

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1999
Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 décembre 1999

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur.

Tome I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

EXAMEN DES ARTICLES

EXAMEN EN COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1952, 1991, 1992 et T.A. 406.

Sénat : 127 (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	188
EXPOSÉ GÉNÉRAL	190
I. LA CROISSANCE EN 1999, CHRONIQUE DES HÉSITATIONS GOUVERNEMENTALES	190
A. RETOUR SUR LA PRÉVISION INITIALE DE CROISSANCE DU GOUVERNEMENT POUR 1999.....	190
B. LES RÉVISIONS DE CROISSANCE DU GOUVERNEMENT : D'UN PESSIMISME FORCÉ À UN TRIOMPHALISME EXCESSIF	196
II. LA SOUS-ESTIMATION DES RECETTES PAR LE COLLECTIF BUDGÉTAIRE POUR 1999	206
A. UNE SOUS-ESTIMATION EN PHASE AVEC CELLE ASSOCIÉE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000	206
B. DES RÉVISIONS CONTESTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	209
C. DES EXPLICATIONS DU GOUVERNEMENT PEU CONVAINCANTES.....	213
III. LA DÉTÉRIORATION DE LA STRUCTURE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	214
A. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS AU COURS DE L'ANNÉE 1999....	214
B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RÉALISÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI	218
C. LES ENSEIGNEMENTS DES MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE 1999....	224
IV. UNE AMÉLIORATION TRÈS INSUFFISANTE DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE	228
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE « FACILE » POUR 1999.....	229
B. LE RETOUR À UN DÉFICIT PRIMAIRE DU BUDGET DE L'ETAT	230
C. DES DÉFICITS PUBLICS PLUS ÉLEVÉS QUE LA MOYENNE EUROPÉENNE.....	232

EXAMEN DES ARTICLES	53
---------------------------	----

**PREMIERE PARTIE
CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER**

<i>ARTICLE PREMIER - Reconduction de l'exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers en faveur des biocarburants</i>	53
<i>ARTICLE PREMIER bis (nouveau) - Abandon de créance au profit de l'Agence France Presse</i>	57
<i>ARTICLE 2 - Équilibre général</i>	59

**DEUXIEME PARTIE
MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES**

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES A L'ANNEE 1999

I. - OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

A.- Budget général

<i>ARTICLE 3 - Dépenses ordinaires des services civils. - Ouvertures</i>	61
<i>ARTICLE 4 - Dépenses en capital des services civils. - Ouvertures</i>	63
<i>ARTICLE 5 - Dépenses ordinaires des services militaires - Ouvertures</i>	64

B.- Budgets annexes

<i>ARTICLE 6 - Budgets annexes - Ouvertures</i>	67
---	----

C.- Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale

<i>ARTICLE 7 - Comptes d'affectation spéciale - Ouvertures</i>	68
--	----

II. - OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE

<i>ARTICLE 8 - Comptes de prêts - Ouvertures</i>	69
--	----

III. - AUTRES DISPOSITIONS

<i>ARTICLE 9 - Ratification des crédits ouverts par décret d'avance</i>	70
<i>ARTICLE 10 - Répartition des excédents de redevance</i>	72

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES CONCERNANT LA FISCALITE

<i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 11 - Clôture des plans d'épargne en vue de la retraite et exonération d'impôt sur le revenu des sommes figurant sur ces plans</i>	79
<i>ARTICLE 11 - Mise en conformité du régime fiscal des contrats d'assurance-vie investis en actions</i>	82
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 11 - Exonération des sorties en rente viagère des contrats d'assurance-vie investis en actions</i>	88
<i>ARTICLE 11 bis (nouveau) - Eligibilité au plan d'épargne en actions des actions émises par des sociétés ayant leur siège dans un autre Etat membre de la Communauté européenne reçues en échange d'actions cotées détenues dans un plan à la date de l'échange</i>	91
<i>ARTICLE 12 - Mesures d'adaptation au droit communautaire</i>	95
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 12 - Suppression de la modulation régionale du crédit d'impôt recherche</i>	102
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 12 - Exonération sans possibilité d'option de l'ensemble des opérations de cession de créances et de gestion des créances cédées</i>	105
<i>ARTICLE 13 - Extinction du régime intra-communautaire des comptoirs de vente, modernisation et simplification des contributions indirectes</i>	106
<i>ARTICLE 14 - Conséquences fiscales du changement de mode d'exploitation de certaines entreprises</i>	121
<i>ARTICLE 15 - Interdiction du cumul de l'abattement de 20 % pour adhésion à un centre de gestion agréé avec d'autres déductions forfaitaires ou abattements d'assiette</i>	149
<i>ARTICLE 15 bis (nouveau) - Sursis de paiement des dettes fiscales des rapatriés réinstallés dans une profession libérale</i>	153
<i>ARTICLE 16 - Paiement par virement direct sur le compte du Trésor à la Banque de France</i>	157
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 16 - Rapport au Parlement sur les activités de la Direction générale des douanes</i>	162
<i>ARTICLE 17 - Transmission par voie électronique des déclarations des particuliers</i>	163
<i>ARTICLE 17 bis (nouveau) - Suppression des seuils de déclaration</i>	166

ARTICLE 18 - Compétence territoriale des receveurs des impôts et motivation des avis de mise en recouvrement	170
ARTICLE 19 - Aménagement de l'article L.80 D du livre des procédures fiscales prévoyant la motivation des pénalités	178
ARTICLE 20 - Aménagement du régime des groupes de sociétés	182
ARTICLE 21 - Aménagement des régimes fiscaux des SOFERGIE et du crédit-bail mobilier	192
ARTICLE 21 bis (nouveau) - Provision pour reconstitution des gisements	199
ARTICLE 21 ter (nouveau) - Réduction d'impôt pour investissement outre-mer	201
ARTICLE 21 quater (nouveau) - Extension du régime de faveur des fusions aux centres techniques industriels	202
ARTICLE 21 quinquies (nouveau) - Exonération de contribution annuelle sur les revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis plus de quinze ans pour les immeubles faisant partie de villages de vacances ou de maisons familiales agréés	205
ARTICLE 21 sexies (nouveau) - Adaptation du crédit d'impôt pour dépenses de formation à la réglementation communautaire	208
ARTICLE 21 septies (nouveau) - Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	212
ARTICLE 21 octies (nouveau) - Doublement du plafond de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais	221
ARTICLE 21 nonies (nouveau) - Répartition des crédits des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	227
ARTICLE 21 decies (nouveau) - Versements des FDPTP aux établissements publics de coopération intercommunale faisant l'objet d'un écrêtement	229
ARTICLE 21 undecies (nouveau) - Attribution d'une partie des ressources des FDPTP au fonds national de péréquation	231
ARTICLE 21 duodecies (nouveau) - Mode de calcul de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle	233
ARTICLE 21 terdecies (nouveau) - Plafonnement des baisses de taxe professionnelle	236
ARTICLE 21 quaterdecies (nouveau) - Déclarations électroniques d'impôt sur les sociétés et télèglement de la taxe sur la valeur ajoutée	238
ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 21 quaterdecies - Rapport au Parlement sur les activités de la Direction générale des impôts	241
ARTICLE 21 quindecies (nouveau) - Extension du dispositif de sortie des prorogations de délai accordées pour construire les terrains à bâtir	242
ARTICLE 21 sexdecies (nouveau) - Amélioration de la transparence des variations d'impôt en cas de transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique	245
ARTICLE 21 septdecies (nouveau) - Compensation de la réforme de la taxe professionnelle des communes membres des groupements sans fiscalité propre	

**qui se transforment en établissements publics de coopération intercommunale à
fiscalité additionnelle 246**

II. - AUTRES DISPOSITIONS

<i>ARTICLE 22</i> - Affectation du boni de liquidation du CFO au compte d'affectation spéciale n° 902-17	248
<i>ARTICLE 23</i> - Modifications des catégories de recettes susceptibles d'alimenter le compte d'affectation spéciale n° 902-24.....	255
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 23</i> - Modification des catégories de crédits susceptibles d'être inscrites au compte d'affectation spéciale n° 902-24.....	263
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 23</i> - Information du Parlement sur les opérations de cessions de titres publics	264
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 23</i> - Annexes explicatives aux projets de loi de finances	265
<i>ARTICLE 23 bis (nouveau)</i> - Création d'une rente viagère en faveur des harkis et prolongation du plan en leur faveur	266
<i>ARTICLE 24</i> - Mise en œuvre de l'accord du 27 mai 1997 entre la France et la Fédération de Russie sur le règlement définitif des créances réciproques financières et réelles apparues antérieurement au 9 mai 1945	271
<i>ARTICLE 25 (nouveau)</i> - Reconduction du financement du PMPOA par le FNDAE pour un an	292
<i>ARTICLE 26 (nouveau)</i> - Non-attribution d'aide personnelle au logement pour les locataires d'un logement appartenant à l'un de leurs ascendants ou descendants, ou ceux de leur conjoint ou concubin	301
<i>ARTICLE 27 (nouveau)</i> - Maintien du prélèvement pour frais de recouvrement sur le produit de la CSG sur les revenus du patrimoine	306
<i>ARTICLE 28 (nouveau)</i> - Suppression des redevances de contrôle auxquelles sont soumises les canalisations de transport d'hydrocarbures liquides	311
<i>ARTICLE 29 (nouveau)</i> - Majoration de la limite des remises de dette en faveur des pays en voie de développement	313
<i>ARTICLE 30 (nouveau)</i> - Annulation de 72 millions de francs de créances détenues sur la Jordanie	315
<i>ARTICLE 31 (nouveau)</i> - Participation du fonds de prévention des risques naturels majeurs au financement des études préalables aux plans de prévention de ces risques et modification du financement de ce fonds	316
<i>ARTICLE 32 (nouveau)</i> - Garanties de l'Etat aux emprunts de la société de gestion de participations aéronautiques dans le cadre de la fusion entre Aérospatiale-Matra et DASA.....	321
EXAMEN EN COMMISSION	325

AVANT-PROPOS

Un projet de loi de finances rectificative, ou « collectif budgétaire », répond traditionnellement à un double objectif.

Il permet d'une part de faire le point sur l'exécution de la loi de finances initiale, avant que le projet de loi de règlement ne vienne solder définitivement les comptes.

Il consiste, d'autre part à affirmer des choix de politique budgétaire et permet le cas échéant de modifier ou d'infléchir la politique économique suivie, et cela en fonction de l'évolution de la conjoncture.

Or, force est de constater qu'aucun de ces deux objectifs n'est atteint, même partiellement, par le texte qui nous est soumis.

Ce collectif est en effet le reflet d'un « non-choix » : celui de continuer à tirer profit des fruits de la croissance pour perpétuer « l'exception française » caractérisée par un niveau historiquement élevé de prélèvements obligatoires destinés à financer des dépenses qui ne baissent pas, et cela sans engager les indispensables réformes de structure dont notre pays a besoin. Il est ainsi tout à fait révélateur que plus des deux-tiers des recettes supplémentaires dégagées par le présent collectif budgétaire soient affectées à des dépenses et non à un effort supplémentaire de réduction du déficit budgétaire. A ce titre, il est symbolique que, nonobstant les marges de manoeuvre fiscales dont dispose actuellement le gouvernement, le déficit budgétaire n'ait été réduit que de 2,4 milliards de francs, soit un montant inférieur à celui affiché par le collectif de l'année dernière.

Votre commission des finances estime en effet, eu égard à l'importance de cette « cagnotte fiscale » estimée entre 30 et 40 milliards de francs, qu'il est en ce domaine non seulement souhaitable mais également possible d'aller très au-delà de ce que prévoit le gouvernement. Elle vous fera des propositions en ce sens.

Qu'il soit également permis de relever, pour les déplorer, les méthodes législatives du gouvernement et de sa majorité qui l'ont conduit à accepter d'incorporer aux 24 articles initiaux du présent projet de loi 29 articles additionnels dont près de la moitié sont d'origine gouvernementale directe, et auraient donc pu, à ce titre, aisément figurer dans le texte initial du projet.

Cette attitude, et les « non-choix » opérés par le gouvernement ne peuvent en effet servir la qualité du débat parlementaire.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA CROISSANCE EN 1999, CHRONIQUE DES HÉSITATIONS GOUVERNEMENTALES

La prévision de croissance pour 1999 associée par le gouvernement au projet de loi de finances s'élevait à **3,8 % en valeur**, résultat d'une progression **en volume de 2,7 %** et d'une augmentation du prix du produit intérieur brut de 1,1 %.

Après une révision à la baisse d'initiative gouvernementale, intervenue en cours d'année, le gouvernement est revenu en cette fin d'année à une hypothèse, jugée par lui probable, d'une croissance moyenne de 2,6 % à 2,7 % en volume.

A. *RETOUR SUR LA PRÉVISION INITIALE DE CROISSANCE DU GOUVERNEMENT POUR 1999*

Le tableau ci-après résume les données économiques retenues par le gouvernement pour construire le projet de loi de finances initiale pour 1999.

Equilibre des ressources et emplois de biens et services

(en milliards de francs et en indices)

	1998		1999	
	Indice de volume	Valeur aux prix courants	Indice de volume	Valeur aux prix courants
Ressources				
Produit intérieur brut	103,1	8.495,9	102,7	8.821,4
Importations	108,3	1.996,1	105,2	2.130,9
TOTAL DES RESSOURCES	104,1	10.492,0	103,1	10.952,3
Emplois				
Consommation finale des ménages	103,1	5.052,9	102,7	5.256,8
Consommation finale des administrations	101,8	1.650,7	101,7	1.704,7
Formation brute de capital fixe	103,8	1.457,5	104,2	1.534,2
dont :				
Sociétés et E.I. (1)	105,7	816,9	105,7	872,1
Ménages hors E.I. (1)	100,4	368,0	102,0	379,1
Administrations publiques	102,3	238,2	102,8	247,3
Administrations privées	102,3	5,4	102,8	5,6
Institutions de crédit et assurances	106,3	29,1	102,8	30,2
Variations de stocks		2,2		6,1
Exportations	106,8	2.328,7	104,2	2.450,4
TOTAL DES EMPLOIS	104,1	10.492,0	103,1	10.952,3
dont :				
Demande totale hors stocks	103,8	10.489,8	103,1	10.946,2
Demande intérieure totale	103,3	8.163,3	102,8	8.501,8
Demande intérieure hors stocks	103,0	8.161,2	102,8	8.495,8

Pour le Produit Intérieur Brut Marchand :

1996 : Indice de volume : 101,1 - Indice de prix : 101,3

1997 : Indice de volume : 102,4 - Indice de prix : 101,1

1998 : Indice de volume : 103,3 - Indice de prix : 101,2

1999 : Indice de volume : 102,8 - Indice de prix : 101,1

(1) E.I. : Entrepreneurs individuels.

Source : Rapport économique, social et financier. Projet de loi de finances pour 1999

Sur la base d'un produit intérieur brut (PIB) en progression de 4,4 % par rapport à 1997 et atteignant, au cours de l'année 1998, 8.495,9 milliards de francs, le gouvernement avait tablé pour 1999 sur une croissance un peu en retrait (2,7 % en volume contre 3,1 % en 1998) sous l'effet d'un ralentissement de la consommation des ménages.

Le tableau suivant récapitule l'évolution alors attendue de la structure des grandes composantes du PIB.

Principales contributions à la croissance du PIB

Taux de croissance annuel moyen en %

	1998	1999
Consommation des ménages	1,9	1,6
Consommation des administrations	0,4	0,3
Formation brute de capital fixe totale	0,6	0,7
Dont : sociétés et EI	0,5	0,5
Variations de stocks	0,3	0,0
Commerce extérieur	- 0,1	- 0,1
Dont : exportations	1,8	1,2
importations	- 1,9	- 1,3
PIB	3,1	2,7

Source : Rapport économique, social et financier. Projet de loi de finances pour 1999

Dans un contexte de ralentissement de l'activité économique, le scénario retenu pour 1999 était sensiblement analogue à celui de 1998 et, en particulier, s'inscrivait en rupture avec les enchaînements économiques constatés en 1997.

En effet, si, en 1997, l'essentiel de la croissance était venu du commerce extérieur avec un dynamisme sans précédent des exportations, le relais pris en 1998 par la demande intérieure devait continuer de produire ses effets en 1999 d'une façon très légèrement atténuée. Symétriquement, la contribution à la croissance du commerce extérieur, faiblement négative, en 1998 devait demeurer telle en 1999, sans changement.

1. Une contribution négative du commerce extérieur à la croissance

Ainsi, comme en 1998, le scénario économique du gouvernement retenait une contribution à la croissance du commerce extérieur négative. En un mot, si le solde du commerce extérieur devait rester très largement positif, il devait se dégrader toutefois un peu sous l'effet d'une progression des importations (+ 6,8 %) plus rapide que celle des exportations (+ 5,2 %).

Cette prévision était cohérente avec le scénario d'environnement international alors privilégié qui, contrairement aux indications données par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lors de la séance publique du Sénat du 25 novembre 1999, avait tenu compte des chocs asiatique, japonais et russe d'ailleurs survenus à la mi-1997.

Les tableaux suivants tirés du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances en apportent un témoignage éclairant.

La reprise escomptée de l'Asie en crise devait n'être que très progressive.

Prévisions sur l'Asie en crise

	Croissance du PIB		
	1997	1998	1999
Asie (hors Moyen-Orient)	5,2	0,2	2,5
dont :			
Japon	0,8	- 2,0	1,0
Pays émergents	7,0	1,2	3,2
dont :			
Asie orientale« hors 4 Chines » (1)	4,2	- 7,0	- 0,9

(1) Les « 4 Chines » sont constituées de la Chine continentale, de Hong Kong, de Taiwan et de Singapour.

Source : Direction de la Prévision

L'impact global de la crise asiatique devait s'accroître en France en 1999 et coûter 0,9 point de croissance.

Impact international de la crise asiatique

Ecart par rapport à un scénario sans crise	Crise dans les pays émergents d'Asie		Crise au Japon		Total		Baisse des taux obligataires et détente monétaire		Impact global de la crise (y.c. baisse du prix du pétrole)	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
<i>Niveau du PIB (en %)</i>										
Etats-Unis	- 0,5	- 0,7	- 0,3	- 0,7	- 0,8	- 1,4	0,3	0,6	- 0,4	- 0,7
Union européenne	- 0,5	- 0,8	- 0,4	- 0,9	- 0,9	- 1,7	,03	0,8	- 0,6	- 0,8
Allemagne	- 0,6	- 1,0	- 0,5	- 1,1	- 1,1	- 2,1	0,4	1,0	- 0,6	- 1,0
France	- 0,5	- 0,8	- 0,3	- 0,9	- 0,8	- 1,7	0,2	0,7	- 0,5	- 0,9
<i>Niveau des prix (en %)</i>										
Etats-Unis	- 0,8	- 1,6	- 0,3	- 1,3	- 1,1	- 2,9	0,3	1,2	- 0,9	- 1,8
Union européenne	- 0,5	- 1,0	- 0,2	- 0,8	- 0,7	1,8	0,0	0,3	- 0,7	- 1,6
Allemagne	- 0,3	- 1,0	- 0,1	- 0,6	- 0,4	- 1,6	0,0	0,3	- 0,3	- 1,4
France	- 0,2	- 0,6	- 0,2	- 0,7	- 0,4	- 1,3	0,0	0,1	- 0,5	- 1,3

2. Un léger ralentissement de la demande intérieure

La croissance de la demande intérieure devait, selon le gouvernement, ralentir un peu passant de 3,3 % en 1998 à 2,8 % en 1999.

La baisse du rythme de croissance en volume de la consommation des ménages et une orientation de la contribution des stocks défavorable à la croissance devaient expliquer le ralentissement de la croissance en 1999 alors que l'investissement aurait connu un dynamisme à peu près inchangé (+ 0,1 point de PIB).

