448,954 MF	
A1 - Répartition entre communes et groupements :		
- Groupements	20,41 %	703,932 MF
- Communes	79,59 %	2.745,023 MF
A2 - Répartition entre les deux parts :		
- Groupements		
* première part	95,72 %	673,803 MF
* deuxième part	4,28 %	30,128 MF
- Communes		
* première part	50 %	1.372,511 MF
* deuxième part	50 %	1.372,511 MF
 MONTANT TOTAL PREMIERE PART	 → 2.046,315 MF	
MONTANT TOTAL DEUXIEME PART	→ 1.402,640 MF	

III PREMIERE PART		
Déficit ou excédent de (n-2)		109,996 MF
Crédits de paiement disponibles		2.156,311 MF
Crédits réservés pour majorations		150,000 MF
MONTANT DE LA FRACTION PRINCIPALE		2.006,311 MF
- Investissements éligibles à la DGE en (n-2)		90.574,491 MF
- Investissements prévisionnels pour 1995		
- actualisation selon tep FBCF 94	5 %	95.103,216 MF
- actualisation selon tep FBCF 95	3,30 %	98.241,622 MF
TAUX DE CONCOURS		→ 2,042 %

II - LE DISPOSITIF ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

A. L'ARCHITECTURE DE LA NOUVELLE DGE DES COMMUNES

1. Les collectivités éligibles

Le **paragraphe I** du présent article propose une nouvelle rédaction de l'article 103 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 précitée qui fixe, dans son texte actuel, les modalités de répartition de la dotation globale d'équipement des communes entre la première et la seconde parts.

Dans la nouvelle architecture de la dotation globale d'équipement des communes :

- une quote-part continue d'être prélevée au bénéfice des collectivités mentionnées à l'article 104-1 de la loi de 1983, c'est-à-dire les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna ainsi que les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte¹ ;

- le solde devait être initialement réparti entre les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 10.000 habitants dans les départements métropolitains et 35.000 habitants dans les départements d'outre-mer.

¹ Lire ci-dessous le commentaire du paragraphe IV.

L'objectif était ainsi de "récupérer" dans la nouvelle DGE les collectivités qui disposent aujourd'hui du droit d'option pour la seconde part, à savoir, en métropole les communes et groupements de 2.000 à 10.000 habitants et, outre-mer, les communes et groupements de 7.500 à 35.000 habitants.

Au terme du débat sur la première partie, l'Assemblée nationale a cependant décidé de fixer le seuil supérieur d'éligibilité à la nouvelle DGE unique des communes à 20.000 habitants (au lieu de 10.000 habitants) pour les communes de métropole et a ajouté, parallèlement, une clause générale excluant du bénéfice de la dotation les communes dont le potentiel fiscal par habitant est égal ou supérieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de moins de 20.000 habitants.

L'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 précisant en l'état actuel du droit que les deux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la seconde part de la DGE, il est normal que leur mention soit préservée : le deuxième alinéa de la nouvelle rédaction de l'article prévoit ainsi que *"les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la dotation"*.

De la même façon, la nouvelle rédaction de l'article 103 exclut expressément de la répartition de la DGE des communes les syndicats mentionnés au premier alinéa de l'article 103-6 de la loi du 7 janvier 1983, c'est-à-dire les syndicats d'agglomération nouvelle, comme cela est déjà le cas dans la législation actuelle. Les SAN bénéficient, en effet, de subventions particulières d'équipement, non cumulables avec la DGE des communes.

2. Le calcul du montant de la dotation globale d'équipement des communes pour 1996

Enfin, les deux derniers alinéas du nouvel article 103 de la loi du 7 janvier 1983 fixent le montant de la dotation globale d'équipement pour 1996 et les règles d'indexation applicables les années suivantes.

Sur ce dernier point, l'article 108 continuera de s'appliquer. Celui-ci prévoit une indexation des DGE sur le *"taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances."*

Quant à la détermination du montant de la DGE pour 1996, elle est détaillée ci-dessous.

A ce sujet, il convient d'avoir présent à l'esprit que si l'Assemblée nationale a élargi le champ des communes et groupements éligibles à la nouvelle DGE (lire dans le commentaire le III ci-après), le gouvernement n'a pas pour autant accepté de modifier les montants dont l'explication suit. Or ceux-ci, comme on va le voir, ont été calculés à partir d'un périmètre d'éligibilité à la nouvelle DGE limité aux collectivités aujourd'hui bénéficiaires de plein droit ou sur option de la seconde part de la dotation.

Le calcul a été fait en deux temps :

- Il a tout d'abord été procédé à l'estimation du montant de DGE qui aurait été versé en 1996 aux communes et groupements de 10.000 habitants et moins (35.000 habitants outre-mer) si les règles relatives à cette dotation n'avaient pas été modifiées (avant-dernier alinéa du nouvel article 103).

- Il a ensuite fallu réaliser l'apurement des opérations d'investissement de la première part de la DGE au titre du dernier trimestre de 1995 (dernier alinéa de l'article 103 dans sa nouvelle rédaction).

a) Le calcul de la dotation globale d'équipement des communes pour les collectivités restant éligibles à compter du 1er janvier 1996 (compte tenu du texte du gouvernement)

. **Première étape** : Calcul des autorisations de programme et des crédits de paiement qui auraient été inscrits en loi de finances initiale pour 1996 à législation inchangée.

* *Les autorisations de programme :*

3.660,4 millions de francs (montant 1995) x 3,7 % (FBCF des APU en 1996) = 3.795,8 millions de francs.

** Les crédits de paiement :*

(1) Services votés de 1994 et 1995 : 2.449,4 millions de francs ;

(2) Mesures nouvelles de 1996 : 3.795,8 millions de francs (autorisations de programme) $\times 0,315^1 = 1.195,7$ millions de francs.

Crédits de paiement en 1996 : (1) + (2) = 3.645,1 millions de francs.

. **Deuxième étape** : Calcul de la seconde part théorique de la DGE des communes en 1996.

Les calculs ne sont pas ici retranscrits. Un montant de **1.467,8 millions de francs** est obtenu à partir des différents ratios constatés pour 1995 et exposés dans la première partie du présent commentaire d'article.

. **Troisième étape** : Cette somme théorique de 1.467,8 millions de francs doit elle-même être majorée afin de tenir compte de la quote-part de 35,8 millions de francs affectée à Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Mayotte².

Le total est de 1.503,6 millions de francs.

. **Quatrième étape** : Prise en compte du "basculement" sur la nouvelle DGE, ancienne seconde part de la DGE des communes, des collectivités dont la population est comprise entre 2.000 habitants et 10.000 habitants et qui, bien que pouvant opter pour la seconde part, étaient en 1995 à la première part.

On rappelle que le chiffrage du présent article n'a pas pris en compte l'extension du champ d'éligibilité de la nouvelle DGE par rapport au texte initial du gouvernement.

Il s'agit de calculer le montant de DGE première part auquel les collectivités concernées auraient eu droit en 1996 et de l'ajouter au montant de DGE deuxième part pour 1996 tel qu'il a été établi plus haut (1.503,6 millions de francs). Pour ce faire, il est procédé en trois sous-étapes :

¹ La clé de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement est la suivante pour la DGE des communes : 31,5 % l'année n, 49,2 % en n+1 et 19,3 % en n + 3.

² Sur le calcul même du montant de 35,8 millions de francs, se reporter plus loin à l'analyse du paragraphe IV du présent article.

1. Montant des investissements réalisés par les communes et groupements de 2001 à 10.000 habitants en 1995 :

98.241,622 millions de francs (cf : première partie du présent commentaire) x 33,4 % (part moyenne de ces collectivités dans l'investissement total des bénéficiaires de la première part communale de la DGE) = 32.812,7 millions de francs.

2. Montant de DGE perçu en 1995

32.812,7 millions de francs (investissement des communes et groupements dont la population est comprise entre 2001 et 10.000 habitants) x 2,04 % (taux DGE première part des communes en 1995) = 670 millions de francs.

3. Actualisation de la DGE perçue en 1995 en valeur 1996

670 millions de francs x 3,7 % (FBCF des APU en 1996) = 695 millions de francs.

. **Cinquième étape :** Le montant de la nouvelle DGE pour 1996, après prise en compte du "basculement" des collectivités et groupements dont la population est comprise entre 2.000 habitants et 10.000 habitants, est égal à 1.503,6 millions de francs + 695 millions de francs = un peu moins de **2.199 millions de francs.**

L'avant-dernier alinéa de l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 dispose ainsi que "*pour 1996, la dotation globale d'équipement des communes s'élève à 2.198,8 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement*".

b) L'apurement des opérations d'investissement de la première part de la DGE au titre du dernier trimestre de 1995

Les dotations versées aux communes et aux groupements au titre de la première part de la dotation globale d'équipement des communes sont liquidées trimestriellement par les préfetures au vu des états de mandatement produits par les collectivités. De ce fait, le quatrième trimestre de l'année 1995 sera liquidé au début de l'année 1996, selon la procédure habituelle. Le montant des crédits de paiement nécessaires, s'élève à **821 millions de francs** calculés comme suit.

* Le montant théorique de la première part de la DGE des communes pour 1996 est établi compte tenu des ratios observés en 1995 (cf : première partie du commentaire) : 2.141,4 millions de francs.

* Crédits délégués au quatrième trimestre 1994 : 600,3 millions de francs.

* Investissements correspondants (reconstitués par application aux crédits délégués de l'inverse du taux de concours de 1994 (soit 0,0154) :

38.980,8 millions de francs ($600,3/0,0154$).

* Investissements évalués pour le quatrième trimestre de 1995 (par application aux investissements du quatrième trimestre de 1995 du taux de progression de la FBCF pour les APU en 1995, soit 3,3 %) :

40.267,2 millions de francs ($38.980,8 \times 3,3 \%$).

* Crédits de paiement nécessaires pour le quatrième trimestre de 1995 (après application au montant des investissements du quatrième trimestre de 1995 du taux de concours pour 1995 soit 2,04 %) :

821,5 millions de francs ($40.267,2$ millions de francs $\times 2,04 \%$).

Toutefois, le dernier alinéa du texte proposé par le présent article par l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 prévoit, certes, l'ouverture de 821 millions de francs en crédits de paiement *"pour l'achèvement des opérations antérieures au titre de la première part de la dotation globale d'équipement des communes"*, mais il fixe également à **972 millions de francs** le montant des autorisations de programme correspondantes.

Comme le révèle le tableau ci-après, ce montant de 972 millions de francs d'autorisations de programme est, en fait, **un solde**. Il est égal à la différence entre, d'un côté, les autorisations de programme théoriques pour 1996 à législation de 1983 inchangée et, de l'autre côté, l'addition des crédits de paiement demandés en 1996 au titre de la nouvelle DGE et des économies réalisés, toujours en crédits de paiement, par rapport à la dépense théorique en 1996.

En d'autres termes, le gouvernement a commencé par poser, pour 1996, l'équation "autorisations de programme" égal "crédits de paiement". Il a ouvert ainsi 2.199 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement l'année prochaine. Les économies réalisées en crédits de paiement, en 1996, soit 625 millions de francs ont été, dans cette logique, extrapolées et transférées dans la colonne "autorisations de programme". Toutefois, le montant théorique d'autorisations de programme à législation de

1983 inchangée n'aurait pas été égale, en 1996, au montant théorique des crédits de paiement mais lui aurait été supérieur de 151 millions de francs. Le solde obtenu est donc supérieur de 151 millions de francs aux crédits de paiement.

La DGE des communes en 1996

(En millions de francs)

	Crédits de paiement	Autorisations de programme
I. - Montant de la DGE des communes en reconduction (+ 3,7 %)	3.645	3.796
II. - Calcul de la DGE des communes pour 1996		
1. Calcul des crédits de paiement :		
- besoin correspondant à la nouvelle DGE (communes de 10.000 habitants et moins)	2.199	-
- besoin pour l'achèvement des opérations en cours de l'ancienne première part (4ème trimestre 1995)	821	-
TOTAL des crédits de paiement pour 1996	3.020	-
Economie au titre des crédits de paiement en 1996 (I - II.1)	625	
2. Calcul des autorisations de programme :		
- besoin correspondant à la nouvelle DGE (communes de 10.000 habitants et moins) selon le principe AUTORISATIONS DE PROGRAMME = CP		2.199
- économie réalisée à partir du principe autorisations de programme = crédits de paiement		625
- solde des autorisations de programme à ouvrir pour achever les opérations en cours de l'ancienne première part (4ème trimestre 1995 (I - II.2))		972
TOTAL des autorisations de programme pour 1996		3.171

Source : ministère de l'économie, des finances et du plan

Le chiffre de 972 millions de francs présente ainsi **un caractère strictement fictif** : la dépense réelle s'élèvera, en effet, en principe à 821 millions de francs, c'est-à-dire au niveau des crédits de paiement. Ce supplément de 151 millions de francs ne reflète que l'écart permanent, depuis l'origine, entre les autorisations de programme et les crédits de paiement demandés au titre de la dotation globale d'équipement des communes.

On notera au surplus que le tableau figurant dans le commentaire de l'article 18 retraçant l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales pendant la durée du pacte de stabilité prévoit une DGE pour 1997 calculée à partir de celle de 1996 diminuée de 821 millions de francs et non de 972 millions de francs. C'est bien la preuve que le gouvernement juge lui-même

que la charge publique réelle est bien de 821 millions de francs et non de 972 millions de francs.

Il ne s'agit pas en l'occurrence que d'une querelle de chiffres : la surévaluation d'environ 150 millions de francs des autorisations de programme demandées au titre de l'apurement de la DGE première part communale pour le quatrième trimestre 1995 entraîne mécaniquement, en effet, la diminution à due concurrence de la dotation de compensation de la taxe professionnelle dont on a vu, lors de l'examen de l'article 18, qu'elle était la "variable d'ajustement" permettant de limiter, au franc près, au taux prévisionnel d'évolution des prix hors tabac la progression des concours financiers de l'Etat inscrits dans le périmètre du pacte de stabilité.

Grâce à un artifice comptable, l'Etat économiserait ainsi en 1996 une somme de 150 millions de francs au détriment des collectivités locales bénéficiaires de la DCTP, allant donc en-deçà du strict respect des règles d'indexation de l'enveloppe normée prévue par l'article 18.

Ce point, déjà soulevé par le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale dans son rapport, appelle sans aucun doute correction de la part de la représentation nationale.

B. LES MESURES D'ADAPTATION

. **Le paragraphe II** du présent article apporte trois séries de modifications à l'article 103-3 de la loi du 7 janvier 1983 qui, en l'état actuel du droit, fixe les modalités de répartition et d'attribution des crédits de la seconde part de la DGE des communes.

* Le 1° ajoute un alinéa au début de l'article afin de préciser les règles de calcul de la fraction de la nouvelle DGE revenant aux groupements.

Le texte ainsi inséré reprend, en fait, presque mot pour mot celui du premier alinéa de l'article 103-1 de la loi du 7 janvier 1983 qui institue préciput au titre des groupements préalablement à la répartition des deux parts de la DGE entre les communes¹.

¹ L'article 103-1 est supprimé par le paragraphe VI du présent article.

* Le 2° tire les conséquences rédactionnelles dans les premier et deuxième alinéas de l'article 103-3 de la suppression du partage de la DGE en deux parts.

* Enfin, le 3° adapte la rédaction de l'avant-dernier alinéa de l'article 103-3 de la loi du 7 janvier 1983 qui fixe le principe d'une répartition des attributions individuelles de DGE par le préfet.

Par rapport au texte actuel, le présent article ajoute que les crédits sont attribués par le représentant de l'Etat dans le département sous la forme de subventions pour la réalisation d'une opération déterminée *"correspondant à une dépense réelle directe d'investissement"*.

Cette précision ne figure, dans le droit en vigueur, que parmi les dispositions applicables à la DGE première part alors qu'elle s'applique déjà, en pratique, aux investissements éligibles à la seconde part.

. **Le 1° du paragraphe III** du présent article adapte la rédaction de l'article 103-4 de la loi du 7 janvier 1983 relatif à la commission d'élus qui fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires ainsi que, à l'intérieur des limites de 20 % à 60 %, les taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles.

* La commission est aujourd'hui composée :

1) des représentants des maires des communes concernées dont la population n'excède pas 2.000 habitants ;

2) des représentants des maires des communes ayant exercé l'option pour la seconde part.

3) des représentants des présidents de groupements de communes concernés dont la population n'excède pas 2.000 habitants ou qui ont exercé l'option en faveur de la seconde part.

Le projet de loi déposé par le gouvernement prévoyait de substituer à ces trois collèges deux collèges : l'un pour les maires des communes de 10.000 habitants et moins et l'autre pour les présidents des exécutifs des groupements dont la population n'excède pas 10.000 habitants, le troisième collège représentant les délégués des communes ayant opté pour la seconde part n'ayant plus lieu d'être dans la nouvelle configuration de la DGE.

L'Assemblée nationale a corrigé les seuils d'habitants en ouvrant le premier collège aux représentants des maires des communes dont la

population n'excède pas 20.000 habitants mais, curieusement, elle a également fixé à 20.000 habitants le niveau maximal de population des groupements susceptibles de déléguer des représentants dans le second collège alors qu'elle avait relevé à 35.000 habitants leur seuil d'éligibilité à la DGE.

En revanche, l'absence de mention de la condition de potentiel fiscal par habitant inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen national par habitant peut s'expliquer par le nombre important des communes qui risquent de passer au-dessus ou en-dessous de la limite selon l'année considérée.

* Le 2° du paragraphe III adapte, pour la désignation des représentants à la commission d'élus, le seuil de 20.000 habitants aux départements d'outre-mer en le relevant à 35.000 habitants pour les communes et pour les groupements conformément aux règles fixées par l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 dans sa nouvelle rédaction.

* Le 3° a une portée strictement rédactionnelle.

* Le 4° vise à mettre en conformité le droit avec le fait en prévoyant que la commission d'élus n'est pas constituée dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon qui n'abrite, en effet, que les deux communes de Saint-Pierre et Miquelon-Langlade.

* Enfin, le 5° du paragraphe III complétant in fine l'article 103-4 dispose que les attributions perçues dans chaque département par les communes et les groupements de communes dont la population est supérieure à 2.000 habitants ne pourront être inférieures à 25 % ni supérieures à 35 % du montant de l'enveloppe de DGE distribuée par le Préfet.

Dans le schéma initial proposé par le gouvernement, l'intérêt de cette précision était d'éviter que la venue massive sur la seconde part des collectivités disposant autrefois du droit d'option n'ait pour effet une confiscation à leur profit d'une part prépondérante d'une DGE dorénavant attribuée à tous les éligibles pour des montants variant de 20 % à 60 % de l'investissement.

La fourchette 25 % - 35 %, qui permet de tenir compte de situations différenciées selon les départements, avait été établie autour du rapport de la part fictivement attribuée aux communes et groupements de plus de 2.000 habitants (7.500 habitants dans les départements d'outre-mer) dans le total des crédits de paiement de la DGE pour 1996, hors apurement de la DGE première part pour le quatrième trimestre 1995 (c'est-à-dire 695 millions de francs sur 2.198,8 millions de francs, soit un peu plus de 30 %).

Le mécanisme ainsi mis en place reste relativement protecteur pour les communes et groupements de moins de 2.000 habitants mais pose, en

revanche, de sérieux problèmes pour ceux dont la population est comprise entre 2.000 habitants et 10.000 habitants dans l'optique de l'extension du champ d'éligibilité à la DGE prévu par l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 dans le texte voté par l'Assemblée nationale. En effet, ce sont les communes de 10.000 habitants à 20.000 habitants qui risquent d'absorber l'essentiel de l'enveloppe réservée au détriment des collectivités disposant aujourd'hui du droit d'option pour la seconde part de la DGE.

. **Le paragraphe IV** du présent article apporte des modifications au début de l'article 104-1 de la loi du 7 janvier 1983 qui fixe les modalités d'attribution de la quote-part réservée aux circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna ainsi qu'aux communes de territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte.

La première phrase du premier alinéa de l'article 104-1 dispose aujourd'hui que *"les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte, ainsi que les groupements, bénéficient d'une quote-part de la dotation globale d'équipement dont le montant est calculé par application au montant total de la dotation globale d'équipement des communes du rapport majoré de 20 %, existant entre la population de chacune des collectivités et établissements publics (sic) intéressés et la population nationale, telle qu'elle résulte du dernier recensement de population"*.

Dans sa nouvelle rédaction, cette phrase se contenterait de renvoyer à l'article 103 qui fixe à 35,8 millions de francs le montant de la quote-part pour 1996 et l'indexe ensuite sur le taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

En fait, le montant de 35,8 millions de francs est le produit :

- du montant théorique des crédits de paiement afférents à la DGE des communes en 1996 si le présent article n'avait pas prévu la suppression de la première part, soit, comme on l'a vu plus haut, 3.645,1 millions de francs ;

- par le rapport majoré mentionné dans la rédaction actuelle de l'article 104-1 de la loi du 7 janvier 1983, soit 0,00981749 (se reporter à la première partie du présent commentaire d'article).

L'amputation de la DGE des communes est ainsi neutre pour Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Mayotte, à cette nuance près toutefois que l'inscription directe dans la loi du montant en francs de la quote-part à laquelle ces collectivités ont droit ne permettra plus de tenir compte, à l'avenir, de la progression éventuelle du poids relatif de leurs populations au sein de la population française.

. **Le paragraphe V** du présent article a pour objet de "basculer" de la première part de la DGE des communes sur la première part de la DGE des départements les centres de gestion ainsi que le Centre national de la fonction publique territoriale.

On notera que le taux de subvention de la première part de la dotation globale d'équipement des départements est sensiblement plus élevé que celui de la première part de la DGE des communes puisqu'il atteint en 1995 un niveau de 2,548 % contre 2,04 %.

. **Le paragraphe VI** du présent article supprime, enfin, les articles de la loi du 7 janvier 1983 dorénavant sans objet compte tenu de la nouvelle architecture de la dotation globale d'équipement des communes. Il s'agit de :

* *l'article 103-1* relatif aux règles de calcul du préciput affecté aux groupements avant la répartition des deux parts entre les communes ;

* *l'article 103-2* fixant les modalités de répartition de la première part de la DGE des communes ;

* *l'article 103-5* qui prévoit les modalités de "basculement" des subventions de la première part à la seconde part de la DGE lorsque la collectivité concernée décide d'opter pour cette dernière.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

En premier lieu, votre commission des finances a observé que le contenu du présent article était indissociable de celui de l'article 18 puisque la suppression de la première part de la DGE des communes est l'un des instruments permettant à l'ensemble des concours indexés de l'Etat aux collectivités locales de ne pas progresser à un rythme supérieur à celui de l'inflation au cours de trois prochains exercices.

Cette imbrication des deux dispositifs imposait donc a priori qu'elle réservât son vote sur le présent article jusqu'après la clôture de la discussion générale sur le projet de loi de finances initial.

En second lieu, la commission a observé avec inquiétude que la réécriture du présent article par nos collègues députés avait été faite à **enveloppe constante**. Or, d'après les données fournies par la direction générale des collectivités locales, le champ de la DGE passerait **de 30 millions d'habitants à 33 millions d'habitants**, cette estimation ne

prenant pas en compte toutefois le relèvement de 10.000 à 35.000 habitants du seuil d'éligibilité des groupements en métropole.

Elle s'est donc demandée si la tentative de desserrement des contraintes du pacte de stabilité par l'Assemblée nationale n'était pas plus dangereuse encore que le texte initial du gouvernement puisque les communes de 10.000 à 20.000 habitants risquent d'absorber une part prépondérante de la dotation globale d'équipement au détriment des communes de moins de 10.000 habitants et que l'éligibilité de tous les groupements jusqu'à 35.000 habitants, sans autre restriction, constitue une véritable incitation à contourner l'obstacle pour les communes de taille moyenne qui ne sont plus éligibles à la DGE dans sa nouvelle architecture.

Se plaçant dans l'hypothèse où elle accepterait la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement ainsi que la norme d'évolution fixée par l'article 18, la commission des finances a estimé qu'il conviendrait alors de préserver ce qui fait la spécificité de la seconde part : la possibilité d'accorder des subventions pour des taux conséquents à des collectivités de petite taille ou de taille moyenne.

L'objectif serait donc **d'empêcher que les communes de 10.000 à 20.000 habitants aspirent l'enveloppe de DGE** au détriment des communes de 2.000 à 10.000 habitants, **soit directement** lorsqu'elles sont éligible à la DGE parce que leur potentiel fiscal est inférieur à 1,5 fois la moyenne nationale, **soit indirectement** lorsqu'elles ne sont pas éligibles à la DGE et qu'elles créent un groupement de communes de moins de 35.000 habitants qui, lui, au terme du texte voté par l'Assemblée nationale, sera automatiquement éligible à la DGE sans autre condition.

Sans trancher sur le fond, la commission des finances a alors examiné les deux instruments que lui a suggérés son Rapporteur général :

- soit revenir au texte du gouvernement qui élimine les communes et les groupements au-dessus de 10.000 habitants ;
- soit tenter d'emblée un **compromis** avec le texte de l'Assemblée nationale.

Afin de se tenir prêt à cette dernière éventualité, la commission a chargé son Rapporteur général d'élaborer, en fonction des indications que pourra lui fournir la direction générale des collectivités locales, une série d'amendements visant à éviter toute dérive au détriment des collectivités comptant de 2.000 habitants à 10.000 habitants.

Trois directions ont été retenues :

1. Supprimer l'éligibilité des groupements de communes de plus de 10.000 habitants, 15.000 habitants ou 20.000 habitants en métropole, afin d'éviter toute tentative de contournement des limites de 20.000 habitants et de 1,5 fois le potentiel fiscal national moyen.

2. Réduire la part du critère de population dans la répartition des enveloppes entre les départements car ce critère tend à favoriser relativement plus les départements qui auront beaucoup de communes éligibles entre 10.000 et 20.000 habitants au détriment d'autres départements aujourd'hui bien lotis par la 2^e part de la DGE.

3. Enfin, limiter les attributions de la DGE revenant aux communes de 10.000 à 20.000 habitants au sein des attributions des communes de plus de 2.000 habitants en proportion, par exemple, de leur poids démographique.

En dernier lieu, votre rapporteur général souhaite poser au Gouvernement la question des motifs de l'inscription de 972 millions de francs en autorisations de programme, au lieu des 821 millions de francs nécessaires, au titre de l'apurement de la première part de la DGE des communes du quatrième trimestre 1995. A défaut d'éléments prouvant l'utilité de la surévaluation de 150 millions de francs des besoins, il pourrait proposer à la commission de présenter devant le Sénat un amendement fixant à 821 millions de francs **en autorisations de programme** et en crédits de paiement les dotations ouvertes pour l'achèvement des opérations antérieures au titre de la première part de la dotation globale d'équipement des communes. Cet amendement aurait pour effet de relever, à due concurrence, le montant du prélèvement sur recettes de l'Etat affecté à la dotation de compensation de la taxe professionnelle, conformément aux principes fixés par l'article 18 du présent projet de loi de finances initiale.

Décision de la commission : Votre commission a décidé de réserver, jusqu'après la clôture de la discussion générale sur le présent projet de loi de finances initiale, sa position sur le présent article.

ARTICLE 20

**Relèvement du taux du Fonds de compensation pour
la taxe sur la valeur ajoutée**

Commentaire : Cet article a pour objet de relever le taux de compensation forfaitaire du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en conséquence du relèvement du taux normal de TVA intervenu le 1er août 1995.

I - LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le relèvement, au 1er août dernier, du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée de 18,6 % à 20,6 % s'est répercuté **automatiquement** sur le taux des enveloppes de FCTVA perçues par les collectivités locales en compensation de la TVA qu'elles ont acquittées sur leurs investissements.

En effet, l'article 42-I de la loi de finances rectificative pour 1988 dispose que les attributions du fond de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses d'investissement un taux de compensation forfaitaire égal *"au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article 278 du code général des impôts, calculé en dedans du prix et arrondi à la troisième décimale inférieure."*

Dans ces conditions, le présent article est doublement motivé :

- il permet de pallier les conséquences d'une maladresse rédactionnelle qui entretient le flou sur le régime applicable en matière de FCTVA jusqu'au 31 décembre 1995 ;

- il fixe un taux mixte de compensation pour l'exercice 1997 pour tenir compte du fait que les investissements couverts, c'est-à-dire ceux de 1995, ont subi selon le moment de l'année où ils ont été payés deux taxations différentes, l'une au taux de 18,6 %, l'autre au taux de 20,6 %.

Sur le premier point, votre rapporteur général précise que l'article 42 précité de la loi de finances rectificative pour 1988 ne vise plus, depuis qu'il a été modifié par l'article 53 de la loi de finances pour 1994, que les remboursements effectués à compter du 1er janvier 1997.

Cette rédaction elliptique est due au fait qu'à cette date du 1er janvier 1997 est associée la mise en oeuvre d'une réfaction de 0,905 point du taux de remboursement du FCTVA. L'intention du législateur n'a bien sûr pas été de supprimer le FCTVA pour les années 1994, 1995 et 1996 mais simplement d'indiquer que la réfaction de 0,905 point ne s'appliquerait qu'à compter du 1er janvier 1997.

Cette mise au point étant faite, il convient d'examiner la définition du taux de remboursement du FCTVA en 1996, en 1997, en 1998 et les années suivantes avant d'envisager le cas particulier des communautés de communes et des communautés de villes qui perçoivent leurs attributions l'année même où l'investissement est réalisé.

A. LE FCTVA EN 1996 (HORS COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DE VILLES)

Le taux de remboursement sera égal, en 1996, à celui des années précédentes puisqu'il s'applique à des investissements réalisés en 1994 sous le régime du taux normal de TVA de 18,6 %.

Il reste ainsi égal à $18,6 / 118,6 = 15,682 \%$.

B. LE FCTVA EN 1997 (HORS COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DE VILLES)

Il convient de tenir compte de deux contraintes :

- La réfaction de 0,905 point s'applique conformément aux dispositions de l'article 53 de la loi de finances initiale pour 1994 ;

- Le taux normal de TVA est de 18,6 % pour les investissements payés les sept premiers mois de l'année et de 20,6 % pour les cinq derniers mois.