La croissance du volume de la consommation des ménages devait passer de 3,1 % à 2,7 % en volume de 1998 à 1999. Exprimée en valeur, la progression de la consommation des ménages devait être stable en 1999 sous l'effet d'une inflation supposée plus importante.

Le comportement de consommation des ménages était « grosso modo » calé sur l'évolution de leur revenu disponible brut dans la projection du gouvernement.

**Evolution en termes réels* du revenu disponible des ménages
(en moyenne annuelle en %)**

Taux de croissance annuel						Contribution croissance du RDB				
1995	1996	1997	1998	1999		1995	1996	1997	1998	1999
2,2	0,9	1,6	3,0	2,9	Revenus d'activité dont	1,7	0,7	1,3	2,4	2,3
2,1	1,0	1,7	3,0	2,7	Salaires bruts	1,1	0,5	0,9	1,6	1,4
2,4	0,6	1,5	3,2	3,2	EBE ¹ des ménages (y compris EI ²)	0,6	0,1	0,4	0,8	0,8
					Transferts nets dont	0,1	- 0,3	0,3	- 0,2	- 0,3
1,7	1,7	2,0	2,1	1,2	Prestations sociales	0,6	0,6	0,7	0,8	0,4
2,4	4,1	1,7	4,3	3,1	Impôts et cotisations dont	- 0,5	- 0,9	- 0,4	- 1,0	- 0,7
2,5	3,4	- 3,5	- 20,8	0,9	Cotisations sociales	- 0,3	- 0,4	0,4	2,4	- 0,1
2,3	5,0	7,6	29,5	4,5	Impôts y compris CSG et RDS	- 0,2	- 0,5	- 0,8	- 3,3	- 0,6
11,5	1,0	8,1	7,2	6,6	Intérêts, dividendes et div. nets	0,8	0,1	0,6	0,6	0,6
2,6	0,4	2,2	2,8	2,5	Revenu disponible brut	2,6	0,4	2,2	2,8	2,5

*Calculé en utilisant le déflateur de la consommation des ménages dans les comptes aux prix de l'année précédente.

1. EBE : Excédent brut d'exploitation

2. EI : Entrepreneurs individuels

Source : INSEE, Direction de la prévision

Les gains de pouvoir d'achat des ménages devaient être un peu moins importants en 1999 qu'en 1998 (2,5 % contre 2,8 %) avec :

- une progression des revenus d'activité un peu inférieure au rythme observé en 1998 (+ 2,9 % contre + 3 %) ;

- une amplification en 1999 de l'effet défavorable sur le revenu des ménages des "transferts nets" entre les ménages et les administrations publiques qui illustre l'orientation restrictive donnée à la gestion des finances sociales dans le but d'en redresser les comptes avec, en particulier, une forte augmentation des prélèvements obligatoires.

Cette donnée conduisait à constater la poursuite de la croissance des prélèvements opérés sur le revenu des ménages qui, après s'être accrus de 4,3 % en 1998, devaient augmenter encore de 3,1 % en 1999.

On pouvait également noter qu'en la matière, la prévision du gouvernement s'accompagnait d'une progression du volume des prestations sociales de 1,2 %, tandis que la croissance des dépenses sociales versées par l'Etat devait, quant à elle, s'élever à 3,5 %. Cela conduisait à poser le constat

d'une importante distorsion entre le sort des prestataires de l'Etat et celui des autres prestataires sociaux.

Enfin, la consommation des ménages devait être dynamisée par une légère diminution de leur taux d'épargne qui devait reculer de 0,2 point, passant de 14,3 à 14,1 %.

En ce qui concerne la demande des entreprises, la prévision du gouvernement n'en escomptait une légère inflexion en 1999 que du fait des variations des stocks dont la contribution à la croissance en 1998, importante (+ 0,3 point de PIB) devait s'annuler ou presque en 1999.

L'investissement des entreprises devait progresser, quant à lui, en 1999 comme en 1998, de 5,7 % en volume.

L'hypothèse du gouvernement sur l'évolution de l'investissement des entreprises était fondée sur la bonne orientation des anticipations de demande et de la profitabilité des entreprises, mais aussi sur une certaine saturation des capacités installées.

B. LES RÉVISIONS DE CROISSANCE DU GOUVERNEMENT : D'UN PESSIMISME FORCÉ À UN TRIOMPHALISME EXCESSIF

Depuis les budgets économiques associés au projet de loi de finances initiale pour 1999, le gouvernement a procédé à deux révisions de ses prévisions économiques pour 1999.

La première, à la baisse, est intervenue à la fin du premier trimestre et a témoigné d'un pessimisme surprenant. La seconde, pourtant modérément haussière, plus récente, s'est accompagnée, au contraire, d'un triomphalisme excessif.

1. Une première révision à la baisse témoignant d'un pessimisme surprenant

Les prévisions de croissance ont d'abord été revues à la baisse dans le cadre de la commission des comptes et des budgets économiques de la Nation fin mars 1999.

Au terme de cette révision, la croissance du PIB, en moyenne annuelle, devait être comprise entre 2,2 et 2,5 % en 1999¹ contre les 2,7 % attendus. Cette révision était justifiée par les difficultés d'une partie des

¹ Soit une prévision centrale de 2,3 %

entreprises industrielles fortement tournées vers l'exportation, qui s'étaient traduites par un certain tassement de la production manufacturière.

Cette situation a suffi à populariser la théorie du « trou d'air », l'économie française devant après un passage à vide au premier trimestre, retrouver un rythme de croissance compris entre 2,5 % et 3 % en rythme annualisé à partir du deuxième trimestre de l'année.

**Evolution des ressources et emplois de biens et services
(Prévisions de mars 1999)**

(en milliards de francs et en indices)

	1998				1999			
	Indice de volume	Valeur aux prix n-1	Indice de prix	Valeur aux prix courants	Indice de volume	Valeur aux prix n-1	Indice de prix	Valeur aux prix courants
Ressources								
Produit intérieur brut	103,1	8.392,5	100,9	8.469,5	102,3	8.668,4	101,1	8.762,9
Importations	108,3	2.000,5	99,6	1.991,7	103,7	2.065,8	98,4	2.032,6
Total des ressources	104,1	10.393	100,7	10.461,2	102,6	10.734,2	100,6	10.795,5
Emplois								
Consommation finale des ménages	103,6	5.030,2	100,7	5.068,9	102,7	5.203,1	100,5	5.231,2
Consommation finale des administrations	101,4	1.616,6	101,7	1.643,6	101,4	1.666,8	101,8	1.697,3
Formation brute de capital fixe	104,2	1.446,9	100,0	1.447,5	104,2	1.508,0	100,0	1.508,4
dont								
Société et EI	106,1	810,3	100,1	810,9	103,5	839,5	100,1	839,9
Ménages hors EI	100,6	364,3	100,0	364,3	105,5	384,5	100,0	384,5
Administrations publiques	103,4	237,9	100,0	237,9	104,2	247,8	100,0	247,8
Administrations privées	103,4	5,4	100,0	5,4	104,2	5,6	100,0	5,6
Institutions de crédit et assurance	107,6	29,1	100,0	29,1	105,5	30,7	100,0	30,7
Variation de stocks		- 9,4		- 9,4		- 22,1		- 22,1
Exportations	106,5	2.308,7	100,3	2.315,5	102,7	2.378,4	100,1	2.380,7
Total des emplois	104,1	10.393	100,7	10.461,2	102,6	10.734,2	100,6	10.795,5
dont								
demande totale hors stocks	103,9	10.402,4	100,7	10.470,6	102,7	10.756,4	100,6	10.817,7
demande intérieur totale	103,4	8.084,3	100,8	8.145,7	102,6	8.355,8	100,7	8.414,8

demande intérieur hors stocks	103,2	8.093,7100,8	8.153,1102,7	8.377,9100,7	8.437,0
-------------------------------	-------	--------------	--------------	--------------	---------

Cette révision de la perspective de croissance s'est fondée sur l'anticipation d'un tassement de la demande adressée à la France et d'une réaction plus négative qu'attendu des entreprises en ce qui concerne leurs investissements et la gestion des stocks.

Elle est intervenue alors que le taux de croissance annualisé était passé de 2,8 à 1,6 % entre le dernier trimestre 1998 et le premier trimestre de l'année.

Malgré cela, elle peut d'abord apparaître surprenante compte tenu de la foi manifestée par le gouvernement à l'occasion de la présentation des budgets économiques pour 1999 dans le dynamisme de la demande intérieure présentée comme de nature à assurer à elle seule une croissance économique durable.

Mais, cette croyance est, on le sait, excessive s'agissant d'une économie aussi ouverte que l'est l'économie française et dont les ressorts de la demande intérieure sont profondément contraints par des handicaps structurels tels que le poids des dépenses publiques, les rigidités du marché du travail et les retards d'investissements qui perdurent.

Cette révision est également surprenante compte tenu de l'environnement économique qui prévalait alors. L'environnement international pouvait apparaître plus favorable que prévu du fait de la reprise japonaise, de la poursuite du dynamisme économique américain et de l'évolution de la valeur externe de l'euro.

Quant aux indicateurs internes, seule l'évolution de la consommation des ménages pouvait légitimer, sans ambiguïtés, quelques inquiétudes. Ce n'est pourtant pas cette variable qui fut alors révisée. Quant à la demande des entreprises qui, elle, fut revue à la baisse, si l'évolution des stocks pouvait se montrer défavorable, il n'en allait pas de même en matière d'investissements.

2. Une deuxième révision : « autolimitation et triomphalisme excessif »

La deuxième révision de croissance pour 1999, mais probablement pas la dernière -d'autres suivront sans doute-, intervenue à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2000 et de la présentation

successive du point de conjoncture de l'INSEE du mois d'octobre et des comptes de la Nation pour le troisième trimestre offre un caractère paradoxal. En effet, elle est tout à la fois limitée dans son ampleur, sans doute trop limitée, et entourée d'une présentation au triomphalisme bien excessif.

a) *Une révision d'ampleur trop limitée ?*

Il n'existe pas, à proprement parler, de nouveaux comptes qui viennent se substituer à ceux associés par le gouvernement au projet de loi de finances pour 2000 et dont le tableau ci-après résume la teneur.

Évolution des ressources et emplois de biens et services

(Prévisions de septembre)

(en milliards de francs et en indices)

	1998	1999 Prévision
	Valeur aux prix courants	Valeur aux prix courants
Ressources		
Produit Intérieur Brut	8.564,7	8.816,4
Importations	1.999,8	2.043,8
Total des ressources	10.564,4	10.860,3
Emplois		
Dépenses de consommation des ménages	4.658,7	4.802,2
Dépenses de consommation des administrations	2.021,5	2.083,9
Formation brute de capital fixe dont :	1.574,7	1.670,6
Sociétés non financières et E.I	868,7	920,5
Ménages hors E.I	391,7	421,6
Sociétés financières	58,1	62,7
Administrations publiques	255,4	265,0
Exportations	2.225,4	2.231,7
Variations de stocks	27,8	13,8
TOTAL DES EMPLOIS	10.564,4	10.860,3
dont :		
Demande intérieure totale	8.339,1	8.628,6
Demande intérieure hors stocks	8.311,2	8.614,8

(1) *En milliards de francs*

Source : Insee, prévisions DP. Budgets économiques associés au projet de loi de finances pour 2000

Mais, les déclarations concordantes du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, évoquant la probabilité d'une croissance moyenne de 2,6 ou 2,7 % en 1999 ainsi que les comptes nationaux du troisième trimestre s'inscrivent dans la perspective d'une péremption d'ores et déjà acquise de cette prévision.

Biens et services : équilibre ressources emplois aux prix de 1995¹

(Niveaux (en milliards) et variations t/t - 1 (en %))

	1998				1999			acquis		
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	1997	1998	1999
Produit intérieur brut	2.045,1	2.062,2	2.071	2.086,2	2.095,2	2.111,4	2.133,2	7.995,5	8.264,5	
En évolution	0,9	0,8	0,4	0,7	0,4	0,8	1	2	3,4	2,5
Importations	477,4	483,5	484,8	489	484,8	494,8	505,4	1.767,7	1.934,8	
En évolution	2,9	1,3	0,3	0,9	- 0,9	2,1	2,1	6,4	9,5	2,9
Dépenses de consommation des ménages	1.104,3	1.118,7	1.123,9	1.131,2	1.133,7	1.139,2	1.149,5	4.321,4	4.478,1	
En évolution	0,8	1,3	0,5	0,6	0,2	0,5	0,9	0,2	3,6	2,1
Dépenses de consommation des APU	483,9	485,7	486	488	491	493	494,4	1.923,1	1.943,6	
En évolution	0,2	0,4	0,1	0,4	0,6	0,4	0,3	1,6	1,1	1,5
Dont dépenses individualisables	287,2	290,2	290,3	291,6	293,1	294,2	294,3	1.129,1	1.159,3	
En évolution	0,8	1	0	0,5	0,5	0,4	0	1,5	2,7	1,4
Dépenses collectives	196,7	195,5	195,7	196,4	197,8	198,8	200,1	794	784,3	
Dépenses de consommation des ISBLSM	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	47,1	47,2	
FBCF	378,9	385,5	391,6	397,5	406,6	412,3	419,8	1.464,8	1.553,5	
En évolution	1,4	1,8	1,6	1,5	2,1	1,6	1,8	0,5	6,1	6,7
Dont SNF-EI	212,1	216,1	220	222,1	227,3	230,9	236,5	811,5	870,3	
En évolution	2	1,9	1,8	1	2,3	1,6	2,4	1,3	7,2	7
Ménages	90,9	92,7	93,2	95,8	97,9	100,5	101,4	360,4	372,6	
En évolution	- 0,3	1,9	0,6	2,8	2,2	2,7	0,9	0,6	3,4	7,7
APU	61,6	62,1	63,1	63,9	64,2	64,3	64,9	239,8	250,7	
En évolution	1,9	0,9	1,6	1,1	0,6	0,2	0,8	- 5	4,5	3,1
Variations de stocks (en mds de francs)*	14,5	10,8	6,5	13,9	9,1	6,7	- 3,9	12,1	45,7	
En contribution	0,6	- 0,2	- 0,2	0,4	- 0,2	- 0,1	- 0,5	0,3	0,4	- 0,5
Exportations	529,2	533,3	536	532,8	528,8	543,2	566,9	1.994,7	2.131,3	
En évolution	1,1	0,8	0,5	- 0,6	- 0,8	2,7	4,4	10,6	6,9	3,5

¹ Comptes nationaux, troisième trimestre 1999.

De fait, l'acquis de croissance atteint à la fin du troisième trimestre de l'année s'élève à 2,5 % dans le contexte d'une forte accélération de l'activité intervenue dès le deuxième trimestre. La croissance du PIB au troisième trimestre atteint 4 % en rythme annualisé.

Dans ces conditions, même si des facteurs saisonniers peuvent jouer -le report des soldes décidé par le gouvernement s'inscrit-il dans une logique de régulation économique ?-, la réestimation de la croissance évoquée plus haut frappe par les limites dont elle s'entoure.

Ainsi, même si la modération du prix du PIB aura pour effet de contenir la traduction nominale de la croissance du PIB en volume en deçà des prévisions nominales de croissance initiales (voir le tableau ci-dessous), la croissance réelle du PIB devrait en 1999 les dépasser.

Biens et services : équilibre ressources emplois aux prix courants (1)

(Niveaux (en milliards) et variations t /t-1 (en %))

	1998				1999			acquis		
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	1997	1998	1999
Produit intérieur brut	2117,3	2140,8	2152,2	2172,1	2181,5	2202,7	2228,4	8224,1	8582,1	
en évolution	1,1	1,1	0,5	0,9	0,4	1,0	1,2	3,4	4,4	3,0
Importations	498,7	502,4	499,1	497,7	491,3	509,2	525,6	1852,1	1997,8	
en évolution	2,3	0,7	- 0,7	- 0,3	- 1,3	3,6	3,2	9,0	7,9	2,7
Dépenses de consommation des ménages	1146,4	1164,1	1170,4	1179,1	1183,2	1194,6	1206,7	4465,6	4680,0	
en évolution	0,9	1,5	0,5	0,7	0,3	1,0	1,0	1,6	4,4	2,8
Dépenses de consommation des APU	502,2	506,7	508,2	511,6	516,8	522,0	525,7	1976,9	2028,7	
en évolution	0,6	0,9	0,3	0,7	1,0	1,0	0,7	2,8	2,6	3
dont dépenses individualisables	297,5	301,4	302,3	304,8	307,8	310,3	311,7	1162,7	1206,0	
dépenses collectives	204,7	205,3	205,8	206,8	209,0	211,7	214,0	814,3	822,7	
Dépenses de consommation des ISBLSM	12,2	12,3	12,3	12,4	12,4	12,5	12,6	48,6	49,2	
FBCF	384,6	389,9	394,6	400,0	407,2	414,7	423,4	1486,9	1569,1	
en évolution	1,0	1,4	1,2	1,4	1,8	1,8	2,1	1,1	5,5	6,3
dont SNF-EI	212,2	215,4	218,4	219,8	224,1	227,7	233,2	813,4	865,8	
en évolution	1,7	1,5	1,4	0,6	2,0	1,6	2,4	0,9	6,4	6,0
Ménages	95,2	96,9	97,3	100,4	102,4	105,5	106,8	375,6	389,8	
en évolution	- 1,1	1,7	0,4	3,3	2,0	3,0	1,2	3,6	3,8	8,1
APU	63,0	63,1	63,9	64,4	64,8	65,3	66,6	244,8	254,4	
en évolution	1,8	0,2	1,3	1,8	0,6	0,8	1,9	- 4,4	3,9	3,5
Variations de stocks (en milliards de francs)	16,9	13,8	6,9	17,1	11,1	9,4	0,8	6,7	54,8	
en contribution	0,6	- 0,1	- 0,3	0,5	- 0,3	- 0,1	- 0,4	0,3	0,6	- 0,4
Exportations	553,6	556,3	558,6	549,6	542,0	558,7	584,8	2091,4	2218,2	
en évolution	0,8	0,5	0,4	- 1,6	- 1,4	3,1	4,7	14,0	6,1	2,4

(1) Comptes nationaux, 3^{ème} trimestre 1999.

b) Un triomphalisme excessif

La présentation des résultats de l'économie française en 1999 par le gouvernement consiste à mettre en avant toute l'influence de sa politique économique grâce à laquelle l'économie française serait parvenue à surmonter des aléas contraires.

Ce discours qui ignore l'héritage des politiques économiques d'ajustement budgétaire qui ont permis de redresser la situation des finances publiques laissée par le Gouvernement chargé de la préparation de la loi de finances pour 1993, l'adoption de l'euro et une convergence à la baisse des taux d'intérêt¹ ne tient pas davantage compte des événements économiques favorables et exogènes survenus en 1999 et occulte l'absence des réformes structurelles indispensables à une croissance durable.

(1) Une croissance soutenue par l'environnement international

Le gouvernement prétend que la performance de croissance en 1999 serait d'autant plus méritoire qu'elle serait acquise en dépit d'aléas extérieurs non anticipés.

On a expliqué plus haut que les prévisions pour 1999 avaient au contraire largement anticipé les chocs extérieurs. En réalité, l'on peut démontrer qu'elles les avaient surestimés.

Ecarts sur les prévisions internationales de croissance pour 1999

	Prévisions initiales	Prévisions actualisées	Écarts
OCDE	2,1	2,6	+ 0,5
États-Unis	1,9	4,0	+ 2,1
Canada	3	2,9	- 0,1
Royaume-Uni	1,6	1,8	+ 0,2

La croissance des pays de l'OCDE qui représentent l'essentiel de nos partenaires commerciaux sera ainsi beaucoup plus rapide qu'escompté par le gouvernement.

Si choc extérieur il y a eu c'est ainsi dans un sens haussier qu'il s'est produit.

¹ Dont l'effet maximal se produit à un terme de trois ans.

Cette dernière observation qui vaut pour le volume de l'activité économique vaut aussi sous l'angle de l'environnement monétaire. En effet, les prévisions économiques du gouvernement étaient bâties sur une parité moyenne du dollar de 6 franc. La dépréciation de l'euro a rapidement périmé cette hypothèse avec des effets très favorables sur la compétitivité économique des pays de la zone euro.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant d'observer une croissance des exportations françaises plus rapide que prévu et, contrairement aux prévisions du gouvernement, de pouvoir escompter une contribution plus favorable du commerce extérieur à la croissance favorable.

(2) L'absence de réformes structurelles indispensables à une croissance durable

Outre la situation des finances publiques qui fait l'objet de développements particuliers -voir infra- et qui traduit l'incapacité à mettre en œuvre les réformes nécessaires à la décrue des dépenses publiques, d'autres obstacles structurels à l'enclenchement d'une phase de croissance dynamique et durable doivent être éliminés.

Plutôt que de s'y attacher le gouvernement en ajoute de nouveaux.

Le gouvernement devrait pourtant être conscient de cette situation puisque le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a pu se référer lors de la séance publique du Sénat du 25 novembre 1999 au rapport rendu par le Fonds monétaire international (FMI) sur la situation économique française. Or, ce rapport ne manque pas de critiquer sur certains points les orientations politiques retenues par le gouvernement, ainsi que le caractère gradualiste de sa stratégie de réformes (35 heures, maîtrise de la croissance des dépenses publiques).

Il n'est d'ailleurs pas le seul puisque le rapport consacré à la France par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) -dont la publication est précédée d'une lecture par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie- a pu noter, s'agissant des politiques structurelles, que si « *à certains égards de réels progrès ont été enregistrés, d'autres problèmes identifiés dans l'Etude précédente demeurent et certaines mesures ont eu tendance à aggraver ceux-ci* ».

Sont, en particulier, cités les emplois-jeunes à propos desquels il est d'abord observé qu'une proportion significative d'entre eux s'apparente aux contrats emplois consolidés, dont le nombre est également appelé à augmenter fortement quand d'autres ressemblent et parfois se substituent aux contrats emploi-solidarité. Dans le droit fil des préoccupations de votre commission, l'OCDE souligne encore que dans la plupart des cas, les modalités de leur

pérennisation demeurent incertaines, avec un risque tangible qu'elles se traduisent par une extension du périmètre d'un secteur public et para-public déjà trop important.

Mais, c'est aussi la réduction du temps de travail qui apparaît comme susceptible de conduire à l'augmentation du taux de chômage structurel.

A ce propos, si l'on connaît les conditions théoriques d'innocuité de la mesure (modération des coûts salariaux unitaires, absence d'impact sur les finances publiques et sur la consommation des ménages, maintien des capacités de production), leur probabilité d'occurrence apparaît faible.

Au demeurant, même en supposant réunies les conditions dans lesquelles la réduction du temps de travail n'exercerait pas d'effet déstabilisant, l'effet sur l'emploi de la mesure resterait limité.

Situation dynamique des effets macroéconomiques des 35 heures non financées

(Ecart en niveau en % par rapport à un scénario sans réduction du temps de travail)

	1999	2000	2001	2002	2003	2005
PIB	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Consommation des ménages	0,0	0,2	0,2	0,5	0,	0 ?6
Investissement	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,3
Exportations	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2
Importations	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3
Prix						
Prix à la consommation	0,0	0,1	0,4	0,8	1,2	2,1
Salaires						
Salaire horaire réel	0,1	0,9	1,7	2,8	3,4	3,6
Durée du travail	- 0,2	- 1,2	- 2,2	- 3,4	- 3,9	- 3,9
Salaire réel par tête	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,6	- 0,5	- 0,3
Ménages						
Revenu disponible brut des ménages	0,0	0,2	0,3	0,5	0,7	0,6
Emploi et chômage						
Emplois (en milliers)	17	129	247	391	457	447
Taux de chômage (en points)	0,0	- 0,3	- 0,5	- 0,8	- 1,0	- 1,0
Prestations chômage	- 0,4	- 2,7	- 5,1	- 7,9	- 9,2	- 9,3
Entreprises						
EBE./VA ⁽¹⁾ (en points)	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,4	- 0,7
Capacité de financement ⁽²⁾						
Entreprises ⁽³⁾	0,1	- 0,1	- 3,1	- 7,7	- 15,7	- 31,9
Ménages	0,2	2,5	6,3	11,4	15,7	21,7
Administrations publiques	- 0,4	- 4,5	- 8,4	- 13,6	- 14,7	- 14,3
Solde public (en points de PIB)	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Solde extérieur (en points de PIB)	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,3

(1) Excédent brut d'exploitation/valeur ajoutée (2) En milliards de francs (3) Sociétés et quasi sociétés + institutions financières

Au bout de cinq ans, le taux de chômage n'en serait réduit que de un point.

La diminution du chômage suppose donc une autre politique, c'est-à-dire une politique favorisant la croissance et une politique libérant l'emploi. Ce dernier objectif doit d'abord être recherché à travers l'amélioration des qualifications de la population active française dont le taux d'activité trop bas bride une croissance qui devrait mieux profiter de la relative abondance du « facteur travail » en France. Mais il suppose aussi de supprimer les facteurs d'inhibition de l'emploi des personnes relativement peu qualifiées. On rappelle en ce sens que les travaux les plus récents sur les réductions de charges sur les bas salaires en France émettent tous des conclusions favorables à ce type de mesures.

II. LA SOUS-ESTIMATION DES RECETTES PAR LE COLLECTIF BUDGÉTAIRE POUR 1999

A. UNE SOUS-ESTIMATION EN PHASE AVEC CELLE ASSOCIÉE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000

La loi de finances pour 1999 prévoyait une augmentation des recettes totales du budget de l'Etat de 46,8 milliards de francs, hors rebudgétisations, soit une progression de 3,4 % par rapport aux estimations révisées de 1998, dont 4,2 % d'augmentation pour les recettes fiscales nettes. Cette anticipation était fondée sur une prévision de croissance de l'économie française estimée à 3,8 % en valeur, soit 2,7 % en volume et 1,1 % en évolution des prix du PIB (1,3 % pour les prix à la consommation).

Selon les évaluations révisées à fin août 1999, les recettes nettes totales du budget général¹ devaient s'élever à 1.436,7 milliards de francs en 1999.

Le collectif budgétaire n'apporte pas de modifications sensibles aux évaluations révisées du mois de septembre : **les ressources nettes du budget général s'élèveraient à 1.438,7 milliards de francs, soit 8 milliards de francs de plus que les prévisions de recettes de la loi de finances, dont 6 milliards de francs au titre des recettes fiscales nettes. L'écart avec les prévisions associées au projet de loi de finances tient seulement au constat d'une moindre contribution de la France au budget des communautés européennes (-2,7 milliards de francs).**

¹ Hors fonds de concours.

L'estimation des recettes par le collectif budgétaire pour 1999

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1999	Ecart	Projet de loi de finances rectificative
<i>Recettes fiscales</i>			
Impôt sur le revenu	322.850	+ 3.150	326.000
Autres impôts directs sur rôles.....	51.500	+ 1.300	52.800
Impôt sur les sociétés	237.300	+ 21.100	258.400
<i>Pour mémoire IS net</i>	199.300	+ 19.600	218.900
Autres impôts directs.....	89.359	- 3.959	85.400
TIPP.....	160.077	+ 1.892	161.969
Taxe sur la valeur ajoutée.....	830.060	- 0.060	830.000
<i>Pour mémoire TVA nette</i>	673.060	- 7.060	666.000
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects	150.440	- 4.440	146.000
<i>Recettes fiscales brutes</i>	1.841.586	+ 18.983	1.860.569
<i>Recettes non fiscales</i>	183.252	- 1.558	181.694
dont recettes d'ordre.....	16.004	- 1.583	14.421
<i>Prélèvements sur recettes de l'Etat</i>			
1. Collectivités locales.....	- 176.275	- 0.774	- 177.049
2. Communautés européennes	- 95.000	+ 2.700	- 92.300
<i>Ressources brutes</i>	1.753.563	+ 19.351	1.772.914
<i>Remboursements et dégrèvements</i>			
1. TVA	- 157.000	- 7.000	- 164.000
2. Impôts sur les sociétés	- 38.000	- 1.500	- 39.500
3. Autres	- 111.670	- 4.595	- 116.265
<i>Ressources nettes du budget général</i>	1.446.893	+ 6.256	1.453.149
hors recettes d'ordre	1.430.889	+ 7.839	1.438.728

Les révisions de recettes associées au collectif pour 1999

- **Les recettes fiscales brutes** augmenteraient de 19 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. **Cette plus-value serait ramenée à 6 milliards de francs** après les remboursements et dégrèvements d'impôts.

Les principales hausses de recettes fiscales par rapport aux estimations sont les suivantes :

- impôt sur les sociétés (net) : + 19,6 milliards de francs
- impôt sur le revenu : + 3,2 milliards de francs
- TIPP : + 1,9 milliard de francs
- autres impôts d'Etat : +1,3 milliard de francs

Les moins-values de recettes fiscales par rapport aux estimations concernent essentiellement :

- TVA (nette) : - 7 milliards de francs
- droits d'enregistrement : - 4,4 milliards de francs

- Contrairement aux évaluations révisées associées au PLF 2000 (-0,9 milliard), **les recettes non fiscales, hors recettes d'ordre**, devraient être conformes aux prévisions de la loi de finances initiale.
- Par contre, le collectif budgétaire confirme que **les prélèvements sur recettes seront moins élevés que prévus**, en raison d'une moindre contribution au budget des communautés européennes (- 2,7 milliards de francs).

B. DES RÉVISIONS CONTESTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances a, la première, contesté sur le fond et la méthode les modalités selon lesquelles ont été révisées les recettes pour 1999.

Le projet de loi de finances rectificative présenté par le gouvernement en reste à une plus-value de recettes fiscales de 11,2 milliards de francs, dont 5,2 milliards de francs auraient déjà été distribués sous la forme d'une baisse de la TVA sur les travaux de rénovation et d'entretien des logements et d'une baisse des droits de mutation sur les immeubles et fonds de commerce.

Or les estimations faites par le Sénat se fondent sur l'examen des quatre derniers exercices d'exécution budgétaire (1995 à 1998) et

concluent à une plus-value de 30 à 40 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Les évaluations du Sénat ont été faites sur les chiffres à fin juillet, soit en milieu d'année. **En outre depuis juillet dernier, toutes les situations budgétaires mensuelles publiées par le gouvernement confirment le très fort dynamisme des recettes fiscales et confortent ainsi l'analyse faite.** La dernière situation en date, à savoir le mois d'octobre, le confirme encore, avec une progression des recettes fiscales nettes de 8,7 %.

Recettes (nettes des remboursements et dégrèvements)

<i>en milliards de francs</i>	1998	PLFR 1999	Niveau à la fin octobre		Variation	
			1998	1999	PLFR 99/ 1998	oct. 99/ oct. 98
Recettes fiscales nettes	1452,3	1540,8	1201,9	1305,9	6,1%	8,7%
Impôt sur le revenu	304,0	326,0	275,2	303,0	7,2%	10,1%
Impôt sur les sociétés - net	184,7	218,9	126,7	162,3	18,5%	28,1%
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	153,9	162,0	127,4	135,0	5,3%	6,0%
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) - nette	641,9	666,0	542,8	567,4	3,8%	4,5%
Autres recettes fiscales - nettes	167,8	167,9	129,8	138,2	0,1%	6,5%
Recettes non fiscales (hors FSC)	157,7	181,7	126,5	138,7	15,2%	9,6%
Prélèvements sur recettes*	-254,4	-269,4	-212,7	-220,8	5,9%	3,8%
Recettes du budget général (hors fonds de concours)	1355,6	1453,1	1115,7	1223,8	7,2%	9,7%
Fonds de concours	65,0	—	53,2	36,5	—	-31,4%
Recettes du budget général (y compris fonds de concours)	1420,6	—	1168,9	1260,3	—	7,8%
valeur en euros (milliards)	216,6	—	178,2	192,1	—	7,8%

(*) *prélèvements au profit des collectivités territoriales et des communautés européennes.*

A cet égard, la situation à fin octobre est riche d'enseignements.

En effet, elle montre que le **produit de l'impôt sur le revenu** s'élève déjà à 303 milliards de francs, alors que le produit estimé en fin d'année par le gouvernement est de 326 milliards de francs.

Pour que les chiffres du projet de loi de finances rectificative se réalisent, il faudrait donc que les rentrées d'impôt sur le revenu en novembre et décembre 1999 soient inférieures de plusieurs milliards de francs à celles de l'an dernier... (29 milliards de francs avaient été perçus en novembre et décembre 1998). Les explications du gouvernement selon lesquelles les émissions de rôles auraient été accélérées ne sont pas recevables.

Concernant **l'impôt sur les sociétés**, 60,5 milliards de francs avaient été perçus en décembre 1997 et 60,7 milliards de francs en 1998. Si un chiffre de l'ordre de 60 milliards de francs était confirmé en décembre 1999, la prévision d'impôt sur les sociétés serait également sous-évaluée de plusieurs milliards de francs. L'incertitude relative aux conséquences de la fin de la surtaxe d'impôt sur les sociétés ne permet toutefois pas de donner de chiffres précis.

S'agissant de **la taxe sur la valeur ajoutée**, l'incertitude réside évidemment dans le montant des remboursements en fin d'année, remboursements sur lesquels le gouvernement peut jouer pour minorer la croissance de la TVA brute et afficher une TVA nette plus faible que prévue. Cette situation s'est produite à la fin de l'année 1998, comme l'avait regretté votre commission et l'a par ailleurs souligné le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1998.

Pour 1999, le gouvernement anticipe un montant de TVA nette de l'ordre de 100 milliards de francs sur les mois de novembre et décembre 1999, soit un montant exactement identique à celui de fin 1998.

Or, tous les indicateurs de conjoncture font état d'une accélération de la croissance et de la consommation au dernier trimestre de l'année 1999, ce qui permettrait plutôt d'anticiper un sursaut de TVA en fin d'année. En tout état de cause, la mesure relative à la TVA sur les logements devrait avoir un impact très limité en fin d'année : rappelons qu'elle est appliquée depuis le 15 septembre, et que ses effets, estimés à 5 milliards de francs environ, devraient donc être lissés.

En conclusion, il apparaît que le surcroît de recettes fiscales en fin d'année 1999 devrait toucher tous les impôts, sauf à ce que le gonflement volontaire des remboursements de TVA ou des dégrèvements d'impôt sur les sociétés ne freine encore une fois le montant des encaissements des recettes nettes pour ces deux impôts.

Mais l'écart proportionnellement le plus important par rapport aux rectifications du gouvernement inscrites dans le collectif pourrait porter sur l'impôt sur le revenu, pour lequel on a relevé que les estimations du gouvernement étaient irréalistes.

Le taux de prélèvements obligatoires, qui comprend les prélèvements fiscaux et sociaux, devrait donc croître au-delà du taux de 45,3% affiché par le gouvernement. Selon les estimations de votre commission, le taux de prélèvement devrait être réévalué de l'ordre de 0,2 à 0,3 point de PIB. Il se situerait alors au niveau historiquement élevé de 45,5 à 45,6 points de PIB, et pèserait encore davantage sur les ménages et les entreprises.

En tout état de cause, le taux de 45,3 % de prélèvements obligatoires affiché par le gouvernement devrait être dépassé en fin d'année, puisque comme le souligne le rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999, en reprenant seulement les deux derniers mois d'exécution des recettes fiscales de 1998, les prévisions du gouvernement seront dépassées.

Les plus-values de recettes fiscales : l'analyse du Sénat validée par le rapport de l'Assemblée nationale sur le collectif budgétaire

Dans l'introduction de son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999, M. Didier Migaud écrit : *« Comme à l'accoutumée, la révision des évaluations de recettes (...) porte sur de très faibles montants (...) Les plus-values de recettes fiscales nettes seraient ainsi de 5,9 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale. Cette réévaluation paraît prudente. En effet, lorsqu'on la confronte aux résultats constatés fin septembre 1999 et à ceux de l'exercice 1998 à la même époque, l'éventualité d'une plus-value plus forte à la fin de l'année ne peut pas être totalement exclue ».*

Il se livre, d'ailleurs, à un exercice d'évaluation des plus-values fiscales nettes en fin d'année, comparable à celui auquel avait procédé la commission des finances du Sénat pour l'examen du projet de loi de finances pour 2000.

Il note ainsi : *« si on fait l'hypothèse, qu'au montant cumulé des recettes fiscales à la fin du mois de septembre 1999 (1.193,5 milliards de francs) s'ajoutera, au minimum, l'équivalent des recouvrements des trois derniers mois de l'année 1998 (359,8 milliards), on obtient une prévision de recettes fiscales nettes de 1.553,1 milliards, soit une hausse de 0,8% (13,1 milliards de francs) par rapport à l'évaluation associée au projet de loi de finances pour 2000. »*

M. Migaud chiffre donc « au minimum », à 1.553,1 milliards de francs les recettes fiscales en fin d'année, alors que le collectif budgétaire présenté par le gouvernement ne retient que le chiffre de 1.540,8 milliards de francs.

Il estime donc les plus-values, au minimum, à 20 milliards de francs, en plus des mesures TVA et droits de mutation (6 milliards de francs), soit au total 26 milliards de francs, contre un total de 12 milliards de francs retenu par le gouvernement.

Tout en se situant en-dessous des chiffres retenus par le Sénat (un total de 30 à 40 milliards de plus-values fiscales), le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en reprenant les méthodes du Sénat et en aboutissant à des conclusions allant dans le même sens, à savoir la non sincérité des révisions de recettes pour 1999, valide donc les positions prises par votre commission.

C. DES EXPLICATIONS DU GOUVERNEMENT PEU CONVAINCANTES

Depuis désormais plus d'un an, le gouvernement invoque des « phénomènes calendaires » pour expliquer que l'examen des situations mensuelles du budget de l'Etat est insuffisant pour anticiper l'évolution des recettes fiscales.

Cette formule, qui est devenue une sorte de ritournelle, permet de justifier *a priori* de forts mouvements en recettes, particulièrement au mois de décembre, qui ne font l'objet d'aucune explication détaillée et témoignent des libertés prises avec le principe de l'annualité budgétaire.

Parmi les phénomènes calendaires figure cette année la baisse de 15 % à 10 % de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés, mais aussi le fait que « *le rythme de progression des recettes s'est trouvé accru au premier semestre 1999 par l'encaissement d'un montant exceptionnel au titre du solde de liquidation d'impôt sur les sociétés de l'exercice précédent* ».

Pour justifier ses prévisions, le gouvernement invoque sans cesse de nouveaux motifs. Ainsi, en séance publique, à l'Assemblée nationale, comme au Sénat, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, invoque-t-il désormais une inflation plus faible que prévue, qui aurait pour effet de diminuer les encaissements de TVA.

On pourra objecter que le facteur « inflation », qui a effectivement un impact sur les recettes de TVA, joue sur toute l'année. S'il n'a, pour le moment, pas eu d'effet significatif à la baisse, il n'y a aucune raison que cet élément change en fin d'année.

En tout état de cause, la multiplication des arguments techniques montre **l'embaras du gouvernement, qui peine à cacher le bon niveau des rentrées fiscales.**

M. Dominique Strauss-Kahn, lors de la discussion générale à l'Assemblée nationale, soulignait que « *la croissance est en effet plus forte que prévue, mais les recettes, loin de ne pas être au rendez-vous, sont excédentaires* ». On ne saurait en effet, mieux dire...

Lors de son audition devant la commission des finances du Sénat le 9 novembre dernier, M. Christian Sautter a indiqué que « *l'exécution du budget pour 1999 avait déjà conduit à réestimer de 12 milliards de francs les recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances et que, in fine, la réalisation irait peut-être un peu au-delà (...)* ».

Devant le Sénat, M. Christian Pierret a indiqué que le gouvernement considérait les rentrées fiscales « *avec prudence* », tout en confirmant la clause de rendez-vous fixée entre M. Christian Sautter et la majorité plurielle, dès avril prochain afin de se prononcer sur une éventuelle baisse de la taxe d'habitation...