La première étape consiste donc à déterminer les deux taux de remboursement, le premier compte tenu du taux normal de TVA de 18,6 %, le second compte tenu du taux normal de TVA de 20,6 %, et de leur appliquer la réfaction de 0,905 point.

a) Taux théorique de janvier à juillet 1995 :

$$18,6 / 118,6 - 0,905 = 14,777 \%$$

b) Taux théorique d'août à décembre 1995 :

$$20,6 / 120,6 - 0,905 = 16,176 \%$$

La seconde étape consiste à proratiser ces deux taux de remboursement pour obtenir un taux unique :

$$(7 \times 14,777) + (5 \times 16,176) / 12 = 15,360 \%$$

La définition d'un taux unique en 1997 pour les investissements de 1995 est justifiée par le fait que le FCTVA est versé en une seule fois pour tous les investissements constatés au compte administratif d'un exercice donné.

La même proratisation avait été mise en oeuvre pour les versements du FCTVA en 1984 afin de tenir compte du relèvement du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée de 17,6 % à 18,6 % au 1er juillet 1982.

C. LE FCTVA EN 1998 ET LES EXERCICES SUIVANTS (HORS COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DE VILLES)

Le taux de remboursement consenti par le FCTVA à partir de 1998 portera sur des investissements réalisés en totalité sous le régime du taux normal de taxe sur la valeur ajoutée à 20,6 %. Il doit également tenir compte de la réfaction de 0,905 point en vigueur depuis l'année précédente.

Dans ces conditions, il est égal à :

$$20,6 / 120,6 - 0,905 = 16,176 \%$$

D. LE RÉGIME SPÉCIFIQUE DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DES COMMUNAUTÉS DE VILLES

L'article 118 de la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République dispose : *"pour ce qui concerne les communautés de villes et les communautés de communes, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours"*.

En pratique, ces deux catégories de groupements tiennent à jour des états de mandatement trimestriels au titre de leurs dépenses d'investissement qu'ils joignent à leurs demandes d'attribution du FCTVA.

Cette procédure particulières emporte deux conséquences :

- La première, la plus évidente, est que la répercussion du nouveau taux normal de TVA a lieu dès 1995 sur les remboursements du FCTVA accordés à la fin de l'année.

- La seconde est qu'il n'est pas nécessaire de recourir à un taux mixte pour 1995 dès lors que le groupement établit des états trimestriels. La seule difficulté tient à la présentation des mandatements du troisième trimestre au sein desquels il conviendra d'isoler les paiements effectués au mois de juillet qui restent placés sous le régime antérieur du taux normal de TVA à 18,6 %.

Dans ces conditions, le taux de remboursement du FCTVA est :

- Pour les investissements mandatés du 1er août 1995 au 31 décembre 1996, de $20,6 / 120,6 = 17,081 \%$

- Pour les investissements mandatés à compter du 1er janvier 1997, et afin de tenir compte de la mise en oeuvre de la réfaction de 0,905 point prévue par l'article 53 de la loi de finances pour 1994, de :

$20,6 / 120,6 - 0,905 = 16,176 \%$

II - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La rédaction du présent soulève deux critiques d'inégale portée.

En premier lieu, elle substitue une inscription explicite des taux de remboursement du FCTVA à une formulation qui, pour être très ponctuellement défectueuse, a le mérite de pouvoir s'adapter à toutes les évolutions du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.

En clair, si une nouvelle modification du taux normal de TVA intervient, il sera nécessaire de modifier le paragraphe I de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 alors que cela n'est pas aujourd'hui le cas.

Cette nouvelle contrainte sera favorable aux collectivités locales en cas de réduction du taux normal de TVA puisqu'alors le gouvernement sera contraint de venir devant le Parlement pour obtenir une diminution corrélative du taux de remboursement du FCTVA.

Elle leur sera au contraire défavorable en cas de nouveau relèvement du taux normal de TVA, le gouvernement pouvant alors "oublier" de demander au Parlement une augmentation à due concurrence du taux de remboursement du FCTVA. Une telle initiative venant d'un parlementaire se verrait, en outre, opposer les dispositions de l'article 40 de la Constitution.

Votre commission a cependant pris bonne note du caractère exceptionnel du relèvement de deux points du taux normal de TVA au 1er août 1995 et s'attend donc plutôt à une baisse de ce taux dans les prochaines années.

En second lieu, votre commission se demande si le relèvement de deux points du taux normal de la TVA ne rend pas d'emblée obsolète le taux de la réfaction de 0,905 point applicable à compter du 1er janvier 1997 aux investissements réalisés en 1995 et les années suivantes.

En effet, le gouvernement, voici deux ans, avait tenu à justifier le niveau de cette réfaction par l'incidence sur les recettes de TVA du prélèvement institué sur celles-ci au bénéfice du budget de la Communauté européenne. Il avait ainsi réduit le taux normal de 1,26 point, soit le taux d'appel communautaire tel qu'il ressortait du budget définitif des communautés pour 1992.

Le nouveau taux s'établissait donc comme suit :

$$18,6 - 1,26 / 100 + (18,6 - 1,26) = 14,777$$

soit une réfaction de 0,905 point.

Avec un taux normal de 20,6 % et en conservant le taux d'appel, constaté en 1992, de 1,26 point, l'opération mathématique est la suivante :

$$20,6 - 1,26 / 100 + (20,6 - 1,26) = 16,205 \%$$

soit **une réfaction de 0,876 point** seulement par rapport au taux théorique de compensation de 17,081 %.

Si l'on tient compte maintenant du taux d'appel implicite de la quatrième ressource communautaire en 1996, soit 1,0875 %, on obtient même :

$$20,6 - 1,0875 / 100 + (20,6 - 1,0875) = 16,326 \%$$

soit une réfaction de 0,755 point par rapport au taux théorique de compensation de 17,081 %.

Votre rapporteur général souhaitera évoquer ces interrogations sur le "bon" taux de réfaction du FCTVA lors du débat sur la première partie du présent projet de loi de finances initiale.

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

ARTICLE 21

Compensation de la suppression de la franchise postale des maires en tant que représentant de l'Etat

Commentaire : Cet article a pour objet de compenser, par une majoration de 67,5 millions de francs de la dotation forfaitaire versée aux communes dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement, la suppression, à compter du 1er janvier 1996, de la franchise postale dont les maires bénéficient en tant que représentants de l'Etat.

I - LA SUPPRESSION DE LA FRANCHISE POSTALE

L'article 34 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service de la poste et des télécommunications dispose que le ministre chargé des postes et des télécommunications "*prépare le cahier des charges et le contrat de plan des exploitants publics [La Poste et France Télécom] et veille au respect de leurs dispositions*".

L'article 38 du décret n° 90-1214 du 29 décembre 1990 instituant ce cahier des charges prévoit que la franchise postale bénéficiant aux services de l'Etat pour le courrier administratif prendra fin au plus tard le 31 décembre 1995.

La charge nouvelle imposée aux communes, à compter du 1er janvier prochain, provient de ce qu'elles expédient du courrier au titre des compétences déléguées par l'Etat au maire en matière d'état-civil, de justice, d'élections, de délivrance de documents et de concours administratifs.

II - L'ÉVALUATION DE LA CHARGE NOUVELLE INDUITE POUR LES COMMUNES

La charge pour les communes de la suppression de la franchise postale a été estimée à **67,5 millions de francs** par un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des postes et télécommunications.

Le tableau ci-dessous détaille l'évaluation faite par l'administration.

Evaluation du courrier envoyé en franchise postale par les maires

Domaine d'activité	Estimation du nombre de plis	Coût en millions de francs
Etat-civil	10.959.000	26,7
Justice	140.000	0,3
Elections	968.000	3,5
Délivrance de documents	2.634.000	32,1
Concours aux Administrations	1.558.000	4,9
TOTAL	16.259.000	67,5

Les coûts mis en face des estimations du nombre de plis sont ceux correspondant aux tarifs en vigueur au 1er janvier 1996, soit les tarifs actuels dont le niveau doit rester stable.

III - UNE COMPENSATION PAR MAJORATION DE LA DOTATION FORFAITAIRE DE LA DGF

A titre de compensation, le gouvernement propose qu'en 1996 la **dotation forfaitaire** de l'ensemble des communes soit majorée de 67,5 millions de francs répartis au prorata de la population prise en compte au titre de 1995. Les années suivantes, cette majoration, définitivement intégrée au sein de la dotation forfaitaire, évoluerait comme elle.

Issue de la réforme du 31 décembre 1993, la dotation forfaitaire (75 milliards de francs en 1994, année de sa mise en place) regroupe les anciennes attributions permanentes de la DGF (63 milliards de francs) : *la dotation de base* distribuée en fonction du nombre d'habitants, *la dotation de péréquation* ventilée en fonction de l'effort fiscal et du potentiel fiscal ainsi que du revenu des résidents, *la dotation de compensation* allouée à partir du nombre des enfants scolarisés, de la longueur de la voirie, des logements sociaux. Ont également été rassemblés au sein de la dotation forfaitaire les anciens concours particuliers (4 milliards de francs) : *la dotation ville-centre*, autrefois instituée pour compenser les charges supportées par les communes centres au titre d'équipements qui profitent à la population de l'agglomération, *la dotation touristique* qui prend en compte les afflux saisonniers de population, *la dotation de fréquentation touristique journalière* -autrement

appelée "dotation parking" - ; enfin, la dotation forfaitaire a absorbé l'ancienne attribution de garantie (8 milliards de francs).

En 1994, chaque commune a reçu à ces divers titres le montant obtenu en 1993 : il y a donc eu stabilité en francs courants. Depuis 1995, la dotation forfaitaire progresse de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF, soit + 0,85 % cette année et + 1,775 % l'année prochaine.

Conformément aux dispositions de l'article 18 du présent projet de loi de finances, l'enveloppe de 67,5 millions de francs n'est pas prise en compte pour le calcul de l'enveloppe normée regroupant les concours de l'Etat aux collectivités locales dont le montant global serait indexé en 1996, 1997 et 1998 sur l'évolution des prix de la consommation des ménages hors tabac.

Elle s'ajoute ainsi au montant de 103.457 millions de francs correspondant à la DGF de 1996 calculée en appliquant à la base recalée de 1995 (99.910 millions de francs) le taux de progression associant inflation prévisionnelle et taux de progression du PIB de l'année en cours (3,55 %).

La DGF réellement versée sera donc égale à 103.457 millions de francs (montant issue du pacte de stabilité) + 67,5 millions de francs = 103.524,5 millions de francs.

Enfin, il convient de signaler qu'un dispositif similaire de compensation des charges induites par la suppression de la franchise postale est prévu pour les départements et les régions dont les dotations générales de décentralisation sont majorées, au-delà de l'augmentation mécanique liée à leur indexation sur la DGF, de 75,4 millions de francs pour les premiers et de 11,9 millions de francs pour les secondes.

IV - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Après avoir eu communication d'une partie du rapport conjoint des inspections générales des finances et des postes et télécommunications, votre commission des finances a jugé **fiable** l'évaluation par l'administration du coût de la charge induite pour les communes par la suppression de la franchise postale.

Elle a ensuite estimé que la répartition de l'enveloppe ainsi calculée au prorata de la population communale était justifiée tant est évidente la corrélation entre nombre d'habitants et courrier expédié pour l'exercice des compétences confiées par l'Etat aux maires au titre de l'état-civil, de la justice, des élections ou de la délivrance de documents administratifs.

Enfin, l'indexation retenue, qui revient à prévoir une progression d'environ 1,8 % de l'enveloppe de 67,5 millions de francs, au cours des prochaines années, ne peut être considérée comme défavorable compte tenu de l'engagement pris par la Poste dans son contrat de plan de contenir la hausse des produits sous monopole dans les limites de la progression de l'indice des prix à la consommation.

La règle ainsi fixée appelle toutefois **une importante réserve**. En effet, la compensation versée aux départements et aux régions, incorporée dans la dotation générale de décentralisation, évoluera comme la DGF alors que celle octroyée aux communes ne progressera que de la moitié du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement.

Cette inégalité de traitement a une justification externe. Il n'est pas possible, en effet, d'insérer la compensation prévue dans la DGD des communes puisque celle-ci n'est constituée que de concours particuliers qui, de surcroît, ne sont pas versés à toutes les collectivités. Une solution aurait alors consisté à créer un concours particulier au sein de la DGF des communes évoluant comme elle, mais il faut admettre avec le Gouvernement que suivre cette voie revenait à renouer avec des pratiques abandonnées depuis la réforme du 31 décembre 1993. N'est-il pas, en outre, fastidieux d'isoler ainsi une ligne qui n'atteindra pour certaines communes que quelques dizaines ou centaines de francs ? Il n'en demeure pas moins que ce choix laisse planer un doute sur la constitutionnalité de l'article.

Pour sa part, votre commission n'a souhaité lui apporter qu'une **correction d'ordre rédactionnel** : l'alinéa inséré à la fin de l'article L.234.7 du code des communes ne précise pas, en effet, à compter de quelle année s'appliquent les dispositions qu'il contient (c'est-à-dire 1996).

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

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

ARTICLE 22

Dispositions relatives aux affectations

Commentaire : cet article "traditionnel" dispose que, sous réserve des dispositions de la présente loi de finances, les affectations résultant de budgets annexes et comptes spéciaux ouverts à la date du dépôt du présent projet de loi sont confirmées pour l'année 1996.

L'article 2 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 dispose que *"seules les dispositions relatives à l'approbation des conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures"*.

Cette disposition restrictive, qui vise à limiter les engagements financiers pluriannuels, ne mentionne pas les affectations de recettes.

Comme le signale l'excellent rapport de l'Assemblée nationale, l'article 18 de l'ordonnance organique admet, par exception au principe d'universalité, que certains recettes soient affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor, ou, au sein du budget général ou d'un budget annexe, de procédures comptables particulières décidées par voie réglementaire (fonds de concours ou rétablissement de crédits).

Il est admis que les affectations à un compte spécial ou un budget annexe engagent l'équilibre financier des années ultérieures. Elles pèsent en effet sur les différents composantes du tableau d'équilibre : budget général / comptes spéciaux et budgets annexes, opérations définitives / opérations temporaires.

C'est pourquoi le présent article propose, comme il est d'usage, de les confirmer pour l'année 1996. Cette confirmation doit s'entendre sous réserve des dispositions particulières qui pourraient être prises dans le présent projet.

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

ARTICLE 23

Affectation des recettes de privatisation

Commentaire : le présent article a pour objet d'affecter les recettes de privatisation attendues pour 1996, soit 22 milliards de francs. Il prévoit le versement prioritaire de 16,5 milliards de francs au compte d'affectation spéciale destiné aux dotations en capital aux entreprises publiques et le versement du surplus, soit 5,5 milliards de francs, sur le compte d'affectation spéciale créé pour le désendettement de l'Etat.

L'affectation des recettes de privatisation prévue par le présent article est effectuée **sur les mêmes bases que l'affectation prévue dans le collectif budgétaire du 4 août 1995.**

Ainsi :

- **aucune recette de cessions d'actifs publics ne vient alimenter le budget général**, conformément à l'article 5 de la loi de finances rectificative qui en a supprimé la possibilité, mais contrairement aux pratiques antérieures,

- **une part prioritaire des recettes de privatisation est affectée aux dotations en capital** et versée sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24 intitulé "*compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public aux dotations en capital et avances d'actionnaires aux entreprises publiques*",

- **le solde est affecté au désendettement de l'Etat**, par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale n° 902-27 intitulé "*compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat*" créé par l'article 13 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995. Ce compte est destiné à financer les versements à la Caisse d'amortissement de la dette publique, au Fonds de soutien des rentes, ainsi que les dépenses afférentes aux ventes de titres, de parts ou de droits de société.

Ce mode d'affectation est identique à celui qui avait été retenu entre 1986 et 1988, si ce n'est qu'un seul compte d'affectation spéciale avait alors été créé avec, en recettes, le produit des privatisations et, en dépenses, les dotations en capital et les versements à la Caisse d'amortissant de la dette

publique, à la Caisse nationale de l'industrie et à la Caisse nationale des banques.

Votre commission, qui s'était déjà félicitée de ces dispositions à l'occasion de l'examen du collectif, approuve, une nouvelle fois, cette volonté d'orthodoxie budgétaire.

Ainsi, pour 1996, **22 milliards de francs** de recettes de privatisation sont attendus. Ils devraient se répartir ainsi :

- **16,5 milliards** pour les dotations en capital (au profit du compte n° 902-24),

- **5,5 milliards** pour le désendettement de l'Etat (compte n° 902-27).

Affectation des recettes de privatisation de 1993 à 1996

(en milliards de francs)

	Exécution 1993	Exécution 1994	LFI 1995	LFR 1995	PLF 1996
Budget général	18	50	47	0	0
Comptes d'affectation spéciale	28,8	12,2	8	40	22
<i>dont :</i>					
902-24	28,8	12,2	8	14,5	16,5
- dotations en capital	18,8	11,6			
- mesures pour l'emploi	8,7	0			
(1) - frais de cessions	1,3	0,6			
902-27 (2)				25,5	5,5
- versements CADEP					
- versements FSR					
- frais de cessions					
Total	46,8	62,2	54	40	22

(1) Ligne supprimée par l'article 13 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

(2) Compte créé par l'article 13 de la loi du 4 août 1995.

Malgré l'abaissement du produit attendu des recettes de privatisation pour 1995 à 40 milliards de francs dans le collectif du 4 août, les résultats enregistrés à ce jour restent encore loin de l'objectif. De fait, seuls **16,8 milliards de francs** de recettes nettes ont été enregistrés grâce aux opérations suivantes :

- SEITA 5,6 milliards de francs,
- Bull (*ouverture minoritaire*) 0,6 milliard de francs,
- Usinor-Sacilor 10,0 milliards de francs.

La privatisation en cours de P echiney pourrait rapporter 5 à 6 milliards de francs suppl ementaires.

Néanmoins, le montant des dotations en capital pr evu, soit 14,5 milliards de francs, pourra être financé. A ce jour, les versements effectués n'ont atteint que **7,3 milliards de francs** attribués aux entreprises suivantes :

- Air France	6,82 milliards de francs
- CEA	356 millions de francs
- SOFARIS	130 millions de francs
- Usinor-Sacilor	20 millions de francs.

Or, les besoins restent nombreux et connus : Société marseillaise de crédit, Crédit Lyonnais et AGF (au titre du plan de redressement du Comptoir des entrepreneurs) dans le domaine financier, Aérospatiale, SNECMA, GIAT Industrie, Compagnie générale maritime, Air France (pour une dernière tranche) dans les domaines de l'industrie et des transports.

A cet égard et compte tenu de l'ampleur des besoins, votre commission se félicite du montant élevé de dotations en capital pr evu pour 1996. En effet, à travers cet apport de fonds propres, l'Etat joue le rôle d'actionnaire qui doit être le sien dans les entreprises dont il a le contrôle.

Par ailleurs, malgré le retard pris dans le calendrier des privatisations cette année, il apparaît que plusieurs opérations pourraient se dérouler au cours des prochains mois : la privatisation complète de Renault, les privatisations des AGF, de la Société marseillaise de crédit, de la Banque Hervet, de la Compagnie générale maritime et de Thomson.

On observera cependant que leur mise en oeuvre dépend, pour une large part, de la situation des marchés, mais également des résultats enregistrés par chacune de ces entreprises. Or, il apparaît avec évidence que les entreprises les plus facilement cessibles ont déjà été privatisées et que la suite du programme est plus délicate à mener.

Aussi, votre commission estime raisonnable le montant de 22 milliards de francs pr evu par le présent projet de loi de finances pour 1996.

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

ARTICLE 24

Actualisation des taux de la taxe sur les huiles perçue au profit du BAPSA

Commentaire : Cet article nous est familier puisqu'il réapparaît pratiquement dans chaque loi de finances initiale. Cette année encore, la taxe sur les huiles "végétales, fluides ou concrètes", verra ses montants actualisés de l'indice des prix hors tabac.

La taxe sur les huiles constitue une recette du BAPSA. Son régime est fixé par l'article 1609 *vicies* du code général des impôts. Cette taxe sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, effectivement destinées, en l'état ou après incorporation dans tous produits alimentaires, à l'alimentation humaine, est due sur les huiles fabriquées, importées ou qui font l'objet d'une acquisition intra-communautaire.

Comme l'indique le rapporteur général de l'Assemblée nationale, les taux sont fixés par la loi, en francs par kilogramme et par litre. L'absence de mécanisme d'indexation conduit à demander périodiquement au Parlement de procéder à la révision des barèmes, pour tenir compte de l'érosion monétaire.

C'est pourquoi le présent article propose, comme les années précédentes, d'actualiser les taux de la taxe par kilogramme et par litre compte tenu de la hausse prévisionnelle des prix à la consommation, soit pour 1996 + 1,8 %.

Evolution du produit de la taxe sur les corps gras alimentaires affectée au BAPSA

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	PLF 1996
LFI	532	505	571	600	639	610	567
Exécution	586 (1)	547	572	542	545	554 (2)	

(1) Incidences de la grève des agents des services financiers

(2) Évaluation de recettes

Selon les prévisions pour 1986, le rendement attendu de la taxe s'élèverait donc à 567 millions de francs, ce qui représente 0,6 % des recettes du BAPSA en 1996 (93,477 milliards de francs).

La persistance, depuis 1993, d'un écart sensible et constant entre le montant des prévisions et celui des réalisations, devrait enfin être corrigé pour 1996. Il convient toutefois de s'assurer que cette baisse de rendement n'est pas imputable à une fraude à la non déclaration d'huiles importées.

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

*ARTICLE 25***Suppression des taxes sur les betteraves, les céréales et les oléagineux instituées au profit du BAPSA**

Commentaire : La réforme de l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles s'achevant en 1996, cet article propose de supprimer les taxes sur les betteraves, les céréales et les oléagineux perçues au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles.

La réforme de l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles a pour objet de substituer progressivement au revenu cadastral -forfaitaire- le revenu professionnel réel pour l'assiette des cotisations. En contrepartie de l'effort demandé aux exploitants agricoles, il a été décidé de réduire progressivement jusqu'à leur suppression les taxes fiscales qu'ils supportent sur certains produits et qui sont affectées au BAPSA.

Cette réforme est arrivée à son terme, et le présent article en tire les conséquences. Les taxes qui seront prélevées en 1996 le seront au titre des "compagnes" antérieures, selon des modalités complexes et adaptées à chacune des productions concernées. Ce décalage entre les modalités de paiement des taxes et l'année civile explique qu'un produit de 53 millions de francs sera affecté au BAPSA en 1996 au titre des taxes sur les céréales et les oléagineux. ce produit se décompose comme suit :

- 52 millions de francs, soit 25 % du montant restant à recouvrer au titre de la campagne 1995-1996. Le produit de la taxe est évalué à 207 millions de francs en 1995 ;

- 1 million de francs pour les oléagineux, soit 5 % du montant restant à recouvrer au titre de la campagne 1995-1996. Le produit de la taxe est évalué à 28 millions de francs en 1995.

Aucun produit ne sera perçu de la taxe sur les betteraves au titre de la campagne 1995-1996.

Le produit de ces trois taxes s'élevant à 300 millions de francs en 1995 (65 millions de francs pour la taxe sur les betteraves), le BAPSA voit donc ses recettes diminuer en 1996 à hauteur de 247 millions de francs au titre des taxes sur les produits agricoles.

Décision de la commission : Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

*ARTICLE 26***Relèvement des taux de la taxe de sûreté et de sécurité
due par les entreprises de transport public aérien**

Commentaire : L'article 26 du projet de loi de finances comporte un relèvement des taux de la taxe de sûreté et de sécurité due par les entreprises de transport aérien.

En 1987, une taxe de sûreté avait été créée au taux de 5 francs pour les vols internationaux et de 3 francs pour les vols domestiques. Le tarif de cette taxe a été doublé en 1990 et, en 1992, la taxe de sûreté est devenue "taxe de sécurité et sûreté". Elle cessait ainsi de financer ce pour quoi elle avait été initialement créée, la réalisation d'équipements affectés à la sûreté dans les aéroports, pour servir de financement à une gamme de dépenses élargies à des actions visant à améliorer la sécurité du trafic.

En son temps, la commission des finances du Sénat avait manifesté sa réprobation à l'égard de ce qu'il faut bien nommer un regrettable mélange des genres.

En effet, autant le recours à une taxe pour financer des dépenses de sûreté correspond à la nature de ces dépenses, autant l'extension de ce financement à un ensemble nébuleux de dépenses de sécurité pouvait sembler n'être qu'un moyen de dégager une ressource de poche, en marge des redevances, destinée à équilibrer le budget annexe.

La taxe comporte deux taux :

- le premier de 10 francs pour les passagers embarquant à destination du territoire français,
- le second de 17 francs pour les autres destinations.

Il est proposé de majorer de 1 franc chacun des deux taux.

Le produit de la mesure est estimé à 50 millions de francs.

Il est précisé, en outre, que le supplément de prélèvement qui en résultera sera compensé par la réduction du prélèvement résultant du

dispositif de l'article 27 du projet de loi de finances au titre du fonds de péréquation du transport aérien.

Il est bon de rappeler à ce stade que le produit desdites taxes est passé de 62 à 625 millions de francs entre 1987 et 1995 et qu'en 1995, la taxe représentait 9 % des moyens du BAAC.

Enfin, le relèvement proposé devrait faire passer le produit de la taxe à 728,6 millions de francs en 1996.

La montée en charge des dépenses d'intérêt général dans le budget annexe de l'aviation civile et l'affectation concomitante de recettes fiscales à ce budget annexe suscitent d'abord des doutes juridiques.

L'article 20 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 dispose : "Les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes".

Or, il apparaît qu'une partie importante des dépenses du budget annexe de l'aviation civile ne correspond pas à la production de biens ou de services donnant lieu au paiement d'un prix.

Il en va ainsi des dépenses de sûreté qui sont exposées dans l'intérêt général.

La multiplication des dépenses de cette nature s'accompagne donc d'un recours accru à un financement du budget annexe par des affectations de taxes hors, donc, les recettes provenant des redevances.

Cette affectation paraît ne pas respecter la lettre ni l'esprit des articles 16, 18 et 19 de l'ordonnance sus-visée.

Délicate sur le plan juridique, la proposition contenue dans l'article 26 pose également des problèmes du point de vue de l'opportunité.

Le produit de la taxe de sûreté et de sécurité est affecté à la couverture de l'ensemble des dépenses du budget annexe conformément, cette fois, au principe de non-affectation.

Dès lors, elle est susceptible de financer n'importe laquelle des dépenses de ce budget : les dépenses de sûreté, bien sûr, mais aussi les dépenses de rémunération des personnels, par exemple.

Le montant des dépenses de sûreté identifiables s'élève, en 1996, pour les investissements à 190 millions de francs et pour le fonctionnement à 45,6 millions de francs. Le produit de la taxe excède donc de 493 millions de francs le montant des dépenses de sûreté ce qui laisse une marge considérable permettant de financer la mise à niveau nécessaire de la sûreté du transport aérien.

En réalité, la progression des dépenses du budget annexe, en particulier celle des dépenses de personnel, rend indisponible cette marge et la mesure de relèvement proposée provient donc tout autant de la croissance des dépenses de sûreté que de la confiscation du produit de la taxe qui résulte de l'excessive progression des dépenses de fonctionnement du budget annexe de l'aviation civile.

La création d'un fonds de sûreté regroupant les dépenses et les financements de sûreté pourrait constituer un moyen de clarifier la situation.

Les dépenses de sécurité aérienne, dès lors qu'elles participeraient effectivement à un service directement rendu aux usagers devraient être financées par des redevances et non par la taxe de sûreté et de sécurité.

*

* *

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article, tout en attirant l'attention du gouvernement sur :

- l'indispensable clarification du budget annexe de l'aviation civile en ce qui concerne tant ses dépenses que ses recettes,

- et l'importance d'une maîtrise des dépenses, en particulier de fonctionnement des services de la DGAC, afin que l'amélioration de la sûreté du transport aérien ne soit pas le prétexte d'un alourdissement de la pression fiscale subie par les compagnies aérienne.

*ARTICLE 27***Diminution du taux de la taxe due par les entreprises
de transport public aérien au titre du fonds de péréquation
des transports aériens**

Commentaire : L'article 27 du projet de loi de finances pour 1996 prévoit une diminution de 1 franc du tarif de la taxe due par les entreprises de transport public aérien au titre du fonds de péréquation des transports aériens.

La loi du 29 décembre 1994, portant loi de finances pour 1995 a prévu l'instauration d'un fonds de péréquation des transports aériens destiné à subventionner les entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire. Elle a précisé que le fonds serait alimenté par une taxe de 4 francs perçue sur le nombre de passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale et a prévu que le fonds serait géré par un comité de gestion, dont les membres autres que parlementaires seraient nommés dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat.

La mise en place du fonds de péréquation des transports aériens a nécessité plusieurs textes d'application. En effet, outre le décret en Conseil d'Etat relatif au comité de gestion du fonds mentionné ci-dessus, il est apparu nécessaire de préciser dans un décret les modalités de fonctionnement du fonds. Un autre décret est nécessaire pour préciser l'organisation financière et comptable du fonds. Seul le décret relatif au fonctionnement du fonds de péréquation est paru (décret n° 95-698 du 9 mai 1995, publié au journal officiel du 11 mai 1995). Les autres textes n'ont pas pu être publiés à la date de rédaction de ce commentaire.

Il y a là un cas typique de retard donné à l'application d'une disposition législative.

A lui seul, ce retard explique que le fonds n'ait jusqu'alors supporté aucune dépense correspondant à son objet.

Il a, en revanche, encaissé au 31 août 1995 76,5 millions de francs et devrait bénéficier à la fin de l'année de recettes d'un montant proche de 130 millions de francs. Il est à remarquer que le fonds étant de création nouvelle et

les premiers versements n'étant intervenus qu'en février, c'est sur une recette de l'ordre de 180 millions de francs qu'il faut compter en régime de croisière¹.

Les principaux financeurs du fonds sont les suivants :

Air Inter	35 %
Air France	18 %
British Airways	4 %
Air Liberté	4 %
Air Outre-Mer	3 %
Lufthansa	2 %
TAT	2 %
Alitalia	2 %
Air Charter	2 %

Les compagnies du groupe Air France sont ainsi, et de loin, les principales pourvoyeuses du fonds qui leur impose une charge supplémentaire de l'ordre de 100 millions de francs en année pleine et entraîne une distorsion fiscale de concurrence.

Compte tenu des délais d'instruction des dossiers en particulier, il n'est guère douteux que le fonds de péréquation n'aura à supporter en 1995 aucune dépense significative. Il devrait ainsi clôturer son exercice 1995 avec un excédent de recettes proche de 130 millions de francs qui serait reporté automatiquement sur l'exercice 1996.

La diminution de 1 franc du tarif de la taxe prévue à l'article 27 laisserait au fonds des recettes équivalentes à 135 millions de francs en 1996 si l'on fait l'hypothèse très conservatrice d'une stabilisation du transport aérien concerné par le paiement de la taxe².

¹ Estimation issue du rapport Abraham sur la base duquel a été mis en place le dispositif.

² Si le trafic devait s'accroître de 7 % les recettes seraient portées en 1996 à 144,4 millions de francs.

Fin 1996, le fonds aurait ainsi perçu 265 millions de francs.

Il est impossible en l'état de prévoir les dépenses qu'il aura supportées. On estime que 90 lignes pourraient être concernées mais cette estimation est fragile car les conditions d'éligibilité des lignes ont un caractère temporaire.

♦ Le dernier alinéa de l'article 4 du décret du 9 mai 1995 qui fixe par ailleurs certaines des conditions d'éligibilité dispose en effet qu'à compter de la publication du schéma national des infrastructures aéroportuaires visé à l'article 19 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les liaisons éligibles devront répondre aux caractéristiques des liaisons aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire définies dans ce schéma.

♦ En outre, certaines conditions imposées pour rendre éligible une ligne sont, par leur nature même, évolutives : ainsi de l'existence d'un trafic compris entre 10.000 et 150.000 passagers, ou encore de l'absence d'une liaison ferroviaire d'une durée de trajet entre les deux gares correspondantes de moins de deux heures trente minutes.

En tout état de cause, le rapport Abraham dont les conclusions ont inspiré l'essentiel du décret sus-cité estimait à une centaine de millions de francs les besoins financiers annuels du fonds.

Dans ces conditions, compte tenu de l'environnement économique du transport aérien français et de la nécessité de ne pas éradiquer entièrement le financement du fonds, une réduction de 2 francs du taux de la taxe visée à l'article 27 du projet de loi de finances pour 1996, laisserait au fonds des disponibilités financières d'un montant de l'ordre de 220 millions de francs en 1996 et permettrait d'alléger les charges supportées par les compagnies aériennes à ce titre de 90 millions de francs dont, sans doute, plus des deux tiers au bénéfice des compagnies françaises.

Décision de la commission : Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article.

ARTICLE 28

Relèvement de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes

Commentaire: Le présent article double le tarif de la taxe créée par l'article 22 de la loi de finances pour 1995. Son produit est affecté au "fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables" créé par l'article 37 de la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire.

I - LA SITUATION ACTUELLE DES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES AU REGARD DE LA TAXE

Le régime de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) n'appelle pas de commentaires particuliers. Il est en effet très simple. Il s'agit d'une taxe *ad volumen*, assise sur le nombre de kilomètres parcourus par les usagers. Cette assiette est aisément mesurable, puisque les véhicules doivent systématiquement faire l'objet d'un contrôle de distance pour acquitter le péage. Son tarif est de deux centimes par kilomètre en 1995. Ses modalités de recouvrement sont identiques à celles de la TVA.

D'un rendement escompté d'1,1 milliard de francs, la taxe devrait rapporter 980 millions de francs en 1995 répartis entre les différents concessionnaires :

(en millions de francs)

Sociétés	Montant de la TAT pour 1995
AREA	50
ASF	296
COFIROUTE	150
ESCOTA	72
SANEF	137
SAPRR	224
SAPN	40
SFTRF	0
STMB	11
TOTAL	980

En principe, les sociétés d'autoroutes devront recourir à l'emprunt pour financer cette taxe, car il est expressément prévu qu'elle ne s'imputera pas sur les tarifs de péage, auxquels elle n'est volontairement pas liée (n'étant pas assise sur le chiffre d'affaires), ni sur une réduction des programmes d'investissement.

Mais, remettant en cause l'équilibre financier à moyen terme des sociétés, elle a nécessité des avenants aux contrats de concession afin d'en rallonger la durée: de deux ans pour les trois sociétés-mères des pôles d'économie mixte (ASF, SANEF, SAPRR), un an pour les filiales (respectivement ESCOTA, SAPN, AREA) et la STMB¹. Les concessions s'achèvent donc actuellement vers 2013/2017 pour les sections existantes et celles à construire figurant dans les cahiers des charges des différentes sociétés.

II - LES CONSEQUENCES DU DOUBLEMENT DU TARIF

Le présent article double le tarif de la taxe d'aménagement du territoire.

La logique de ce doublement n'est guère contestable dans son principe. Cette recette servira en effet à alimenter le fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), financé par ailleurs par une taxe sur les ouvrages hydroélectriques. Malgré ce doublement, le fonds n'atteindra que 3,05 milliards de francs en 1996, ce qui reste très en-deçà des montants nécessaires pour financer les tâches gigantesques qui lui sont assignées : liaisons fluviales à grand gabarit, lignes de TGV, autoroutes de désenclavement.

L'objectif de la taxe sur les autoroutes concédées est conforme à l'esprit de la loi : sur les 2 milliards de francs de recettes attendues, 1,65 iront au financement des trois grandes voies de désenclavement du Massif central A75, A20 et RN7. Il s'agit en quelque sorte d'une péréquation entre les liaisons rentables concédées, et certaines liaisons d'aménagement du territoire non rentables et gratuites.

¹ La concession de COFIROUTE a été globalement allongée de 15 ans, en raison surtout du programme de travaux important dont elle aura la charge (20 milliards de fran

Cependant, ce doublement ne pose pas moins deux difficultés sérieuses : dans la forme d'une part, et surtout dans ses conséquences financières.

Dans la forme, on peut remarquer que cette augmentation intervient alors même que l'encre des contrats de plan Etat/sociétés d'autoroute, celle des avenants aux concessions et aux cahiers des charges, est encore humide. Or, ces documents avaient précisément été calibrés sur le tarif initial de la taxe, en prévoyant des clauses d'évolution des tarifs de péage indépendants de cette taxe et un allongement de la durée des concessions. En aucun cas ils n'ont anticipé la hausse du prélèvement.

A peine vient-on d'accroître l'autonomie des sociétés d'autoroute, en contractualisant leurs relations avec l'Etat, que celui-ci modifie unilatéralement la donne. Quelle que soit la légitimité de cette modification, elle ne peut qu'entamer l'équilibre des concessions à terme, et surtout manifeste la complète instabilité de l'Etat dans ses relations avec les entreprises publiques. Un fois de plus, l'Etat fait preuve d'une ambiguïté désormais bien connue entre ses intérêts patrimoniaux à long terme d'actionnaire et ses intérêts budgétaires¹.

Plus préoccupantes sont les **conséquences financières** qu'il faudra tirer de l'aggravation de la taxe.

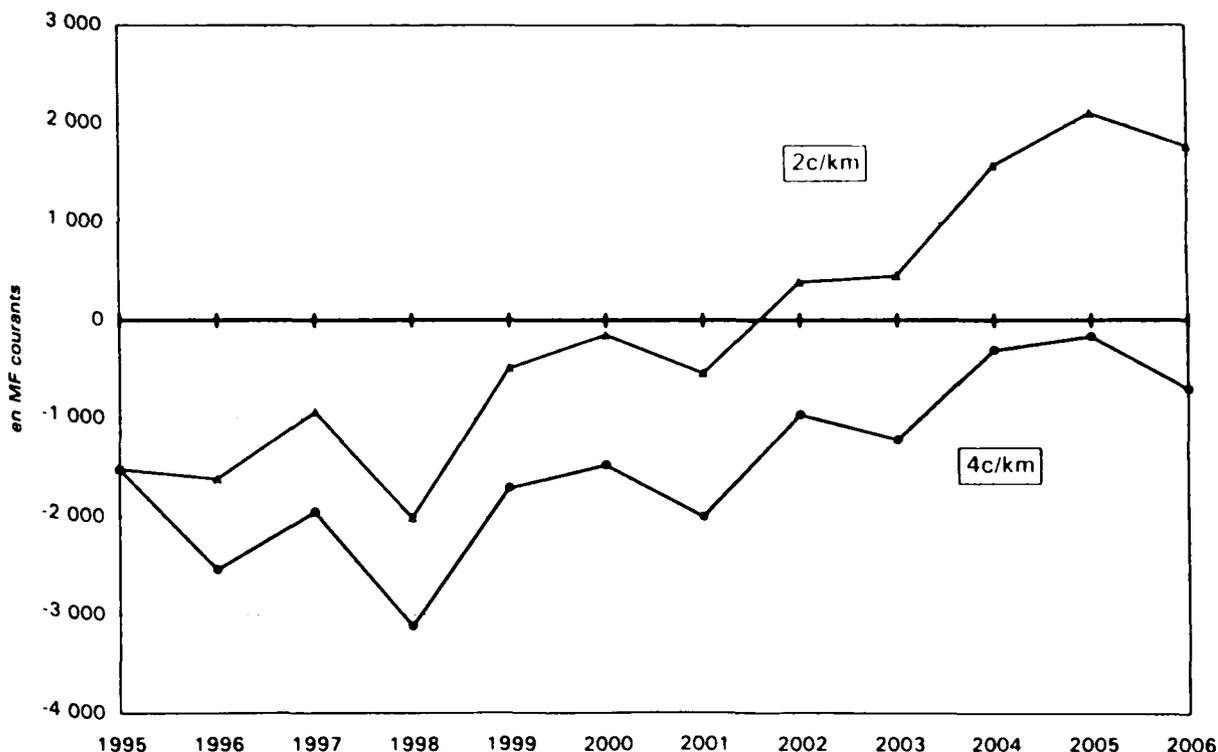
Quatre solutions sont envisageables : un nouvel allongement de la durée des concessions ; une augmentation de l'endettement ; une révision en baisse des programmes d'investissement ou une répercussion sur les péages.

La première solution paraît impraticable car sans efficacité. En effet, coûtant 2 milliards de francs par an au total, la taxe représente 8,8 % des recettes de péage², et dépasse les deux tiers de la masse salariale des sociétés. Elle est susceptible de provoquer un déficit durable de **trésorerie**, ainsi que l'illustre le graphique suivant pour les six Sociétés d'Economie Mixte Concessionnaires d'Autoroutes (SEMCA) assujetties :

¹ *Les "ambiguïtés de l'Etat actionnaire" - par MM. Jean Arthuis - Paul Loridant - Claude Belot - Sénat n° 591 - 1993/1994 -*

² *Calcul réalisé sur les 7 sociétés acquittant la taxe (la SFTRF, qui n'a pas d'autoroute encore en service, n'y est pas assujettie de fait).*

Répercussion de la taxe sur la situation de trésorerie des 6 SEM

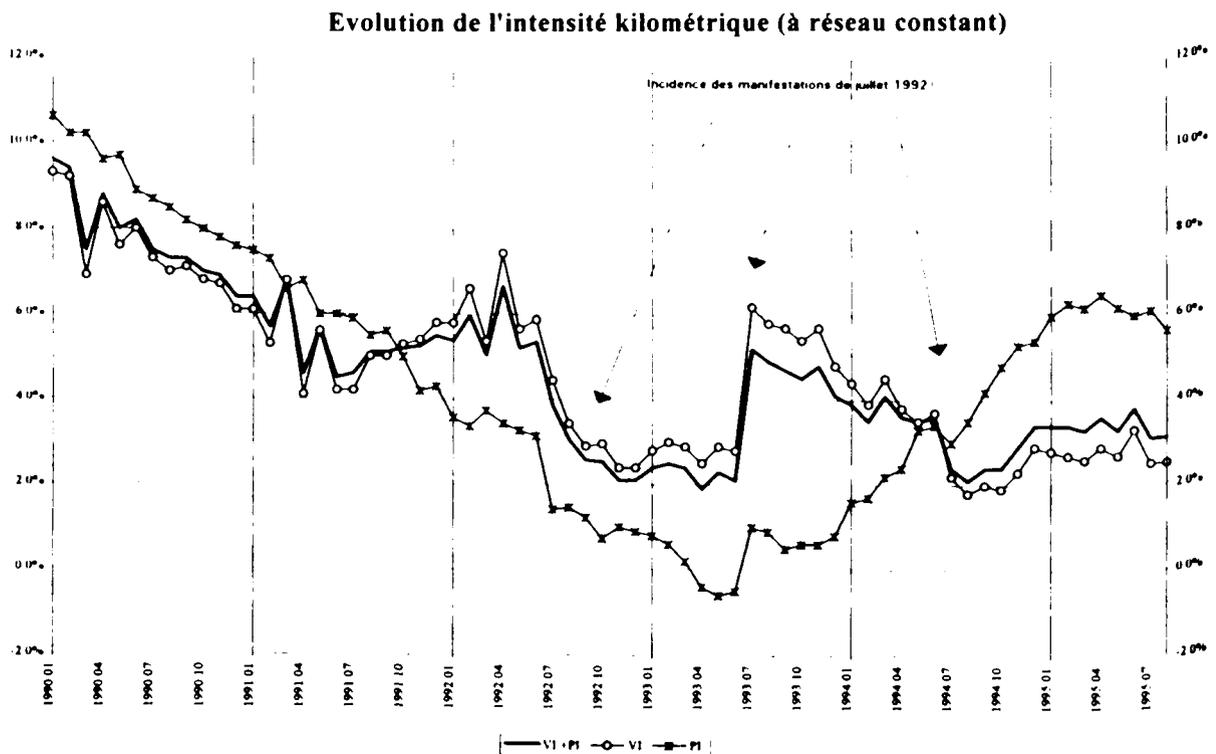


Source : Association française des sociétés d'autoroutes

L'allongement des concessions n'aurait alors de sens que si les sociétés pouvaient bénéficier d'une réduction de leurs charges annuelles d'emprunt. Mais ces emprunts sont remboursables *in fine* et à intérêt annuel: le problème n'est donc pas soluble. **Même si l'allongement de la durée des concessions peut faciliter la rentabilité des entreprises à terme, il ne résoud pas le problème de la trésorerie et donc ne peut se substituer à l'une des trois autres solutions.**

Le recours à une **augmentation de l'endettement** serait d'un intérêt économique très douteux. Les sociétés d'autoroutes sont déjà très endettées : plus de 100 milliards de francs ; soit plus de quatre fois leurs recettes de péages. On peut rappeler que la dette de la SNCF n'est que de trois fois son chiffre d'affaires, et que cela est jugé catastrophique... L'accroissement de cet

endettement est très dynamique : + 9,4 % en 1994 ; et l'accélération du programme autoroutier aura pour effet de le dynamiser encore. Il pourrait ainsi atteindre 200 milliards de francs à l'horizon 2006. Or les fonds propres des sociétés d'autoroutes restent très faibles : 3 milliards de francs, après recapitalisation par Autoroutes de France, établissement public qui fait le lien entre l'Etat et les sociétés. Le service de la dette représente actuellement 58 % des recettes des sociétés. Dans ces conditions, il serait très dangereux d'augmenter la dette sans être à peu près sûr d'un bon niveau de retour sur investissement. Or les coûts des programmes sont croissants tandis que l'augmentation du trafic fléchit, et les prévisions de recettes aussi par voie de conséquences.



VL : véhicules légers

PL : Poids lourds

Source : Association française des sociétés d'Autoroutes

En fait, le recours à l'endettement n'aurait qu'un intérêt optique : substituer l'endettement des sociétés d'autoroute à celui de l'Etat. Mais cette substitution ne fait guère illusion : à l'exception de COFIROUTE, qui représente moins de 15 % du chiffre d'affaires consolidé des autoroutes françaises, les sociétés d'autoroutes sont détenues par l'Etat, directement et via ADF, à plus de 90 %. Qui peut dire que leur dette n'est pas celle de l'Etat, qui la garantit au travers des emprunts de la Caisse Nationale des Autoroutes (CNA) ? La seule différence est que la charge de la dette de la CNA est plus lourde que celle de l'Etat qui obtient de meilleures conditions sur le marché obligataire. Si, comme c'est le cas à la SNCF depuis dix ans, les lourds

investissements des autoroutes n'avaient pas la rentabilité attendue, une nouvelle hypothèque pèserait sur les finances publiques.

La troisième solution, **un ralentissement des programmes** d'investissement serait certainement plus efficace financièrement, mais de toute évidence contraire à la volonté du gouvernement. En effet, la taxe d'aménagement du territoire n'a pas pour but de favoriser la construction de certains axes au détriment d'autres. En particulier, ce serait une impasse que de vouloir absolument financer des axes a priori peu fréquentés et ralentir la construction d'itinéraires rentables. L'aménagement du territoire et l'emploi n'y trouveraient pas leur compte. Chaque milliard de francs investi dans les autoroutes représente 3.000 emplois, et un kilomètre en fonctionnement nécessite 4 emplois permanents. Enfin, il serait très peu cohérent de renoncer à l'accélération du programme alors qu'elle vient d'être décidée (début 1994).

Reste la seule solution économique viable : **l'augmentation des tarifs de péage**. Cette solution est la seule qui concilie une situation financière satisfaisante pour les sociétés sans pour autant retarder les investissements. Cette solution est d'ailleurs assez compatible avec le nouveau rôle dévolu au péage, ; à savoir une péréquation entre les tronçons amortis et rentables et les tronçons à construire, même si elle n'est guère conforme à la loi n° 55-435 du 18 avril 1955¹ portant statut des autoroutes. Cette solution trouve cependant sa limite dans les perturbations qu'elle peut occasionner aux autres rôles du péage: couverture des coûts de construction et d'exploitation des sections sur lesquelles il se situe, orientation conjoncturelle et structurelle du trafic, régulation de la fluidité pour raisons de sécurité. Ceci signifie qu'il ne sera pas possible d'aller très loin dans la taxation des autoroutes: la hausse correspondante des tarifs de péage pourrait nuire à la fonction économique qu'elles doivent remplir.

Devant l'Assemblée nationale, le ministre de l'aménagement du territoire de l'équipement et des transports s'est montré ouvert à toutes les solutions² (mis à part un accroissement de l'endettement), tout en réaffirmant qu'il veillerait à la poursuite du programme d'investissement. Les solutions à chercher seront adaptées à la situation financière des différentes sociétés. Il est inéluctable qu'une répercussion au moins partielle sur les péages interviendra.

Votre rapporteur général vous propose d'en tenir compte par un amendement invitant le gouvernement à suivre cette voie, modérément

¹ Article L 122-4 du code de la voirie routière

² 1ère séance du mercredi 25 octobre 1995 - J.O. Débats n° 52 A.N. (C.R.) p. 2436

désagréable pour les usagers, mais qui évite d'hypothéquer l'avenir des finances publiques.

Décision de la commission: Votre commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

*ARTICLE 29***Frais d'assiette et de recouvrement des taxes affectées au Fonds des transports terrestres et des voies navigables**

Commentaire : Le présent article réduit de 4 % à 1 % le taux de frais de recouvrement sur les taxes d'aménagement du territoire. Le solde ainsi dégagé sera affecté au fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN).

Les deux taxes d'aménagement du territoire, l'une sur les ouvrages hydroélectriques de puissance supérieure à 4.500 kW, l'autre sur les concessionnaires d'autoroutes, sont recouvrées selon les règles prévues en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

Elles sont donc en principe soumises au prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement au taux de 4 %, conformément aux articles 1635 ter II et 1647 du code général des impôts. Ce prélèvement devrait être de 72,8 millions de francs en 1995.

En réalité, ces deux taxes sont soumises à un régime déclaratif et ne comportent que très peu de contribuables : un seul, EDF, pour la première ; et huit pour la seconde (voir le commentaire de l'article 28). Leurs frais d'assiette et de recouvrement sont donc extrêmement faibles.

Par ailleurs, le rendement de cette taxe devrait augmenter de plus d'un tiers en 1996 (de 1.820 millions de francs à 3.050 millions de francs). Il n'est donc pas justifié que le budget général perçoive 49,2 millions de francs supplémentaires alors que les besoins du FITTVN sont immenses, et que le rendement des taxes ne sera pas, en 1995, ce qui était escompté (2 milliards de francs étaient attendus, la différence étant liée à l'absence de perception au mois de janvier 1995).

Cette mesure est de bon sens et votre Rapporteur général l'approuve pleinement.

Recettes du FITTVN*(En millions de francs)*

	Recette 1995 (estimations)	Recettes 1996 (prévisions)
Taxe hydroélectrique	840	920
Taxe autoroutes	980	2130
Prélèvement de 4 %	-72,8	-
Prélèvement de 1 %	-	-30,5
(gain pour le FITTVN)	-	(91,5)
Part du FITTVN	1747,2	3019,5

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

*ARTICLE 30***Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes**

Commentaire : Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes est évalué par le présent article à 89 milliards de francs en 1996.

De façon liminaire doivent être rappelées les observations de la Cour des Comptes¹ qui "estime que la formule des prélèvements sur recettes devrait être écartée : l'ouverture des crédits budgétaires, conformément aux dispositions de la loi organique, conduirait à présenter des justifications détaillées de ces opérations et donc à améliorer le contrôle de cet ensemble de dépenses, en rapide augmentation".

I - L'EVOLUTION DU PRELEVEMENT EUROPEEN

Avec une augmentation du budget communautaire de 7,85 %, la contribution française devrait, elle, s'accroître de 7,22 %.

Ce décalage est lié à la baisse de la part de la France dans le financement du budget européen : 17,7 % en 1996, contre 18,4 % en 1995. Cette baisse modérée s'explique par l'élargissement, mais aussi par la modération relative des évolutions nominales en France et par l'appréciation du franc contre l'écu.

Si cet ensemble de facteurs n'avait pas été réuni, le montant de la contribution française aurait excédé 103,5 milliards de francs en 1996.

¹ *Rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1994.*

II - LE BUDGET EUROPEEN POUR 1996

Ce prélèvement est calculé sur la base du projet de budget adopté par le Conseil budgétaire. Celui-ci se monte à 86 milliards d'écus -550,4 milliards de francs- en crédits d'engagement, et 81,4 milliards d'écus -520,7 milliards de francs- en crédits de paiement.

Il convient d'observer :

- que ce projet de budget est le premier budget initial concernant les 15 Etats membres ;

- que le niveau de ressources propres prélevé en application de ce budget est de 1,1889 % du PNB communautaire, soit sous le taux plafond décidé en 1988 et, "a fortiori", sous celui décidé au Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992, et que cette situation résulte du défaut de ratification de cette décision par l'ensemble des Etats membres ;.

- mais qu'en revanche, la présentation de la structure des recettes communautaires anticipe sur cette ratification puisque les règles nouvelles concernant la TVA sont appliquées.

III - LE FINANCEMENT DU BUDGET EUROPEEN

Le financement du budget européen appelle deux observations importantes.

- Concernant la répartition du financement du budget européen entre les Etats membres, il faut rappeler que l'Allemagne est, de loin, le premier contributeur du budget communautaire. Sa part augmente, en 1996, 29,9 % contre 29,3 % en 1995. A elle seule, en 1996, l'Allemagne finance le budget communautaire presque autant que la France et l'Italie réunies (30 %) et plus que la France et le Royaume-Uni réunis (28,5 %).

Ce décalage dans le financement est d'ailleurs accentué lorsqu'on considère les prélèvements nets (calculés par différence entre ressources affectées à la Communauté et dépenses communautaires dans les Etats membres) puisque l'Allemagne est non seulement le premier financeur, mais surtout le premier contributeur net de la Communauté, très loin devant les

autres pays membres : en 1993, dernier exercice, la contribution nette de l'Allemagne aura été de 11,8 milliards d'écus, soit 3,8 fois celle du Royaume-Uni, et 11 fois celle de la France.

Cette situation ne peut pas ne pas avoir de conséquences politiques majeures à long terme dont il faut être conscient, même si depuis l'unification allemande, elle tend à s'atténuer.

Part relative de chaque Etat-membre dans le financement du budget communautaire

(en %)

	1992 (1)	1993 (2)	1994 (3)	1995 (4)	1996 (4)
Belgique	4,0	3,7	4,4	3,8	3,8
Danemark	1,8	1,9	2,0	1,8	1,9
Allemagne	30,2	29,8	33,3	29,3	29,9
Grèce	1,3	1,6	1,6	1,4	1,5
Espagne	8,6	8,1	7,3	6,3	6,4
France	18,6	18,0	19,5	17,7	17,7
Irlande	0,8	0,9	1,0	1,1	0,9
Italie	14,7	16,0	12,1	11,5	12,3
Luxembourg	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Pays-Bas	6,3	6,3	6,6	5,9	5,8
Autriche	-	-	-	2,7	2,9
Portugal	1,5	1,4	1,9	1,4	1,4
Finlande	-	-	-	1,4	1,5
Suède	-	-	-	2,5	2,9
Royaume-Uni	11,9	11,9	10,0	13,1	10,8

(1) Cour des Comptes Européenne

(2) Compte de gestion et bilan financier de la Commission

(3) BRS n° 1/95

(4) APB 1996 en tenant compte de la nouvelle décision ressources propres

- Concernant la structure des prélèvements, le budget pour 1996 confirme le déclin des "*véritables ressources propres*" qui résultent des politiques communes (prélèvements agricoles, et tarif extérieur commun) le déclin de la ressource assise sur la TVA, qui reflète l'atonie de la consommation en Europe, mais aussi l'application anticipée de la nouvelle décision "ressources propres, et, surtout, l'appel croissant à la quatrième ressource assise sur le PNB qui, en dépit d'une qualification de "*ressource propre*" est un prélèvement sur la richesse nationale et n'est pas autre chose qu'une "*contribution nationale des Etats membres*" requalifiée.

En cinq ans, la part des ressources communautaires (prélèvements agricoles et droits de douane) dans le budget européen est passé de 25 % à environ 18 %. A l'inverse, la part de la contribution assise sur le PNB est passée de 13,2 % à 32 %.

Face à cette évolution, la commission des finances n'a cessé de demander que la Communauté européenne valorise ses véritables ressources propres, celles dont elle est totalement maîtresse, au lieu de reporter le financement du budget communautaire sur les Etats membres.

En ce sens, l'idée d'une cinquième ressource propre, authentiquement communautaire doit être poursuivie.

IV - LES DEPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE

- Le montant des dépenses communautaires en France est souvent méconnu : 67,3 milliards de francs ont été rétrocédés à la France au titre de différentes politiques menées par la Communauté en 1993.

La structure des dépenses fait apparaître la part dominante des dépenses agricoles.

Paiement annuel aux Etats membres au titre des principaux secteurs (1993)

Mécus	Total des versements effectués par la CEE aux Etats-membres (1)	Versements à la France	Part de la France dans la dépense communautaire
FEOGA-Garantie	34.423,3	8.167,7	23,7 %
FEOGA-Orientation	2.663,4	576,0	21,6 %
Pêche (structurel)	49,6	6,8	13,7 %
Fonds régional	8.172,4	532,0	6,5 %
Fonds social	5.097,2	567,6	11,1 %
Autres	13.801,8	675,9	4,9 %
TOTAL	64.207,7	10.526	16,4 %

(1) Y compris dépenses non réparties

Source : rapport annuel relatif à l'exercice 1993 de la Cour des Comptes des communautés européennes

- Concernant le solde des flux budgétaires France-Communautés (calculé par différence entre les ressources affectées aux Communautés européennes et les paiements des Communautés en France), on peut relever que, depuis 1990, les flux financiers entre la France et le budget des Communautés européennes font apparaître un solde net négatif (6,6 milliards d'écus aux prix courants), mais que, contrairement aux prévisions formulées, il n'y a pas eu de dégradation de la position financière française. Les résultats de 1988-1991 étaient sur ce point beaucoup plus défavorables que les résultats de 1992-1993. L'amélioration des résultats globaux, en termes de solde, s'explique par l'évolution des dépenses agricoles.

Evolution du solde français

Mécus	1990	1991	1992	1993
Versements effectifs	8.089,4	10.602,0	10.493,4	11.545,5
Paiements à la France	6.284,6	8.152,5	9.049,8	10.525,9
SOLDE	- 1.804,9	- 2.449,5	- 1.443,6	- 1.019,4

Source : rapports annuels de la Cour des Comptes.

V. APPRECIATIONS

Manquant de lisibilité du fait de règles budgétaires complexes et d'une gestion financière et comptable opaque, le budget européen échappe par trop à la rigueur budgétaire que s'imposent les États membres.

Il en résulte un accroissement du prélèvement sur recettes qui renforce les contraintes budgétaires pesant sur les États.

Si ces évolutions s'expliquent en partie par la progression spontanée des dépenses obligatoires, elles proviennent aussi de l'augmentation des dépenses non obligatoires qui, plus importante que pour les premières citées, renforcent leur part dans le total des dépenses.

Un encadrement des dépenses non-obligatoires devrait être recherché.

Cet objectif qui n'est pas exclusif d'une réflexion sur la nature des recettes du budget communautaire s'impose d'autant plus que la dépense communautaire semble encore largement perfectible.

Il convient de "mieux dépenser" pour l'Europe, ce qui suppose :

- que les dépenses obligatoires couvrent l'ensemble des besoins,
- que les dépenses non-obligatoires obéissent mieux aux principes de subsidiarité et d'additionalité,
- et que la lisibilité de la dépense européenne soit mieux assurée.

Votre rapporteur général rappelle que l'analyse de ce prélèvement fait l'objet d'un rapport distinct "Participation de la France au budget des Communautés européennes (Article 30 du projet de loi de finances pour 1996)" (rapport de M. Denis Badré, rapporteur spécial).

Décision de la commission : Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 30 BIS (NOUVEAU)**Affectation de biens meubles de l'Etat à des associations caritatives**

Commentaire : Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement, vise à permettre à des associations caritatives s'occupant notamment de réinsertion de bénéficier gratuitement de biens meubles de faible valeur appartenant au domaine de l'Etat.

Cet article étend le champ d'application de l'article L.69-1 du code du domaine de l'Etat qui prévoit actuellement que :

"Les biens autres que les véhicules automobiles et dont la valeur n'excède pas un plafond fixé par arrêté du Ministre chargé du domaine pourront être cédés gratuitement à des États étrangers dans le cadre d'une action de coopération".

Il propose, en effet, que ces mêmes biens puissent être cédés gratuitement à des associations relevant de la loi de 1901 et reconnues d'utilité publique (ou assimilées) pour être *"affectés à des oeuvres d'assistance, notamment à la redistribution gratuite de biens meubles aux personnes les plus défavorisées"*.