Votre rapporteur général ne peut que relever, donc, qu'au delà des justifications techniques, les rendez-vous politiques relatifs à la distribution des excédents fiscaux sont déjà annoncés.

III. LA DÉTÉRIORATION DE LA STRUCTURE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

A. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS AU COURS DE L'ANNÉE 1999

1. Les crédits ouverts

Deux décrets d'avance étaient intervenus au cours de l'année 1998, celui du 16 janvier et celui du 21 août : ils avaient procédé à des ouvertures de crédits d'un montant total de 6,04 milliards de francs, dont 3,8 milliards de francs au titre des dépenses militaires.

En 1999, est intervenu un seul décret d'avance, celui du 2 septembre. Le montant des crédits ouverts est cependant plus important que l'année précédente, **7.891 millions de francs** se répartissant comme suit : 7.725 millions de francs au titre des dépenses ordinaires et 166 millions de francs au titre des dépenses en capital.

Les crédits ouverts concernent essentiellement **deux départements ministériels** :

- **l'emploi et la solidarité, pour 3.600 millions de francs** (soit 45,6 % du total des crédits ouverts) : le revenu minimum d'insertion (chapitre 46-21) bénéficie de la quasi-totalité de l'ouverture de crédits, soit 3.500 millions de francs, pour des crédits initiaux s'élevant à 26,4 milliards de francs, soit une progression de plus de 13 %, alors que ces crédits avaient déjà augmenté de 7,3 % en 1998 par rapport à 1997.

Cette ouverture de crédits résulte de trois éléments : la prise en compte de la revalorisation, à compter du 1^{er} janvier 1999, de 3 % du montant de l'allocation, l'amélioration des règles d'incitation à la reprise d'une activité permettant le cumul du RMI avec des revenus d'activité (décret du 27 novembre 1998), et le nouveau cumul désormais permis du RMI avec la majoration pour âge des allocations familiales et celle de l'allocation pour jeune enfant (APJE) versée pendant la grossesse (décret du 26 octobre 1998) ;

- **la défense**, à hauteur de 4.050 millions de francs (51,3 % du total) : il s'agit de crédits du titre III, 3.450 millions de francs couvrant les dépenses de rémunérations et de charges sociales, dont 2.950 millions sont inscrits au chapitre 31-31 (rémunérations principales), et, dans une moindre mesure (500 millions de francs), sont également concernés des chapitres de fonctionnement en raison des surcoûts constatés pour l'opération Trident au Kosovo et prévus pour la KFOR.

Les autres ouvertures de crédits

Les autres crédits ouverts sont les suivants :

- 20 millions de francs sur le budget des charges communes ;
- le budget de la santé et de la solidarité est abondé, d'une part, de 86 millions de francs au titre du service national des objecteurs de conscience, et, d'autre part, de 14 millions de francs au titre des interventions de l'Etat en faveur de la population et des migrations ;
- 15 millions de francs sur le budget de l'urbanisme et du logement ;
- 40 millions de francs sur le budget des services généraux du Premier ministre, de manière à abonder le fonds pour la réforme de l'Etat, soit une augmentation de plus de 36 % par rapport aux crédits initiaux (110,3 millions de francs).

Les dépenses en capital font l'objet, quant à elles, de trois ouvertures de crédits (en autorisations de programme et crédits de paiement) :

- 150 millions de francs sur le budget de l'urbanisme et du logement, au titre de la contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale ;
- 4,35 millions de francs sur le budget des routes ;
- 11,72 millions de francs sur le budget de l'intérieur et de la décentralisation.

2. Les crédits annulés

L'analyse des annulations de crédits intervenues dans le courant de l'année 1999 est extrêmement instructive s'agissant de la régulation budgétaire opérée par le gouvernement, mais aussi de ses priorités.

Le décret d'avance du 2 septembre a en effet été gagé par un arrêté portant annulation de crédits d'un même montant.

Or, on constate que la très grosse majorité des annulations de crédits réalisées par l'arrêté du 2 septembre concerne les mêmes ministères que le décret d'avance :

- **3.050 millions de francs au titre de l'emploi et de la solidarité:** 750 millions de francs pour le financement de la formation professionnelle, 1.200 millions de francs au titre des dispositifs d'insertion des publics en difficulté (alors que cet axe est présenté comme une des priorités du ministère de l'emploi), et 1.100 millions de francs sur les crédits destinés à compenser l'exonération des cotisations sociales. D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'emploi, ces annulations de crédits seraient rendues nécessaires en raison d'un « surcalibrage » des dotations de la loi de finances initiale ;

- **4.050 millions de francs sur les crédits de la défense,** contre 3.800 millions l'année dernière, à la même époque. Le titre V subit classiquement l'essentiel des annulations, soit 3.946 millions de francs ; il convient de noter que les programmes touchés ne sont pas encore connus : le gouvernement a donc procédé à une réduction de crédits forfaitaire, méthode qu'il avait critiquée et qualifiée d'irréaliste ou de déraisonnable lorsqu'elle avait été évoquée par le Sénat lors des budgets 1998 et 1999 ¹.

En outre, **769,6 millions de francs** ont été annulés sur les crédits de **l'urbanisme et du logement** : 600 millions de francs de crédits de paiement sur le titre IV au titre de la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne (soit 100 millions de francs de plus que l'économie ciblée proposée en son temps sur les mêmes crédits par le Sénat...), ainsi que 169,6 millions de francs de crédits de paiement et 334,6 millions de francs d'autorisations de programme sur le titre VI. Ces économies semblent liées à la faiblesse de la consommation des prêts locatifs aidés (PLA) en faveur du logement social, sous-consommation chronique que le Sénat avait déjà relevée lors de la discussion budgétaire.

¹ Cette pratique de la régulation budgétaire qui consiste, notamment en matière militaire, à financer la progression en cours d'année de fonctionnement par la diminution des dépenses en

capital est en effet très régulièrement relevée pour être déplorée par la Cour des comptes notamment dans ses rapports sur l'exécution des derniers exercices budgétaires.

Les autres annulations de crédits

Les postes budgétaires ayant fait l'objet des autres annulations de crédits sont les suivants :

- la santé et la solidarité, pour un montant total de 6,61 millions de francs répartis ainsi : 1,59 million de francs au titre des programmes d'action sociale de l'Etat, 4 millions sur les subventions d'équipement sanitaire et 1,02 million sur les subventions d'équipement social ;

- les routes, à hauteur de 1,35 million de francs ;

- la jeunesse et les sports, pour un total de 3,51 millions de francs : 510.000 francs au titre de la jeunesse et de la vie associative, et 3 millions de francs sur les subventions d'équipement aux collectivités ;

- l'outre-mer, pour un montant de 10 millions de francs, annulés au titre des subventions au fonds d'investissement pour le développement économique et social (FDES).

B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RÉALISÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le présent projet de loi de finances rectificative ouvre au sein du budget général 31.358 millions de francs de crédits nets, répartis ainsi : 26.494 millions de francs¹ au titre des dépenses civiles ordinaires, 4.066 millions de francs au titre des dépenses civiles en capital et 798 millions de francs sur les crédits militaires (dépenses ordinaires).

A ces chiffres, il convient d'ajouter 3 millions de francs sur le budget annexe des monnaies et médailles, 200 millions de francs au titre des dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale et 500 millions de francs au titre des charges temporaires des comptes spéciaux du Trésor.

En sens inverse, 26.398 millions de francs sont annulés : 19.644 millions de francs au titre des dépenses civiles ordinaires, 1.454 millions de francs en dépenses civiles en capital et 5.300 millions de francs en dépenses militaires en capital.

3 millions de francs sont également annulés sur le budget annexe des monnaies et médailles, de même que 200 millions de francs au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale (compte n° 902-22 Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France).

¹ Nets de remboursements et dégrèvements

La variation nette des crédits s'établit donc à 4.960 millions de francs sur le budget général, soit une progression de 0,28 % par rapport à la loi de finances initiale.

1. Des ouvertures de crédits incomplètes ?

Le présent projet de loi propose d'ouvrir des crédits à hauteur de 31.358 millions de francs, les crédits ainsi ouverts s'établissant même à 44.453 millions de francs, si l'on prend également en considération 13.095 millions de francs ouverts au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts, inscrits au titre I du budget des charges communes.

Les ouvertures de crédits demandées visent à financer des opérations extrêmement variées. Toutefois, les principales ouvertures sont les suivantes :

- 10.000 millions de francs au titre de la mise en jeu de la garantie de l'Etat au profit de l'UNEDIC : ces crédits sont inscrits au chapitre 14-01 Garanties diverses du budget des charges communes ;

La mise en jeu de la garantie de l'Etat accordée à l'emprunt UNEDIC résulte de l'article 24 de la loi n° 93-1444 du 31 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers. La convention financière du 13 octobre 1993 entre l'Etat et l'UNEDIC avait en effet ouvert la possibilité pour cette dernière de recourir à un financement bancaire ou de marché d'une durée de dix ans. Deux tranches obligataires ont été effectivement émises : 10 milliards de francs, arrivés à échéance le 25 octobre 1999, et 12 milliards de francs arrivant à échéance le 25 octobre 2002.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, prenant acte de la décision de l'UNEDIC de ne pas procéder au versement, a décidé de verser la somme de 10 milliards de francs à la banque Paribas, en vertu de l'engagement de garantie de l'Etat.

- 7.526 millions de francs destinés à des mesures sociales, dont 6.967 millions de francs, inscrits au budget des charges communes, doivent permettre de rembourser à la CNAF les dépenses engendrées par la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;

- 5.146 millions de francs destinés à des mesures de caractère économique : 2.140 millions de francs sont inscrits sur le budget des charges communes, soit 1.040 millions de francs sur le titre IV afin de financer le rachat des titres des sociétés SLN et ERAMET par les provinces néo-calédoniennes, et 1.100 millions de francs sur le titre V au titre de la dotation en capital à Charbonnages de France ; par ailleurs, 500 millions de francs

représentant la subvention à la SNCF au titre des services régionaux de voyageurs sont ouverts sur le budget des transports terrestres, ainsi que 1.297 millions de francs sur le budget de l'agriculture et de la pêche, dont 706 millions de francs au titre de l'apurement de dépenses FEOGA et 200 millions de francs au titre des frais financiers de l'emprunt ACOFA ;

Il convient de souligner le caractère exceptionnel de l'ouverture de crédits sur le budget de l'agriculture, habituellement plus limitée. Elle prend, en effet, en considération les engagements du gouvernement pris au cours de la table ronde agricole du 21 octobre 1999, afin d'accorder des aides supplémentaires aux secteurs traversant actuellement de graves difficultés (producteurs de fruits et légumes et de soja, éleveurs).

- 2.582 millions de francs au titre du fonctionnement des administrations et d'équipements administratifs ;

Les opérations financées sont très diverses. Toutefois, il convient de relever la dotation de 350 millions de francs inscrite sur le budget de la santé et de la solidarité et allouée à l'Établissement français du sang qui deviendra, à compter du 1^{er} janvier 2000, l'unique opérateur de la transfusion sanguine en France. A cet égard, il aurait été tout à fait envisageable d'inscrire cette dotation dans le projet de loi de finances pour 2000, et non dans le collectif pour 1999.

Le budget des services généraux du Premier ministre est, quant à lui, abondé de 250 millions de francs en vue d'indemniser les victimes de la législation antisémite en vigueur sous l'Occupation.

- 1.664 millions de francs sur le chapitre 41-56 « Dotation globale de décentralisation » du budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, dont 1.613 millions de francs en raison de la mise en place de la compensation, anticipée au 15 septembre 1999, de la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles d'habitation ;

- 1.534 millions de francs au titre de dépenses de coopération internationale : l'essentiel de ces ouvertures de crédits intervient sur le budget des charges communes, soit 742 millions de francs en faveur de l'Agence internationale de développement (AID), 376 millions de francs au titre de la contribution française au fonds européen de développement (FED), et 150 millions de francs pour l'ajustement des crédits du FASEP ;

- 798 millions de francs sur le budget de la défense : cet abondement concerne exclusivement les crédits de fonctionnement, soit 375 millions de francs de remboursements à la SNCF et 423 millions de francs pour le fonctionnement des armées (123 millions de francs pour l'armée de l'air, 130 pour l'armée de terre, et 170 pour la gendarmerie).

2,7 milliards de francs pour les chômeurs : vers un décret d'avance en janvier 2000 ?

Pour satisfaire les revendications d'associations de chômeurs, le ministre de l'emploi et de la solidarité, Mme Martine Aubry, a annoncé les mesures d'urgence suivantes :

- une revalorisation de 2 %, à compter du 1^{er} janvier 2000, du montant de trois minima sociaux, le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et l'allocation d'insertion (AI) ;

- l'octroi d'une prime, de 1.000 francs pour un allocataire du RMI et de l'ASS et de 705 francs pour un allocataire de l'AI, qui devrait être versée « *avant la fin de l'année* » ;

- l'abandon de créances fiscales pour les personnes « *rencontrant des difficultés sociales et financières importantes et ayant des dettes fiscales* ».

Les deux premières mesures devraient coûter **2,7 milliards de francs**, tandis que le coût de la troisième ne serait pas chiffrable pour l'instant.

Or, les modalités de financement de ces mesures d'urgence restent inconnues à ce jour, le ministère de l'emploi et de la solidarité évoquant un « *financement assuré grâce au surplus de recettes fiscales engrangé en 1999* ». La « cagnotte » fiscale dont le gouvernement persiste à nier l'existence vient donc fort opportunément au secours des demandes de la « majorité plurielle ».

Il est cependant permis de s'interroger sur la traduction budgétaire concrète de ces mesures. En effet, leur coût de 2,7 milliards de francs n'apparaît pour l'instant nulle part. Il n'est pas, en l'occurrence, inscrit dans le présent projet de loi de finances rectificative.

Il convient, dès lors, de se demander si le financement de ces mesures d'urgence ne donnera pas lieu à la publication d'un décret d'avance dès le mois de janvier 2000, soit quelques semaines seulement après le vote par le Parlement et la promulgation de la loi de finances.

C'est, en effet, la solution qui avait été retenue pour financer une disposition similaire deux ans auparavant : le décret d'avance du 16 janvier 1998 avait ouvert un milliard de francs de crédits au budget de l'emploi, afin de financer les mesures destinées aux chômeurs de longue durée, décidées à l'issue des manifestations du début du mois de janvier 1998.

Si cette hypothèse devait se vérifier, cela signifierait que le gouvernement n'accorde que peu d'intérêt au vote du Parlement. En effet, non seulement il ne le tient pas informé des modalités de financement qu'il avait très probablement déjà arrêtées dès avant le vote du présent projet de loi, mais il s'affranchit également de l'autorisation parlementaire donnée quelques semaines auparavant.

2. Des crédits annulés sur les dispositifs prioritaires du gouvernement et sur l'investissement

Le présent projet de loi propose également la ratification de **l'arrêté d'annulation du 24 novembre 1999**.

Ce dernier annule des crédits à hauteur de **26.465 millions de francs**, dont 21.165 millions de francs au titre des budgets civils et 5.300 millions de francs au titre du budget militaire.

Les principales annulations de crédits

Les postes budgétaires concernés sont les suivants :

- **11.840 millions de francs sur le budget des charges communes** : la part la plus importante des annulations de crédits porte sur le titre I qui supporte la charge de la dette, soit 10.710 millions de francs (90,5 %), dont 2.111 millions de francs sur le service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme, et 8.528 millions de francs sur les intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées ;

Il faut voir dans cette annulation de crédits le résultat d'une prévision pessimiste de la part du gouvernement concernant le niveau des taux d'intérêt. Ces derniers s'étant révélés plus bas que prévu, la charge de la dette s'en trouve mécaniquement allégée, sans que le gouvernement puisse se prévaloir d'un quelconque succès en la matière, la réduction des déficits publics étant trop lente eu égard à la conjoncture économique actuelle. **Le gouvernement bénéficie simplement d'une économie de constatation concernant la charge de la dette publique à hauteur de 8,5 milliards de francs.**

- **5.300 millions de francs sur les crédits militaires** : la totalité de ces annulations porte sur les dépenses en capital, dont 5.170 millions de francs, soit 97,5 %, sur le titre V, le gouvernement en ayant fait, une fois de plus, sa variable d'ajustement budgétaire¹ ;

L'équipement des armées fait les frais de cette amputation des crédits de la défense, à hauteur de 1.926 millions de francs. Par ailleurs, 726 millions de francs destinés à l'entretien programmé des matériels sont annulés, tandis que les systèmes d'information et de communication en matière spatiale sont privés de 888 millions de francs.

- **4.390 millions de francs sur le budget de l'emploi** : ces annulations, qui concernent exclusivement les crédits du titre IV, portent sur le dispositif des emplois-jeunes, à hauteur de 1.300 millions de francs, sur l'insertion des publics en difficulté, pour un montant de crédits de 1.000 millions de francs, et sur la compensation de l'exonération des cotisations sociales, à hauteur de 1.700 millions de francs ;

- **1.924 millions de francs sur le budget de l'agriculture et de la pêche** : l'essentiel de ces annulations (96,6 %) porte sur les crédits du titre IV, dont 853 millions de francs sur les charges de bonification liées aux prêts à l'agriculture, 559 millions de francs au titre de l'amélioration des structures agricoles et 400 millions de francs au titre de la protection et de l'action sociales en agriculture.

¹ Selon M. Didier Migaud, pour qui « la somme de ces annulations (9,3 milliards de francs) est historiquement élevée », l'arrêté d'annulation du 24 novembre 1999, en ce qui concerne les

S'agissant des annulations opérées au titre du budget de l'emploi, votre commission, se souvenant des propos tenus au Sénat par le ministre de l'emploi et de la solidarité lors de l'examen des crédits de l'emploi pour 1998¹, considère que la stratégie budgétaire qu'elle avait alors adoptée était non seulement pertinente, mais qu'elle a été validée a posteriori, une fois de plus, par le gouvernement.

En effet, les crédits annulés le sont sur les dispositifs que le gouvernement présente comme autant de priorités de sa politique de l'emploi : les emplois-jeunes, l'insertion des publics en difficulté, et, depuis peu, l'allègement des charges sociales sur les bas salaires auquel il a dû finalement se rallier afin de « sauver » les 35 heures.

Comment, dès lors, expliquer de telles annulations ? Faut-il y voir le résultat d'une mauvaise estimation initiale de certains crédits, surévalués, ou bien alors des retards dans la mise en œuvre des priorités du gouvernement ? En fait, les deux explications coexistent.

Il apparaît en effet que les crédits des emplois-jeunes comme ceux de l'insertion des publics en difficulté avaient fait l'objet d'évaluations optimistes, en partie démenties par l'arrêté du 24 novembre 1999.

A cet égard, les objectifs de recrutement d'emplois-jeunes ont été revus à la baisse. Quant aux prévisions relatives aux entrées dans les différents dispositifs d'insertion des publics en difficulté, elles se révèlent, ici encore, surévaluées. Il convient du reste de préciser que les crédits annulés à ce titre, soit un milliard de francs, ont servi à financer la majoration des crédits du revenu minimum d'insertion (RMI) opérée par le décret d'avance du 2 septembre 1999.

Il apparaît donc que l'amélioration quantitative de la situation du marché de l'emploi n'empêche pas l'aggravation de la précarité affectant certaines catégories de la population active.

Enfin, l'analyse de votre commission relative à la mauvaise évaluation des crédits de la « ristourne dégressive » est confirmée par l'annulation de crédits portant sur cette mesure essentielle de la politique de l'emploi, à hauteur de 1,7 milliard de francs.

crédits de la défense, « doit être considéré comme une importante contribution au maintien de l'équilibre du budget de l'Etat », rapport n° 1992, Assemblée nationale, 11^{ème} législature.