L'article précise que la valeur monétaire des biens concernés ne doit pas excéder un plafond fixé par arrêté du ministre chargé du domaine.

A l'occasion de la discussion de cet article devant l'Assemblée nationale, le ministre de l'économie et des finances a précisé que la valeur plafond actuellement retenue pour ces biens susceptibles d'être donnés est de 10.000 francs.

En outre, l'article spécifie que les associations bénéficiaires de ces biens ne pourront procéder à leur rétrocession à titre onéreux sous peine de perdre le bénéfice de ces mesures.

Votre commission approuve ce dispositif qui contribue au programme du Gouvernement en faveur de la lutte contre l'exclusion.

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

TITRE II

**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES
RESSOURCES ET DES CHARGES***ARTICLE 31***Equilibre général du budget**

Commentaire : Cet article "traditionnel" fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier ("tableau d'équilibre"). Il prévoit également une autorisation générale d'emprunt et précise à l'Etat A annexé les recettes prévisionnelles ligne à ligne.

Les éléments essentiels du projet de loi de finances pour 1996 ont été analysés dans le Tome I du présent rapport. Ne seront donc commentées sous cet article que les décisions prises par l'Assemblée nationale -tant en recettes qu'en dépenses- qui ont une traduction comptable dans le tableau d'équilibre.

I - DECISIONS PRISES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN MATIERE DE RESSOURCES

(En millions de francs)

		Ressources	
Art. 2 bis	A	Imposition contribuables célibataires	+ 1.300
Art. 3	B	Déduction assurance-vie	- 500
Art. 6	C	Prise en compte des donations antérieures Extension aux mutations par décès	- 300
Art. 9	D	Extension de la contribution sur loyers Suppression de la taxe sur les produits financiers HLM	+ 125 - 600
Art. 11	E	Diminution de la cotisation minimale TP Diminution du prélèvement sur recettes (affectation de la cotisation minimale au FNPTP)	- 400 + 399,9 (1)
Art. 14	F	Taux TIPP sur les GPL	- 50
Art. 14 bis	G	Exonération PV de cession des parts OPCVM si réemploi en automobile	- 50
Art. 14 ter	H	Révision des redevances des mines d'hydrocarbures	+ 10
Art. 16 bis	I	Prélèvement sur les excédents financiers des OPACIF	+ 900
Art. 17 bis	J	Versement du fonds de solidarité vieillesse (BAPSA)	- 1.943
	K	Budget annexe de la Légion d'honneur	+ 1,3
TOTAL GENERAL			- 1.106,8

(1) a- une minoration de 400,098 millions de francs du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ;

b- une majoration de 0,138 millions de francs du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle induite par la modification de la progression des recettes fiscales nettes de l'Etat.

S'y ajoute une minoration de 0,04 million de francs du plafond des dépenses (autorisations de programme au titre du chapitre 41-24 "Fonds national de péréquation" du budget des Charges communes).

a) Ressources nettes

a) Au montant initial (1.279.003 millions de francs), il convient d'ajouter 835 millions de francs correspondant aux mesures A, B, C, D, F, G, H, I. Les ressources nettes s'établiraient ainsi à **1.279.838 millions de francs**.

b) Ressources brutes

Les remboursements et dégrèvements demeurant inchangés, les ressources brutes sont augmentées du même montant de **835 millions de francs**.

c) Légion d'honneur

Par application de la mesure K, le budget annexe est augmenté en recettes de 1,3 million de francs et s'établit à **121 millions de francs**.

d) Prestations sociales agricoles

Les recettes du BAPSA sont minorées de 1.943 millions de francs (mesure J) et reviennent à **91.535 millions de francs**.

e) Les dispositions de l'article 11 (taxe professionnelle) s'équilibrent (lorsqu'elles sont "arrondies" au million de francs). Jusqu'alors comptabilisé sur la ligne 0012, le produit attendu de la cotisation minimum de taxe professionnelle -soit 400 millions de francs- disparaît, mais la ligne "*prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du FNPTP*" est amputée d'autant.

II - DECISIONS PRISES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN MATIERE DE DÉPENSES

A. LES RESULTATS OBTENUS AU TERME DE LA PREMIERE DELIBERATION

L'Assemblée nationale a minoré les dépenses de **895,18 millions de francs**. La répartition par ministère est ventilée dans le tableau ci-après :

U
C
C
C
C
E
T
S
I
S

ASSEMBLEE NATIONALE : MINORATION DES CREDITS DE PREMIERE DELIBERATION

(En millions de francs)

	TITRE I	TITRE III	TITRE IV	TITRE V	TITRE VI	TOTAL
Affaires étrangères						
I - Affaires étrangères		- 28,60	- 85,50		- 0,90	- 115,00
II - Coopération			- 48,00			- 48,00
Agriculture et pêche		- 10,00	- 55,00		- 5,00	- 70,00
Aménagement du Territoire		- 3,13			- 22,00	- 25,13
Anciens combattants et V G					- 15,00	- 15,00
Charges communes		- 2,00	- 20,00			- 22,00
Commerce et artisanat						
Culture						
Education nationale						
I - Enseignement scolaire		- 55,00	- 46,00		- 3,00	- 104,00
II - Enseignement supérieur						
III - Recherche					- 2,00	- 2,00
Environnement					- 59,40	- 59,40
Industrie		- 2,00	- 14,00			- 16,00
Intérieur			- 15,00			- 15,00
Intégration						
Ville						
Jeunesse et Sports		- 5,50	- 33,00			- 38,50
Justice						
Logement				- 2,97	- 35,66	- 38,63
Outre-Mer			- 5,00			- 5,00
Santé Publique		- 12,00	- 34,20			- 46,20
Services financiers						
Services du Premier ministre		- 127,00				- 127,00
I - Services généraux		- 35,00	- 10,00			- 45,00
II - S G D N				- 8,00		- 8,00
III - C E S		- 0,23				- 0,23
III - Plan		- 2,33				- 2,33
Solidarité entre les générations			- 1,60		- 10,00	- 11,60
Technologie de l'information					- 15,00	- 15,00
Tourisme						
Travail		- 3,00	- 63,16			- 66,16
TOTAUX BUDG CIVILS *		- 285,79	- 430,46	- 10,97	- 167,96	- 895,18
DEFENSE						
TOTAL		- 285,79	- 430,46	- 10,97	- 167,96	- 895,18

B. LES RESULTATS OBTENUS AU TERME DE LA DEUXIEME DELIBERATION

1. Les majorations de crédits

D'un montant de **492 millions de francs**, elles se répartissent de la manière suivante :

ASSEMBLEE NATIONALE : MAJORATION DES CREDITS DE SECONDE DELIBERATION

	TITRE I	TITRE III	TITRE IV	TITRE V	TITRE VI	TOTAL
Affaires étrangères						
I - Affaires étrangères			+ 9,38			+ 9,38
II - Coopération			+ 0,86			+ 0,86
Agriculture et pêche		+ 0,10	+ 4,03		+ 5,55	+ 9,68
Aménagement du Territoire			+ 2,14	+ 3,25	+ 23,56	+ 28,95
Anciens combattants et V G			+ 5,39			+ 5,39
Charges communes						
Commerce et artisanat			+ 1,78		+ 0,05	+ 1,83
Culture		+ 0,50	+ 16,24		+ 19,63	+ 36,37
Education nationale						
I - Enseignement scolaire		+ 5,51	+ 5,73		+ 0,25	+ 11,49
II - Enseignement supérieur		+ 2,75	+ 11,70			+ 14,45
III - Recherche					+ 0,35	+ 0,35
Environnement			+ 0,50	+ 0,50	+ 4,49	+ 5,49
Industrie			+ 0,25		+ 0,50	+ 0,75
Intérieur		+ 0,30	+ 2,30	+ 3,00	+ 228,39	+ 233,99
Intégration			+ 12,77			+ 12,77
Ville						
Jeunesse et Sports			+ 11,89		+ 30,58	+ 42,47
Justice		+ 1,50	+ 0,55	+ 4,30		+ 6,35
Logement			+ 1,50		+ 10,01	+ 11,51
Outre-Mer			+ 0,25		+ 2,65	+ 2,90
Santé Publique			+ 9,60		+ 4,48	+ 14,08
Services financiers		+ 3,00				+ 3,00
Services du Premier ministre						
I - Services généraux		+ 0,65	+ 0,80			+ 1,45
II - S G D N		+ 0,50				+ 0,50
III - C E S						
III - Plan						
Solidarité entre les générations			+ 3,70		+ 7,78	+ 11,48
Technologie de l'information					+ 0,20	+ 0,20
Tourisme			+ 2,59		+ 7,95	+ 10,54
Travail			+ 5,36		+ 5,00	+ 10,36
TOTAUX BUDG CIVILS *		+ 14,81	+ 109,31	+ 11,05	+ 351,42	+ 486,59
DEFENSE				+ 5,41		+ 5,41
TOTAL		+ 14,81	+ 109,31	+ 16,46	+ 351,42	+ 492,00

2. Les minorations de crédits

L'Assemblée nationale a adopté les amendements présentés par le gouvernement tendant à "financer" les **1.104,8 millions de francs** nécessaires pour atteindre l'objectif retenu et respecter ainsi l'article d'équilibre tel que modifié par l'Assemblée nationale.

Selon le ministre de l'économie et des finances :

"Il convient donc de trouver encore 1.104,8 millions, que je vous propose de faire de la façon suivante.

*D'abord, par des réductions forfaitaires à hauteur de **351,8 millions sur les budgets ministériels** n'ayant pas ou peu contribué à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat à l'occasion de l'examen de leurs crédits en première délibération. Certains ministères ont cependant été exonérés : l'enseignement supérieur, la recherche, l'intérieur, la justice et la défense. Quant au ministère de la culture, la réduction est limitée à moins de 20 millions si l'on tient compte des autres amendements qui seront discutés tout à l'heure.*

*Ensuite, par des économies spécifiques, pour **753 millions**, qui s'inscrivent dans le cadre d'un examen réaliste de ce qu'il est techniquement et politiquement possible de faire. Il s'agit d'une diminution des crédits d'affranchissement des administrations au titre de la rationalisation des moyens de l'Etat, pour 277 millions ; d'une réduction des crédits de 250 millions au titre des dépenses éventuelles et des dépenses accidentelles ; d'une diminution des dépenses à hauteur de 150 millions de deux comptes de prêts du Trésor, les prêts du FDES et les prêts du Trésor aux Etats étrangers. Enfin, il faut ajouter à cela l'effet mécanique de l'ensemble des réductions de crédits sur la charge de la dette, soit 76 millions".*

Ces économies spécifiques se répartissent de la manière suivante :

ASSEMBLEE NATIONALE : MINORATION DES CREDITS DE SECONDE DELIBERATION

	TITRE I	TITRE III	TITRE IV	TITRE V	TITRE VI	TOTAL
Affaires étrangères						
I - Affaires étrangères						
II - Coopération						
Agriculture et pêche			- 70,40			- 70,40
Aménagement du Territoire		- 40,37	- 12,43	- 10,00	- 27,83	- 90,63
Anciens combattants et V G		- 1,27	- 37,48	- 2,50		- 41,25
Charges communes	- 76,00	- 527,00				- 603,00
Commerce et artisanat		- 0,43	- 8,69		- 0,10	- 9,22
Culture		- 23,70	- 18,41	- 4,63	- 9,26	- 56,00
Education nationale						
I - Enseignement scolaire						
II - Enseignement supérieur						
III - Recherche						
Environnement						
Industrie						
Intérieur						
Intégration			- 9,90		- 5,00	- 14,90
Ville						
Jeunesse et Sports						
Justice						
Logement						
Outre-Mer		- 2,99	- 25,12		- 17,99	- 46,10
Santé Publique						
Services financiers						
Services du Premier ministre						
I - Services généraux						
II - S.G.D.N						
III - C.E.S						
III - Plan						
Solidarité entre les générations						
Technologie de l'information					- 15,00	- 15,00
Tourisme		- 0,87	- 7,05		- 0,38	- 8,30
Travail						
TOTAUX BUDG CIVILS *	- 76,00	- 596,63	- 189,48	- 17,13	- 75,56	- 954,80
DEFENSE						
TOTAL	- 76,00	- 596,63	- 189,48	- 17,13	- 75,56	- 954,80
Total général y compris comptes spéciaux du Trésor (150 millions)						- 1.104,82

Les dépenses civiles étaient fixées, dans le projet de loi initial (DO + CP) à 1.316,494 milliards de francs et les dépenses des comptes de prêts à 7,267 milliards de francs, soit un total de 1.323,761 milliards de francs. Ce total a été abaissé de 2 milliards de francs, mais augmenté de 492 millions, soit une minoration de 1,508 milliard de francs. Les dépenses civiles (DO + CP) et les dépenses des comptes de prêts s'établissent au total désormais à **1.322,148 milliards de francs** (respectivement **1.230,918 (DO), 84,213 (CP) et 7,117 milliards.**)

III - EVOLUTION DU SOLDE

Le tableau ci-après retrace les différentes composantes de l'équilibre général, après le vote de l'Assemblée nationale.

Réunie mercredi 15 novembre 1995 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1996, sur le rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général.

Elle a adopté conformes l'article premier (autorisation de percevoir les impôts existants) ainsi que l'article 2 (barème de l'impôt sur le revenu) et, après les interventions de MM. Philippe Masseret, Christian Poncelet, président, Jean Cluzel, Alain Richard, Alain Lambert, rapporteur général, et de Mme Marie-Claude Beaudeau, l'article 2 bis (aménagement des différences de traitement fiscal entre couples mariés et concubins ayant un ou plusieurs enfants à charge).

A l'article 3 (limitation du champ d'application de la réduction d'impôt accordée au titre des contrats d'assurance-vie), M. Alain Lambert, rapporteur général, a présenté un amendement tendant, d'une part, à ne pas établir de discrimination entre les contrats à prime périodique et les autres contrats, et, d'autre part, à supprimer le maintien de la réduction au profit des contribuables acquittant moins de 7.000 francs d'impôt sur le revenu.

Le rapporteur général a indiqué que son amendement avait pour objectif de ne pas hypothéquer le futur débat sur la réforme des prélèvements libératoires. Il a estimé que l'avantage fiscal, tel qu'il avait été rétabli par l'Assemblée nationale, était appelé à disparaître dans le cadre de cette réforme qui se traduira par une baisse des tranches du barème et que, de surcroît, il créait un effet de seuil injuste sur le plan fiscal. Il a souligné que son amendement permettrait à l'Etat de réaliser un gain budgétaire qu'il a chiffré à 1.225 millions de francs en 1996 et à 3.750 millions de francs en 1997, par rapport au dispositif actuel.

Convenant avec le rapporteur général du coût fiscal de cet avantage, M. Alain Richard a cependant estimé que l'avantage fiscal était inversement proportionnel aux revenus des contribuables. Il a exprimé sa préférence, pour rechercher des économies, en faveur d'une remise en cause de l'exonération des droits de succession.

M. Jean-Pierre Masseret, soulignant le coût fiscal de cette mesure, s'est associé à ces critiques.

M. Philippe Marini a, en revanche, estimé que la souscription de contrats d'assurance-vie ne dépendait plus de l'avantage fiscal institué en leur faveur, qu'il fallait favoriser l'épargne longue, et que la fiscalité de l'épargne

devait être stable. Il a, sur ce point, estimé que la future loi d'orientation fiscale reviendrait sur un tel dispositif s'il était conservé en l'état.

M. Roland du Luart a considéré que la date proposée pour la suppression de l'avantage fiscal devrait être repoussée au 1er janvier 1996, ou reportée après la réforme fiscale, afin de ne pas modifier de manière unilatérale les contrats en cours.

M. René Trégouët, estimant que la réforme fiscale permettrait de souligner à quel point les revenus moyens ont été exclus des avantages fiscaux, a indiqué que le dispositif actuel s'appliquerait aux couples salariés dont le revenu mensuel n'excéderait pas 5.833 francs par mois, que le relèvement du seuil coûterait trop cher et qu'il convenait en conséquence de le supprimer.

M. Joseph Ostermann s'est, en revanche, déclaré partisan du maintien du seuil de 7.000 francs.

Après les interventions de MM. Yann Gaillard, Roger Besse, Henri Collard et René Ballayer, le rapporteur général, rappelant le coût de la disposition en discussion, a indiqué que l'on ne pourrait à la fois chercher à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu et persévérer dans le maintien des avantages fiscaux. Il a jugé que la fixation d'un seuil ne constituait pas une mesure de bonne législation fiscale.

Il a convenu qu'il ne fallait pas écarter, par principe, l'hypothèse d'un report de l'application de cette disposition au 1er janvier 1996, dès lors que la neutralité, en termes budgétaires, de ce report serait garantie, mais a souligné que la rétroactivité semblait nécessaire au regard des effets prévisibles d'anticipation ou de "gel".

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver son vote sur l'article 3.

A l'article 4 (champ d'application de l'abattement 8.000/16.000 francs applicable aux revenus de capitaux mobiliers), M. Alain Lambert, rapporteur général, a présenté un amendement tendant à maintenir en l'état l'abattement pour les obligations et produits financiers assimilés et à lui substituer un relèvement de un point du taux de prélèvement obligatoire sur les revenus de capitaux mobiliers. Le rapporteur général a regretté l'instabilité fiscale résultant de cet article, l'abattement ayant été généralisé l'année dernière. Il a, par ailleurs, douté de l'efficacité de cette mesure qui supposerait d'investir au moins 250.000 francs supplémentaires en actions. Il a ensuite relevé que la mesure proposée aboutirait à ce que l'épargne liquide soit mieux traitée que les obligations, fragilisant de ce fait le marché primaire de celles-ci.

M. Alain Richard a considéré cet avantage fiscal comme exorbitant. Il a rappelé que l'épargne longue devait bénéficier d'avantages fiscaux proportionnés à sa durée.

La commission a, par coordination avec l'examen de l'article précédent, réservé son vote sur l'article 4.

A l'article 5 (actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune et limitation des effets du plafonnement en fonction du revenu) elle a, après les interventions de MM. Alain Richard et Roland du Luart, adopté un amendement du rapporteur général tendant à exclure du champ d'application de la mesure les redevables dont l'habitation principale constitue 80 % de leur patrimoine.

A l'article 6 (réforme des transmissions d'entreprises), après les interventions de MM. Philippe Marini, Alain Richard et René Ballayer, elle a adopté un amendement du rapporteur général qui tend à ouvrir le bénéfice de l'abattement aux donations assurant aux donataires, directement ou par l'intermédiaire d'une société qu'ils contrôlent, la majorité des droits de vote attachés aux parts ou actions émises par la société. Par coordination, elle a voté un amendement du rapporteur général, précisant que la limite de 100 millions de francs s'appréciait par référence à la valeur des titres en pleine propriété.

Elle a ensuite adopté un amendement du rapporteur général portant à deux ans le délai durant lequel la condition liée à l'âge du donateur ne s'appliquait pas.

Après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Christian Poncelet, Président, Jacques Delong, Jean-Pierre Masseret, René Ballayer, Philippe Marini et Henri Collard, la commission a adopté un amendement du rapporteur général, limitant les dispositions prévues en matière de transmission par décès au cas de décès accidentel d'un dirigeant d'entreprise âgé de moins de 60 ans.

La commission a alors adopté l'article 6 ainsi modifié, puis l'article 6 bis (déduction des droits de mutation à titre gratuit des résultats des entreprises individuelles) sans modification.

A l'article 7 (mesures liées à la réforme de l'accession à la propriété) elle a adopté deux amendements rédactionnels présentés par M. Alain Lambert, rapporteur général.

A l'article 8 (Régime fiscal des sociétés anonymes de crédit immobilier), elle a adopté, sur proposition de M. Alain Lambert, rapporteur général, un amendement de coordination et un amendement tendant à "banaliser" le régime fiscal des sociétés anonymes de crédit immobilier.

A l'article 9 (institution d'une contribution sur les logements sociaux occupés par des locataires dépassant les plafonds de ressources et d'une contribution sur les produits financiers des organismes HLM) elle a adopté un amendement rédactionnel.

Après l'article 9, elle a adopté un amendement insérant un article additionnel dont l'objet est de supprimer l'obligation de détenir pendant deux ans un logement locatif ancien pour bénéficier d'une exonération de droits de mutation à titre gratuit.

A l'article 10 (aménagement des modalités de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée), elle a adopté un amendement du rapporteur général tendant à maintenir le caractère provisoire du régime de taux de plafonnement différenciés selon le chiffre d'affaires, puis un autre amendement complétant le contenu du rapport, demandé au Gouvernement, sur l'évaluation des conséquences du gel des taux pour calculer le dégrèvement pris en charge par l'Etat.

A l'article 11 (cotisation minimum de taxe professionnelle), après que M. Michel Charasse a indiqué qu'il déposerait un amendement portant le taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle à 0,5 %, afin de permettre aux collectivités locales de combler le "manque à gagner" résultant du pacte de stabilité entre l'Etat et les collectivités locales, la commission a adopté un amendement du rapporteur général précisant les modalités d'application de l'article.

Elle a ensuite adopté conformes l'article 12 (aménagement du plafonnement des cotisations de taxe d'habitation en fonction du revenu) et, après les interventions de MM. Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Charasse, Christian Poncelet, président, et Alain Lambert, rapporteur général, l'article 13 (pérennisation de la majoration pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux).

A l'article 14 (modification de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et le gaz naturel et aménagement de la redevance perçue au profit du fonds de soutien aux hydrocarbures), elle a adopté deux amendements du rapporteur général, le premier réduisant l'écart fiscal existant entre le gazole et le supercarburant, et le second élargissant le champ du rapport demandé au gouvernement et relatif aux conséquences économiques et écologiques de l'utilisation du gazole.

A l'article 14 bis (exonération des plus-values de cession des parts d'organisme de placements collectifs des valeurs mobilières utilisés pour l'achat de véhicules automobiles neufs), elle a adopté, sur proposition du rapporteur général, un amendement de précision.

A l'article 14 ter (modification des taux des redevances des mines d'hydrocarbures), elle a adopté, sur proposition du rapporteur général, un amendement de suppression.

Après les interventions de MM. Michel Mercier, Michel Charasse et Christian Poncelet, président, elle a adopté un amendement du rapporteur général et de M. Guy Cabanel tendant à insérer un article additionnel, dont l'objet est de soumettre les prestations liées à l'état de dépendance des personnes âgées hébergées dans des maisons de retraite au taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (5.5 %) et un second amendement tendant à insérer un article additionnel, dont l'objet est d'appliquer ce taux réduit aux ascenseurs et matériel assimilés spécialement conçus pour les personnes handicapées.

A l'article 15 (ouverture de la procédure de dation en paiement au profit du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres), elle a adopté un amendement de précision rédactionnelle du rapporteur général.

Elle a ensuite adopté conforme l'article 15 bis (mesures visant à faciliter l'établissement d'entreprises dans les zones de revitalisation urbaine)

A l'article 16 (institution d'une contribution annuelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction) elle a adopté un amendement du rapporteur général autorisant les organismes collecteurs du "1 % logement" à distribuer des "prêts à taux zéro".

Elle a adopté conformes les articles 16 bis (prélèvement sur les excédents financiers de certains organismes collecteurs des fonds destinés au congé individuel de formation), 17 (remboursement par le budget annexe des prestations sociales agricoles de frais de personnel mis à disposition par les caisses de mutualité sociale agricole), et 17 bis (extension des attributions du fonds social vieillesse au régime des exploitants agricoles).

A l'article 18 (détermination de l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités locales), elle a, après un large débat auquel ont participé MM. Christian Poncelet, président, Yann Gaillard, Alain Lambert, rapporteur général, Michel Mercier, Henri Collard, Joseph Ostermann, décidé de réserver son vote.

La commission a adopté la même position à l'article 19 (suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes).

Elle a, en revanche, adopté conforme l'article 20 (relèvement du taux de fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée)

A l'article 21 (compensation de la suppression de la franchise postale des maires en tant que représentants de l'Etat) elle a adopté un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur général.

Elle a adopté conformes les articles 22 (dispositions relatives aux affectations), 23 (affectation des recettes de privatisation du secteur public), 24 (actualisation des taux de la taxe sur les huiles perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles), 25 (suppression des taxes sur les betteraves, les céréales et les oléagineux instituées au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles), 26 (relèvement des taux de la taxe de sûreté et de sécurité due par les entreprises de transport public aérien), 27 (diminution du taux de la taxe due par les entreprises de transport public aérien au titre du fonds de péréquation des transports aériens).

A l'article 29 (frais d'assiette et de recouvrement des taxes affectées au fonds des transports terrestres et des voies navigables), la commission a adopté un amendement tendant à préciser que les sociétés d'autoroutes pourront répercuter, au moins partiellement, la taxe d'aménagement du territoire sur les péages.

Elle a adopté sans modification les articles 30 (évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes) et 30 bis (affectation de biens meubles de l'Etat de faible valeur à des associations caritatives).

Compte tenu des positions prises au cours du débat, la commission a réservé son vote sur l'article 31 (équilibre général du budget).

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	—	—	—
	PREMIÈRE PARTIE.	PREMIÈRE PARTIE.	PREMIÈRE PARTIE.
	CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER
	TITRE PREMIER.	TITRE PREMIER.	TITRE PREMIER.
	Dispositions relatives aux ressources.	Dispositions relatives aux ressources.	Dispositions relatives aux ressources.
	<i>1.- Impôts et revenus autorisés.</i>	<i>1.- Impôts et revenus autorisés.</i>	<i>1.- Impôts et revenus autorisés.</i>
	A - DISPOSITIONS ANTÉRIEURES.	A.- DISPOSITIONS ANTÉRIEURES.	A.- DISPOSITIONS ANTÉRIEURES.
	Article premier.	Article premier.	Article premier.
	I.- La perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir continue d'être effectuée pendant l'année 1996 conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi de finances.	Sans modification.	Sans modification.
	II.- Sous réserve de dispositions contraires, la loi de finances s'applique :		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 197 (code général des impôts)</p> <p>En ce qui concerne les contribuables visés à l'article 4 B, il est fait application des règles suivantes pour le calcul de l'impôt sur le revenu :</p> <p>1. L'impôt est calculé en appliquant à la fraction de chaque part de revenu qui excède 22 210 F les taux de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 12% pour la fraction supérieure à 22 210 F et inférieure ou égale à 48 570 F ; - 25% pour la fraction supérieure à 48 570 F et inférieure ou égale à 85 480 F ; - 35% pour la fraction supérieure à 85 480 F et inférieure ou égale à 138 410 F ; - 45% pour la fraction supérieure à 138 410 F et inférieure ou égale à 225 210 F ; - 50% pour la fraction supérieure à 225 210 F et inférieure ou égale à 277 730 F ; - 56,8% pour la fraction supérieure à 277 730 F. 	<p>1° à l'impôt sur le revenu dû au titre de 1995 et des années suivantes ;</p> <p>2° à l'impôt dû par les sociétés sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 1995 ;</p> <p>3° à compter du 1^{er} janvier 1996 pour les autres dispositions fiscales.</p> <p>B - MESURES FISCALES.</p> <p>1.- Adaptation de l'imposition des revenus et de la fortune.</p> <p>Art. 2.</p> <p>I.- L'article 197 du code général des impôts est modifié <i>dans les conditions suivantes</i> :</p> <p>1° Au 1, pour chaque part de revenu qui excède 22 610 F, le barème est fixé comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 12% pour la fraction supérieure à 22 610 F et inférieure ou égale à 49 440 F ; - 25% pour la fraction supérieure à 49 440 F et inférieure ou égale à 87 020 F ; - 35% pour la fraction supérieure à 87 020 F et inférieure ou égale à 140 900 F ; - 45% pour la fraction supérieure à 140 900 F et inférieure ou égale à 229 260 F ; - 50% pour la fraction supérieure à 229 260 F et inférieure ou égale à 282 730 F ; - 56,8% pour la fraction supérieure à 282 730 F. 	<p>B - MESURES FISCALES.</p> <p>1.- Adaptation de l'imposition des revenus et de la fortune.</p> <p>Art. 2.</p> <p>I.- L'article 197 du code général des impôts est <i>ainsi</i> modifié :</p> <p>1° Sans modification</p>	<p>B - MESURES FISCALES.</p> <p>1.- Adaptation de l'imposition des revenus et de la fortune.</p> <p>Art. 2.</p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

2. La réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial ne peut excéder 15 620 F par demi-part s'ajoutant à une part pour les contribuables célibataires, divorcés, veufs ou soumis à l'imposition distincte prévue au 4 de l'article 6 et à deux parts pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune.

Toutefois, pour les contribuables célibataires, divorcés, ou soumis à l'imposition distincte prévue au 4 de l'article 6, la réduction d'impôt correspondant à la part accordée au titre du premier enfant à charge est limitée à 19 330 F.

4. Le montant de l'impôt résultant de l'application des dispositions précédentes est diminué, dans la limite de son montant, de la différence entre 4 240 F et son montant.

Art. 196 B (code général des impôts)

Le contribuable qui accepte le rattachement des personnes désignées au 3 de l'article 6 bénéficie d'une demi-part supplémentaire de quotient familial par personne ainsi rattachée.

Si la personne rattachée est mariée ou à des enfants à charge, l'avantage fiscal accordé au contribuable prend la forme d'un abattement de 27 500 F sur son revenu global net par personne ainsi prise en charge.

2° Au 2, les sommes de 15 620 F et 19 330 F sont portées respectivement à 15 900 F et 19 680 F.

3° Au 4, la somme de 4 240 F est portée à 4 320 F.

II.- Le montant de l'abattement prévu à l'article 196 B du même code est porté à 27 990 F.