¹ « Je ne comprends pas très bien où vous souhaitez réduire les crédits du titre IV », J.O. Débats du 1^{er} décembre 1997, page 4304.

C. LES ENSEIGNEMENTS DES MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE 1999

Par-delà la rigueur ou l'aridité de ces chiffres, il paraît opportun de faire ressortir les points saillants suivants :

1. Le gouvernement réalise des économies budgétaires forfaitaires

Ce fait n'a, en réalité, rien de surprenant.

D'une part, en effet, l'année 1998 avait déjà été marquée par des annulations de crédits, ainsi que votre commission l'avait déjà relevé.

D'autre part, dans une réponse adressée à votre commission lors de la préparation du débat d'orientation budgétaire de juin 1999, et relative aux postes d'économies budgétaires envisagés, le gouvernement a indiqué que *« afin de financer ses priorités et respecter le cadrage qu'il s'est fixé, le gouvernement est conduit à dégager des économies [...]. S'agissant notamment des sections budgétaires les moins prioritaires, les dépenses de fonctionnement devront baisser de 3 % tandis que pour les dépenses d'intervention, une baisse de 10 % des moyens devra être recherchée »*.

Le gouvernement valide donc a posteriori, une fois encore, la stratégie budgétaire arrêtée par votre commission.

2. Une démarche qui rejoint celle du Sénat ?

La comparaison des principales annulations de crédits opérées par le gouvernement au cours de l'année 1999 et des économies proposées par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1999, que l'on trouvera en annexe du présent rapport, est éclairante.

Elle appelle des commentaires fort instructifs.

Au total, le gouvernement, sur les sections budgétaires retenues, a annulé des crédits à hauteur de 40,46 milliards de francs au cours de l'année 1999, 10,71 milliards de francs sur le titre I, 19,44 milliards de francs sur les titres III et IV, et 10,35 milliards de francs sur les titres V et VI.

Le Sénat avait proposé, l'année dernière, de réduire les crédits inscrits aux chapitres concernés par les arrêtés d'annulation de **20,84 milliards de**

francs, uniquement sur les titres III et IV (10,62 milliards de francs sur le titre III et 10,22 milliards de francs sur le titre IV).

Il convient, en effet, de rappeler que le Sénat n'avait pas modifié les crédits inscrits aux titres V et VI, c'est-à-dire les crédits d'investissement, qui, eux, préparent l'avenir.

En outre, les crédits militaires avaient été adoptés, sans modification, par le Sénat, y compris les crédits de fonctionnement inscrits au titre III. Le gouvernement, quant à lui, a annulé 9,35 milliards de francs sur le budget de la défense, dont 9,25 milliards de francs sur le seul titre V.

La démarche réaliste du Sénat

Deux exemples précis permettent ainsi de juger du caractère pleinement réaliste du vote du Sénat :

- **sur le budget de l'emploi**, le gouvernement a procédé à l'annulation, portant exclusivement sur le titre IV, de 14,62 milliards de francs, alors que, sur ce même titre, l'annulation proposée par le Sénat s'établissait à 9,30 milliards de francs ;

- **sur le budget du logement**, le chapitre 46-40 relatif aux aides de l'Etat à la personne est minoré de 600 millions de francs, soit 100 millions de plus que l'économie ciblée proposée sur les mêmes crédits par le Sénat.

Le gouvernement, qui n'avait pas manqué de critiquer la position du Sénat, ne se prive pourtant pas, comme l'année dernière, de procéder à des mouvements budgétaires dont il est permis de douter de la pertinence.

Ainsi, annule-t-il, pour près de 4.200 millions de francs, des crédits d'investissement, dont l'essentiel concernent les crédits militaires. **L'abondement des dépenses de personnel militaires met en évidence le coût de la professionnalisation des armées et conduit donc inévitablement à s'interroger sur le respect par le gouvernement des engagements contenus dans la loi de programmation militaire.**

3. Le fonctionnement plutôt que l'investissement

Enfin, la structure des dépenses publiques s'en trouve encore détériorée, au détriment des dépenses d'investissement destinées à

préparer l'avenir, et cela, au profit des dépenses de fonctionnement courant.

Le tableau ci-après, qui récapitule, de manière consolidée, les mouvements de crédits du 2 septembre et du 24 novembre 1999, rend compte de ce phénomène.

Récapitulatif des mouvements de crédits du 2 septembre et du 24 novembre 1999

(en millions de francs)

	Budgets civils	Budgets militaires	Total
Personnel et fonctionnement (titre III)	+ 627,13	+ 4.798	+ 5.425,13
Interventions (titre IV)	+ 5.959,42	-	+ 5.959,42
Investissements (titres V et VI)	+ 2.525,74	- 9.300	- 6.774,26

Il apparaît clairement que les dotations budgétaires supplémentaires sont consacrées au fonctionnement et à la rémunération des agents de l'Etat ainsi qu'aux interventions, tandis que les crédits inscrits aux titres V et VI font l'objet d'annulations d'un montant très important.

Une fois de plus, les dépenses d'investissement sont « sacrifiées » aux dépenses de fonctionnement. La rigidité des dépenses de l'Etat, dénoncée par votre commission lors du dernier débat d'orientation budgétaire, ainsi que par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, s'en trouve accrue.

Votre rapporteur général se réjouit par ailleurs de voir ses préoccupations partagées par son homologue de l'Assemblée nationale.

En effet, lors de l'audition de MM. Strauss-Kahn et Sautter, le 15 septembre 1999, M. Didier Migaud déclarait : *« On peut néanmoins s'interroger sur les suites données à la volonté exprimée par le gouvernement de remettre à niveau les dépenses d'investissement de l'Etat, alors que la montée en puissance des grands programmes de la législature conduit à augmenter les dépenses d'intervention. La question est de savoir si l'on pourra compter uniquement sur la modération de la charge de la dette pour tenir les engagements en matière de croissance des dépenses de l'Etat, ou s'il faudra agir sur les dépenses de fonctionnement de l'Etat ».*

4. Une progression réelle des dépenses qui apparaît supérieure à la norme de 1 % en volume affichée par le gouvernement

Les dépenses inscrites au budget général par la loi de finances initiale pour 1999 s'élevaient, à structure constante, à 1.623,6 milliards de francs.

Ce montant de dépenses correspond à une norme de progression de 2,3 % par rapport à 1998, soit 1 % d'augmentation en volume et 1,3 % d'augmentation au titre du taux d'inflation alors prévu par la loi de finances initiale.

Or, le taux d'inflation effectif pour 1999 s'établit selon le gouvernement à 0,5 %. De ce fait, la norme de progression des dépenses sera de 1,5 %, soit 0,8 point de moins que ce que le gouvernement avait prévu à l'origine.

Ainsi, le montant des dépenses présentées en loi de finances initiale pour 1999 devrait s'élever à 1.610,5 milliards de francs à structure constante, ou à 1.653 milliards de francs après prise en considération des mesures de rebudgétisation.

La révision du taux d'inflation pour l'année 1999 devrait donc, si l'on se base sur ces chiffres « révisés » de la loi de finances initiale, se traduire par des moindres dépenses par rapport aux prévisions à hauteur de près de 13 milliards de francs. Afin que l'objectif de 1 % en volume puisse être effectivement respecté, notamment en exécution, il sera donc indispensable que le gouvernement veille scrupuleusement à encadrer la progression des dépenses du budget général, au-delà de ce qu'il fait actuellement.

Au demeurant, cette tendance est encore aggravée actuellement dans la mesure où le solde des mouvements de crédits contenus dans le présent projet de loi se traduit par une augmentation nette des crédits de 5,4 milliards de francs, soit 0,3 % du montant initial des crédits.

On peut donc estimer que, eu égard à ce surcroît de dépenses par rapport aux prévisions initiales fort opportunément optimistes du gouvernement, un effort drastique de réduction de la dépense sera nécessaire de sa part. En l'absence de mesures, à ce jour, cela rend dès lors plus incertain le respect par le gouvernement de la norme de progression en volume qu'il avait affichée.

IV. UNE AMÉLIORATION TRÈS INSUFFISANTE DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE

L'équilibre budgétaire de ce collectif tel que proposé initialement par le gouvernement se traduit par une amélioration de 2,4 milliards de francs du déficit budgétaire contre 3,2 milliards de francs dans le collectif pour 1998.

Cette situation n'est pas satisfaisante.

Elle est tout d'abord insuffisante par rapport aux marges de manoeuvre fiscales dont dispose le gouvernement et qui lui permettraient d'aller plus en avant. A ce titre, il est tout à fait révélateur, et pour tout dire symbolique, que l'effort entrepris cette année soit inférieur à celui enregistré l'année dernière. Par ailleurs, cette évolution résulte à hauteur de 1,1 milliard de francs d'une amélioration du solde des opérations temporaires contre seulement 1,3 milliard de francs pour le solde des opérations définitives.

En outre, le gouvernement s'était vanté de ce que, en 1999, le budget devrait se situer en situation de quasi-équilibre primaire, voire de très léger excédent primaire¹ et cela pour la première fois depuis 1991.

Or, en exécution, selon les chiffres contenus dans le présent projet de loi de finances rectificative, il apparaît que l'Etat est repassé d'une situation de léger excédent primaire à un déficit primaire, et cela alors même que les chiffres de l'exécution budgétaire font ressortir, à l'image de ce qui avait déjà été relevé l'année dernière, une très sensible amélioration de la situation des comptes de l'Etat.

Ainsi se poursuit une politique de facilité qui ne s'attaque pas aux nécessaires réformes de structure seules en mesure de réduire le poids du déficit budgétaire, c'est-à-dire de la charge fiscale qui sera assumée par les prochaines générations.

A ce titre votre commission estime indispensable de prendre en compte la progression significative des recettes enregistrées en 1999, afin de réduire à due concurrence, le montant du déficit budgétaire et adresser ainsi un signal clair.

¹ *Le solde primaire correspond à la différence entre les recettes et les dépenses (hors prise en compte de la charge de la dette sous forme d'intérêts).*

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE « FACILE » POUR 1999

Les derniers chiffres connus d'exécution budgétaire, au 31 octobre 1999, font état d'une amélioration très sensible de l'ordre de 52,8 milliards de francs du solde budgétaire par rapport à octobre 1998.

Celui-ci est ainsi passé à - 203,4 milliards de francs à la fin octobre 1999 contre - 256,2 milliards de francs à la fin octobre 1998.

Cette situation, dont on ne peut que se féliciter, résulte principalement de la très nette progression des recettes fiscales.

La situation budgétaire au 31 octobre 1999

Le solde budgétaire

Il s'établit à - 203,4 milliards de francs à la fin octobre 1999, soit une amélioration de 52,8 milliards de francs par rapport à octobre 1998 (- 256,2 milliards de francs).

Les recettes du budget général

Elles s'élèvent à 1.260,3 milliards de francs soit une augmentation de 7,8 % sur les 10 premiers mois de 1999 par rapport à la même période de 1998 (1.168,9 milliards de francs). S'agissant des recettes fiscales nettes, cette progression est même de 8,7 %, soit 104 milliards de francs en valeur.

Les dépenses du budget général

Elles s'établissent à 1.421,7 milliards de francs, soit une hausse de 3,2 % à la fin octobre 1999 par rapport à fin octobre 1998.

Situation au 31 octobre

(en milliards de francs)

	Octobre 1998	Octobre 1999	Evolution (%)
Dépenses ordinaires	1.256,6	1.305,7	+ 3,9
Dépenses en capital	120,6	116	- 3,8
Dépenses du budget général	1.377,2	1.421,7	+ 3,2
Recettes fiscales nettes	1.201,9	1.305,9	+ 8,7
Prélèvements sur recettes	- 212,7	- 220,8	+ 3,8
Recettes non fiscales	126,5	138,7	+ 9,6
Recettes du budget général	1.168,9	1.260,3	+ 7,8
Solde du budget général	- 208,3	- 161,4	- 22,5
Solde des CST	- 47,9	- 42,0	- 12,3
Solde général d'exécution	- 256,2	- 203,4	- 20,6

Nonobstant cette très significative amélioration du solde budgétaire en exécution, la baisse du déficit affichée dans le présent projet de loi de finances est de 2,4 milliards de francs, en recul par rapport au collectif pour 1998 où celle-ci était de 3,2 milliards de francs. Elle tient par ailleurs à une amélioration très significative du solde des opérations temporaires, alors que celui des opérations définitives n'est excédentaire que de 1,3 milliard de francs contre 2,9 milliards de francs dans le collectif pour 1998.

Eu égard à l'importance des marges de manoeuvre fiscales dont dispose le gouvernement, on ne peut donc que déplorer l'insuffisance de l'effort ainsi réalisé en matière de réduction du déficit budgétaire. Il est donc impératif d'aller au-delà. Votre commission vous fera des propositions en ce sens.

B. LE RETOUR À UN DÉFICIT PRIMAIRE DU BUDGET DE L'ETAT

Le gouvernement indique qu'il bénéficie d'un allègement significatif de la charge de la dette à hauteur de 8,2 milliards de francs dû « à la forte baisse des taux d'intérêt en 1999 ». Cette baisse satisfaisante dans son principe a néanmoins pour effet de faire passer le budget d'un très léger excédent primaire en loi de finances initiale à un déficit primaire en exécution, alors que le gouvernement se flattait du retour, pour la première fois depuis 1991, à une telle situation d'excédent primaire.

On doit en outre noter que, dans le rapport économique, social et financier pour 2000, le gouvernement relevait à juste titre que « *la croissance de cet excédent primaire est indispensable à la réduction du poids de la dette publique dans le PIB* ». Malheureusement, ces intentions ne se traduisent qu'imparfaitement dans la réalité : la stabilisation du poids de la dette publique dans le PIB entrevue par le gouvernement risque de n'être qu'un « trompe l'œil ».

Solde primaire et progression de la dette publique

L'existence d'un excédent primaire du budget de l'Etat est une condition nécessaire à la réduction de la dette publique et de son poids dans le PIB. Cela a été encore récemment rappelé par le Gouvernement dans le rapport économique, social et financier pour 2000.

« **La dette des administrations s'accroît sous l'effet d'un processus auto-entretenu : la charge d'intérêt qu'elle génère conduit à augmenter le déficit budgétaire.** Le financement du déficit par l'emprunt augmente l'encours de dette, ce qui se traduit par une nouvelle progression des charges d'intérêt.

Quand le taux d'intérêt réel moyen de la dette est supérieur au taux de croissance de l'économie, la stabilisation de l'endettement, en part de PIB, suppose que le budget dégage un excédent primaire. Ceci signifie que les recettes doivent excéder les dépenses hors charges d'intérêt. **L'excédent primaire doit être d'autant plus élevé** que l'encours de la dette est important et que **les taux d'intérêt sont élevés**. Formellement, à encours de dette et taux d'intérêt donnés, il existe un excédent primaire qui conduit à stabiliser la part de la dette dans le PIB. Cet excédent primaire, que l'on qualifie de stabilisant, dépend de la croissance nominale du PIB ; il est d'autant plus faible que la croissance est forte (avec une croissance nulle, cet excédent serait strictement égal à la charge d'intérêt ».

Déficit primaire de l'Etat en 1999

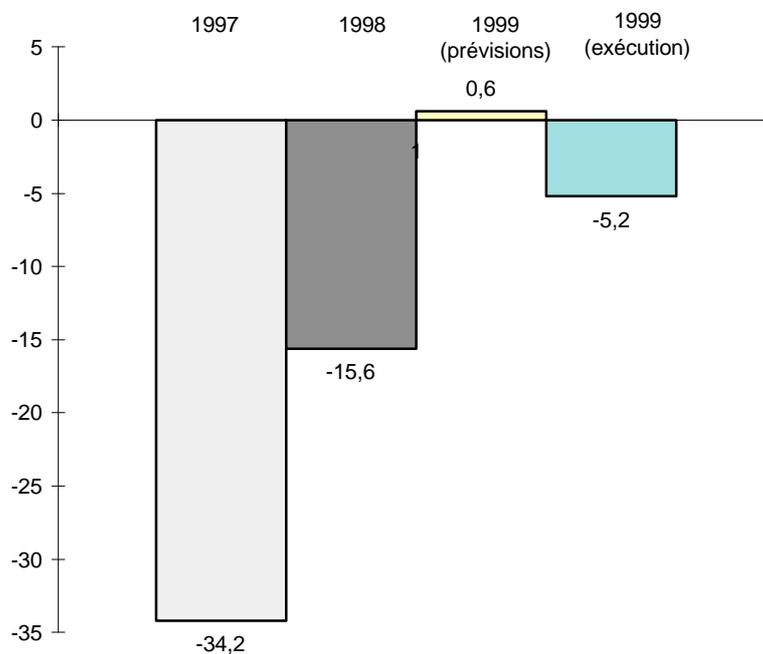
	LFI 1999	LFR 1999	Total
Charge nette de la dette	237,2	- 8,2	229
Solde budgétaire	- 236,6	+ 2,4	234,2
Solde primaire	+ 0,6	- 5,8	- 5,2

Source : lois de finances et collectif pour 1998

Par voie de conséquence, la charge nette de la dette figurant dans le projet de loi de finances pour 2000 (234,7 milliards de francs) va donc augmenter par rapport aux chiffres révisés pour 1999 (229 milliards de francs) alors que le gouvernement mettait en avant la baisse de 1,07 % de son poids entre 1999 et 2000, qu'il avait calculée de loi de finances initiale à loi de finances initiale !

Solde primaire du budget de l'Etat

(en milliards de francs)



C. DES DÉFICITS PUBLICS PLUS ÉLEVÉS QUE LA MOYENNE EUROPÉENNE

Conformément aux engagements pris par le gouvernement en décembre 1998 dans le cadre du programme de stabilité, le déficit public prévu pour 1999 a été fixé à 2,2 points de PIB. S'agissant du budget de l'Etat, le besoin de financement s'élève à 2,7 points de PIB.

Capacité ou besoin de financement des administrations publiques

(en points de PIB)

	1997	1998	1999
Administrations publiques	- 3,0*	- 2,7	- 2,2
Etat	- 3,5	- 3,0	- 2,7
Administrations de sécurité sociale	- 0,5	- 0,1	0,1
Autres organismes :			
- organismes divers d'administration centrale*	0,7	0,1	0,15
- administrations publiques locales	0,3	0,3	0,25

* Dont 0,5 point au titre de France Telecom

Source : Rapport économique, social et financier

Ces objectifs, eu égard à la faiblesse de l'effort opéré par le gouvernement en terme de réduction du déficit budgétaire au cours de l'année 1999, n'ont été que très marginalement affectés.

La France se maintient donc, ainsi que cela avait déjà été relevé lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2000, en queue de peloton : elle reste le mauvais élève de l'Union européenne avec un déficit public structurel supérieur en 1999 de 0,9 point de PIB à la moyenne de la zone euro. De la même façon, ses déficits publics restent parmi les plus élevés de l'Union européenne, rendant dès lors indispensable un effort plus volontariste de diminution de ses déficits et donc de la charge qui pèsera sur les prochaines générations.

En 1999, selon les propres chiffres du gouvernement, la France devrait ainsi toujours connaître, avec l'Italie, le niveau de déficit public le plus élevé des principaux pays européens.

Solde des administrations publiques

(en points de PIB)

	1997	1998	1999
France	- 3,0*	- 2,7	- 2,2
Italie	- 2,7	- 2,7	- 2,2
Zone euro	- 2,4	- 2,0	- 1,8
Allemagne	- 2,7	- 2,0	- 2,0
Pays-Bas	- 0,9	- 0,9	- 1,5
Belgique	- 1,9	- 1,3	- 1,3
Espagne	- 2,6	- 1,7	- 1,4

* Y compris la soule France Télécom

Source : Direction de la Prévision - Rapport économique, social et financier

Cette situation était également avérée par l'examen des programmes de stabilité et de convergence adressés à la Commission européenne.

Evolution du besoin/capacité net de financement des administrations publiques

(% du PIB)

Projections extraites des programmes de convergence ou de stabilité

	1997	1998	1999
Belgique	- 1,9	- 1,6	- 1,3
Danemark	- 2,7	- 2,5	- 2,0
Espagne	- 2,6	- 1,9	- 1,6
France	-	- 2,9	- 2,3
Irlande	-	1,7	1,7
Italie	- 2,7	- 2,6	- 2,0
Pays-Bas	- 0,9	- 1,3	- 1,3
Allemagne	- 1,9	- 2,2	- 2,0
Portugal	-	-	- 2,0
Finlande	- 1,1	1,1	2,4

Source : Commission européenne

En 1999, comme d'ailleurs en 1998, le besoin net de financement des administrations publiques françaises tel que présenté ci-dessus était le plus élevé des pays de la zone euro.

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIERE PARTIE

CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER

ARTICLE PREMIER

Reconduction de l'exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers en faveur des biocarburants

Commentaire : le présent article propose de reconduire, pour l'année 1999, l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), dont le taux a été fixé à 240 francs par hectolitre par la loi de finances rectificative pour 1998, accordée aux esters méthyliques d'huiles végétales incorporés au gazole et au fioul domestique.

I. LA SITUATION DU SECTEUR DES BIOCARBURANTS

A. LE DÉVELOPPEMENT DES BIOCARBURANTS

Le blé, le colza, le maïs et la betterave peuvent subir des transformations chimiques afin de produire des esters méthyliques (ou esters méthyliques d'huiles végétales - EMHV) ou de l'éthyle tertio butyle éther (ETBE) produit à partir d'éthanol.

L'éthanol a été produit dès le début des années 1980 aux Etats-Unis (à partir du maïs) et au Brésil (à partir de la canne à sucre). En Europe, la production des biocarburants a commencé au début des années 1990 pour offrir un nouveau débouché à l'agriculture, et a pris deux directions principales :

- l'incorporation des esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV) dans les gazoles à des taux variant de 5 à 100 %, suivant les orientations prises dans les différents pays ;

- l'incorporation d'ETBE permettant d'oxygéner les essences sans plomb.

Dès 1987, la France a autorisé la fabrication des biocarburants destinés à être incorporés, l'un, au gazole et au fioul domestique, l'autre, dans les essences. Les taux minimaux banalisés de mélange sont respectivement de 15 % pour l'ETBE, et de 5 % pour les EMHV. La France a donc choisi de favoriser le développement de biocarburants susceptibles d'être mélangés aux carburants traditionnels. Ces carburants biologiques permettent d'augmenter l'indice d'octane, c'est-à-dire les performances du moteur, sans engendrer de pollution.

En 1991, les biocarburants ont fait l'objet d'une exonération partielle de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) afin de réduire le handicap dont ils souffrent et qui réside dans un coût de production trois fois plus élevé que celui des essences ou du gazole issu du pétrole brut. L'exonération introduite alors s'élève à 329,5 francs pour un hectolitre d'éthanol et à 230 francs pour un hectolitre d'ester.

Une telle exonération est autorisée par la directive européenne n° 92/82 du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales, « *dans le cadre de projets pilotes visant au développement technologique de produits moins polluants, notamment en ce qui concerne les combustibles provenant de ressources renouvelables* ».

Le dispositif d'exonération partielle a cependant dû être réformé par la loi de finances rectificative pour 1997 afin de prendre en compte certaines observations de la Commission européenne.

La Commission a en effet considéré le dispositif fiscal français comme une « aide d'Etat » aux producteurs des matières premières agricoles et jugé qu'il réservait le bénéfice de l'exonération aux biocarburants produits à partir de matières premières françaises, ce qui le rend non conforme aux règles de la concurrence communautaires. En outre, le dispositif français a été jugé excédant le stade expérimental du projet pilote.

La France a, dès lors, présenté à la Commission européenne un projet de refonte de la fiscalité des biocarburants qui rétablit l'égalité entre les producteurs français et les producteurs européens. En outre, elle a élaboré un argumentaire justifiant le caractère pilote de son programme de développement des biocarburants, en s'appuyant sur la faible taille des unités de production, et

sur le fait que la production de biocarburants ne représente qu'environ 1 % de la production de carburants d'origine fossile. Le 28 avril 1997, la Commission a rendu un avis favorable au projet français.

Ainsi, l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 1997 a apporté trois modifications au dispositif existant jusqu'alors :

- les exonérations ne font plus référence aux matières premières utilisées, la mention de certaines productions agricoles exclusivement cultivées sur des terres en jachère disparaissant ;

- les agréments sont strictement contrôlés ;

- le dispositif est ouvert aux producteurs européens, toute discrimination éventuelle en faveur des producteurs français et au détriment des producteurs communautaires étant supprimée.

B. L'EXONÉRATION ACCORDÉE EN 1998

L'article 1^{er} de la loi de finances rectificative pour 1998 a porté l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) accordée aux esters d'huile végétale produits dans des unités agréées et incorporés au fioul domestique et au gazole, de 230 francs à 240 francs par hectolitre.

Cette disposition tendait à prendre en considération la situation économique défavorable dans laquelle se développent les biocarburants.

En effet, les coûts de production des esters d'huile végétale sont déterminés, notamment, par le prix des matières premières utilisées (graines et/ou huiles). Leur prix de vente est indexé sur le prix du gazole.

Or, les estérificateurs sont économiquement contraints, en amont, de s'approvisionner à partir de produits obtenus sur jachère industrielle - essentiellement le colza - payés à un prix inférieur à celui des produits destinés aux usages alimentaires. En aval, le prix du gazole sur lequel est indexé celui des esters d'huile végétale continue de diminuer, en raison des conséquences de la crise asiatique.

II. LA DISPOSITION PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article propose de reconduire, pour l'année 1999, l'exonération de TIPP en faveur des biocarburants accordée en 1998.

L'exonération proposée permet d'éviter une désaffection des producteurs agricoles, qui handicaperait lourdement la filière, et pour maintenir une valorisation des graines industrielles à un niveau proche de celui de 1998.

Elle devrait également concourir au maintien des superficies cultivées à des fins énergétiques sur terres en jachère, pour environ 66.000 agriculteurs. En outre, les unités de production de biocarburants pourront poursuivre leur activité dans des conditions économiques satisfaisantes. De même, la production d'esters d'huile végétale en France sera préservée.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les accords de Berlin sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) n'ont guère été favorables à la filière oléagineuse, les aides dont elle bénéficie jusqu'à présent allant diminuer.

En outre, suite à la table ronde agricole du 21 octobre 1999, le budget de l'agriculture est abondé par le présent projet de loi de crédits supplémentaires destinés à financer des aides accordées aux secteurs qui traversent actuellement de graves difficultés. Les producteurs de soja bénéficient, dans ce cadre, de crédits supplémentaires à hauteur de 100 millions de francs.

La disposition proposée par le présent article s'inscrit dans ce contexte général. Son coût est estimé à 31 millions de francs.

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

ARTICLE PREMIER bis (nouveau)

Abandon de créance au profit de l'Agence France Presse

Commentaire : Cet article nouveau introduit à l'initiative du gouvernement tend à abandonner, à hauteur de 45 millions de francs, la créance correspondant à un prêt participatif de 90 millions de francs accordé en 1991.

Cet article dispose que la créance détenue sur l'Agence France Presse au titre du prêt participatif d'un montant de 90 millions de francs accordé en 1991 à l'Agence France Presse et imputé sur le compte de prêts n° 903-05, est abandonnée à hauteur de 45 millions de francs. Il est précisé que les intérêts courus et échus depuis l'échéance 1996 jusqu'à l'échéance 1999 incluse sont également abandonnés.

Au cours du débat, le ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie, a indiqué que ce prêt, dont la durée était de 9 ans, et qui allait donc jusqu'en l'an 2000, comportait une période de différé de 5 ans et une période d'amortissement de 4 ans.

Cette mesure peut faire l'objet de deux lectures sensiblement divergentes.

D'un côté, on peut faire valoir que la créance est, compte tenu de la situation de l'AFP, virtuellement irrécouvrable, et qu'il s'agit de donner une marque de soutien à une entreprise qui traverse une phase de turbulence depuis la nomination de son nouveau président, M. Eric GIUILY.

De l'autre, il est légitime de se demander si c'est bien de bonne méthode que d'aider ponctuellement une entreprise sans que l'on ait une vue d'ensemble de l'aide que l'Etat est en mesure d'apporter à l'entreprise.

En tout état de cause, on peut s'interroger sur la stratégie de l'Etat vis-à-vis de l'entreprise et de son nouveau président. Celui-ci a dû renoncer à un volet très important de son plan stratégique consistant à faire appel à des partenaires privés. Les syndicats ont en effet violemment réagi à cette menace de « privatisation rampante » et ont amené le nouveau président à faire machine arrière sur ce point montrant ainsi qu'il ne bénéficiait peut-être pas du plein soutien du gouvernement.

S'agissant d'une entreprise qui représente le regard de la France sur le monde, on ne peut approuver l'absence persistante d'une réforme de structures rendue manifestement indispensable par la situation du marché et par les pesanteurs qui compromettent l'avenir de l'AFP.

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

ARTICLE 2

Équilibre général

Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget de 1999 des dispositions du projet de loi et des textes réglementaires affectant l'équilibre.

L'équilibre pour 1999 est modifié comme suit compte tenu des dispositions contenues dans le projet de loi, les décrets d'avance et les arrêtés d'annulation.

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Annulations et décrets d'avance	Modifications liées au collectif			Total des mouvements	Situation après collectif
			Ouvertures	Annulations	Net		
I. OPÉRATIONS DÉFINITIVES							
<i>Charges</i>							
Dépenses ordinaires civiles (nettes des remboursements)	1.364.250	23	26.494	19.644	6.850	6.873	1.371.126
Dépenses civiles en capital	78.789	- 23	4.066	1.454	2.612	2.589	81.378
Dépenses militaires	243.524		798	5.300	- 4.502	- 4.502	239.022
Dépenses des budgets annexes	105.641		3	3			105.641
Solde des comptes d'affectation spéciale	- 3.443		200	200			- 3.443
Total des charges	1.788.761		31.561	26.601	4.960	4.960	1.793.721
Ressources nettes	1.552.534				6.256	6.256	1.558.790
Solde des opérations définitives	- 236.227				1.296	1.296	- 234.931
II. OPÉRATIONS TEMPORAIRES							
Charges	380.358		500		500	500	380.858
Ressources	380.029				1.600	1.600	381.629
Solde des opérations temporaires	- 329				1.100	1.100	771
Solde général	- 236.556				2.396	2.396	- 234.160

Il convient de relever que l'amélioration de 2,4 milliards de francs du solde général provient à hauteur de 1,1 milliard de francs de celle du solde des opérations temporaires. *A contrario*, le solde des opérations définitives ne s'améliore que de 1,3 milliard de francs alors que cette progression était de 2,9 milliards de francs dans la loi de finances rectificative pour 1998.

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a majoré de 79,3 millions de francs le plafond de dépenses des crédits ordinaires civils, a minoré les recettes du compte de prêt du FDES de 45 millions de francs et majoré les dépenses et les recettes du compte d'emploi de la taxe audiovisuelle de 71,5 millions de francs.

Ces mesures ont eu pour effet de réduire le solde du présent projet de loi qui est passé de 2.396 millions de francs à 2.272 millions de francs.

Le déficit budgétaire s'établit désormais ainsi à - 234,284 milliards de francs contre - 234,160 milliards de francs initialement.

En outre, dans la mesure où le gouvernement bénéficie en 1999 d'une économie de constatation à hauteur de 8,2 milliards de francs résultant de l'allègement significatif de la charge de la dette, le budget pour 1999 se retrouve, en exécution, en situation de déficit primaire, alors que la loi de finances initiale pour 1999 se situait, elle, en très léger excédent primaire.

Déficit primaire de l'Etat en 1999

	LFI 1999	LFR 1999	Total
Charge nette de la dette	237,2	- 8,2	229
Solde budgétaire	- 236,6	+ 2,4	234,2
Solde primaire	+ 0,6	- 5,8	- 5,2

Source : lois de finances et collectif pour 1998

Plus fondamentalement, l'équilibre proposé par le présent projet de loi de finances rectificative apparaît très largement insuffisant au regard des rentrées fiscales enregistrées au cours de cet exercice budgétaire. Votre commission des finances souhaite à ce titre que soit réévalué en conséquence le niveau des recettes et, partant, le déficit budgétaire significativement réduit, à hauteur de ce que la conjoncture économique actuelle permet. Elle vous proposera un amendement en ce sens.

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

DEUXIEME PARTIE

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES A L'ANNEE 1999

I.- OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

A.- Budget général

ARTICLE 3

Dépenses ordinaires des services civils. - Ouvertures

Commentaire : le présent article ouvre, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 1999, des crédits supplémentaires s'élevant à 39.588,5 millions de francs.

Le détail des ouvertures de crédits figure à l'état B annexé au présent projet de loi.

L'essentiel de ces ouvertures, soit 32.976,7 millions de francs (83,3 % du total des crédits ouverts), concerne le budget des charges communes, ses titres I et IV en particulier :

- au titre I, il s'agit, d'une part, d'une augmentation, à hauteur de 953,75 millions de francs, de la dette non négociable, destinée à couvrir le coût pour l'Etat du retard pris dans la décentralisation des fonds CCP centralisés au Trésor et à faire face à la progression de la collecte de ces

mêmes fonds, d'autre part, de la mise en jeu de la garantie de l'Etat au profit de l'UNEDIC, soit 10 milliards de francs, et, enfin, d'une augmentation des dégrèvements et remboursements d'impôts, pour respectivement 6,2 milliards et 6,895 milliards de francs ;

- au titre IV, il s'agit d'une contribution financière exceptionnelle de 1,04 milliard de francs apportée aux provinces néo-calédoniennes afin de financer le rachat des titres des sociétés SLN et ERAMET, et du remboursement à la CNAF du coût de la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire, à hauteur de 6,98 milliards de francs.

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

ARTICLE 4

Dépenses en capital des services civils. - Ouvertures

Commentaire : le présent article ouvre, au titre des dépenses en capital des services civils pour 1999, des autorisations de programme de 21.361,2 millions de francs, et des crédits de paiement de 4.066,2 millions de francs.

L'essentiel de ces ouvertures concerne le budget des charges communes, soit 17,04 milliards de francs pour les autorisations de programme, et 2,62 milliards de francs pour les crédits de paiement :

- 1,1 milliard de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sont ouverts au titre V, afin de financer la dotation en capital à Charbonnages de France ;

- sur le titre VI, sont notamment ouverts 15,5 milliards de francs en autorisations de programme correspondant à la tranche 2000 des crédits d'engagement des fonds structurels européens, ainsi que 929 millions de francs en crédits de paiement au titre de la participation de la France à divers fonds, dont 742 millions de francs représentant le solde de la contribution française à la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID).

Ces crédits de paiement figurent à l'état C annexé au présent projet de loi.

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

ARTICLE 5

Dépenses ordinaires des services militaires. - Ouvertures

Commentaires : le présent article ouvre 798 millions de francs de crédits supplémentaires au titre des dépenses ordinaires des services militaires.

Ces crédits nouveaux doivent servir à pallier les insuffisances des crédits initiaux pour le fonctionnement de l'armée de terre (130 millions de francs), de l'armée de l'air (123 millions de francs) et de la gendarmerie (170 millions de francs).

Par ailleurs 375 millions de francs sont destinés à l'apurement d'une dette vis-à-vis de la SNCF.

Le décret d'avance du 2 septembre 1999 avait ouvert, au titre des dépenses ordinaires 4,05 milliards de francs de crédits supplémentaires, crédits ratifiés par l'article 9 du présent projet de loi de finances rectificative.

Ouvertures de crédits en 1999

TITRE III

(en millions de francs)

	Décret d'avance du 2 septembre 1999	Collectif	Total
Rémunérations et charges sociales	3 450	-	3 450
Fonctionnement	500	423	923
Alimentation	100	-	100
Indemnité SNCF	-	375	375
TOTAL	4 050	798	4 848

Les ouvertures de crédits visent à couvrir la partie considérée comme « exceptionnelle » du surcoût des opérations extérieures, des insuffisances sur les chapitres de solde et l'apurement d'une dette vis-à-vis de la SNCF.

On rappelle qu'en 1999, dans la loi de finances initiale, 160 millions de francs ont été inscrits à titre de provision pour le financement des opérations extérieures « courantes ». Cette distinction entre opérations extérieures « courantes » et opérations extérieures « exceptionnelles » n'a pas grand sens. En effet, la provision initiale est d'un montant trop faible (il a même été réduit en 1999 - 160 millions de francs - par rapport à 1998 - 260 millions de francs). En outre, contrairement au principe qui fondait cette distinction, ce ne sont pas des ouvertures de crédits nouveaux qui couvrent ces dépenses « exceptionnelles » mais bien des prélèvements sur les titres V et VI du budget de la défense.

Le montant total des surcoûts liés aux opérations extérieures dépasse donc largement le montant de la provision initiale. Il figure, par armée ou service, dans les deux tableaux ci-dessous, tel qu'il était estimé au 31 août 1999.

DÉPENSES ORDINAIRES

(en millions de francs)

Chapitre budgétaire	Estimation du surcoût total 1999 des opérations extérieures*
Rémunérations	
Marine	192
Armée de l'air	341
Armée de terre	1 407
Gendarmerie	102
Services communs	61
Sous-total	2 103
Alimentation	
Marine	8
Armée de l'Air	43
Armée de terre	117
Gendarmerie	6
Services communs	1
Sous-Total	175
Entretien programmé des matériels	54
Fonctionnement	
Marine	50
Armée de l'Air	195
Armée de terre	288
Gendarmerie	32
Services communs	66
Sous-total	631
Total Titre III	2 963

* Surcoût annuel : prévision arrêtée au 31 août 1999.

DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

(en millions de francs)

Chapitre budgétaire	Estimation du surcoût total 1999 des opérations extérieures*
Entretien programmé des matériels	
Marine	255
Armée de l' Air	75
Armée de terre	45
Gendarmerie	-
Services communs	-
Sous-total	375
Fabrications	
Marine	-
Armée de l' Air	119
Armée de terre	148
Gendarmerie	8
Services communs	22
Sous-total	297
Infrastructure.....	119
Munitions	
Marine	-
Armée de l' Air	812
Armée de terre	14
Gendarmerie	-
Services communs	-
Sous-total	826
Total Titre V	1 617

* Surcoût annuel : prévision arrêtée au 31 août 1999.

Ce montant du surcoût total de 4,58 milliards de francs est nettement supérieur à celui de 1998 qui était de 2,1 milliards de francs. Les opérations du Kosovo expliquent cette différence.

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

B.- Budgets annexes

ARTICLE 6

Budgets annexes - Ouvertures

Commentaire : le présent article ouvre 3 millions de francs de crédits au budget annexe des monnaies et médailles.

Les 3 millions de francs de crédits de paiement ouverts au titre du budget annexe des monnaies et médailles correspondent à un « ajustement aux besoins » des crédits de charges sociales.

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

C - Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale

ARTICLE 7

Comptes d'affectation spéciale - Ouvertures

Commentaire : le présent article vise à ouvrir 200 millions de francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement dans le cadre du compte d'affectation spéciale n° 902-22 « Fonds pour l'aménagement de l'Ile de France ».

Les crédits disponibles sur le chapitre 1 du « fonds pour l'aménagement de l'Ile de France » (FARIF) consacré à verser des aides au financement du logement à usage locatif social en région Ile-de-France permettent d'abonder le chapitre 2 qui concerne des acquisitions foncières.

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

II.- OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE

ARTICLE 8

Comptes de prêt - Ouvertures

Commentaire : le présent article vise à ouvrir 721 millions de francs en autorisations de programme et 500 millions de francs en crédits de paiement dans le cadre des comptes de prêts.

Il s'agit d'abonder les crédits du compte n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement ».