2° Sans modification

3° Sans modification

II.- Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
		<p data-bbox="1178 324 1409 350"><i>Art. 2 bis (nouveau).</i></p> <p data-bbox="1052 390 1549 612"><i>I.-A compter de l'imposition des revenus de 1995, le nombre de parts prévu au premier alinéa de l'article 194 du code général des impôts est diminué de 0,5 pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés ayant un ou plusieurs enfants à charge.</i></p> <p data-bbox="1052 652 1549 841"><i>II.-Les dispositions du I ne s'appliquent pas au contribuable qui vit seul et supporte effectivement la charge du ou des enfants, nonobstant la perception d'une pension alimentaire versée pour leur entretien en vertu d'une décision de justice.</i></p>	<p data-bbox="1682 324 1913 350">Art. 2 <i>bis</i> (nouveau)</p> <p data-bbox="1682 390 1913 416">Sans modification.</p>
<p data-bbox="44 940 541 966">Art. 199 <i>septies</i> (code général des impôts)</p> <p data-bbox="44 1006 541 1195">Lorsqu'elles n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories, les dépenses suivantes effectuées par un contribuable ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu :</p> <p data-bbox="44 1205 541 1377">1° Primes afférentes aux contrats d'assurances dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine, lorsque ces contrats comportent la garantie d'un capital en cas de vie et sont d'une durée effective au moins égale à six ans, ou bien comportent</p>	<p data-bbox="751 877 835 904">Art. 3.</p> <p data-bbox="548 940 1045 1006">L'article 199 <i>septies</i> du code général des impôts est modifié <i>comme suit</i> :</p>	<p data-bbox="1255 877 1339 904">Art. 3.</p> <p data-bbox="1052 940 1549 1006"><i>I.-</i> L'article 199 <i>septies</i> du code général des impôts est <i>ainsi</i> modifié :</p>	<p data-bbox="1759 877 1843 904">Art. 3</p> <p data-bbox="1759 940 1843 966">Réservé</p>

la garantie d'une rente viagère avec jouissance effectivement différée d'au moins six ans, quelle que soit la date de la souscription. Ces primes ouvrent droit à réduction d'impôt dans la limite de 4 000 F, majorée de 1 000 F par enfant à charge ; ces limites s'appliquent à l'ensemble des contrats souscrits par les membres d'un même foyer fiscal.

A compter de l'imposition de 1984, la réduction d'impôt est calculée sur la fraction de la prime représentative de l'opération d'épargne. Un décret fixe les modalités de détermination de cette fraction de prime ;

2° Primes afférentes à des contrats d'assurances en cas de décès, lorsque ces contrats garantissent le versement d'un capital ou d'une rente viagère à un enfant de l'assuré atteint d'une infirmité qui l'empêche, soit de se livrer, dans des conditions normales de rentabilité, à une activité professionnelle, soit, s'il est âgé de moins de dix-huit ans, d'acquérir une instruction ou une formation professionnelle d'un niveau normal ;

a) Le 1° est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La réduction d'impôt ne s'applique ni aux primes payées à compter du 20 septembre 1995 au titre des contrats à versements libres ni aux primes payées au titre des contrats à primes périodiques et à primes uniques conclus ou prorogés à compter du 20 septembre 1995. »

a) Sans modification

Texte en vigueur

Primes définies au 1°, lorsqu'elles sont afférentes à des contrats destinés à garantir le versement d'un capital ou d'une rente viagère à l'assuré atteint, lors de la conclusion du contrat, d'une infirmité qui l'empêche de se livrer, dans des conditions normales de rentabilité, à une activité professionnelle.

Art. 1417 (code général des impôts)

I. Pour l'application des articles 1414, 1414 B et 1414 C, la cotisation d'impôt sur le revenu s'entend de l'impôt tel qu'il aurait été déterminé, abstraction faite des réductions d'impôt mentionnées aux articles 199 quater B à 200, y compris celui résultant de la taxation des revenus soumis à un taux proportionnel, avant imputation des avoirs fiscaux, des crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues à la source non libératoires, majoré du montant des prélèvements libératoires opérés en application de l'article 125 A.

II. Pour le calcul de la cotisation d'impôt sur le revenu mentionnée au I, sont pris en compte lorsqu'ils sont exonérés d'impôt en France les revenus visés aux I et II de l'article 81 A, ceux perçus par les fonctionnaires des organisations internationales ainsi que ceux qui sont exonérés par application d'une convention internationale relative aux doubles impositions.

III. Sont considérées comme non passibles de l'impôt sur le revenu ou non assujetties à cet impôt, pour l'application

Texte du projet de loi

b) Au deuxième alinéa du 2°, les mots : « Primes définies au 1° » sont remplacés par les mots : « Primes définies aux deux premiers alinéas du 1° ».

Texte adopté par l'Assemblée nationale

b) Sans modification

II (nouveau) - Les dispositions du a du I ne sont pas applicables aux contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu définie à l'article 1417 du code général des impôts n'exède pas 7 000 F.

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

des articles 1391, 1411, 1414 et 1414 A, les personnes dont la cotisation d'impôt sur le revenu, calculée dans les conditions fixées aux I et II, est inférieure à la limite prévue au I bis de l'article 1657.

Art. 158 (code général des impôts)

I. Les revenus nets des diverses catégories entrant dans la composition du revenu net global sont évalués d'après les règles fixées aux articles 12 et 13 et dans les conditions prévues aux 2 à 6 ci-après, sans qu'il y ait lieu de distinguer suivant que ces revenus ont leur source en France ou hors de France.

Toutefois, en ce qui concerne les entreprises et exploitations situées hors de France, les règles fixées par le présent code pour la détermination forfaitaire des bénéfices imposables ne sont pas applicables.

2. Le revenu net foncier est déterminé conformément aux dispositions des articles 14 à 33 *quinquies*.

3. Les revenus de capitaux mobiliers comprennent tous les revenus visés au VII de la 1^{ère} sous-section de la présente section à l'exception des revenus expressément affranchis de l'impôt en vertu de l'article 157 et des revenus ayant supporté le prélèvement visé à l'article 125 A.

Lorsqu'ils sont payables en espèces les revenus visés à l'alinéa précédent sont

Texte du projet de loi

Art. 4.

I. Pour l'imposition des revenus des années 1996 et suivantes, les dispositions prévues aux 1^o, 2^o et 4^o du troisième alinéa et au cinquième alinéa du 3 de l'article 158 du code général des impôts sont abrogées.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Art. 4.

Sans modification.

Propositions de la Commission

Art. 4.

Réservé

Texte en vigueur

soumis à l'impôt sur le revenu au titre de l'année soit de leur paiement en espèces ou par chèques, soit de leur inscription au crédit d'un compte.

Il est opéré un abattement annuel de 8 000 F pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 16 000 F pour les contribuables mariés soumis à imposition commune sur la somme des revenus et gains imposables suivants :

1° revenus provenant de titres participatifs ou de valeurs mobilières à revenu fixe émis en France et inscrits à la cote officielle d'une bourse de valeurs française, et d'intérêts servis sur les versements effectués dans les fonds salariaux. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux valeurs assorties d'une clause d'indexation et dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'économie et des finances. Un décret fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent 1° ;

2° revenus des obligations mentionnées à l'article 132 *ter* qui ont été remises en échange d'actions de sociétés concernées par l'extension du secteur public ;

3° revenus correspondant à des dividendes d'actions émises en France. Toutefois, cet abattement ne peut être effectué sur le montant des revenus d'actions souscrites avec le bénéfice de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies*. Il ne s'applique pas aux revenus d'actions qui ne répondent pas aux conditions prévues par la première phase du 1° de l'article 163 *octies* lorsqu'ils sont encaissés par des

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

personnes qui détiennent, directement ou indirectement, plus de 35% des droits sociaux dans la société distributrice. Pour l'application de cette disposition, les droits sociaux appartenant au conjoint sont considérés comme détenus indirectement ;

4° produits des bons et titres énumérés aux 1° *bis* et 2° du III *bis* de l'article 125 A, produits des comptes à terme définis par le comité de la réglementation bancaire, gains nets mentionnés au I *bis* de l'article 92 B ;

5° produits des parts de société ou d'exploitation agricole à responsabilité limitée et des parts bénéficiaires ou de fondateur lorsque ces parts sont émises par des sociétés ou exploitations soumises à l'impôt sur les sociétés et que les produits sont encaissés par des personnes détenant, directement ou indirectement, moins de 35% des droits sociaux dans la société distributrice. Pour l'application de cette disposition, les droits sociaux appartenant au conjoint sont considérés comme détenus indirectement.

L'abattement prévu à l'alinéa précédent peut, le cas échéant, être utilisé en tout ou partie, par les porteurs de parts de fonds communs de placement, lors de l'imposition en leur nom des produits répartis par le fonds.

Pour l'imposition des revenus des années 1994 et suivantes, l'abattement est d'abord opéré sur les revenus imposables, puis sur les gains nets mentionnés au I *bis* de l'article 92 B, après application du 6 de

Texte en vigueur

l'article 94 A et dans la limite de leur montant.

6° Intérêts versés au titre des sommes portées sur un compte bloqué individuel qui remplissent les conditions visées au I de l'article 125 C. Les dispositions du II de l'article 125 C sont applicables en cas de non-respect des obligations fixées au I du même article. Cette disposition s'applique aux intérêts encaissés à compter du 1^{er} août 1995.

.....

Art. 125 A (code général des impôts)

I.- Sous réserve des dispositions du I de l'article 119 *bis* et de l'article 125 B, 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.

La retenue à la source éventuellement opérée sur ces revenus est imputée sur le prélèvement.

Celui-ci est effectué par le débiteur ou par la personne qui assure le paiement des revenus.

.....

IV.- L'option pour le prélèvement est subordonnée :

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

a) En ce qui concerne les produits d'obligations, à la condition que l'emprunt ait été émis dans des conditions approuvées par le ministre de l'économie et des finances et qu'il ne figure pas sur la liste des valeurs assorties d'une clause d'indexation visées au 1° du troisième alinéa du 3 de l'article 158 ;

II. Au a du IV de l'article 125 A du même code, les mots : « et qu'il ne figure pas sur la liste des valeurs assorties d'une clause d'indexation visées au 1° du troisième alinéa du 3 de l'article 158 » sont remplacés par les mots : « et que le capital et les intérêts ne fassent pas l'objet d'une indexation ». Cette disposition est applicable aux produits encaissés à compter du 1^{er} janvier 1996.

Art. 5.

Art. 885 A (code général des impôts)

Sont soumises à l'impôt annuel de solidarité sur la fortune, lorsque la valeur de leurs biens est supérieure à 4 530 00 F :

1° Les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France, à raison de leurs biens situés en France ou hors de France ;

2° Les personnes physiques n'ayant pas leur domicile fiscal en France, à raison de leurs biens situés en France.

Art. 5.

I.- Le premier alinéa de l'article 885 A du code général des impôts est ainsi rédigé :

I.- Le premier alinéa de l'article 885 A du code général des impôts est rédigé comme suit :

« Sont soumises à l'impôt annuel de solidarité sur la fortune, lorsque la valeur de leurs biens est supérieure à la limite de la première tranche du tarif fixé à l'article 885 U :

Art. 5.

I.- Sans modification.

Texte en vigueur

Art. 885 H (code général des impôts)

Les exonérations prévues en matière de droits de mutation par décès par le 1 et les 3° et 4° du 2 de l'article 793 et par l'article 795 A ne sont pas applicables à l'impôt de solidarité sur la fortune. Il en est de même des règles d'évaluation propres aux droits de succession tenant au lieu de situation des immeubles et de l'absence de sanction pour défaut de déclaration pour le paiement de ces droits.

Art. 885 U (code général des impôts)

Le tarif de l'impôt est fixé à :

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Tarif applicable (en %)
N'excédant pas 4 510 000 F	0
Comprise entre 4 510 000 F et 7 170 000 F	0,5
Comprise entre 7 170 000 F et 14 620 000 F	0,7
Comprise entre 14 620 000 F et 22 690 000 F	0,9
Comprise entre 22 690 000 F et 41 940 000 F	1,2
Supérieure à 4 940 000 F	1,5

Art. 885 V bis

Texte du projet de loi

II.- Au premier alinéa de l'article 885 H du code général des impôts, les mots : « et 4° » sont remplacés par les mots : « , 4°, 5° et 6° ».

III.- Le tarif prévu à l'article 885 U du code général des impôts est ainsi modifié :

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Tarif applicable (en %)
N'excédant pas 4 610 000 F	0
Comprise entre 4 610 000 F et 7 500 000 F	0,5
Comprise entre 7 500 000 F et 14 880 000 F	0,7
Comprise entre 14 880 000 F et 23 100 000 F	0,9
Comprise entre 23 100 000 F et 44 730 000 F	1,2
Supérieure à 44 730 000 F	1,5

IV.- Le premier alinéa de l'article 885 V bis du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :

Texte adopté par l'Assemblée nationale

II.- Sans modification

III.- Sans modification

IV.- Le premier alinéa.....est complété par une phrase ainsi rédigée :

Propositions de la Commission

II.- Sans modification.

III.- Sans modification

Alinéa sans modification

(code général des impôts)

L'impôt de solidarité sur la fortune du redevable ayant son domicile fiscal en France est réduit de la différence entre, d'une part, le total de cet impôt et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente, calculés avant l'imputation de l'avoir fiscal, des crédits d'impôt et des retenues non libératoires, et, d'autre part, 85% du total des revenus nets de frais professionnels soumis en France et à l'étranger à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente et des produits soumis à un prélèvement libératoire de cet impôt.

complété par la phrase suivante :

« Cette réduction ne peut excéder une somme égale à 50 % du montant de cotisation résultant de l'application de l'article 885 V ou s'il est supérieur, le montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du tarif fixé à l'article 885 U. »

2.- Régime fiscal des transmissions d'entreprises.

Art. 6.

A.- Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 790 B ainsi rédigé :

Alinéa sans modification

2.- Régime fiscal des transmissions d'entreprises.

Art. 6.

Alinéa sans modification.

« Lorsque l'habitation principale constitue moins de 80% du patrimoine taxable du contribuable, cette réduction ne peut excéder.....

...fixé à l'article 885 U. »

2.- Régime fiscal des transmissions d'entreprises.

Art. 6.

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

« Art. 790 B - I.- Sont exonérés de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence de 50% de leur valeur, lorsqu'ils sont transmis entre vifs, dans un même acte, par un ou plusieurs donateurs tous âgés de moins de 65 ans, les biens considérés comme des biens professionnels au sens des articles 885 N à 885 O quinquies et 885 R, si les conditions suivantes sont réunies :

a. Depuis au moins cinq ans, le ou les donateurs exercent l'activité de l'entreprise individuelle ou détiennent, directement ou par l'intermédiaire d'une société qu'ils contrôlent, les parts ou actions transmises ;

b. La donation porte sur la pleine propriété de plus de 50% de l'ensemble des biens affectés à l'exploitation de l'entreprise individuelle, des parts ou des droits financiers et des droits de vote attachés aux actions émises par la société ;

c. Chacun des donataires prend l'engagement, dans l'acte de donation, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit de conserver pendant au moins cinq ans les biens ou droits mentionnés au b, directement ou

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

b. La donation porte sur la pleine propriété de plus de 50% de l'ensemble des biens affectés à l'exploitation de l'entreprise individuelle, des parts ou des droits financiers et des droits de vote attachés aux actions émises par la société. Pour l'appréciation du seuil de transmission, il est tenu compte des biens de l'entreprise, parts ou actions de la société reçus antérieurement à titre gratuit par le ou les donataires et qui leur appartiennent au jour de la donation;

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

b. La donation...

... l'entreprise individuelle, *ou assure de façon irrévocable aux donataires, directement ou par l'intermédiaire d'une société qu'ils contrôlent, la majorité des droits de vote attachés aux parts ou actions émises par la société.* Pour ...

...la donation;

Alinéa sans modification

par l'intermédiaire d'une société contrôlée par une ou plusieurs de ces personnes.

II.- En cas de non respect de l'engagement mentionné au c du I, l'exonération partielle dont bénéficiait le donataire est remise en cause à hauteur de la valeur en pleine propriété des biens, parts ou actions cédés.

III.- L'exonération prévue au I est limitée à 100 millions F pour chacun des donataires. Pour l'appréciation de cette limite, il est tenu compte de l'ensemble des mutations à titre gratuit portant sur une même entreprise ou société ou de celles consenties par la même personne au profit d'un même bénéficiaire, y compris celles passées depuis plus de 10 ans lorsque les mutations en cause ont bénéficié du régime de faveur prévu au I.

IV.- Un décret fixe les modalités d'application du présent article. »

B.- Il est inséré dans le code général des impôts, un article 1840 G *nonies* ainsi rédigé :

« Art. 1840 G *nonies*.- En cas de manquement à l'engagement pris par un donataire dans les conditions prévues au c du I de l'article 790 B, celui-ci ou, le cas échéant, ses ayants cause à titre gratuit sont tenus d'acquitter le complément des droits de donation et, en outre, un droit supplémentaire égal à la moitié de la réduction consentie.

Alinéa sans modification

III.- L'exonération prévue au I est limitée à 100 millions de francs pour chacun des donataires. Pour l'appréciation de cette limite, il est tenu compte de l'ensemble des mutations à titre gratuit portant sur une même entreprise ou société ou de celles consenties par la même personne au profit d'un même bénéficiaire, y compris celles passées depuis plus de 10 ans lorsque les mutations en cause ont bénéficié du régime de faveur prévu au I.

Alinéa sans modification

B.-Sans modification

Alinéa sans modification

III.- L'exonération prévue au I est limitée à 100 millions de francs pour chacun des donataires. *Dans le cas ou la donation porte sur des droits attachés à des parts ou actions, ce montant s'applique à la valeur des titres en pleine propriété* Pour l'appréciation...

...prévu au I.

Alinéa sans modification

B.-Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

L'article L. 80 D du livre des procédures fiscales est applicable au droit supplémentaire prévu à l'alinéa précédent. »

C.- Les dispositions du présent article sont applicables aux donations consenties par acte passé à compter du 1^{er} janvier 1996, dans les formes prévues aux articles 931 à 948 et 951 et 952 du code civil.

Elles sont également applicables, dans les mêmes conditions, lorsque le donateur est âgé de plus de 65 ans, aux donations consenties par actes passés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1996.

C.- Les dispositions du présent article sont applicables aux donations consenties par acte passé *et enregistré* à compter du 1^{er} janvier 1996.

Alinéa sans modification

D (nouveau).- I.- Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 793 B ainsi rédigé :

« Art. 793 B.- Les dispositions des articles 790 B et 1840 G nonies sont applicables dans les mêmes conditions aux transmissions par décès des biens et titres visés au premier alinéa du I de l'article 790 B, lorsque le défunt est âgé de moins de soixante-cinq ans. »

L'engagement prévu au c du I de l'article 790 B doit être pris, dans la déclaration de succession, par chacun des donataires, héritiers ou légataires. »

II.- Les dispositions du I sont applicables aux successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 1996

Alinéa sans modification

Elles sont ...

...entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 1997.

Alinéa sans modification

« Art. 793 B.- Les dispositions

...lorsque *la succession est ouverte à la suite du décès accidentel d'une personne âgée de moins de 60 ans.* »

Alinéa sans modification

II.- Sans modification

La perte de ressources résultant de l'extension des dispositions de l'article 790 B du code général des impôts aux do-

Art 39 (code général des impôts)

I-. Le bénéfice net est établi sous déduction de toutes charges,celles-ci comprenant, sous réserve des dispositions du 5,notamment :

.....

nations assurant, directement ou indirectement, la majorité des droits de vote attachés aux titres émis par la société, est compensée par un prélèvement à due concurrence du tarif du droit de consommation sur les tabacs visé aux articles 575 et 575 A du code général des impôts

La perte de ressources résultant de l'extension des dispositions du présent article aux donations effectuées durant l'année 1997 par des personnes âgées de plus 65 ans est compensée par un relèvement, à due concurrence du tarif du droit de consommation sur les tabacs visé aux articles 575 et 575 A du code général des impôts

Art 6 bis (nouveau).

Dans le 1 de l'article 39 du code général des impôts, il est inséré un 4° quater ainsi rédigé

« 4° quater. Les droits de mutation à titre gratuit acquittés par les héritiers, donataires ou légataires d'une entreprise individuelle,pour la part des droits afférents à cette entreprise,et les intérêts payés en application des dispositions de l'article 1717, pour la même part, lorsque l'une au moins de ces personnes prend l'engagement de poursuivre l'activité en participant de façon personnelle, continue et directe à l'accomplissement des actes nécessaires à cette activité pendant les cinq années sui-

Art. 6 bis (nouveau).

Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 199 <i>sexies</i> (code général des impôts)</p> <p>Lorsqu'elles n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories, les dépenses suivantes effectuées par un contribuable ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu :</p> <p>1° a) Intérêts afférents aux dix premières annuités des prêts contractés pour la construction, l'acquisition ou les grosses réparations des immeubles dont le propriétaire se réserve la jouissance ainsi que les dépenses de ravalement, lesquelles</p>	<p>3.- Mesures relatives au logement.</p> <p>Art. 7.</p> <p>1.- Le 1° de l'article 199 <i>sexies</i> du code général des impôts est complété d'un e ainsi rédigé :</p>	<p><i>vant la date de la transmission de l'entreprise. La déduction est opérée au titre des exercices au cours desquels les droits sont acquittés ou ceux aux cours desquels les intérêts sont versés.</i></p> <p><i>« En cas de non respect de l'engagement visé à l'alinéa précédent, les sommes déduites en vertu des dispositions de ce même alinéa sont rapportées aux résultats imposables de l'exercice au cours duquel l'engagement a été rompu. »</i></p> <p>3.- Mesures relatives au logement.</p> <p>Art. 7.</p> <p>1.- Le 1° de l'article 199 <i>sexies</i> est complété <i>par un e</i> ainsi rédigé :</p>	<p>3.- Mesures relatives au logement.</p> <p>Art. 7.</p> <p>Alinéa sans modification</p>

doivent être prises en compte sur un seul exercice. Toutefois, lorsque la conclusion du prêt intervient à partir du 1^{er} janvier 1984, la réduction d'impôt s'applique aux intérêts afférents aux cinq premières annuités de ces prêts.

Le montant global des intérêts et dépenses à retenir pour le calcul de la réduction d'impôt est limité à 9 000 F, cette somme étant augmentée de 1 500 F par personne à la charge du contribuable au sens des articles 196, 196 A *bis* et 196 B. Ces dispositions ne s'appliquent qu'en ce qui concerne les immeubles affectés à l'habitation principale des redevables.

Les montants de 9 000 F et 1 500 F sont portés respectivement à 15 000 F et 2 000 F pour les intérêts des prêts conclus et les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 1985.

Pour les prêts contractés à compter du 1^{er} juin 1986 par les personnes citées au second alinéa du 1 de l'article 6 pour la construction ou l'acquisition de logements neufs, le montant de 15 000 F est porté à 30 000 F. Il est augmenté de 2 000 F par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B. En outre, il est appliqué une majoration complémentaire de 500 F pour le deuxième enfant et de 1 000 F par enfant à partir du troisième.

Pour les prêts contractés à compter du 18 septembre 1991 pour la construction ou l'acquisition de logements neufs, le montant des intérêts à prendre en compte

Texte en vigueur

pour le calcul de la réduction est porté à 20 000 F pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et à 40 000 F pour un couple marié soumis à une imposition commune. Ces montants sont augmentés dans les conditions prévues à l'alinéa précédent :

b) Les dispositions du a s'appliquent même lorsque l'immeuble n'est pas affecté immédiatement à l'habitation principale, à la condition que le propriétaire prenne l'engagement de lui donner cette affectation avant le 1^{er} janvier de la troisième année qui suit celle de la conclusion du contrat de prêt ou du paiement des dépenses. Le non respect de cet engagement donne lieu à la reprise de la réduction d'impôt dont le contribuable a indûment bénéficié, sans préjudice des sanctions prévues à l'article 1729. Ces dispositions s'appliquent aux prêts conclus ou aux dépenses payées avant le 1^{er} janvier 1992.

Les contribuables qui ne sont pas propriétaires ou usufruitiers de leur habitation principale ou titulaires d'un droit d'habitation ou d'usage sur ce logement bénéficient de la réduction prévue au a même si l'immeuble n'est pas immédiatement affecté à leur habitation principale.

Ils doivent s'engager à lui donner cette affectation avant le 1^{er} janvier de la cinquième année qui suit celle de la conclusion du prêt ou du paiement des dépenses et pendant le même nombre d'années que celui au titre desquelles des réductions ont été pratiquées. Le non respect de cet

Texte du projet de loi**Texte adopté par
l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission**

engagement donne lieu à la reprise des réductions d'impôt pratiquées, au titre de l'année de rupture de l'engagement. Ces dispositions s'appliquent aux prêts conclus ou aux dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 1992 ;

c) Les réductions d'impôt prévues au a et au b sont étendues aux locaux compris dans des exploitations agricoles et affectés à l'habitation des propriétaires exploitants.

d) *Abrogé.*

Art. 199 *sexies* C (code général des impôts)

I.- Les dépenses de grosses réparations afférentes à la résidence principale du contribuable dont il est propriétaire et payées entre le 1^{er} janvier 1985 et le 31 décembre 1989 ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu lorsque l'immeuble est situé en France et est achevé depuis plus de quinze ans. La réduction est égale à 25% du montant de ces dépenses.

Pour une même résidence, le montant des dépenses ouvrant droit à réduction

« e. Lorsque, pour l'acquisition d'un logement en accession à la propriété, le contribuable bénéficie du prêt sans intérêt institué en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, la réduction d'impôt prévue au a ne s'applique pas aux intérêts des emprunts complémentaires souscrits par lui. »

II.- A l'article 199 *sexies* C du code général des impôts, il est ajouté un paragraphe IV ainsi rédigé :

« e. Lorsque, pour l'acquisition d'un logement en accession à la propriété, le contribuable bénéficie de l'avance remboursable ne portant pas intérêt instituée en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, la réduction d'impôt prévue au a ne s'applique pas aux intérêts des emprunts complémentaires souscrits par lui. »

II.- L'article 199 *sexies* C du code général des impôts est complété par un IV ainsi rédigé :

« e. Lorsque, ...

...ne portant pas intérêt prévue par l'article R.317-1 du code de la construction et de l'habitation...

...lui. »

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

ne peut excéder au cours de la période définie au premier alinéa la somme de 15 000 F pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 30 000 F pour un couple marié. Cette somme est majorée de 2 000 F par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B. Cette majoration est fixée à 2 500 F pour le second enfant et à 3 000 F par enfant à partir du troisième.

Au titre d'une année, les dépenses ouvrant droit à réduction d'impôt sont limitées à la moitié des montants définis à l'alinéa précédent ; l'excédent ouvre droit à réduction d'impôt au titre de l'année suivante.

Les dispositions du b du 1° de l'article 199 *sexies* et du 7 de l'article 199 *undecies* s'appliquent à cette réduction d'impôt.

La réduction d'impôt est accordée sur présentation de factures mentionnant la nature et le montant des travaux.

II.- Lorsque, pour une opération déterminée, le contribuable opte pour l'application des dispositions prévues au I, les intérêts des emprunts contractés à compter du 1^{er} janvier 1985 pour financer les dépenses des grosses réparations afférentes à la résidence principale n'ouvrent pas droit à la réduction d'impôt prévue au a du 1° de l'article 199 *sexies*.

III.- La réduction mentionnée au I bénéficie sous les mêmes conditions, aux dépenses payées du 1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1995.

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Les dépenses ouvrant droit à cette réduction sont limitées, au cours de cette période, aux montants prévus au deuxième alinéa du I.

Les dépenses de 1989 et 1990 qui ouvrent droit à réduction d'impôt au titre de 1990 sont limitées à la moitié des montants définis à l'alinéa précédent :

a bis) La réduction prévue au a s'applique aux dépenses payées pour l'installation de l'équipement sanitaire élémentaire d'un logement qui en était dépourvu, pour l'installation d'une porte blindée et d'un interphone, pour la réalisation de travaux destinés à faciliter l'accès de l'immeuble aux personnes handicapées et l'adaptation de leur logement.

La liste des dépenses qui ouvrent droit à la réduction d'impôt, et notamment leurs normes et caractéristiques, sont fixées par arrêté ministériel.

b) La réduction prévue au a s'applique aux dépenses payées par un contribuable pour sa résidence principale, qu'il en soit propriétaire ou locataire, et qui ont pour objet d'améliorer l'isolation thermique ou la régulation du chauffage si l'immeuble a été achevé avant le 1^{er} janvier 1982.

La liste des dépenses d'isolation thermique ouvrant droit à réduction d'impôt est fixée par arrêté ministériel.

c) Lorsque le bénéficiaire de la réduction d'impôt est remboursé dans un délai de cinq ans de tout ou partie du montant des dépenses qui ont ouvert droit à cet

Texte en vigueur

avantage, il fait l'objet au titre de l'année du remboursement d'une majoration de son impôt sur le revenu égale à 25% de la somme remboursée, dans la limite de la réduction obtenue.

Toutefois, la reprise d'impôt n'est pas pratiquée lorsque le remboursement fait suite à un sinistre survenu après que les dépenses ont été payées.

d) La condition d'ancienneté des immeubles n'est pas exigée lorsque ceux-ci sont situés dans une zone classée en état de catastrophe naturelle et que les dépenses sont effectuées dans l'année qui suit la date de constatation de cet état par arrêté ministériel, par un contribuable qui a déposé un dossier d'indemnisation auprès de la préfecture ou d'un organisme régi par le code des assurances.

Texte du projet de loi

« IV.- Lorsque, pour l'acquisition d'un logement en accession à la propriété, le contribuable bénéficie du prêt sans intérêt institué en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, la réduction d'impôt prévue au III ne s'applique pas. »

III.- 1°. Il est inséré dans le code général des impôts un article 1649 A *bis* ainsi rédigé :

« Les administrations, établissements, organismes ou personnes visés au premier alinéa de l'article 1649 A qui octroient ou qui gèrent des prêts sans intérêt institués en application des articles L. 301-1

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

« IV.- Lorsque pour l'acquisition d'un logement en accession à la propriété, le contribuable bénéficie de l'avance remboursable ne portant pas intérêt instituée en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, la réduction d'impôt prévue au III ne s'applique pas. »

Alinéa sans modification.

« Art. 1649 A bis.- Les administrations, établissements, organismes ou personnes visés au premier alinéa de l'article 1649 A qui octroient ou qui gèrent des avances remboursables ne portant pas inté-

Propositions de la Commission

« IV.- Lorsque...

...ne portant pas intérêt *prévue par l'article R 317-1* du code de la construction et de l'habitation,...

...pas. »

Alinéa sans modification.

« Art. 1649 A bis.- Les...