Les 500 millions de francs de crédits de paiement qui seraient ouverts seraient inscrits pour moitié entre le chapitre 3 du compte qui regroupe les crédits disponibles pour accorder des prêts du Trésor à des Etats étrangers et son chapitre 2 qui concernent les prêts à l'Agence française de développement pour des opérations de développement économique et social dans les Etats étrangers.

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

III.- AUTRES DISPOSITIONS

ARTICLE 9

Ratification des crédits ouverts par décret d'avance

Commentaire : le présent article propose au Parlement de ratifier le décret d'avance du 2 septembre 1999, en application de l'article 11, alinéa 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Le décret d'avance du 2 septembre 1999 a ouvert des crédits supplémentaires à hauteur de 7.891 millions de francs, soit 0,47 % des crédits initiaux nets du budget général¹.

Deux dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sont relatives aux règles de ratification d'un décret d'avance :

- son article 11, alinéa 2 dispose que *« en cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances »* ;

Il convient toutefois de préciser que ces dispositions doivent se lire en fonction de l'article 2 de la même ordonnance qui prévoit, en son alinéa 4, que *« la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat »*, tandis que son alinéa 6 précise que *« seules des lois de finances dites « rectificatives » peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année »*.

¹ En 1998, le montant des crédits ouverts par les décrets du 16 janvier et du 21 août 1998 était de 6.037 millions de francs, soit 0,38 % des crédits initiaux nets. En 1997, les chiffres étaient respectivement de 12.836 millions, et 0,81 %.

- son article 34 dispose que « *les lois de finances rectificatives [...] soumettent obligatoirement à la ratification du Parlement toutes les ouvertures de crédits opérées par décret d'avance* ».

Toutefois, dans les faits, les décrets d'avance sont le plus souvent pris pour procéder aux mouvements de crédits qui ne peuvent attendre la promulgation du collectif de fin d'année.

Cette procédure, à l'origine exceptionnelle, est devenue courante.

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale, comme l'année dernière, estime qu'un « *décret d'avance apparaît toujours comme une intrusion de l'exécutif dans le domaine de compétence essentiel du Parlement* ». Il ajoute ainsi : « *Le recours à cette procédure doit donc être strictement limité et entouré de la plus grande transparence* ».

Du reste, la portée de la ratification semble essentiellement symbolique, car les crédits ratifiés sont le plus souvent déjà dépensés, en tout ou partie. Les conséquences d'un éventuel refus de ratification n'ont d'ailleurs pas été clairement identifiées par la doctrine.

Le contenu du décret d'avance du 2 septembre 1999 a été analysé dans l'exposé général.

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

ARTICLE 10

Répartition des excédents de redevance

Commentaire : le présent article répartit le produit de la redevance affectée au financement des organismes du secteur public de la communication audiovisuelle.

Compte tenu du caractère récurrent des excédents de redevance constatés par rapport aux prévisions contenues dans les lois de finances initiales mais aussi de la volonté de procéder dans certains cas à des opérations de régulation budgétaire, les lois de finances rectificatives comportent traditionnellement un article proposant une nouvelle répartition de la redevance entre les organismes faisant partie du secteur public de la communication audiovisuelle.

Cette année, la situation se présente de façon plus complexe que d'habitude dans la mesure où la répartition des excédents de redevance s'effectue à la fois en loi de finances initiale pour 2000 et en loi de finances rectificative pour 1999.

I. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS AU DISPOSITIF GOUVERNEMENTAL

Pour la deuxième année consécutive, le projet de loi de finances rectificative déposé par le gouvernement, ne propose pas la répartition de l'ensemble de l'excédent de redevance dégagé au cours de l'exercice précédent.

En fait le gouvernement a décidé de répartir les quelque 350 millions de francs d'excédents 1998, en deux parts égales :

- la première est placée de façon classique en loi de finances rectificative pour 1999 afin d'offrir des compléments de financements à certaines sociétés de l'audiovisuel ayant des besoins urgents ;

- la seconde a été affectée en projet de loi de finances initiale pour 2000 de façon à compléter les ressources du compte d'affectation spéciale et, partant, les moyens publics mis à la disposition du secteur public audiovisuel.

Le problème est paradoxalement rendu plus aigu par l'importance même des excédents, qui rend les arbitrages plus difficiles entre les différentes parties prenantes.

A. DES EXCÉDENTS DE REDEVANCE SOUVENT SUBSTANTIELS

Le tableau ci-dessous récapitule en valeur absolue et en pourcentage les excédents constatés depuis 1988 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, exceptionnellement modifiée par une loi de finances rectificative de l'année.

Excédents du produit de la redevance depuis 1988

(en millions de francs)

Années	Loi de finances	Montant à répartir	Excédents	Excédents en %
1988	7.165,13	7.241,67	76,54	+ 1,07
1989	7.514,00	7.523,29	9,29	+ 0,12
1990	7.933,50	8.012,69	79,19	+ 1,00
1991	8.349,70	8.352,74	3,04	+ 0,04
1992	9.348,80	(1) 9.447,88	99,08	+ 1,06
1993	9.481,40	(2) 9.617,78	136,38	+ 1,44
1994	10.070,00	10.091,50	21,50	+ 0,21
1995	10.914,60	10.918,43	3,83	+ 0,04
1996	11.449,22	11.527,14	77,92	+ 0,68
1997	11.638,37	11.762,34	123,97	+ 1,07

(1) Dont loi de finances rectificative : 171,8 millions de francs.

(2) Dont loi de finances rectificative : 152,8 millions de francs.

Source : Service de la redevance

Certaines années, les excédents dépassent 1 % du produit de la collecte. Le maximum a été atteint en 1993, où en dépit de l'affectation de 152,8 millions de francs par la loi de finances rectificative, le produit perçu de 9.618 millions s'est trouvé supérieur de 1,44 % au produit attendu après modification par la loi de finances rectificative de l'année 1993.

En règle générale, les excédents de l'année « N » sont répartis au cours de l'exercice « N+1 » et versés, après le vote de la loi de finances rectificative, avant la fin de ladite année. Mais il est des exceptions. Ainsi, en 1993, la loi de finances rectificative a réparti à la fois un reliquat de redevance au titre de l'année 1992 et une partie de l'excédent au titre de 1993, c'est-à-dire de l'année en cours.

Ces excédents ont à la fois pour origine la modification des conditions d'exonération et l'efficacité accrue des contrôles exercés par le service de la

redevance dans le cadre des opérations dites « de recherche de postes non déclarés ». On note que ces opérations se sont trouvées grandement facilitées par la possibilité de rapprochement des fichiers de la taxe d'habitation et de la redevance, autorisée à l'initiative du Sénat, par la loi du 12 avril 1996.

B. L'ATTITUDE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'année dernière le gouvernement avait initialement tenté de mettre en réserve l'excédent 1997, soit 123,9 millions de francs, déduction faite de 50 millions de francs destinés à France 3. Le gouvernement avait dû faire un compromis entre son souci de mettre en réserve des ressources de redevance pour financer sa politique et celui de parer à certaines difficultés du moment, et notamment à celles auxquelles devait faire face France 3.

La commission des finances de l'Assemblée nationale est alors intervenue pour répartir l'ensemble du reliquat pour diverses raisons. Selon elle, les téléspectateurs ont acquitté une redevance en 1997 pour financer le fonctionnement courant de l'audiovisuel public et n'ont aucune raison de permettre à l'État de constituer des réserves utilisables à une date ultérieure.

Par ailleurs, la commission des finances a écarté certains arguments d'ordre juridique qui pouvaient s'opposer à son initiative. Elle a considéré que l'article 40 n'était pas opposable en se fondant notamment sur la jurisprudence telle qu'elle est consignée dans le rapport d'information de M. Jacques Barrot, alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Pour des raisons d'opportunité, également, la commission des finances de l'Assemblée nationale a considéré, en fonction des éléments d'information dont elle disposait sur la situation financière des différentes sociétés et organismes de l'audiovisuel public, qu'il convenait de répartir en totalité l'excédent de redevance et de ne pas l'affecter, pour la partie distribuée, uniquement à France 3 mais à d'autres sociétés dont les besoins n'étaient pas moins pressants¹.

¹ C'est ainsi que la commission des finances de l'Assemblée nationale a procédé aux opérations suivantes : 30 millions de francs ont été destinés à France 2, qui doit faire face à certains dépassements en matière d'investissement de programmes, et qui souffre surtout d'un déficit de recettes publicitaires, consécutif à une certaine baisse de l'audience due, notamment au peu de succès de la grille mise en place à la rentrée 1998 ; 21,5 millions de francs ont été affectés à RFO qui a besoin d'argent pour financer la relocalisation de ses stations de Guadeloupe et de Guyane et qui, faute de ce supplément de redevance, aurait supporté des frais financiers qui auraient grevé le coût de l'opération ; 70 millions ont été prévus pour France 3, soit 20 millions de plus que ce qui était prévu dans le projet de loi initial, et ce afin de tenir compte des perspectives de recettes publicitaires très inférieures aux objectifs initialement fixés par le gouvernement.

La même logique a conduit cette année l'Assemblée nationale à souhaiter dans un premier temps, sur proposition des rapporteurs spécial et pour avis nos collègues Le Guen et Mathus, corriger la copie du gouvernement et à affecter - par un vote acquis à l'unanimité des groupes politiques - l'ensemble des excédents de l'exercice 1998 à la dotation 2000, privant de ce fait de financement les mesures d'urgence prévues en projet de loi de finances rectificative.

En fait, le Gouvernement qui a réussi à faire supprimer en seconde délibération, a vu la question resurgir au moment de la discussion du projet de loi de finances rectificative. Il est parvenu avec MM. Le Guen et Mathus - qui avaient déposé un amendement répartissant 100 millions de francs pris cette fois-ci sur les excédents 1999 - à un compromis sur la base d'un supplément de 70 millions de francs.

II. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Trois questions d'inégale importance sont posées par les initiatives de l'Assemblée nationale : une question de procédure budgétaire, une question de fond concernant la gestion du secteur public de l'audiovisuel, dont la portée dépasse le cadre de la présente loi de finances rectificative et renvoie à la discussion du futur projet de loi sur la communication audiovisuelle et une question d'opportunité relative à la répartition des excédents entre les organismes.

A. UNE INTERPRÉTATION SOUPLE DES RÈGLES DE RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

La redevance doit-elle être affectée de façon quasi-immédiate aux organismes qu'elle finance ? Est-il légitime que l'État la mette en réserve ?

D'une part, on remarque qu'il y a déjà un décalage d'au moins un an, voire de deux ans, entre l'exercice au cours duquel est prélevée la redevance et celui où le supplément sera effectivement dépensé.

D'autre part, on peut trouver anormal que l'État bénéficie d'une avance de trésorerie aux dépens du secteur audiovisuel public. Si l'on prend le cas des impôts locaux, les surplus éventuels de recettes sont automatiquement rétrocédés aux collectivités concernées.

Certes, comme le fait remarquer le rapport précité de M. Jacques Barrot, il est possible à l'initiative parlementaire, de modifier la répartition de

la redevance. Cette possibilité lui est offerte par des dispositions législatives¹, dont la validité n'a pas été contestée, au regard notamment de sa conformité à la Constitution, comme l'a constaté le Conseil constitutionnel (décision n° 80-126 du 30 décembre 1980).

Mais, faut-il pour autant considérer que le Parlement peut, parce qu'il s'agit de répartir le produit d'une taxe parafiscale affectée, prendre l'initiative de créer une charge, venant diminuer la trésorerie de l'État ?

Tout dépend de la façon dont on conçoit l'obligation d'affectation qui incombe à l'État en matière de comptes d'affectation spéciale. L'État a l'obligation d'affecter mais a-t-il celle de dépenser ? Le Parlement peut-il l'y contraindre en créant des charges nouvelles ? L'Assemblée nationale penche nettement en faveur de cette interprétation favorable à l'initiative parlementaire. Comme l'indique le rapporteur général du budget de cette assemblée, « *ce que nous faisons n'est pas sans précédents : nous anticipons sur l'arrêté des comptes de 1999. Les excédents que nous répartissons [...] peuvent d'ores et déjà être considérés comme confirmés même si l'arrêté des comptes n'a pas été officiellement signé par le ministre. Notre Assemblée a toute capacité à proposer cet amendement* ».

B. LES QUESTIONS DE POLITIQUE AUDIOVISUELLE

Des déficits d'exécution peuvent apparaître qui ne résultent pas forcément d'une mauvaise gestion mais simplement d'un budget irréaliste. Cela est en particulier le cas lorsque les budgets prévisionnels ont été bâtis sur la base d'anticipations optimistes en matière de recettes publicitaires.

La question est alors de savoir à quel moment il convient d'affecter les excédents de redevance. Faut-il le faire en cours d'exercice dans la mesure où l'on dispose effectivement de l'argent des excédents de redevance ? Faut-il le faire au début de l'exercice suivant sous prétexte de clarté dans les comptes et dans l'appréciation des résultats de gestion ?

D'un côté, l'expérience de ces dernières années montre que le système lui-même d'affectation des reliquats de redevances de l'année « N » en fin d'exercice de l'année « N+1 » ne permet pas aux sociétés et organismes de l'audiovisuel d'être gérés dans des conditions qui fassent apparaître clairement les responsabilités dans la formation du résultat de l'entreprise.

De l'autre, intégrer immédiatement les excédents connus de redevance permet de garantir au secteur audiovisuel l'argent qui lui est dû,

¹ L'intervention parlementaire est, on le sait, fondée sur l'article 53 de la loi du 29 juillet 1986, qui reprenait une disposition introduite par l'article 19 de la loi du 7 août 1974.

l'affectation de l'excédent dès l'exercice en cours et non l'année suivante, à un moment où il pourrait être pris en compte dans les arbitrages budgétaires.

Hier, on se livrait, au nom des nécessités de la rigueur budgétaire, à des manipulations complexes¹, aujourd'hui, alors que la conjoncture publicitaire s'inverse, on vient compenser des pertes ou accélérer des projets d'investissement, en distribuant une manne providentielle.

Dans un cas, on prélevait les fruits du succès, de l'autre, on vient compenser des moins values ou des dépenses mal ou imprévues. Dans les deux cas, on a tendance à diluer les responsabilités. En outre, on donne l'impression de favoriser les « mauvais élèves » au détriment des « bons », les « cigales » au détriment des « fourmis ».

S'il y a là un élément de souplesse de gestion, on peut aussi y voir un facteur d'arbitraire. L'intervention correctrice intervient, en effet, en fin d'exercice dont le résultat dépend alors en partie de la bienveillance des autorités de tutelle.

Tout cela n'est pas de nature à clarifier la gestion des sociétés et aboutit à conforter l'emprise financière de l'État sur l'audiovisuel public.

C. LES ARBITRAGES DE RÉPARTITION

Sans doute n'est-il donc pas très satisfaisant d'attribuer, en fin d'exercice, des sommes relativement importantes au « coup par coup » ; toutefois, cette année, nous sommes face à des besoins exceptionnels et à des suppléments de ressources qui ne le sont pas moins :

1° - supplément de ressources exceptionnel - sans doute de l'ordre de 400 millions de francs pour l'ensemble de l'exercice - sans que l'on sache si cette tendance sera durable dans les années suivantes ;

2° - besoins de financements exceptionnels, également, qu'il s'agisse de France Télévision dont les recettes publicitaires, sont moindres que prévu par suite du recul de l'audience - fin juillet 1998, on était déjà sur une tendance de 150 millions de francs de déficit -, de Radio France qui doit financer sa numérisation ou de RFI, qui depuis de nombreuses années subit les conséquences d'arbitrages défavorables

¹ Il s'agissait de profiter des surplus de recettes de publicité, essentiellement de France 3, pour diminuer la redevance attribuée à cette société et l'affecter aux autres organismes afin de compenser les effets de la diminution des subventions budgétaires.

Les autres sociétés et organismes sont également parties prenantes à cette répartition dans la mesure où elles ont également des besoins liés à la numérisation de leurs moyens.

Bref, des ressources nouvelles et imprévues sont apparues, qu'il n'y a pas de raison de mettre en réserve, alors que des besoins existent.

Sachant, de bonne source, que l'excédent de redevance constaté au 31 octobre 1999 par rapport aux objectifs était supérieur à 270 millions de francs et que l'Assemblée en a déjà distribué pour 70 millions de francs, il est proposé de répartir les 200 millions de francs restants de la façon suivante.

Répartition des excédents de redevance disponibles pour 1998 et 1999

(en millions de francs)

	<i>Répartition proposée par le Gouvernement dans le PLFR (Article 10) (1)</i>	<i>Amendement adopté par l'Assemblée nationale</i>	<i>Proposition de la commission des Finances</i>	<i>Supplément de redevance à distribuer résultant du vote de l'Assemblée nationale</i>	<i>Supplément de redevance à distribuer qui résulterait du vote de l'amendement de la commission des Finances</i>
INA	0,00	5,00	15,00	5,00	20,00
France 2	35,00	0,00	30,00	35,00	65,00
France 3	60,00	0,00	25,00	60,00	85,00
RFO	15,30	10,00	20,00	25,30	45,30
Radio-France	15,00	40,00	45,00	55,00	100,00
RFI	8,50	1,50	25,00	10,00	35,00
La Sept-Arte	4,00	6,00	20,00	10,00	30,00
La Cinquième	0,00	7,50	20,00	7,50	27,50
TOTAL	137,80	70,00	200,00	207,80	407,80

(1) Répartition des 137,8 MF dans l'amendement II-5 rectifié de M. Claude Belot au projet de loi de finances 2000 :

INA : 10 MF ; Radio-France : 100 MF ; La Sept-Arte : 17,8 MF ; La Cinquième : 10 MF

Compte tenu des 137 millions de francs qui résultent des excédents 1998 (que le gouvernement refuse d'inscrire dans le projet de loi de finances pour 2000 comme le demandait le Sénat), cela revient à distribuer dans le présent projet de loi de finances rectificative pour 1999, 407 millions de francs supplémentaires.

En tout état de cause, le problème général de l'affectation des excédents de redevance doit être réexaminé dans une perspective d'ensemble à l'occasion de l'examen, au mois de janvier prochain, du projet de loi sur la communication audiovisuelle.

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

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

I.- MESURES CONCERNANT LA FISCALITE

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 11

Clôture des plans d'épargne en vue de la retraite et exonération d'impôt sur le revenu des sommes figurant sur ces plans

Commentaire : le présent article additionnel propose de clôturer les plans d'épargne en vue de la retraite le 30 juin 2000 et d'exonérer d'impôt sur le revenu les sommes figurant sur ces plans.

I. LE GEL DES PLANS D'ÉPARGNE EN VUE DE LA RETRAITE DEPUIS LEUR REMPLACEMENT PAR LES PLANS D'ÉPARGNE POPULAIRE

A. LE RÉGIME DES PLANS D'ÉPARGNE EN VUE DE LA RETRAITE

La loi n ° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne avait créé les plans d'épargne en vue de la retraite qui pouvaient être ouverts chez tous les intermédiaires financiers.

Les versements effectués chaque année étaient déductibles des revenus imposables de l'épargnant. Celui-ci déterminait librement le montant de ses versements annuels dans un plafond de 6.000 francs pour une personne seule et 12.000 francs pour un couple.

Les sommes versées pouvaient être investies en valeurs mobilières ou en opérations d'assurance-vie. Pendant toute la durée de vie du plan, les

produits et plus-values venaient accroître en franchise d'impôt la masse épargnée.

Les sommes retirées étaient imposables comme des pensions : elles donnaient donc lieu, dans les limites légales, aux abattements de 10 % et 20 %. Ce principe s'accompagnait d'une modulation puisque le dispositif était conçu pour favoriser la constitution d'une épargne en vue de la retraite : l'avantage consenti au moment de la sortie variait selon la date choisie et la durée de vie des plans.

Toutefois, ce système a été remplacé en 1990 par les plans d'épargne populaires.

B. LE GEL DES PLANS D'ÉPARGNE EN VUE DE LA RETRAITE DEPUIS 1990

L'article 109 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 (loi de finances pour 1990) a créé les plans d'épargne populaire. Les versements sont limités à 600.000 francs par plan.