...ne portant pas intérêt *prévues*

et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation doivent déclarer ces opérations à l'administration des impôts dans les conditions et délais fixés par décret et sous peine des sanctions prévues au 3 de l'article 1768 bis. »

rêt instituées en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation doivent déclarer ces opérations à l'administration des impôts dans les conditions et délais fixés par décret et sous peine des sanctions prévues au 3 de l'article 1768 bis. »

par l'article R.317-1 du code de la construction et de l'habitation...

Art. 1768 bis (code général des impôts)

1. 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.

Toutefois, lorsqu'elle est commise dans le délai de reprise mentionné au premier alinéa de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales et à condition que ce soit la première, l'infraction aux dispositions du 1 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 5 000 F.

2°. L'article 1768 bis du même code est complété par un 3 ainsi rédigé :

Alinéa sans modification.

...l'article 1768 bis. »

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>2. Les infractions aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 1649 A sont passibles d'une amende de 5 000 F par compte non déclaré.</p>	<p>« 3. Les infractions aux dispositions de l'article 1649 A <i>bis</i> sont passibles d'une amende de 5 000 francs par <i>prêt</i> non déclaré. »</p>	<p>« 3. Les infractions aux dispositions de l'article 1649 A <i>bis</i> sont passibles d'une amende de 5 000 francs <i>par avance</i> non déclarée »</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 278 <i>sexies</i> (code général des impôts)</p> <p>I.- La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,50% en ce qui concerne les ventes et les apports en société de terrains à bâtir et de biens assimilés à ces terrains par les 1° et 3° du I de l'article 691 aux organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi qu'aux personnes bénéficiaires des aides de l'Etat prévues aux articles L. 301-1 et suivants du même code pour la construction de logements visés aux 1° et 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation. Le taux réduit de 5,50% s'applique également aux indemnités de toute nature perçues par les personnes qui exercent sur ces immeubles un droit de propriété ou de jouissance.</p> <p>II.- Les acquisitions de terrains visés au 3 du 7° de l'article 257 sont soumises au taux réduit de 5,50% lorsqu'elles sont réalisées par des personnes physiques bénéficiaires des prêts aidés par l'Etat prévus aux articles L. 301-1 et suivants du code de la</p>	<p>IV.- 1°. Au I de l'article 278 <i>sexies</i> du code général des impôts, les mots : « aux 1° et 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation » sont remplacés par les mots : « au 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et de logements financés au moyen d'un prêt aidé par l'Etat destiné à l'accession à la propriété institué par le décret modifié n° 77-944 du 27 juillet 1977 »</p> <p>2°. Au II du même article, les mots : « des prêts aidés par l'Etat prévus aux articles L. 301-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation » sont remplacés par les mots : « d'un prêt aidé par l'Etat destiné à l'accession à la propriété</p>	<p>IV.- 1°. Au I...</p> <p>... à la propriété <i>prévu par l'article R 331-32 du code de la construction et de l'habitation.</i> »</p> <p>2° Au II...</p> <p>... à la propriété <i>prévu par</i></p>	<p>IV.- Sans modification.</p>

*Texte en vigueur**Texte du projet de loi**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**Propositions de la Commission*

construction et de l'habitation.

institué par le décret modifié n° 77-944 du 27 juillet 1977 »

l'article R.331-32 du code de la construction et de l'habitation. »

Art. 1384 A (code général des impôts)

V.- L'article 1384 A du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Les constructions neuves affectées à l'habitation principale et financées à concurrence de plus de 50% au moyen des prêts aidés par l'Etat, prévus aux articles L. 301-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur achèvement.

Toutefois, la durée de cette exonération est ramenée à dix ans pour les logements en accession à la propriété pour la réalisation desquels aucune demande de prêt a été déposée avant le 31 décembre 1983.

« Cette exonération ne s'applique pas aux logements financés au moyen du prêt sans intérêt pour l'acquisition d'un logement en accession à la propriété institué en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation. »

« Cette exonération ne s'applique pas aux logements financés au moyen de l'avance remboursable ne portant pas intérêt pour l'acquisition d'un logement en accession à la propriété institué en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation. »

« Cette...

VI.- Il est inséré dans le code général des impôts un article 1384 C ainsi rédigé :

VI.- Supprimé.

VI.- Suppression conforme

« Art. 1384 C.- Les collectivités territoriales et leurs groupements dotés

...à la propriété prévue par l'article R.317-1 du code de la construction et de l'habitation. »

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 207 (code général des impôts)</p> <p>I.- Sont exonérés de l'impôt sur les sociétés :</p> <p>.....</p> <p>4° <i>ter</i> - Les sociétés anonymes de crédit immobilier qui exercent uniquement les activités prévues au I et au II de l'article L. 422-4 du code de la construction et de l'habitation et qui accordent exclusivement :</p> <p>a) Des prêts visés aux articles R. 331-32, R. 313-31 et R. 313-34 du même code ;</p> <p>b) Des prêts à leurs filiales et aux organismes mentionnés au 4°. Le taux de rémunération de ces prêts ne doit pas excé-</p>	<p><i>d'une fiscalité propre peuvent, par délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, exonérer totalement, à compter de l'année qui suit celle de l'achèvement et pendant dix ans, de la part de taxe foncière sur les propriétés bâties qui leur revient, les constructions neuves affectées à l'habitation principale financées au moyen du prêt sans intérêt pour l'acquisition d'un logement en accession à la propriété institué en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation »</i></p> <p>Art. 8.</p> <p>I - Le 4° <i>ter</i> du I de l'article 207 du code général des impôts est complété par un c ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 8.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Art. 8.</p> <p>Le...</p> <p>...rédigé :</p>

Texte en vigueur**Texte du projet de loi****Texte adopté par
l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission**

der celui prévu au 3° du 1 de l'article 39 ;

« c. Des prêts sans intérêt institués en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation. »

II.- Les dispositions du I s'appliquent aux prêts accordés jusqu'au 31 décembre 1999.

Art. 9.

A.- Il est inséré dans le code général des impôts un article 302 *bis* ZC ainsi rédigé :

« Art. 302 *bis* ZC. I.- A compter du 1^{er} janvier 1996, il est institué une contribution annuelle sur les logements à usage locatif mentionnés aux articles L. 351-2 et L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation et qui peuvent donner lieu au paiement d'un supplément de loyer prévu à l'article L. 441-3 du même code.

« c. Des avances remboursables ne portant pas intérêt instituées en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation. »

II.- Les dispositions du I s'appliquent aux avances accordées jusqu'au 31 décembre 2000.

Art. 9.

Alinéa sans modification.

« Art 302 *bis* ZC I.- A compter du 1^{er} janvier 1996, il est institué une contribution annuelle sur les logements à usage locatif mentionnés aux articles L. 351-2 et L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation et qui peuvent donner lieu au paiement d'un supplément de loyer prévu à l'article L. 441-3 du même code, ainsi que sur les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant ou gérés par une personne morale à l'exception

« - des logements ayant bénéficié des aides de l'Agence nationale pour

« c. Des avances remboursables ne portant pas intérêt prévues par l'article R 317-1 du code de la construction et de l'habitation. La fraction du bénéfice net provenant des avances accordées à compter du 31 décembre 2000 est soumise à l'impôt sur les sociétés. »

II.- **Supprimé.**

Art. 9.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 1466 A (code général des impôts)	<p>Cette contribution est due sur les locaux qui sont occupés au 1^{er} janvier de l'année d'imposition par des locataires dont le revenu net imposable au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'imposition excède de 40% les plafonds de ressources pour l'attribution des logements sociaux prévus à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.</p> <p>Les logements situés dans les zones de redynamisation urbaine sont exonérés.</p>	<p><i>l'amélioration de l'habitat,</i></p> <p><i>« - des logements financés avec des prêts aidés par l'Etat accordés par le Crédit foncier de France,</i></p> <p><i>« - des immeubles à loyer moyen dans les départements d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte</i></p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Les logements situés dans les <i>grands ensembles et les quartiers dégradés mentionnés au 1 de l'article 1466 A</i> sont exonérés</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>
<p>I. Les communes peuvent, dans des parties de leur territoire caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé dont la liste sera fixée par décret et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi, délimiter, par délibération prise dans les conditions de l'article 1639 A bis, des périmètres à l'intérieur desquels sont exonérées de la taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissement, dans la limite d'un montant de base nette imposable fixé pour 1992 à un million de francs et actualisé chaque année en fonction de la variation des prix constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques</p>			

pour l'année de référence définie à l'article 1467 A. La délibération fixe le taux d'exonération ainsi que sa durée ; elle ne peut avoir pour effet de reporter de plus de cinq ans l'application du régime d'imposition de droit commun. Elle porte sur la totalité de la part revenant à chaque commune. Seuls les établissements employant moins de cent cinquante salariés peuvent bénéficier de cette mesure.

II.- Le tarif de la contribution est fixé par logement à :

- 2 500 F pour les logements situés à Paris et dans les communes limitrophes ;
- 2 100 F pour les logements situés dans les autres communes de l'agglomération de Paris, les communes des zones d'urbanisation et des villes nouvelles de la région d'Ile-de-France ;
- 1 700 F pour les logements situés dans le reste de la région d'Ile-de-France, les agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les communes rattachées à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat regroupant plus de 100 000 habitants au dernier recensement partiel connu, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région d'Ile-de-France ;
- 400 F pour les logements situés sur le reste du territoire national.

Le tarif de la contribution est majoré

Alinéa sans modification
Alinéa sans modification
Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification
Le tarif de la contribution est majoré

Alinéa sans modification
Alinéa sans modification
Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification
Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

de 50% pour les logements occupés au 1^{er} janvier de l'année d'imposition par des locataires dont le revenu net imposable au titre de l'avant-dernière année précédant l'imposition excède de plus de 60% les plafonds visés au I.

III.- Les bailleurs sont tenus de demander chaque année, avant le 31 janvier, aux locataires mentionnés au I leur avis d'imposition à l'impôt sur le revenu. Faute d'avoir effectué cette demande, les organismes bailleurs acquittent la contribution au taux majoré.

Les locataires communiquent chaque année avant le 31 mars à l'organisme bailleur cet avis d'imposition.

IV.- La contribution est acquittée par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte qui donnent en location ces logements. Les redevables sont tenus de déposer, au plus tard le 5 septembre de chaque année, une déclaration accompagnée du versement de la contribution auprès de la recette des impôts du lieu du siège de ces organismes.

La contribution est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Dans le cadre de la procédure de redressement, l'administration est autorisée à faire connaître à l'organisme redevable les informations qu'elle détient concernant ses locataires et

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

de 50% pour les logements occupés au 1^{er} janvier de l'année d'imposition par des locataires dont le revenu net imposable au titre de l'avant-dernière année précédant l'imposition excède de plus de 60% les plafonds visés au I. *Lorsque ce revenu excède de plus de 80% les plafonds visés au I, le tarif de la contribution est majorée de 100%*

III.- Sans modification.

IV.- La contribution...

... d'économie mixte ou toute autre personne morale qui donnent ...

... ces organismes.
Alinéa sans modification.

Propositions de la Commission

III.- Les bailleurs...

...la contribution
au tarif majoré de 100%.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

utiles à la motivation du redressement. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à la taxe sur la valeur ajoutée.

V.- Un décret fixe les conditions d'application du présent article, notamment les obligations déclaratives des organismes bailleurs. »

B.- Les organismes visés aux 4° et 4° bis de l'article 207 du code général des impôts versent une contribution exceptionnelle de 33,1/3% sur leurs produits financiers de l'année 1995.

Cette contribution est assise sur le montant des produits financiers tels qu'ils sont définis et calculés en application du plan comptable général. Toutefois, pour les parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières français ou étrangers, les produits imposables sont déterminés dans les conditions prévues à l'article 209 OA du même code.

La contribution est versée spontanément auprès de la recette des impôts du lieu du siège de l'organisme au plus tard le 15 avril 1996. Le versement est accompagné du dépôt d'une déclaration établie dans les conditions fixées par le ministre chargé du budget.

La contribution est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

V.- Sans modification.

B.- Supprimé.

V.- Sans modification

B.- Suppression conforme.

Texte en vigueur

Art. 1647 B *sexies* (code général des impôts)

I.- Sur demande du redevable, la cotisation de taxe professionnelle de chaque entreprise est plafonnée à 3,5 % de la valeur ajoutée produite au cours de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie ou au cours du dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile. La valeur ajoutée est définie selon les modalités prévues au II.

Par exception, pour les impositions établies au titre de 1995, le taux prévu à

Texte du projet de loi

4.- Fiscalité directe locale.

Art. 10.

L'article 1647 B *sexies* du code général des impôts est modifié *comme suit* :

I.- Le deuxième alinéa du I est ainsi rédigé :

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

4.- Fiscalité directe locale.

Art. 10.

L'article 1647 B *sexies* du code général des impôts est *ainsi* modifié :

I.- Sans modification

Propositions de la Commission

Art. additionnel après l'art. 9

I.- Le sixième et le septième alinéa (b) du 6° du 2 de l'article 793 du code général des impôts sont supprimés

II - En conséquence, au début du troisième alinéa du même 6°, supprimer la mention a)

III - La perte de recettes résultant des I et II ci-dessus est compensée par un relèvement à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

4.- Fiscalité directe locale.

Art. 10.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

l'alinéa précédent est porté à 3,8 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires de cette même année est compris entre 140 millions de francs et 500 millions de francs, et à 4 % pour celles dont le chiffre d'affaires excède cette dernière limite.

I bis.- Le plafonnement prévu au I s'applique sur la cotisation de taxe professionnelle diminuée, le cas échéant, de l'ensemble des déductions et dégrèvements dont cette cotisation peut faire l'objet.

Il ne s'applique pas aux taxes visées aux articles 1600 et 1601, ni aux prélèvements opérés par l'État sur ces taxes en application de l'article 1641. Il ne s'applique pas non plus à la cotisation minimum prévue à l'article 1647 D.

Texte du projet de loi

« Pour les impositions établies au titre de 1995 et des années suivantes, le taux prévu au premier alinéa est porté à 3,8 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année au titre de laquelle le plafonnement est demandé est compris entre 140 millions F et 500 millions F, et à 4 % pour celles dont le chiffre d'affaires excède cette dernière limite. »

II.- Il est inséré un I ter ainsi rédigé :

« I ter.- Pour l'application du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée des impositions établies au titre de 1996 et des années suivantes, la cotisation de taxe professionnelle s'entend de la somme des cotisations de chaque établissement calculées en retenant :

... d'une part, la base servant au calcul de la cotisation de taxe professionnelle

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Propositions de la Commission

« Par dérogation, pour les impositions établies au titre des années 1995 à 1997...

...cette dernière limite.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

établie au titre de l'année d'imposition au profit de chaque collectivité locale et groupement doté d'une fiscalité propre ;

— et, d'autre part, le taux de chaque collectivité ou groupement à fiscalité propre au titre de 1995 ou le taux de l'année d'imposition, s'il est inférieur. Pour les communes qui, en 1995, appartenaient à un groupement sans fiscalité propre, le taux voté par la commune est, le cas échéant, majoré du taux appliqué au profit du groupement pour 1995. Lorsqu'il est fait application des dispositions prévues aux articles 1609 nonies C, 1638, 1638 bis, 1638 quater ainsi que du II de l'article 1609 quinquies C et du I de l'article 1609 nonies BA, le taux de 1995 est celui effectivement appliqué dans la commune ou partie de commune. Lorsqu'un groupement perçoit, pour la première fois à compter de 1996, la taxe professionnelle aux lieu et place des communes en application de l'article 1609 nonies C ou du II de l'article 1609 quinquies C, le taux de 1995 est celui de la ou des collectivités auxquelles le groupement s'est substitué.

- et, d'autre part, le taux de chaque collectivité ou groupement à fiscalité propre au titre de 1995 ou le taux de l'année d'imposition, s'il est inférieur. Pour les communes qui, en 1995, appartenaient à un groupement sans fiscalité propre, le taux voté par la commune est, le cas échéant, majoré du taux appliqué au profit du groupement pour 1995. Lorsqu'il est fait application des dispositions prévues aux articles 1609 nonies C, 1638, 1638 bis, 1638 quater ainsi que du II de l'article 1609 quinquies C et du I de l'article 1609 nonies BA, le taux *retenu est, chaque année jusqu'à l'achèvement du processus de réduction des écarts de taux, soit le taux qui aurait été applicable dans la commune, l'année en cause, du seul fait de la correction des écarts de taux, soit, s'il est inférieur, le taux effectivement appliqué dans la commune. A compter de la dernière année du processus de réduction des écarts de taux, le taux retenu est, soit celui qui aurait été applicable cette dernière année dans la commune, du seul fait de la réduction des écarts de taux, soit, s'il est inférieur, le taux effectivement appliqué dans la commune.* Lorsqu'un groupement perçoit, pour la première fois à compter de 1996, la taxe professionnelle aux lieu et place des communes en application de l'article 1609 nonies C ou du II de l'article 1609 quinquies C, le taux de 1995 est celui de la ou des collectivités auquel-

Alinéa sans modification

La cotisation de chaque établissement est majorée dans les mêmes conditions du montant de la cotisation prévue à l'article 1648 D et des taxes spéciales d'équipement prévues aux articles 1599 quinquies, 1607 bis, 1608, 1609 et 1609 A. »

les le groupement s'est substitué.

« La cotisation de chaque établissement est majorée du montant de la cotisation prévue à l'article 1648 D et des taxes spéciales d'équipement prévues aux articles 1599 quinquies, 1607 bis, 1608, 1609, et 1609 A, calculées dans les mêmes conditions.

III (nouveau).- Le gouvernement présentera au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 1997, un rapport sur une répartition entre les entreprises et les collectivités locales de la différence entre les cotisations calculées aux taux de l'année d'imposition et les cotisations calculées aux taux de l'année de référence définie au troisième alinéa du 1^{er} de l'article 1647 B sexies du code général des impôts. Ce rapport précisera notamment, d'une part, les données économiques et financières de ce partage de la charge résultant du gel des taux à la fois pour les collectivités locales et pour les entreprises, et d'autre part, les procédures administratives et fiscales qui seraient à mettre en oeuvre pour opérer ce partage. Ce rapport précisera le montant des allègements décidés par l'Etat depuis 1986, actualisé en 1996, et les compensations apportées par l'Etat.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Ce rapport comportera enfin une évaluation du taux maximum de plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée pertinent au regard des exigences de compétitivité des entreprises

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 11.

Il est inséré dans le code général des impôts un article 1647 E ainsi rédigé :

« Art. 1647 E. I.- Au titre de 1996 et des années suivantes, la cotisation de taxe professionnelle des entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé au cours de l'année ou de l'exercice de douze mois précédant ceux définis au I de l'article 1647 B sexies est supérieur à 50 millions F, est au moins égale à 0,35 % de la valeur ajoutée, telle qu'elle est définie au II de l'article 1647 B sexies, produite par ces entreprises au cours de la même période.

Cette imposition minimale ne peut avoir pour effet de mettre à la charge de l'entreprise un supplément d'imposition excédant le double de la cotisation définie au III.

II.- Le supplément d'imposition, défini par différence entre la cotisation résultant

Art. 11.

Alinéa sans modification.

« Art. 1647 E.I.- Au titre de 1996 et des années suivantes, la cotisation de taxe professionnelle des entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé au cours de l'année précédant celle au titre de laquelle l'imposition est établie ou au cours de l'exercice de douze mois clos pendant cette période, lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile est supérieur à 50 millions F, est au moins égale à 0,35 % de la valeur ajoutée, telle qu'elle est définie au II de l'article 1647 B sexies, produite par ces entreprises au cours de la même période.

Cette imposition minimale ne peut avoir pour effet de mettre à la charge de l'entreprise un supplément d'imposition excédant le double en 1996, le triple en 1997 de la cotisation définie au III.

II.- Le supplément ...

Art. 11.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Cette imposition...

...excédant, pour 1996, le double de la cotisation définie au III, et pour 1997 et les années suivantes, le triple de cette même cotisation.

Alinéa sans modification

ainsi qu'une appréciation économique des conséquences respectives d'un taux unique et de taux différenciés selon le chiffre d'affaires des entreprises.

tant des dispositions du I et la cotisation de taxe professionnelle déterminée selon les règles définies au III, est dû au profit de l'Etat.

III.- Pour l'application du II, la cotisation de taxe professionnelle est déterminée conformément aux dispositions du I bis de l'article 1647 B sexies. Elle est majorée du montant des cotisations prévu aux articles 1647 D et 1648 D et du montant de cotisation correspondant aux exonérations temporaires de taxe professionnelle appliquées à l'entreprise.

IV.- Le montant et les éléments de calcul de la valeur ajoutée définie au I, le montant des cotisations de taxe professionnelle de l'entreprise déterminées conformément au III, et la liquidation du supplément d'imposition défini au II font l'objet d'une déclaration par le redevable auprès du comptable du Trésor dont relève son principal établissement avant le 31 décembre de l'année au titre de laquelle les cotisations de taxe professionnelle visées au III sont dues.

au III, est versé au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. La dotation budgétaire de l'Etat au fonds est réduite à due concurrence. Cette réduction n'est pas prise en compte dans le calcul à structure constante défini à l'article 18 de la loi de finances pour 1996 (n° du).

III.- Pour l'application ...

l'article 1647 D. Elle est également augmentée du montant de cotisations correspondant aux exonérations temporaires appliquées à l'entreprise ainsi que de celui correspondant aux abattements et exonérations permanents accordés à l'entreprise sur délibération des collectivités locales. »

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

bâties ;

Taxe d'habitation due pour les locaux meublés non affectés à l'habitation principale ;

Taxe professionnelle ;

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;

Taxe de balayage ;

Taxe pour frais de chambres d'agriculture ;

Taxe perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles ;

Taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie ;

Taxe pour frais de chambres des métiers.

2. Sauf dispositions contraires, il en est de même pour les contributions et taxes qui sont établies et recouvrées comme en matière de contributions directes au profit de toutes collectivités, fonds ou organismes divers.

3. En contrepartie des dégrèvements prévus à l'article 1414 C, l'Etat perçoit un prélèvement assis sur les valeurs locatives servant de base à la taxe d'habitation diminuées des abattements votés par la commune en application de l'article 1411. Les redevables visés aux articles 1414, 1414 A et 1414 B en sont toutefois exonérés pour leur habitation principale

.....

Texte en vigueur

II.- Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat perçoit 5% du montant des taxes visées au I, ainsi que de la taxe d'habitation due pour les locaux meublés affectés à l'habitation principale. Ce taux est réduit à 4% pour les impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements.

Art. 265 (code des douanes)

1. Les huiles minérales reprises aux tableaux B et C ci-après sont passibles d'une taxe intérieure de consommation dont le tarif est fixé comme suit :

Texte du projet de loi

Au II de l'article 1641 du code général des impôts, le taux de « 5% » est remplacé par « 5,4% » et celui de « 4% » par « 4,4% ».

5.- Autres mesures.

Art. 14.

1.- 1°) A compter du 11 janvier 1996, le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers prévue au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes est modifié comme suit :

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Sans modification

5.- Autres mesures.

Art. 14.

Alinéa sans modification.

Propositions de la Commission

Sans modification

5.- Autres mesures.

Art. 14.

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Tableau B - Produits pétroliers et assimilés.

1. Nomenclature et tarif

Désignation des produits	Indice d'identification	Unité de perception	Quantité (en F)
Goudrons de houille	1	100 kg net	7,52
Huiles de pétrole - Huiles légères			
Essences d'aviation Supercarburant d'une teneur en plomb n'exce dant pas 0,013 g/litre	10	Hectolitre	198,60
Supercarburant d'une teneur en plomb excédant 0,013 g/litre	11	Hectolitre	357,23
Essence normale	11 bis	Hectolitre	383,51
Carbureacteurs type essence	12	Hectolitre	367,92
sous condition d'emploi	13	Hectolitre	13,81
- Huiles moyennes Carbureacteurs type pétrole lampant sous condition d'emploi	17	Hectolitre	13,81
- Huiles lourdes			
Gazole			
Fioul domestique présentant un point d'éclair inférieur à 120°	20	Hectolitre	48,40
Gazole	22	Hectolitre	226,79
Fioul lourd HTS	28	100 kg	14,52
Fioul lourd BTS	28 bis	100 kg	10,50
- Autres gaz liquéfiés Mélange spécial de butane et de propane destiné à être utilisé comme carburant, sous condition d'emploi	33 bis	100 kg	24,53
autre	34	100 kg	250,34
- Gaz naturel comprimé destiné à être utilisé comme carburant	36	100 m ³	62,64

Texte du projet de loi

Désignation des produits	Indice d'identification	Unité	Taux (en F)
Goudrons de houille	1	100 kg	7,66
Essences d'aviation	10	Hectolitre	202,37
Supercarburant sans plomb	11	Hectolitre	370,23
Supercarburant plombé	11 bis	Hectolitre	396,51
Essence normale	12	Hectolitre	380,92
Carbureacteurs sous condition d'emploi	13-17	Hectolitre	14,07
Fioul domestique	20	Hectolitre	49,32
Gazole	22	Hectolitre	226,79
Fioul lourd HTS	28	100 kg	14,52
Fioul lourd BTS	28 bis	100 kg	10,50
Mélange spécial de butane et de propane destiné à être utilisé comme carburant, sous condition d'emploi	33 bis	100 kg	25,00
Mélange spécial de butane et de propane destiné à être utilisé comme carburant, autre	34	100 kg	250,34
Gaz naturel comprimé destiné à être utilisé comme carburant	36	100 m ³	63,83

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Désignation des produits	Indice d'identification	Unité	Taux (en F)
Goudrons de houille	1	100 kg	7,66
Essences d'aviation	10	Hectolitre	202,37
Supercarburant sans plomb	11	Hectolitre	370,23
Supercarburant plombé	11 bis	Hectolitre	396,51
Essence normale	12	Hectolitre	380,92
Carbureacteurs sous condition d'emploi	13-17	Hectolitre	14,07
Fioul domestique	20	Hectolitre	49,32
Gazole	22	Hectolitre	226,79
Fioul lourd HTS	28	100 kg	14,52
Fioul lourd BTS	28 bis	100 kg	10,50
Mélange spécial de butane et de propane destiné à être utilisé comme carburant, sous condition d'emploi	33 bis	100 kg	25,00
Mélange spécial de butane et de propane destiné à être utilisé comme carburant, autre	34	100 kg	74,34
Gaz naturel comprimé destiné à être utilisé comme carburant	36	100 m ³	63,83

Propositions de la Commission

Désignation des produits	Indice d'identification	Unité	Taux (en F)
Supercarburant sans plomb	11	Hectolitre	367,65
Supercarburant plombé	11 bis	Hectolitre	393,93
Essence normale	12	Hectolitre	378,34
Gazole	22	Hectolitre	228,79

Art 266 quinquies (code des douanes)

1. Le gaz naturel repris à la position 2711.21.00 du tarif douanier est soumis à une taxe intérieure de consommation lors de sa livraison à l'utilisateur final.

2. La taxe est exigible lorsque les quantités livrées au même utilisateur au cours des douze derniers mois précédant la période de facturation ont excédé 5 millions de kilowatt/heures. Elle est due par les entreprises de transport et de distribution, pour chaque facturation mensuelle, sur la fraction des livraisons excédant 400.000 kilowatt/heures. Lorsque la facturation n'est pas mensuelle, le chiffre de 400.000 kilowatt/heures est corrigé proportionnellement à la période couverte par la facturation.

3. Sont exonérées les livraisons destinées au chauffage des immeubles à usage principal d'habitation.

Sont également exonérées les livraisons de gaz destiné à être utilisé :

- a) Comme matière première ;
- b) Comme combustible pour la fabrication sous le régime de l'usine exercée des huiles minérales visées aux tableaux B et C de l'article 265.

4. Les livraisons taxables sont ex-

2° A compter du 11 janvier 1996, le taux de la taxe prévue à l'article 266 quinquies du même code est fixé à 7,06 F par 1000 kilowattheures.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>primées en milliers de kilowatt/heures, après arrondissement au millier le plus voisin.</p> <p>5. Le tarif de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel livré à l'utilisateur final est relevé conformément aux dispositions du 4 de l'article 266</p> <p>Art 266 <i>ter</i> (code des douanes)</p> <p>1. Les supercarburants et l'essence normale, identifiés aux indices II, II bis et 12 du tableau B du 1 de l'article 265 du présent code, sont passibles d'une redevance, perçue au profit du fonds de soutien aux hydrocarbures, d'un montant de 0,90 F par hectolitre.</p> <p>La redevance est assise, liquidée et recouvrée suivant les mêmes règles que la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.</p> <p>.....</p>	<p>II.- A compter du 11 janvier 1996, le premier alinéa du 1 de l'article 266 ter du même code est ainsi modifié :</p> <p>a) les mots : « et l'essence normale » sont remplacés par les mots : « , l'essence normale et le gazole »;</p> <p>b) les mots: « et 12 » sont remplacés par les mots: « ,12 et 22 »;</p> <p>c) le nombre : « 0,90 » est remplacé par le nombre : « 0,39 ».</p>	<p>II.- Sans modification</p>	<p>II.-Sans modification</p>

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

III.(nouveau).- Avant le 30 juin 1996, le gouvernement présentera sur le bureau de chacune des deux assemblées un rapport sur les conséquences de l'utilisation du gazole sur l'environnement et sur les conséquences d'une modification éventuelle du barème de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers afin de favoriser la consommation des carburants les moins polluants.

Propositions de la Commission

—

III.(nouveau).- *Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 juin 1996, un rapport sur les conséquences de l'évolution de l'utilisation du gazole sur l'industrie pétrolière, l'industrie de la construction automobile, l'environnement, la distribution des carburants, l'aménagement du territoire et les besoins professionnels particuliers. Ce rapport devra, en outre, analyser les conséquences d'une modification du barème de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers destinée à favoriser la consommation des carburants les moins polluants.*

Texte en vigueur**Art. 92 B (code général des impôts)**

I Sont considérés comme des bénéfices non commerciaux, les gains nets retirés des cessions à titre onéreux, effectuées directement ou par personne interposée, de valeurs mobilières inscrites à la cote officielle ou à la cote du second marché d'une bourse de valeurs ou négociées sur le marché hors cote, de titres mentionnés au 1° de l'article 118, aux 6° et 7° de l'article 120, de droits portant sur ces valeurs ou de titres représentatifs des mêmes valeurs ou titres lorsque le montant de ces cessions excède par foyer fiscal, 150.000 F par an

Toutefois, dans des cas et conditions fixés par décret en conseil d'Etat et correspondant à l'intervention d'un événement exceptionnel dans la situation personnelle familiale ou professionnelle du contribuable le franchissement de la limite précitée de 150.000 F est apprécié par référence à la moyenne des cessions de l'année considérée et des deux années précédentes. Les événements exceptionnels mentionnés ci-dessus doivent notamment s'entendre de la mise à la retraite, du chômage, du redressement ou de la liquidation judiciaires ainsi que de l'invalidité ou du décès du contribuable ou de l'un ou l'autre des époux soumis à une imposition commune.

Texte du projet de loi**Texte adopté par
l'Assemblée nationale***Art. 14 bis (nouveau)*

Il est inséré dans le code général de impôts, un article 92 B septies ainsi rédigé :

Propositions de la Commission*Art. 14 bis (nouveau)*

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Le chiffre de 150.000 F figurant au premier alinéa est révisé, chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu

Lorsque l'imposition de la plus-value réalisée en cas d'échange est reportée dans les conditions prévues au II, la limite de 150 000 F précitée est appréciée en faisant abstraction de ces échanges pour l'imposition des autres gains nets réalisés au cours de la même année par le foyer fiscal

Ces dispositions ne sont pas applicables aux échanges de titres résultant d'une opération d'offre publique, de fusion, de scission, d'absorption d'un fonds commun de placement par une société d'investissement à capital variable, de conversion, de division ou de regroupement, réalisée conformément à la réglementation en vigueur. Pour les échanges réalisés à compter 1er janvier 1992, cette exception concerne exclusivement les opérations de conversion, de division ou de regroupement réalisées conformément à la réglementation en vigueur

Texte du projet de loi**Texte adopté par
l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>I bis.- Sous réserve des dispositions du I, les gains nets retirés de la cession des parts ou actions de fonds communs de placement ou de sociétés d'investissement à capital variable, qui ne distribuent pas intégralement leurs produits et qui, à un moment quelconque au cours de l'année d'imposition, ont employé directement ou indirectement 50 p. 100 au moins de leurs actifs en obligations, en bons du Trésor ou en titres de créances négociables sur un marché réglementé, sont imposables dans les mêmes conditions lorsque le montant de ces cessions excède, par foyer fiscal, la moitié de la limite mentionnée au I.</p>	<p>—</p>	<p>« Art 92 B septies.- Le gain net imposable retiré de la cession de parts ou actions mentionnées au I bis de l'article 92 B réalisée du 1er octobre 1995 au 30 septembre 1996 peut, sur demande du contribuable, être exonéré lorsque le produit de la cession est investi dans le délai d'un mois dans l'acquisition d'un véhicule neuf immatriculé en France dans la catégorie des voitures particulières. Cette exonération s'applique dans la limite d'un montant de cession de 100.000F par contribuable pour l'ensemble de la période mentionnée précédemment.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Pour les opérations réalisées à compter du 1er janvier 1994, les dispositions du premier alinéa s'appliquent lorsque le montant des cessions excède, par foyer fiscal, 100 000 F par an.</p>	<p>—</p>	<p>« Lorsque l'exonération est demandée, les limites mentionnées aux I et I bis de l'article 92 B sont appréciées, pour l'imposition des autres gains nets réalisés au cours de la même année par le foyer fiscal, en faisant abstraction du montant de la cession correspondant à la plus-value ainsi exonérée. »</p>	<p>« Lorsque l'exonération est demandée, les limites mentionnées aux I et I bis de l'article 92 B sont appréciées, pour l'imposition des autres gains nets réalisés au cours de la même année par le foyer fiscal, en faisant abstraction du montant de la cession correspondant à la plus-value ainsi exonérée. »</p>
<p>Cette limite est fixée à 50 000 F pour les opérations réalisées à compter du 1er janvier 1995</p>	<p>—</p>	<p>« Lorsque le montant de la cession mentionnée à l'alinéa précédent excède celui de l'investissement, la fraction de la plus-value exonérée est déterminée selon le rapport existant entre le montant de l'investissement, retenu dans la limite de 100.000 F, et le montant de la cession. Pour l'année 1996, le montant de 100.000 F est diminué, le cas échéant, du montant des cessions réalisées en 1995 ayant ouvert droit au bénéfice de l'exonération.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur**Art 31 (code minier)**

Les titulaires de concessions de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux sont tenus de payer annuellement à l'Etat une redevance à taux progressif et calculée sur la production. Cette redevance est due rétroactivement au jour de la première vente des hydrocarbures extraits à l'intérieur du périmètre qui délimite la concession. Le quart du produit de cette redevance est versé à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.

.....
 Cette redevance ne s'applique pas aux gisements en mer.

Le barème de la redevance est, à compter du 1er janvier 1981, fixé comme suit :

Texte du projet de loi**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

« Un décret précise les modalités d'application du présent article, notamment les obligations déclaratives des contribuables et des intermédiaires. »

Art. 14 ter (nouveau)

I.- A compter du 1er janvier 1996, les taux de la redevance progressive des mines d'hydrocarbures prévue à l'article 31 du code minier, et applicables aux productions anciennes, sont fixés comme suit :

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification

Art. 14 ter (nouveau)

Supprimé.

Texte en vigueur

Huile brute :

- tranche de production annuelle de
50 000 à 100 000 tonnes :

productions anciennes : 14 %

- tranche de production annuelle de
100 000 à 300 000 tonnes :

productions anciennes : 17 %

Gaz :

- tranche de production annuelle
supérieure à 300 millions de mètres cubes :

productions anciennes : 20 %

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

*-pour l'huile brute 25 % de 50 000
à 100 000 tonnes et 35% au-delà de
100 000 tonnes.*

*-pour le gaz 35% au-delà de 300
millions de mètres cubes.*

*II - A compter du 1er janvier 1996,
les taux de base des redevances communale
et départementale des mines pour les hydro-
carbures sont portés*

*-en ce qui concerne le pétrole brut, à
29,00F pour la redevance communale et à
39,00F pour la redevance départementale
par tonne nette extraite.*

*-en ce qui concerne le gaz naturel, à
9,70F pour la redevance communale et à
19,60F pour la redevance départementale
par 1000 mètres cubes extraits.*

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Art. 279 (code général des impôts.)

La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,50 % en ce qui concerne

a. Les prestations relatives

Texte du projet de loi**Texte adopté par
l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission**

Art. additionnel après l'art. 14 ter

I Le a) de l'article 279 du code général des impôts, est complété par la phrase suivante :

"Ce taux s'applique également aux prestations exclusivement liées à l'état de dépendance des personnes âgées hébergées dans ces établissements et qui sont dans l'incapacité d'accomplir les gestes essentiels de la vie quotidienne."

Cette disposition s'applique aux prestations dont le fait générateur intervient à compter du 1er janvier 1996.

II. Les pertes de recettes résultant du I ci-dessus sont compensées par une majoration à due concurrence des droits de consommation sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 278 quinquies (code général des impôts)

La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux de 5,50 p. 100 en ce qui concerne les opérations d'achat, d'importation, d'acquisition intracommunautaire, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon, portant sur les appareillages pour handicapés visés aux chapitres 1er, à l'exception des chaussons intérieurs moués, 3, 4 pour ce qui concerne uniquement les aérateurs transtympaniques, 5 à 8 du titre II et aux titres III et IV du tarif interministériel des prestations sanitaires visé en application de l'article L. 314-1 du code de la sécurité sociale, ainsi que sur les équipements spéciaux, dénommés aides techniques, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget et qui sont conçus exclusivement pour les personnes handicapées en vue de la compensation incapacités graves.

Art additionnel après l'art. 14 ter

I L'article 278 quinquies du code général des impôts est complété par un deuxième alinéa ainsi rédigé :

"Le taux réduit de 5,5 % s'applique également aux opérations d'importation, d'acquisition intracommunautaire ou de livraison portant sur les ascenseurs et matériels assimilés, spécialement conçus pour les personnes handicapées et dont les caractéristiques sont fixées par arrêté du ministre de l'économie et des finances "

II Les pertes de recettes résultant du I ci-dessus sont compensées par une majoration à due concurrence des droits de consommation sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 1716 bis (code general des impôts)

Art. 15

Art. 15

Art. 15.

L'article 1716 bis du code general des impôts est modifié *comme suit*

L'article 1716 bis du code general des impôts est *ainsi* modifié

Alinea sans modification

1. Le premier alinea du I est ainsi rédigé

Alinea sans modification

Alinea sans modification

I - Tout heritier, donataire ou legataire peut acquitter les droits de succession par la remise d'oeuvres d'art, de livres, d'objets de collection ou de documents de haute valeur artistique ou historique

« Les droits de mutation a titre gratuit et le droit de partage peuvent être acquittés par la remise d'oeuvres d'art, de livres, d'objets de collection, de documents, de haute valeur artistique ou historique, ou de terrains situés dans les zones d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres définies a l'article L. 243-1 du code rural dont la situation ainsi que l'interêt ecologique ou paysager justifie la conservation a l'etat naturel »

« Les droits de mutation...

... ou d'immeubles situes...

Cette procedure exceptionnelle de reglement des droits est subordonnée a un agrement donne dans des conditions fixées par decret en Conseil d'Etat

La decision d'agrement fixe la valeur liberatoire qu'elle reconnaît aux biens offerts en paiement. La dation en paiement est parfaite que par l'acceptation par interesse de ladite valeur

naturel »

2. Le II est abrogé

Alinea sans modification

Alinea sans modification

II - La procedure de dation en paiement par remise d'oeuvres d'art, de livres, d'objets de collection ou de documents de haute valeur artistique ou historique prévue au I est applicable aux droits dus sur les mutations a titre gratuit entre vifs ainsi qu'au droit de partage

Texte en vigueur

Art. 39 *quinquies* H (code général des impôts)

I.- Les entreprises qui consentent des prêts à taux privilégié à des entreprises fondées par des membres de leur personnel et définies aux a à d ci-dessous, peuvent constituer en franchise d'impôt une provision spéciale.

.....
II-La provision spéciale constituée en franchise d'impôt ne peut excéder, pour un même salarié de l'entreprise prêteuse, ni la moitié des sommes effectivement versées au titre du prêt, ni la somme de 75.000 F.

Lorsque l'entreprise nouvelle ou reprise prend la forme d'une société, le plafond fixé à l'alinéa précédent est porté au double du montant de l'apport en capital réalisé par le fondateur dans la limite de 150.000 F.
.....

Texte du projet de loi

332

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 15 bis (nouveau).

Après le deuxième alinéa du II de l'article 39 *quinquies* H du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

« Les montants de 75 000 et 150 000 F mentionnés aux deux alinéas précédents sont portés respectivement à 150 000 et 300 000 F lorsque l'entreprise nouvelle ou reprise a son siège et l'ensemble de son activité et de ses moyens d'exploitation dans une zone de redynamisation urbaine définie par l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. »

Propositions de la Commission

Les pertes de recettes résultant du 1° ci-dessus sont compensées par une majoration à due concurrence des droits de consommation sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Art. 15 bis (nouveau).

Sans modification

Loi n° 95-115 du 4 février 1995.-. Art. 42

Des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en oeuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux.

Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones urbaines sensibles :

1. Les zones d'aménagement du territoire sont caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.

2. Les territoires ruraux de développement prioritaire recouvrent les zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils comprennent les zones de revitalisation rurale confrontées à des difficultés particulières.

3. Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine confrontées à des difficultés particulières et correspondant aux quartiers définis à l'alinéa précédent dans les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

C.- MESURES DIVERSES.

Art. 16.

Les organismes habilités à recueillir la participation des employeurs à l'effort de construction versent, chaque année, une contribution destinée au financement des aides à l'accession à la propriété. Cette contribution est affectée en recette du compte d'affectation spéciale n° 902-28 « Fonds pour l'accession à la propriété ». Elle est égale à 6,8% du total des sommes reçues l'année précédant l'année de taxation au titre des versements effectués par les employeurs en application de l'obligation prévue à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation et des remboursements des prêts consentis pour une durée de plus de trois années à l'aide desdits versements.

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

—

C.- MESURES DIVERSES.

Art. 16.

Sans modification.

Propositions de la Commission

—

C.- MESURES DIVERSES.

Art. 16.

Alinéa sans modification

Toutefois, les organismes visés au a) du 2° de l'article R. 313-9 du code de la construction et de l'habitation peuvent se libérer en tout ou partie de la contribution prévue à l'alinéa précédent en délivrant des avances prévues par l'article R. 317-1 du même code à des locataires logés dans des logements à usage locatif mentionnés aux articles L. 351-2 et L. 441-1 du même code, ou construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'aide personnalisée logement.

Art. L.961-12 (code du travail)

La validité des agréments délivrés aux fonds d'assurance formation mentionnés à l'article L. 961-9, aux organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation mentionnés au troisième alinéa (1°) de l'article L. 951-1, aux organismes de mutualisation mentionnés à l'article 30 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984) et aux organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 952-1 expire le 31 décembre 1995.

A compter de cette date, les organismes collecteurs paritaires susceptibles

La contribution est versée spontanément au comptable du Trésor du lieu du siège de l'organisme avant le 1^{er} juillet de chaque année. Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à cette contribution sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

Art. 16 bis (nouveau).

Il est institué pour 1996 une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat sur les excédents financiers de certains organismes paritaires collecteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L.961-12 du code du travail.

Dans le calcul du montant de la contribution, ces avances ne sont prises en compte que pour la part égale au montant du concours financier correspondant à la bonification que l'Etat aurait versée aux établissements de crédit s'ils avaient accordé lesdites avances, à l'exclusion de la marge.

Art. 16 bis (nouveau).

Sans modification.

Texte en vigueur

—

d'être agréés pour recevoir les contributions des employeurs prévues aux articles L. 951-1 et L. 952-1 du présent code et à l'article 30 de la loi de finances pour 1985 précitée ne peuvent avoir qu'une compétence nationale, interrégionale ou régionale

.....

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

—

A cet effet, est inséré dans le code du travail, un article L.961-13 ainsi rédigé :

"Art. L.961-13.- Un fonds national est habilité à gérer les excédents financiers dont peuvent disposer certains organismes collecteurs paritaires gérant les contributions des employeurs au financement du congé individuel de formation prévues à l'article L.931-20 et à la première phase du 1° du deuxième alinéa de l'article L.951-1.

"Les organisations syndicales interprofessionnelles de salariés et d'employeurs, représentatives au plan national, prennent toutes dispositions pour organiser ce fonds.

"Après agrément du ministre chargé de la formation professionnelle, le fonds prévu ci-dessus reçoit, dans le respect de son champ de compétence, les excédents financiers dont disposent les organismes collecteurs paritaires précités. L'affectation ultérieure de ces sommes à un organisme collecteur ne peut intervenir qu'après constatation d'un besoin de trésorerie. Le ministre chargé de la formation professionnelle désigne un commissaire du gouvernement auprès du fonds bénéficiant de

l'agrément susvisé.

"Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article, et notamment les conditions dans lesquelles les sommes reçues sont affectées aux organismes collecteurs. En l'absence de fonds agréé, ce décret détermine également les conditions dans lesquelles les organismes collecteurs paritaires sont tenus de déposer leurs disponibilités auprès d'un compte unique."

Le fonds ainsi créé est soumis en 1996 à une cotisation exceptionnelle au budget de l'Etat, égale à 60% de la différence entre, d'une part, le cumul des montants de la trésorerie des fonds au 31 décembre 1995 et des excédents financiers recueillis au 31 mars 1996 et, d'autre part, le montant des sommes versées à des organismes collecteurs, après constatation de leurs besoins de trésorerie, entre le 1er janvier et le 1er août 1996.

En l'absence de fonds agréé, la contribution est due par le gestionnaire du compte unique visé au dernier aliéna de l'article L.961-13 précité. La contribution est versée au comptable du Trésor du lieu du siège social de l'organisme gestionnaire du fonds ou du compte unique avant le 1er septembre 1996. Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et sanctions relatifs à cette contribution sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 1003-4 (code rural)</p> <p>Le budget annexe des prestations sociales agricoles comporte :</p> <p>1° En recettes :</p> <p>a) Les divers impôts, taxes et amendes qui lui sont affectés ;</p> <p>b) La fraction des cotisations dues par les assujettis affectées au service des prestations familiales, des assurances sociales et de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles ;</p> <p>c) Les subventions du fonds national de solidarité institué par l'article L. 815-3-1 du code de la sécurité sociale ainsi que la contribution du fonds institué par l'article L. 135-1 du même code dans les conditions prévues par l'article L. 135-2 du code précité;</p> <p>d).....</p> <p>2. En dépenses :</p> <p>a) Les versements destinés au paiement par les caisses des prestations familiales, des prestations des assurances sociales et des prestations de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles y compris les prestations versées en application des dispositions du livre IX du Code de la sécurité sociale ;</p> <p>b) (Abrogé)</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 17.</p> <p>I.- Le b) du 2° de l'article 1003-4 du code rural est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 17.</p> <p>Sans modification</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 17.</p> <p>Sans modification</p>
	<p>« b) Le remboursement de frais de personnels mis par les caisses de mutualité sociale agricole à la disposition des services</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>c) Le remboursement au budget général :</p> <p>- des deux tiers des dépenses de fonctionnement du service de l'inspection des lois sociales en agriculture ;</p>	<p>relevant du ministre chargé de l'agriculture et compétents en matière de protection sociale agricole ; »</p> <p>II.- Les dispositions du premier tiret du c) du 2° de l'article 1003-4 du code rural sont remplacées par les dispositions suivantes :</p> <p>« - Des dépenses de fonctionnement, dans la limite maximale des deux tiers desdites dépenses, des services relevant du ministre chargé de l'agriculture et compétents en matière de protection sociale agricole ; »</p>	<p>Art. 17 bis (nouveau).</p> <p>I. - Le a du 2° de l'article 1003-4 du code rural est ainsi rédigé :</p> <p>a) Les versements destinés au paiement par les caisses des prestations familiales, des prestations des assurances sociales et des prestations de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles y compris les prestations versées en application des dispositions du livre IX du code de la sécurité sociale et à l'exception des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants pour les ressortissants du régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles ; "</p> <p>II. - L'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale est complété par un 5° ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 17 bis (nouveau).</p> <p>Sans modification</p>
<p>Art. 1003-4 (code rural)</p> <p>(Cf Art 17 .)</p>			
<p>Art. L 135-2 (code de la sécurité sociale)</p> <p>Les dépenses prises en charge par le fonds visé à l'article L. 135-1 font l'objet de</p>			

Texte en vigueur

—

deux sections distinctes ainsi constituées :
Section 1 : Dépenses à titre permanent

1° Le financement des allocations aux personnes âgées mentionnées :

a) Au titre 1er du livre VIII, à l'exclusion de celle qui est versée au titre de l'article L. 815-3 ;

b) A l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1963 (n° 63-628 du 2 juillet 1963) portant maintien de la stabilité économique et financière ;

c) Au 1° de l'article 1110 du code rural ;

d) Au second alinéa de l'article L. 643-1 ;

2° Les dépenses attachées au service de l'allocation spéciale visée aux articles L. 814-1 et L. 814-3 et supportées par les régimes d'assurance vieillesse de base ;

3° Les sommes correspondant au service, par les régimes d'assurance vieillesse de base mentionnés au titre V du livre III, aux 1° et 2° de l'article L. 621-3 du présent code et à l'article 1024 du code rural :

a) Des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants ;

b) Des majorations de pensions pour conjoint à charge ;

4° Les sommes représentatives de la prise en compte par les régimes d'assurance vieillesse de base mentionnés au titre V du livre III, aux 1° et 2° de l'article L. 621-3 du

Texte du projet de loi

—

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—

Propositions de la Commission

—

présent code et à l'article 1024 du code rural, dans la durée d'assurance :

a) Des périodes de service national légal de leurs assurés ;

b) Des périodes pendant lesquelles les assurés ont bénéficié des allocations mentionnées aux articles L. 322-3, L. 351-3, L. 351-9 et L. 351-10 du code du travail, des allocations spéciales mentionnées au 2° de l'article L. 322-4 du même code et de l'allocation de préparation à la retraite mentionnée à l'article 125 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) ;

c) Des périodes de chômage non indemnisé visées au 3° de l'article L. 351-3 du présent code ;

Les sommes mentionnées au a et b du 4° sont calculées sur une base forfaitaire déterminée après avis des conseils d'administration des caisses des régimes d'assurance vieillesse de base concernées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les sommes mentionnées au c du 4° sont calculées sur une base forfaitaire déterminée par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget, après avis du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

5° Les sommes correspondant à la prise en compte par les régimes d'assurance vieillesse de base mentionnés au titre V du livre III, aux 1° et 2° de l'article L. 621-3 du présent code et à l'article 1024 du code ru-

"5° Les sommes correspondant au paiement par les organismes visés aux articles 1002 et 1142-8 du code rural des majorations des pensions accordées en fonction du nombre d'enfants aux ressortis-

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>ral des réductions de la durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes, définies à l'article L. 351-7-1 ci-après.</p> <p>Section 2 : Dépenses à titre exceptionnel</p> <p>Le remboursement échelonné à l'Etat, en capital et en intérêt, des sommes nécessaires à la prise en charge par celui-ci des avances accordées à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale telles qu'elles seront arrêtées au 31 décembre 1993.</p> <p>Art. 1003-4 (code rural)</p> <p>(cf Art. 17)</p>	<p>—</p> <p>Art. 18.</p> <p>I.- Pour chacune des années 1996, 1997 et 1998, la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation, la dotation élu local, la dotation globale d'équipement, la dotation générale de décentralisation, la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle, la dotation générale de décentralisation pour la Corse, la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors réduction pour embauche ou investissement), forment un ensemble</p>	<p>—</p> <p>sants du régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles".</p> <p>III. - Au c du 1° de l'article 1003-4 du code rural, les mots : "par l'article L.135-2 du code précité" sont remplacés par les mots : "par l'article L.135-2 du code précité, à l'exception de son 5°".</p> <p>Art. 18.</p> <p>I.- Sans modification.</p>	<p>—</p> <p>Art. 18.</p> <p>Réservé</p>

Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993.
Art 52

I.-Le montant de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements est fixé, pour l'exercice 1994, à 98 143,5 millions de francs.

.....
II.-A compter du projet de loi de finances initiale pour 1996, la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif

La dotation inscrite dans le projet de loi de finances initiale est arrêtée dans les conditions suivantes :

1°L'indice afférent à la dotation globale de fonctionnement de l'année en cours, ajusté le cas échéant afin de prendre en compte les derniers taux d'évolution connus sans toutefois que le taux d'évolution du

dont l'évolution globale, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, est égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances.

I bis (nouveau).- Pour l'application du I, le calcul de la dotation globale de fonctionnement à inscrire dans les projets de loi de finances pour 1996, 1997 et 1998 s'effectue à partir du montant de l'année précédente, tel qu'il ressort du 1° du II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993).

Texte en vigueur

produit intérieur brut puisse être négatif, est appliqué au montant définitif de la dotation globale de fonctionnement de l'année précédente

.....
Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 - Art. 6

.....
IV.- Il est institué une dotation compensant la perte de recettes résultant, pour les collectivités locales ou les groupements dotés d'une fiscalité propre, du paragraphe I de l'article 13, du paragraphe I de l'article 14 et du paragraphe I de l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 1982 (n° 82-540 du 28 juin 1982) ainsi que de l'article 1472 A *bis* du code général des impôts. Pour les fonds départementaux de la taxe professionnelle, cette dotation compense la perte de recettes résultant de l'article 1472 A *bis* du même code.

Les sommes destinées à compenser en 1987 la perte de recettes résultant, pour chaque collectivité locale ou groupement doté d'une fiscalité propre, du paragraphe I de l'article 13, du paragraphe I de l'article 14 et du paragraphe I de l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 1982 précitée sont celles définies respectivement au paragraphe II de l'article 13, au paragraphe II de l'article 14 et au paragraphe II de l'article 18 de la même loi.

La somme destinée à compenser en 1987 la perte de recettes, résultant, pour chaque collectivité locale ou groupement

Texte du projet de loi

II.- Au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), il est inséré avant le dernier alinéa un alinéa ainsi rédigé :

Texte adopté par l'Assemblée nationale

II.- Sans modification.

Propositions de la Commission

doté d'une fiscalité propre ou fonds départemental de la taxe professionnelle, de l'article 1472 A *bis* du code général des impôts est égale au montant de la diminution de 16% de la base imposable, prévue à cet article, multipliée par le taux de la taxe professionnelle de la collectivité, du groupement ou du fonds pour 1986.

A compter de 1992, la dotation instituée au premier alinéa du présent paragraphe, est actualisée en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes, tel que cet indice résulte des évaluations de la loi de finances initiale de l'année de versement, corrigé le cas échéant de l'incidence d'éventuels transferts de recettes liés à des transferts de compétences aux collectivités locales et territoriales, à d'autres personnes morales publiques ainsi qu'aux communautés européennes.

Toutefois, pour 1992 et les années suivantes, l'accroissement annuel résultant de l'application de l'alinéa précédent est affecté jusqu'à concurrence d'un montant au plus égal à 300 millions de francs, la première année, 600 millions de francs et 1 milliard de francs les deux années suivantes au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle prévu par l'article 1648 A *bis* du code général des impôts.

L'application de l'alinéa précédent ne peut réduire la compensation perçue par :

a) Les communes qui remplissent, au titre de l'année précédente, les condi-

Texte en vigueur

tions d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine prévue au titre de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 ;

b) Les communes qui ont bénéficié, au titre de l'année précédente, d'une attribution du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France institué par l'article 14 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 précitée.

En 1995, la compensation versée aux communes progresse comme l'indice prévisionnel du prix de la consommation des ménages (hors tabac) figurant dans la projection économique annexée au projet de loi de finances. La différence avec le montant résultant de l'application du quatrième alinéa est affectée au fonds national de péréquation institué à l'article 1648 B *bis* du code général des impôts.

Texte du projet de loi

« Pour chacune des années 1996, 1997 et 1998, le taux d'évolution de la dotation instituée au premier alinéa du présent paragraphe est celui qui permet, compte tenu du montant total des autres dotations à structure constante, de respecter la norme d'évolution fixée au I de l'article 18 de la loi de finances pour 1996 (n° ...du.....).

Art. 19.

La section III de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est modifiée *comme suit* :

Texte adopté par l'Assemblée nationale

La section III de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.....

.....et l'Etat est *ainsi* modifiée:

Propositions de la Commission

Art. 19.

Réservé

(Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 - Art. 103)

La dotation globale d'équipement des communes comprend deux parts dont les montants respectifs sont déterminés chaque année par décret, pris après avis du comité des finances locales.

La première part est répartie, dans les départements métropolitains, entre les communes de plus de 2 000 habitants, les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants éligibles au concours particulier institué par l'article L 234-13 du code des communes, qui ont exercé l'option en faveur de la première part en application des septième et huitième alinéas du présent article, les syndicats intercommunaux, les communautés urbaines, les districts et les autres groupements de communes de plus de 2 000 habitants, à l'exception des communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2 001 et 10 000 habitants qui ont exercé l'option en faveur de la seconde part en application du septième alinéa du présent article ainsi que les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Dans les départements d'outre-mer, la première part est répartie entre les communes et groupements de communes de plus de 7 500 habitants, à l'exception des communes et groupements dont la population est comprise entre 7 501 et 35 000 habitants qui ont exercé l'option prévue au septième alinéa du présent article.

I.- L'article 103 de la loi susvisée est ainsi rédigé :

« La dotation globale d'équipement des communes est répartie, après constitution d'une quote-part au profit des collectivités visées à l'article 104-1, entre les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 10 000 habitants dans les départements métropolitains et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer.

Les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la dotation.

Les syndicats mentionnés au premier alinéa de l'article 103-6 ne sont pas compris dans la répartition prévue par le présent article.

Pour 1996, la dotation globale d'équipement des communes s'élève à 2 198,8 millions F en autorisations de programme et crédits de paiement. Elle comprend une quote-part constituée au profit des collectivités mentionnées à l'article 104-1, dont le montant est fixé à 35,8 millions F. Ces deux montants évoluent chaque année dans les conditions prévues à l'article 108.

Sont ouverts en outre, en 1996, 972 millions F en autorisations de programme et

I.- L'article 103 est ainsi rédigé :

« Art. 103.- La dotation globale....

..... entre les communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants.....

....dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de moins de 20 000 habitants et entre les groupements de communes dont la population n'excède pas 35 000 habitants.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

—

La seconde part est répartie dans les départements métropolitains entre les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants ainsi que les communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2 001 et 10 000 habitants, qui ont exercé l'option prévue au septième alinéa du présent article, à l'exception des communes et des groupements de communes de moins de 2 000 habitants bénéficiant du concours particulier institué par l'article L. 234-13 du code des communes et qui ont opté en faveur de la première part en application du septième alinéa du présent article.

Dans les départements d'outre-mer, la seconde part est répartie entre les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 7 500 habitants ainsi que les communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 7 501 et 35 000 habitants, qui ont exercé l'option prévue au septième alinéa du présent article.

Les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la seconde part de la dotation globale d'équipement mentionnée ci-dessus.

Dans le délai de trois mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, les communes et groupements de communes dont la population est com-

Texte du projet de loi

—

821 millions F en crédits de paiement pour l'achèvement des opérations antérieures au titre de la première part de la dotation globale d'équipement des communes. »

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

prise entre 2 001 et 10 000 habitants dans les départements métropolitains et entre 7 500 et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer peuvent renoncer au bénéfice des attributions de la première part de la dotation globale d'équipement des communes, pour bénéficier des subventions versées au titre de la seconde part. Dans les mêmes conditions, les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants, éligibles au concours particulier institué par l'article L. 234-13 du code des communes, peuvent renoncer au bénéfice des subventions versées au titre de la seconde part pour bénéficier des attributions de la première part de la dotation globale d'équipement des communes. Cette décision prend effet au 1^{er} janvier de l'année suivante. Elle ne peut être remise en cause que dans le délai de trois mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, par une nouvelle décision prenant effet au 1^{er} janvier de l'année suivante.

Les groupements de communes disposent de trois mois, après la date de leur création, pour bénéficier des facultés d'option prévues par le précédent alinéa. Au cours de la période séparant cette date de la date d'effet de leur décision d'option, et sous réserve des dispositions de l'article 103-5, les groupements relèvent de la part déterminée par l'importance de leur population.

Dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, l'ensemble des communes et grou-

*Texte du projet de loi**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**Propositions de la Commission*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>pements de communes bénéficient des attributions de la première part. Les dispositions de l'alinéa précédent ne leur sont pas applicables.</p> <p>Les syndicats et la commune mentionnés au premier alinéa de l'article 103-6 ne sont pas compris dans la répartition prévue par le présent article.</p> <p>(Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 - Art. 103-3)</p> <p>Les modalités de calcul du montant de la fraction de la seconde part de la dotation globale d'équipement afférente aux communes, déléguée au représentant de l'Etat dans chaque département, sont fixées par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte notamment du nombre de communes de chaque département susceptibles de bénéficier de cette seconde part, ainsi que de l'importance de leur population, de la</p>	<p>—</p> <p>II.- L'article 103-3 de la loi susvisée est modifié <i>comme suit</i> :</p> <p>1°.- Avant le premier alinéa est inséré l'alinéa suivant :</p> <p>« Un préciput est constitué au profit des groupements par application aux crédits résultant des dispositions du premier alinéa de l'article 103, du rapport entre le montant, pour la dernière année connue, des investissements réalisés par les groupements bénéficiaires et le montant total, pour la même année, des investissements réalisés par l'ensemble des communes et groupements bénéficiaires. »</p> <p>2°.- Aux premier et deuxième alinéas, les mots « de la seconde part » sont supprimés et les mots « de cette seconde part » sont remplacés par les mots « de cette dotation ».</p>	<p>—</p> <p>II.- L'article 103-3 est <i>ainsi</i> modifié:</p> <p>1°.- <i>Il est inséré un alinéa ainsi rédigé</i> :</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>2°.- Sans modification</p>	<p>—</p>

voirie classée dans leur domaine public, sa longueur étant doublée en zone de montagne, et de leur potentiel fiscal.

Les crédits de la fraction de la seconde part de la dotation globale d'équipement afférente aux groupements sont délégués aux représentants de l'Etat dans les départements proportionnellement au montant des investissements réalisés la dernière année connue par l'ensemble des groupements de chaque département bénéficiaire de cette seconde part.

L'ensemble des crédits mentionnés aux deux alinéas précédents est attribué par le représentant de l'Etat dans le département aux différents bénéficiaires mentionnés à l'article 103 sous forme de subventions pour la réalisation d'une opération déterminée.

Ces subventions doivent leur être notifiées en totalité au cours du premier trimestre de l'année civile ; dès réception de la notification, les communes peuvent engager les travaux auxquels se rapportent les subventions.

(Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 - Art. 103-4)

Dans chaque département, il est institué auprès du représentant de l'Etat une

3°.- Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« L'ensemble des crédits mentionnés aux deux précédents alinéas est attribué par le représentant de l'Etat dans le département aux différents bénéficiaires mentionnés à l'article 103, sous la forme de subventions pour la réalisation d'une opération déterminée correspondant à une dépense réelle directe d'investissement. »

III.- L'article 103-4 de la loi susvisée est modifié comme suit :

1°.- Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Dans chaque département, il est institué auprès du représentant de l'Etat une

3°- Sans modification

III.-L'article 103-4 est ainsi modifié:

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>commission composée :</p> <p>1° Des représentants des maires des communes concernées dont la population n'excède pas 2 000 habitants.</p> <p>2° Des représentants des maires des communes ayant exercé l'option mentionnée au septième alinéa de l'article 103 ;</p> <p>3° Des représentants des présidents de groupements de communes concernés dont la population n'excède pas 2 000 habitants ou qui ont exercé l'option prévue à l'article 103.</p> <p>Dans les départements d'outre-mer, le seuil de population mentionné aux 1° et 3° ci-dessus est de 7 500 habitants.</p> <p>Pour chacune de ces catégories, les membres de la commission sont désignés par l'association des maires du département.</p> <p>Si, dans le département, il n'existe pas d'association de maires ou s'il en existe plusieurs, les membres de la commission sont élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par trois collèges regroupant respectivement les maires ou les présidents de groupements de communes appartenant à chacune des trois catégories mentionnées aux 1°, 2° et 3° ci-dessus.</p> <p>Les représentants des maires élus ou désignés en application du 1° ci-dessus doivent détenir la majorité des sièges au sein de la commission.</p>	<p>commission composée :</p> <p>1° des représentants des maires des communes dont la population n'excède pas 10 000 habitants ;</p> <p>2° des représentants des présidents des groupements de communes dont la population n'excède pas 10 000 habitants.</p> <p>2°.- Le deuxième alinéa est ainsi rédigé : « Dans les départements d'outre-mer, les seuils de populations mentionnés aux 1° et 2° ci-dessus sont fixés à 35 000 habitants. »</p> <p>3°.- Au quatrième alinéa, le mot « trois » est remplacé par le mot « deux » et les mots « 1°, 2° et 3° » sont remplacés par les mots « 1° et 2° ».</p>	<p>1° des représentants des maires des communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants ;</p> <p>2° des représentants des présidents des groupements de communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants.</p> <p>2°.- Sans modification</p> <p>3°.- Sans modification</p>	

A chacune de ses réunions, la commission désigne un bureau de séance. Le secrétariat de la commission est assuré par les services du représentant de l'Etat dans le département. Le secrétaire général de la préfecture assiste aux travaux de la commission.

Le mandat des membres de la commission expire à chaque renouvellement général des conseils municipaux.

La commission fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles.

Le représentant de l'Etat, dans le département arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de l'aide de l'Etat qui leur est attribuée. Il en informe la commission ainsi que la conférence départementale d'harmonisation des investissements instituée par l'article 18 de la présente loi.

La commission prévue par le présent article n'est pas instituée dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

4°.- Le dixième alinéa est complété par les mots « ainsi que dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ».

4°.- Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>(Loi 83-8 du 7 janvier 1983 - Art. 104-1)</p> <p>Les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte, ainsi que les groupements, bénéficient d'une quote-part de la dotation globale d'équipement des communes dont le montant est calculé par application au montant total de la dotation globale d'équipement des communes du rapport, majoré de 20%, existant entre la population de chacune des collectivités et établissements publics intéressés et la population nationale, telle qu'elle résulte du dernier recensement de population. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de répartition de cette quote-part entre les communes et les groupements concernés.</p>	<p>5°.- Après le dixième alinéa est inséré l'alinéa suivant :</p> <p>« Les attributions perçues dans chaque département par les communes et les groupements de communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants ne pourront être inférieures à 25% du montant de l'enveloppe visée au quatrième alinéa de l'article 103-3 ni supérieures à 35% du montant de cette enveloppe. »</p> <p>IV.- La première phrase du premier alinéa de l'article 104-1 de la loi susvisée est rédigée <i>comme suit</i> :</p> <p>« Les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte ainsi que leurs groupements bénéficient de la quote-part de la dotation globale d'équipement des communes mentionnée à l'article 103. »</p>	<p>5°.- Après le dixième alinéa <i>il est inséré un alinéa ainsi rédigé</i> :</p> <p>IV.- La première phrase du premier alinéa de l'article 104-1 est <i>ainsi</i> rédigée:</p> <p>Alinéa sans modification</p>	
<p>(Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 -</p>	<p>V.- Au premier alinéa de l'article 106 bis de la loi susvisée, les mots</p>	<p>V.- Au premier alinéa... ...106 bis, les mots</p>	

Texte en vigueur

Art. 106 bis)

La première part de la dotation globale d'équipement mentionnée à l'article précédent est répartie chaque année entre les départements, leurs groupements, les syndicats à caractère administratif associant des communes ou groupements de communes et un ou plusieurs départements ou régions, ainsi que les services départementaux d'incendie et de secours, après consultation du comité des finances locales, à raison de :

75% au plus, au prorata des dépenses réelles directes d'investissement de chaque département, groupement de départements, syndicats à caractère administratif regroupant des communes ou groupements de communes et un ou plusieurs départements ou régions.

20% au plus, au prorata de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental ; la longueur de la voirie située en zone de montagne est doublée. Lorsque les départements métropolitains assument la charge financière de la liaison maritime entre les îles comprises dans leur territoire et leur partie continentale, la distance séparant le littoral des ports insulaires, affectée d'un coefficient multiplicateur, est ajoutée à la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental. Ce coefficient est fixé par décret en Conseil d'Etat, après consultation du comité des finances locales.

Texte du projet de loi

« et le centre national de la fonction publique territoriale » sont remplacés par les mots « , les centres de gestion et le centre national de la fonction publique territoriale ».

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

« et les centres de gestion et le centre national de la fonction publique territoriale », sont insérés après les mots: »services départementaux d'incendie et de secours ».

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

—
 (Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 -
 Art. 103-1)

Pour la fixation du montant des crédits de la dotation globale d'équipement affectés à chacune des deux parts mentionnées à l'article 103, un préciput est constitué au profit des groupements, après prélèvement de la dotation prévue au premier alinéa de l'article 104-1. La part de ce préciput dans la dotation globale d'équipement des communes est égale au rapport entre le montant, pour la dernière année connue, des investissements réalisés par les groupements et le montant total pour la même année des investissements réalisés par l'ensemble des communes et groupements.

Le montant de ce préciput est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement proportionnellement au montant des investissements réalisés par les groupements susceptibles de bénéficier de la première ou de la seconde part de la dotation.

Le montant des crédits restant est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement pour 50% au profit de la première part et pour 50% au profit de la seconde part. Ces proportions sont révisées à l'issue de chaque période d'exercice du droit d'option prévue à l'article 103.

Le montant des crédits affectés à chacune des deux parts en application des dispositions de l'alinéa précédent est ensuite augmenté des crédits correspondant aux groupements par application des dis-

Texte du projet de loi

—
 VI.- Les articles 103-1, 103-2 et 103-5 de la loi *susvisée* sont supprimés.

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

—
 VI.- Les articles 103-1, 103-2 et 103-5 de la loi sont *abrogés*.

Propositions de la Commission

—

positions du deuxième alinéa du présent article.

(Art. 103-2)

Les crédits affectés à la première part de la dotation globale d'équipement des communes sont répartis chaque année, après prélèvement d'une fraction affectée aux majorations prévues au deuxième alinéa, entre l'ensemble des bénéficiaires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 103 au prorata des dépenses d'investissement qu'ils réalisent directement telles qu'elles sont définies par décret en Conseil d'Etat.

La fraction des crédits mentionnés à l'alinéa ci-dessus, dont le montant est défini chaque année par décret, pris après avis du comité des finances locales, sert à majorer la dotation des communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 20% au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et dont l'effort fiscal est supérieur d'au moins 20% à l'effort fiscal moyen des communes du même groupe démographique et des communes remplissant les conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-14-1 du code des communes, ainsi que la dotation revenant aux communautés urbaines, aux districts et aux autres groupements de communes bénéficiaires des crédits de la première part. Le montant de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal et le taux de la

Texte en vigueur

majoration au titre des groupements sont fixés par décret.

L'effort fiscal d'une commune membre d'un groupement de communes est calculé en ajoutant au taux de chacune de ses propres taxes communales ceux appliqués aux bases respectives desdites taxes par le groupement auquel elle appartient.

(Art. 103-5)

Les opérations ou tranches d'opérations en cours à la date de chaque renouvellement général des conseils municipaux ou à la date d'effet des options prévues par le huitième alinéa de l'article 103, lorsqu'elles ont été entreprises par des communes ou des groupements bénéficiant jusqu'alors de la première part de la dotation globale d'équipement, peuvent faire l'objet, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, de l'attribution d'une subvention au titre de la seconde part prévue à l'article 103-3, si ces communes ou groupements cessent de relever de la première part.

En aucun cas les opérations ou tranches d'opérations en cours lors d'un renouvellement général des conseils municipaux ou à la date d'effet des options prévues par le huitième alinéa de l'article 103, ne peuvent bénéficier de la première part de la dotation globale d'équipement lorsqu'elles ont auparavant donné lieu à l'attribution d'une subvention prévue à l'article 103-3.

Texte du projet de loi**Texte adopté par
l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission**

Texte en vigueur**Texte du projet de loi****Texte adopté par
l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission**

(Loi n° 88-1193 du 29 décembre 1988 -
Art. 42)

I.- A compter du 1^{er} janvier 1997, les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant, aux dépenses réelles d'investissement définies par décret en Conseil d'Etat, un taux de compensation forfaitaire égal au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'article 278 du code général des impôts, calculé en dedans du prix et arrondi à la troisième décimale inférieure, diminué de 0,905 point.

Les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée versées au titre des dépenses d'investissement effectuées par les communautés de communes et les communautés de villes à compter du 1^{er} août 1995 sont calculées sur la base du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée fixé, à compter de la même date, par l'article 278 du code général des impôts.

.....
Art. L. 234-7 (code des communes)

Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire qui, après avoir été, le cas échéant, révisée en application des dispositions de l'article L. 234-8, progresse chaque

Art. 20.

I.- le I de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) est ainsi rédigé :

« Jusqu'en 1996, les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement, définies par décret en Conseil d'Etat, un taux de compensation forfaitaire de 15,682%. Le taux est fixé à 15,360% en 1997 et à 16,176% à compter de 1998.

II.- Un taux de compensation forfaitaire de 17,081% est applicable aux dépenses d'investissement éligibles réalisées par les communautés de communes et les communautés de villes pendant les mois d'août 1995 à décembre 1996. A compter de 1997, le taux applicable est de 16,176%.»

Art. 21.

L'article L. 234-7 du code des communes est complété par la disposition suivante :

Art. 20.

Le I de l'article 42...

...est ainsi rédigé :

« I.- Jusqu'en 1996,...

... à compter de

1998.

"Un taux de compensation....

...est de 16,176%.»

Art. 21.

L'article L. 234-7 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Art. 20.

Sans modification

Art. 21.

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

—

année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. Pour 1994, le montant de cette dotation est égal à la somme des dotations reçues en 1993 en application des articles L. 234-2, L. 234-4, L. 234-10 et, le cas échéant, des articles L. 234-14-2, L. 234-19-1 et L. 234-19-2 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

La dotation forfaitaire comprend également les sommes reçues en 1993 au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques et au titre de la dotation particulière au profit des villes assumant des charges de centralité, en application des articles L. 234-13 et L. 234-14 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée. Ces sommes sont identifiées au sein de la dotation forfaitaire. Elles progressent chaque année selon les modalités prévues au dernier alinéa.

Les groupements de communes qui percevaient au lieu et place des communes constituant le groupement des dotations prévues à l'article L. 234-13, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée, continuent à les percevoir. Pour 1994, le montant de ces dotations est égal à la somme reçue en 1993. A compter de 1995, ce montant pro-

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

—
gresse chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

Texte du projet de loi

—
« La dotation forfaitaire de l'ensemble des communes est majorée de 67,5 millions F, répartis au prorata de la population prise en compte au titre de 1995. Les années suivantes, cette majoration évolue selon les modalités prévues au premier alinéa. »

II.- RESSOURCES AFFECTÉES.

Art. 22.

Sous réserve des dispositions de la présente loi, les affectations résultant de budgets annexes et comptes spéciaux ouverts à la date du dépôt de la présente loi sont confirmées pour l'année 1996.

Art. 23.

Le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés réalisées à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital social d'une entreprise du secteur public, ainsi que le reversement par l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (E.R.A.P.), sous toutes ses formes, du produit de cession de titres de la société Elf-Aquitaine par l'E.R.A.P., sont versés en recettes du compte d'affectation spéciale n° 902-24 dans la limite des 16,5 premiers

361

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—
Alinéa sans modification

II.- RESSOURCES AFFECTÉES.

Art. 22.

Sans modification.

Art. 23.

Sans modification.

Propositions de la Commission

—
« En 1996, la dotation forfaitaire de l'ensemble des communes est majorée de 67,5 millions de francs, répartis au prorata de leur population. Les années suivantes,...

...au premier alinéa. »

II.- RESSOURCES AFFECTÉES.

Art. 22.

Sans modification

Art. 23.

Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 1609 viciés (code général des impôts)

milliards de francs et au-delà en recettes du compte d'affectation spéciale n° 902-27.

Art. 24.

Art. 24.

Art. 24.

Les taux de la taxe sur les huiles instituée au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles par l'article 1609 viciés du code général des impôts sont fixés comme suit :

Sans modification.

Sans modification

II.- Les taux de la taxe sont fixés comme suit :

	Franc par kilo- gramme	Franc par litre
Huile d'olive	0,917	0,826
Huiles d'arachide et de maïs ..	0,826	0,752
Huiles de colza et de pépins de raisin	0,423	0,385
Autres huiles végétales fluides et huiles d'animaux marins dont le commerce et l'utilisation ne sont pas soumis aux règles internationales ou nationales relatives aux espèces protégées	0,720	0,629
Huiles de coprah et de pal- miste	0,550	-
Huile de palme	0,503	-
Huiles d'animaux marins dont le commerce et l'utilisation sont soumis aux règles inter- nationales ou nationales rela- tives aux espèces protégées ...	0,917	-

	Franc par kilo- gramme	Franc par litre
Huile d'olive	0,936	0,843
Huiles d'arachide et de maïs ..	0,843	0,768
Huiles de colza et de pépins de raisin	0,432	0,393
Autres huiles végétales fluides et huiles d'animaux marins dont le commerce et l'utilisation ne sont pas soumis aux règles internationales ou nationales relatives aux espèces protégées	0,735	0,642
Huiles de coprah et de pal- miste	0,562	-
Huile de palme	0,514	-
Huiles d'animaux marins dont le commerce et l'utilisation sont soumis aux règles inter- nationales ou nationales rela- tives aux espèces protégées ...	0,936	-

Texte en vigueur

—
Art. 1609 octodecies

(code général des impôts)

Il est attribué au budget annexe des prestations sociales agricoles le produit d'une taxe sur les betteraves livrées à la sucrerie ou à la distillerie. Le taux de cette taxe est fixé à 4% du prix de base à la production des betteraves. Ce taux peut être réduit par décret dans la mesure où cette réduction n'affecte pas l'équilibre financier du budget annexe des prestations sociales agricoles.

La taxe est due par le producteur et acquittée pour son compte par les industriels et transformateurs auxquels les betteraves sont livrées.

Cette taxe est perçue sur les betteraves qui sont directement exportées, qui font l'objet d'une livraison exonérée en vertu du I de l'article 262 *ter* ou d'une livraison dans un lieu situé dans un autre Etat membre de la Communauté économique européenne en application de l'article 258 A.

Art. 1697 (code général des impôts)

Les impositions énumérées ci-après sont recouvrées et les infractions réprimées selon les modalités et sous le bénéfice des sûretés prévues en matière de taxe sur la valeur ajoutée, par l'Administration

Texte du projet de loi

—
Art. 25.

I.- L'article 1609 *octodecies* et le 7^o de l'article 1697 du code général des impôts sont abrogés.

363

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—
Art. 25.

Sans modification.

Propositions de la Commission

—
Art. 25.

Sans modification

Texte en vigueur

chargée de les percevoir :

.....

7° Taxe sur les betteraves (art. 1609 *octodecies*) ; cette taxe est, toutefois, acquittée les 31 mars et 30 septembre de chaque année ;

.....

Art. 1618 *octies* (code général des impôts)

I.- Il est institué au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles une taxe sur les céréales librées par les producteurs aux collecteurs agréés. Toutefois, sont exclues les céréales de consommation courante échangées contre les céréales de semences certifiées dans la limite d'un plafond fixé par décret ainsi que, à compter de la campagne 1991-1992, les quantités de céréales contenues dans les aliments acquis par les producteurs-éleveurs pour la nourriture animale.

Les montants de cette taxe s'établissent comme suit, en francs par tonne :

- pour le blé tendre : 4,45 F ;
- pour le blé dur : 4,75 F ;
- pour l'orge : 4,25 F ;
- pour le seigle : 4,45 F ;
- pour le maïs : 4,00 F ;
- pour l'avoine : 4,95 F ;
- pour le sorgho : 4,25 F ;
- pour le triticale : 4,45 F.

Texte du projet de loi

II.- Les articles 1618 *octies* et 1618 *nonies* du code général des impôts sont abrogés à compter de la campagne 1996-1997.

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

—

La taxe est perçue par les services de l'Etat auprès des collecteurs agréés. Elle est constatée, recouvrée, contrôlée et poursuivie selon les règles et sous les garanties et sûretés en matière de contributions indirectes.

Art. 1618 *nonies* (code général des impôts)

Il est institué au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles une taxe, à la charge des producteurs de colza, navette et tournesol, portant sur les quantités livrées aux intermédiaires agréés.

Le montant de cette taxe est fixé à 9,35 F par tonne de colza et de navette et à 11,25 F par tonne de tournesol.

La taxe est perçue par les services de l'Etat auprès des intermédiaires agréés. Elle est constatée, recouvrée, contrôlée et poursuivie selon les règles et sous les garanties et sûretés prévues en matières de contributions indirectes.

Texte du projet de loi**Texte adopté par
l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 302 <i>bis</i> K (code général des impôts)</p> <p>I.- A compter du 1^{er} janvier 1992, une taxe de sécurité et de sûreté au profit du budget annexe de l'aviation civile est due par les entreprises de transport public aérien. Elle est ajoutée au prix demandés aux passagers.</p> <p>La taxe est exigible pour chaque vol commercial. Elle est assise sur le nombre de passagers embarquant en France selon le tarif suivant :</p> <p>17 F par passager embarqué à destination d'un territoire étranger ; 10 F par passager embarqué vers d'autres destinations.</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 26.</p> <p>A l'article 302 <i>bis</i> K du code général des impôts, les tarifs de « 10F » et « 17 F » sont remplacés respectivement par les tarifs de « 11 F » et « 18 F ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 26.</p> <p>Sans modification</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 26.</p> <p>Sans modification</p>
<p>Art. 302 <i>bis</i> Z (code général des impôts)</p> <p>A compter du 15 janvier 1995, il est institué une taxe due par les entreprises de transport public aérien sur le nombre de passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale, quelle que soit leur destination. Cette taxe s'ajoute aux prix demandés aux passagers.</p> <p>Son tarif est de 4 F par passager.</p>	<p>Art. 27.</p> <p>Au deuxième alinéa de l'article 302 <i>bis</i> Z du code général des impôts, le tarif de « 4 F » est remplacé par le tarif de « 3 F ».</p>	<p>Art. 27.</p> <p>Sans modification</p>	<p>Art. 27.</p> <p>Sans modification</p>

Texte en vigueur**Texte du projet de loi****Texte adopté par
l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission**

Art. 302 bis ZB (code général des impôts)

Il est institué une taxe due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers.

Le tarif de la taxe est fixé à 2 centimes par kilomètre parcouru.

Art. L122-4 (code de la voirie routière)

L'usage des autoroutes est en principe gratuit.

Toutefois, peuvent être concédées par l'Etat soit la construction et l'exploitation d'une autoroute, soit l'exploitation d'une autoroute, ainsi que la construction et l'exploitation de ses installations annexes telles qu'elles sont définies au cahier des charges.

La convention de concession et le cahier des charges sont approuvés par décret en Conseil d'Etat.

Ces actes peuvent autoriser le concessionnaire à percevoir des péages en vue d'assurer le remboursement des avances et des dépenses de toute nature faites par l'Etat et les collectivités ou établissements publics, l'exploitation et, éventuellement, l'entretien et l'extension de l'autoroute, la

Art. 28.

Au deuxième alinéa de l'article 302 bis ZB du code général des impôts, le tarif de « 2 centimes » est remplacé par le tarif de « 4 centimes ».

Art. 28.

Sans modification

Art. 28.

I.-Au deuxième alinéa...

... de « 4 centimes ».

II.- Dans le quatrième alinéa de l'article L 122-4 du code de la voirie routière, après les mots : « l'entretien et l'extension de l'autoroute, » insérer les mots: « le paiement des charges et prélèvements de toute nature »

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire.</p>	<p>Art. 29.</p> <p>L'article 1647 du code général des impôts est complété par un paragraphe VI ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 29.</p> <p>Sans modification</p>	<p>Art. 29.</p> <p>Sans modification</p>
<p>Art. 1647 (code général des impôts)</p> <p>I.- Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat effectue un prélèvement sur le montant :</p> <p>De la taxe locale d'équipement visée à l'article 1585 A ;</p> <p>Des droits, taxes, redevances et autres impositions visés au II de l'article 1635 <i>ter</i>.</p> <p>Le taux de ce prélèvement est fixé à 4% du montant des recouvrements.</p> <p>II.- Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat effectue un prélèvement sur le produit de la cotisation incluse dans la taxe sur la valeur ajoutée en vertu de l'article 1609 <i>septdecies</i>. Le taux de ce prélèvement et les modalités de remboursement sont fixés par le ministre de l'économie et des finances.</p> <p>III.- Pour frais de recouvrement, l'Etat effectue un prélèvement sur les cotisations perçues au profit des organismes de sécurité sociale soumis au contrôle de la cour des comptes, dans les conditions déterminées par les articles L. 154-1 et L. 154-2 du code de la sécurité sociale. Le taux de ce prélèvement et les modalités de remboursement sont fixés par arrêté du ministre de l'économie et des finances.</p> <p>IV.- Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat effectue un</p>			

Texte en vigueur

prélèvement de 2,5% sur le montant de la contribution sur les produits sanguins labiles mentionnés à l'article 1609 *tervicies*.

V.- L'Etat perçoit au titre de frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvements et de non-valeurs un prélèvement de :

a) 2,50% en sus du montant des taxes et droits départementaux mentionnés à l'article 1594 A. Ce prélèvement est recouvré en négligeant les centimes ;

b) 2,50% en sus du montant de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur mentionnée aux articles 1599 C et 1599 *nonies*. Le taux est porté à 3% à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1^{er} décembre 1993. Ce prélèvement est perçu dans les conditions fixées à l'article 1599 I et au deuxième alinéa de l'article 1599 *nonies*.

Texte du projet de loi

« VI.- Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat effectue un prélèvement de 1% sur le montant des taxes mentionnées aux articles 302 *bis* ZA et 302 *bis* ZB ».

Cette disposition s'applique aux taxes acquittées à compter du 1^{er} janvier 1996.

Art. 30.

Le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes est évalué pour l'exercice 1996 à 89 milliards F.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 30.

Sans modification

Propositions de la Commission

Art. 30.

Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. L 69-1 (code du domaine de l'Etat)

Les ventes mentionnées à l'article L. 68 ne peuvent être réalisées à un prix inférieur à la valeur vénale des biens cédés.

Toutefois, les biens autres que les véhicules automobiles et dont la valeur n'excède pas un plafond fixé par arrêté du ministre chargé du domaine peuvent être cédés gratuitement à des Etats étrangers dans le cadre d'une action de coopération.

Art. 30. bis (nouveau)

L'article L 69-1 du code du domaine de l'Etat est complété par un alinéa ainsi rédigé:

« De même, les biens meubles, autres que les véhicules automobiles, et dont la valeur unitaire n'excède pas un plafond fixé par arrêté du ministre chargé du domaine, peuvent être cédés gratuitement à des associations relevant de la loi de 1901 visées au 2 de l'article 238 bis du code général des impôts et dont les ressources sont affectées à des oeuvres d'assistance, notamment à la redistribution gratuite de biens meubles aux personnes les plus défavorisées. Lesdites associations ne pourront procéder à la rétrocession, à titre onéreux, des biens ainsi alloués à peine d'être exclues du bénéfice des présentes mesures. »

Art. 30. bis (nouveau)

Sans modification

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Art. 31.

I.- Alinéa sans modification

		(En millions de francs)					Plafond des charges à caractère temporaire	Solde
	Ressources		Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses militaires	Total des dépenses à caractère définitif		
<i>A. - Opérations à caractère définitif</i>								
Budget général								
Ressources brutes	1.520.952	Dépenses brutes	1.472.032					
<i>A déduire</i> : Remboursements et dégrèvements d'impôts	241.114	<i>A déduire</i> : Remboursements et dégrèvements d'impôts	241.114					
Ressources nettes	1.279.838	Dépenses nettes	1.230.918	84.213	241.447	1.556.578		
Comptes d'affectation spéciale	44.621		15.563	28.994	"	44.557		
Totaux du budget général et des comptes d'affectation spéciale	1.324.459		1.246.481	113.207	241.447	1.601.135		
Budgets annexes								
Aviation civile	7.661		5.839	1.822		7.661		
Journaux officiels	860		808	52		860		
Légion d'honneur	121		104	17		121		
Ordre de la Libération	4		3	1		4		
Monnaies et médailles	765		721	44		765		
Prestations sociales agricoles	91.535		91.535	"		91.535		
Totaux des budgets annexes	100.946		99.010	1.936		100.946		
Solde des opérations définitives de l'Etat (A)								
<i>B. - Opérations à caractère temporaire</i>								
Comptes spéciaux du Trésor								
Comptes d'affectation spéciale	91						49	
Comptes de prêts	2.605						7.117	
Comptes d'avances	329.405						336.034	
Comptes de commerce (solde)	"						- 40	
Comptes d'opérations monétaires (solde)	"						- 380	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)	"						40	
Totaux (B)	332.101						342.820	
Solde des opérations temporaires de l'Etat (B)								
Solde général (A + B)								

Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale

II.- Le ministre de l'économie, des finances et du plan est autorisé à procéder, en 1996, dans des conditions fixées par décret :

a) A des emprunts à long, moyen et court terme libellés en Franc ou en écus pour couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie ou pour renforcer les réserves de change ;

b) A des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État, des rachats ou des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État.

Les opérations sur emprunts d'État, autres valeurs mobilières, et titres de créances négociables libellés en écus, peuvent être conclues et libellées en écus.

III.- Le ministre de l'économie, des finances et du plan est autorisé à donner, en 1996, la garantie de refinancement en devises pour les emprunts communautaires.

IV.- Le ministre de l'économie, des finances et du plan est, jusqu'au 31 décembre 1996, habilité à conclure avec des établissements de crédit spécialisés dans le financement à moyen et long terme des investissements, des conventions établissant pour chaque opération les modalités selon lesquelles peuvent être stabilisées les charges du service d'emprunts qu'ils contractent en devises étrangères.

Propositions de la Commission

II.- Sans modification

III.- Sans modification

IV.- Sans modification

Propositions de la commission

Art. 31

(Voir commentaires dans le rapport)

Propositions de la commission

Art. 31

(Voir commentaires dans le rapport)