Les versements effectués par les contribuables non imposables à l'impôt sur le revenu ouvrent droit, pendant les dix premières années, à une prime égale au quart de leur montant annuel, sans pouvoir excéder 1.500 francs par an. La somme des primes et de leurs intérêts capitalisés est versée par l'Etat dix ans après l'ouverture du plan ou à sa clôture si elle est antérieure. Toutefois, en cas de retrait de fonds avant huit ans, la prime n'est pas versée sauf dans les cas énumérés par la loi.

Si le titulaire du plan le conserve pendant au moins huit ans, les produits capitalisés de la rente viagère et de la prime d'épargne sont exonérés d'impôt sur le revenu.

Afin de favoriser le développement des plans d'épargne populaire, le V de l'article 109 précité a prévu le gel des plans d'épargne en vue de la retraite. A compter du 1er janvier 1990, aucun nouveau plan ne pouvait être souscrit. En outre, aucun versement ne pouvait être effectué sur les plans anciens.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CLÔTURE DES PLANS D'ÉPARGNE EN VUE DE LA RETRAITE

Le VI de l'article 109 de la loi de finances pour 1990 prévoyait la possibilité de transférer les sommes investies sur un plan d'épargne en vue de la retraite ouvert avant le 1er octobre 1989 sur un plan d'épargne populaire. La date limite pour effectuer cette opération était fixée au 31 décembre 1990.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, certains titulaires de plan d'épargne en vue de la retraite n'auraient pas profité de cette opportunité. Il resterait aujourd'hui environ 20.000 plans, pour un encours moyen de 10.000 francs.

Or, le maintien de ces plans n'apparaît pas opportun dans la mesure où ils engendrent des coûts de gestion importants pour les intermédiaires financiers et un suivi administratif de la part de l'administration fiscale alors même que leur utilité économique est limitée.

C'est la raison pour laquelle le présent article prévoit la clôture définitive de ces plans le 30 juin 2000. Cette date permet de tenir compte des contraintes liées au passage à l'an 2000 des systèmes informatiques des intermédiaires financiers.

B. L'EXONÉRATION DE TOUTE IMPOSITION DES SOMMES FIGURANT SUR CES PLANS

Selon les renseignements obtenus par votre rapporteur général, l'une des raisons qui freinent la clôture des plans d'épargne en vue de la retraite est le fait que ces sommes seront alors imposables comme des pensions.

Dans la mesure où le présent article propose que la clôture desdits plans s'impose à leurs titulaires, il est prévu que les sommes figurant sur ces plans seront versées en exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux pour leur valeur au 30 juin 2000.

Il convient de remarquer que cette exonération ne porte pas atteinte au principe d'égalité devant la loi. En effet, les sommes qui seront récupérées ont été gelées pendant neuf ans. En outre, la clôture de ces plans est imposée à leurs titulaires, l'exonération peut donc être considérée comme une compensation. Par ailleurs, l'encours moyen de ces plans d'épargne en vue de la retraite s'élevant à 10.000 francs, l'économie d'impôt réalisée est minime.

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

ARTICLE 11

Mise en conformité du régime fiscal des contrats d'assurance-vie investis en actions

Commentaire : le présent article tend à aménager le régime des contrats d'assurance-vie investis en actions (dits « DSK ») afin de tenir compte des exigences européennes en matière de non discrimination.

I. LA NON CONFORMITÉ DES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE A LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

A. LE RÉGIME DES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE INVESTIS EN ACTIONS

L'article 21 de la loi de finances pour 1998 a limité, à compter du 1^{er} janvier 1998, l'exonération des produits d'assurance-vie et assimilés de plus de huit ans à 30.000 francs par an pour un célibataire, veuf ou divorcé et à 60.000 francs par an pour un couple marié. Au-delà de ces seuils, ces produits sont soumis à une taxation forfaitaire au taux de 7,5 %.

Toutefois, le même article a prévu une exonération pour les contrats d'assurance-vie investis en actions, appelés contrats « DSK », qui doivent respecter deux conditions.

D'abord, l'actif des contrats doit être constitué pour 50 % au moins :

- d'actions ou de certificats d'investissement admis aux négociations sur un marché réglementé d'instruments financiers et émis par des sociétés ayant leur siège en France et soumises à l'impôt sur les sociétés ;

- de droits ou de bons de souscription ou d'attribution ;

- d'actions ou de parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières qui emploient plus de 60 % de leurs actifs en titres précités.

En outre, l'actif des contrats doit être constitué pour 5 % au moins :

- de parts de fonds communs de placement à risques, de fonds communs de placement dans l'innovation, d'actions de sociétés de capital risque ou de sociétés financières d'innovation ;

- d'actions émises par des sociétés qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés, dont les titres ne sont pas cotés et qui n'exercent pas une activité bancaire, financière, d'assurance, de gestion ou de location d'immeubles ;

- de titres admis aux négociations sur le nouveau marché.

B. LA NON CONFORMITÉ DES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE INVESTIS EN ACTIONS À LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

L'EASDAQ¹ (la bourse européenne des valeurs de croissance) a saisi d'une plainte la Commission européenne, estimant que le dispositif régissant les contrats d'assurance-vie investis en actions ne respectait pas les règles européennes en matière de non-discrimination.

Articles 43, 49 et 56 du Traité instituant la Communauté européenne

Article 43 (ex-article 52)

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

Article 49 (ex-article 59)

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un Etat tiers et établis à l'intérieur de la Communauté.

Article 56 (ex-article 73 B)

1. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites.

2. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux paiements entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites.

¹ *European Association of Securities Dealers Automated Quotation*

Après avoir réalisé une première enquête et entendu les observations du gouvernement français, la Commission européenne a adressé à la France, le 15 octobre dernier, un avis motivé « *au sujet de la compatibilité de l'article 21 de la loi de finances pour 1998 avec les articles 43, 49 et 56 du traité CE* ».

Elle a estimé que le dispositif qui régit les contrats d'assurance vie portait atteinte à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre, à la libre prestation des services et à la liberté des mouvements de capitaux.

**Les observations de la Commission européenne
(avis motivé du 26 octobre 1999)**

« L'article 43 du traité CE interdit les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre, cette interdiction valant aussi pour les restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales.

L'article 21 de la loi de finances pour 1998 enfreint l'article 43 du traité CE, que l'on se place du côté des compagnies d'assurances comme de celui des intermédiaires financiers (banques et entreprises d'investissement).

Pour ce qui est des compagnies d'assurances, la disposition incriminée peut avoir pour effet de dissuader celles qui pour l'instant ne sont pas présentes sur le marché français des contrats d'assurance vie de s'y établir, dans la mesure où cela impliquerait qu'elles devraient poursuivre une politique d'investissement prioritairement orientée vers les titres français et vers le marché français des capitaux.

S'agissant des banques et des entreprises d'investissements, l'article 21 de la loi de finances pour 1998 a pour effet de les dissuader de devenir membres d'autres bourses de valeurs de l'Union européenne : elles n'y ont pas intérêt car ces bourses ne sont pas attrayantes pour leurs clients du fait que ces marchés français ne négocient pas, ou peu, de titres entrant en ligne de compte pour les contrats investis en actions.[...]

L'article 49 du traité CE interdit les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.[...]

L'article 21 de la loi de finances pour 1998 est incompatible avec l'article 49 du traité CE, que l'on se place du côté des compagnies d'assurance ou des marchés boursiers, tant en ce qui concerne les émetteurs que les intermédiaires.

Pour ce qui est des compagnies d'assurances, la disposition incriminée les amène à modifier leur politique en matière d'investissement, qui doit être orientée vers le marché français des capitaux, ce qui rend plus difficiles les conditions d'exercice de leur activité. Dans l'affaire Safir précitée, la Cour de Justice a considéré qu'une loi suédoise mettant en place deux régimes fiscaux différents pour les contrats d'assurance-vie de capitalisation selon que ces contrats étaient souscrits ou non auprès d'entreprises établies en Suède pouvait dissuader les compagnies d'assurance n'opérant pas encore en Suède d'y offrir leurs services et donc était contraire à l'article 49 ; de même, cet article 49 « s'oppose également à l'application de toute réglementation nationale ayant pour effet de rendre la prestation entre Etats membres plus difficile que la prestation de services purement interne à un Etat membre » (points 23 et 17 de l'arrêt Safir et l'arrêt Commission c/France dans l'affaire C-381/93).

S'agissant des acteurs sur les marchés boursiers, et tout d'abord des émetteurs de titres, les dispositions incriminées sont pour le moins ambiguës, à deux points de vue, tant pour ce qui est des titres concernés que des marchés, réglementés ou non, qui sont visés. L'article 21 de la loi de finances pour 1998 n'indique pas expressément qu'il doit s'agir de titres français, mais, comme indiqué au point 6 ci-dessus, l'instruction ministérielle n° 101 du 29 mai 1998 précise que les émetteurs de ces titres, cotés ou non cotés, doivent avoir leur siège social en France. Quant aux marchés, l'instruction ne mentionne que les marchés réglementés français de valeurs mobilières.[...]

L'article 21 de la loi de finances pour 1998 est également contraire à l'article 56 du traité CE. La directive 88/361/CEE et sa base juridique l'ex-article 67 ont été remplacés par les ex-articles 73 B à G devenus articles 56 à 60 (l'article 73 E étant abrogé), mais la liste des mouvements de capitaux qui était annexée à ladite directive est utile à titre d'interprétation pour déceler les éventuelles violations de l'article 56. Or, selon cette liste, l'acquisition par des résidents de titres étrangers, négociés ou non en bourse, ou de parts d'OPCVM, négociées ou non en bourse, et la conclusion de contrats entre des résidents et des compagnies d'assurances étrangères sont considérées comme mouvement de capitaux. L'article 21 de la loi de finances pour 1998 restreint ces possibilités de mouvements de capitaux du fait de l'obligation pour les compagnies d'assurances proposant des contrats investis en actions d'investir dans des OPCVM investissant eux-mêmes majoritairement en titres français.

Selon la liste des mouvements de capitaux précitée, l'admission de titres à la cote officielle est aussi considérée comme mouvement de capitaux. L'article 21 de la loi de finances pour 1998 influence les décisions des émetteurs en ce qui concerne le choix de la bourse (marché boursier français ou marché boursier d'un autre Etat membre) sur laquelle leurs titres seront négociés. Le fait qu'en France le mécanisme des contrats investis en actions garantisse la fourniture de ressources financières et la liquidité du marché peut faciliter la collecte de ressources pour les émetteurs français qui sont ou seront cotés sur un marché boursier d'un autre Etat membre. La disposition incriminée ne peut qu'avoir une influence sur la décision des émetteurs français lorsqu'ils choisissent sur quel marché national ils vont nouvellement introduire leurs valeurs : l'avantage fiscal procuré par les dispositions législatives en question va les conduire à préférer l'admission de leurs titres sur l'un des marchés réglementés français plutôt que sur d'autres bourses d'autres Etats membres, entravant ainsi les mouvements de capitaux entre Etats membres.

II. LA PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS FAITES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le présent article tend à prendre en compte les observations faites par la Commission européenne et à élargir le champ d'éligibilité des titres dans lesquels les contrats d'assurance-vie en actions doivent être investis.

Ainsi, le c du présent article prévoit que le quota de 5 % de placements à risque est étendu aux titres d'entreprises non cotées ou cotées sur les marchés réglementés de valeurs de croissance de l'Espace économique européen¹.

Par ailleurs, jusqu'à présent, l'actif des contrats d'assurance-vie investis en actions devait être investi dans des actions ou titres assimilés dont les émetteurs devaient avoir leur siège social en France et être soumis à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et au taux normal.

Le II du présent article prévoit d'élargir les contrats d'assurance-vie investis en actions aux actions et titres assimilés de sociétés qui ont leur siège dans un Etat de la Communauté européenne et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et au taux normal, ou le seraient dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances avait proposé le même dispositif similaire dès l'examen de la première partie du projet de la loi de finances pour 2000, qui avait été adopté par le Sénat.

Elle avait jugé inopportun d'attendre le débat sur la loi de finances rectificative pour 1999 pour tenir compte des observations de la Commission européenne et rendre le dispositif des contrats d'assurance-vie investis en actions conforme à la réglementation européenne.

Il n'est pas en effet de bonne politique législative de reporter indéfiniment la mise en œuvre de réformes indispensables et de les examiner

¹ En effet, suite à l'accord de Porto entre les Etats de l'Union européenne d'une part et les Etats de l'Association européenne de libre échange (AELE) d'autre part, il a été décidé de supprimer toute discrimination en matière d'accès aux marchés entre ces deux ensembles économiques. Le présent article prévoit donc de rendre éligibles les titres négociés non seulement sur les marchés des valeurs de croissance de l'Union européenne, mais également sur les marchés de croissance de l'Espace économique européen.

dans des conditions préjudiciables au bon exercice par le Parlement de ses compétences institutionnelles.

Sur le plan de la méthode, on doit donc regretter que le gouvernement n'ait pas donné un avis favorable à la rédaction, pourtant identique à la sienne, que votre commission vous avait proposée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000. Sous le bénéfice de ces observations et en regrettant la méthode retenue, votre commission estime néanmoins sur le fond une telle mesure, conforme à ce qu'elle a préconisé, indispensable.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 11

Exonération des sorties en rente viagère des contrats d'assurance-vie investis en actions

Commentaire : le présent article additionnel tend à exonérer d'impôt sur le revenu les sorties en rente viagère des contrats d'assurance-vie investis en actions.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL : L'IMPOSITION DES RENTES VIAGÈRES RÉSULTANT DE LA SORTIE DES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE EN ACTIONS

Le septième alinéa de l'article 125-0 A du code général des impôts prévoit que sont exonérés d'impôt sur le revenu les produits attachés aux bons ou contrats en unités de compte, d'une durée égale ou supérieure à huit ans et dont l'unité de compte est la part ou l'action d'un organisme de placement collectif en valeurs mobilières dont l'actif répond à deux conditions¹ :

- d'une part être constitué pour 50 % au moins d'actions ou titres assimilés de sociétés ayant leur siège en France ;

- d'autre part être constitué pour 5 % de titres émis par des sociétés non cotées ou cotées sur le nouveau marché.

Les produits attachés aux bons ou contrats en unités de compte sont constitués par la différence entre les sommes remboursées au bénéficiaire et le montant des primes versées.

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les produits acquis sur un contrat d'assurance-vie investi en actions à la date du dénouement sont exonérés d'impôt sur le revenu lorsque le bénéficiaire opte pour une sortie en capital.

En revanche, si ce dernier opte pour une sortie en rente viagère, les arrrages sont imposables à l'impôt sur le revenu dans les conditions fixées par le 6 de l'article 158 du code général des impôts.

¹ Il convient de remarquer que l'article 11 de la loi de finances rectificative de 1999 aménage le régime des contrats d'assurance-vie investis en actions afin de tenir compte des exigences européennes en matière de non discrimination.

Les dispositions du 6 de l'article 158 du code général des impôts

Les rentes viagères constituées à titre onéreux ne sont considérées comme un revenu, pour l'application de l'impôt sur le revenu dû par le crédirentier, que pour une fraction de leur montant. Cette fraction, déterminée d'après l'âge du crédirentier lors de l'entrée en jouissance de la rente, est fixée à :

- 70 % si l'intéressé est âgé de moins de 50 ans,
- 50 % s'il est âgé de 50 à 59 ans inclus,
- 40 % s'il est âgé de 60 à 69 ans inclus,
- 30 % s'il est âgé de plus de 69 ans.

La fraction de rentes viagères définie ci-dessus est imposée dans les mêmes conditions que les revenus énumérés à l'article 124.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux arrérages correspondant aux cotisations ayant fait l'objet de la déduction prévue au 1° bis de l'article 83.

En effet, l'option pour le versement d'une rente viagère comporte en réalité deux opérations. D'une part, il y a dénouement du contrat d'assurance-vie. Les produits en cause sont alors exonérés. D'autre part, il y a conversion du capital en rente viagère. Celle-ci est alors soumise en partie à l'impôt sur le revenu dans la mesure où le capital initial génère des intérêts.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DE LA RENTE VIAGÈRE

Le présent article additionnel propose d'étendre l'exonération d'impôt sur le revenu à la rente viagère d'un contrat ayant satisfait pendant au moins huit ans aux conditions des contrats d'assurance-vie investis en actions.

Cette mesure est destinée à favoriser le développement de ce type de contrats. En effet, depuis leur création par l'article 21 de la loi de finances pour 1998, l'évolution de l'encours de ces contrats a été assez décevante. Ainsi, l'encours cumulé des contrats dits « DSK » représente 15 % environ de l'encours de contrats ayant un support en unités de compte.

En outre, les versements sur ces contrats résultent pour une grande partie des transferts en provenance d'autres contrats. Ainsi, à la fin septembre 1999, l'ensemble des versements sur des contrats majoritairement investis en actions s'élevait à 67 milliards de francs dont 45 milliards de francs de transferts. Depuis le début de l'année, 37 milliards de francs ont été collectés dont 23 milliards de francs de transferts.

Il convient de remarquer que les contrats d'assurance-vie ou de capitalisation inclus dans les plans d'épargne en actions et les plans d'épargne populaire bénéficient déjà de cette double exonération¹.

Ainsi, le 5^o ter de l'article 157 du code général des impôts prévoit que n'entre pas en compte pour la détermination du revenu net global la rente viagère, lorsque le plan d'épargne en actions défini à l'article 163 *quinquies D* se dénoue après huit ans par le versement d'une telle rente.

De même le 22^o du même article dispose que n'entre pas en compte pour la détermination du revenu net global le versement de la prime d'épargne et de ses intérêts capitalisés ainsi que le versement au-delà de la huitième année qui suit l'ouverture du plan d'épargne populaire des produits capitalisés et de la rente viagère.

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

¹ Il s'agit de l'exonération de la conversion du capital en rente puis de l'exonération du versement de la rente.

ARTICLE 11 bis (nouveau)

Eligibilité au plan d'épargne en actions des actions émises par des sociétés ayant leur siège dans un autre Etat membre de la Communauté européenne reçues en échange d'actions cotées détenues dans un plan à la date de l'échange

Commentaire : le présent article tend à autoriser le maintien, dans un plan d'épargne en actions, d'actions de sociétés ayant leur siège dans un autre Etat de la Communauté européenne reçues en échange d'actions figurant sur le plan à la date de l'échange lorsque celui-ci résulte d'un offre publique d'échange, d'une fusion, d'une scission ou d'une opération assimilée.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL

A. LE REGIME DES PLANS D'ÉPARGNE EN ACTIONS

La loi n ° 92-666 du 16 juillet 1992 a créé les plans d'épargne en actions (PEA). Le titulaire d'un plan peut effectuer des versements en numéraire dans une limite de 600.000 francs.

Les sommes versées dans les plans d'épargne en actions doivent être investies en « valeurs éligibles au PEA », c'est-à-dire :

- soit des actions de sociétés françaises ;
- soit des bons de souscription et droits d'attribution attachés à ces actions ;
- soit des actions de sociétés d'investissement à capital variable détenant au moins 60 % d'actions françaises ;
- soit des parts de fonds commun de placement dont l'actif est composé au minimum à 75 % d'actions françaises.

Si l'épargne investie a été conservée pendant au moins cinq ans à compter du premier versement, les plus-values procurées par les placements sont exonérées d'impôt sur le revenu.

Les plans d'épargne en actions constituent un produit d'épargne apprécié des ménages français puisqu'en 1998, il existait près de 3 millions de plans pour un encours total de 283 milliards de francs.

B. LA REMISE EN CAUSE DU DISPOSITIF DES PEA

Toutefois, le dispositif des plans d'épargne en actions qui conditionne l'éligibilité des titres à leur nationalité française apparaît contraire à la réglementation européenne car il introduit une discrimination entre les sociétés françaises et les autres sociétés européennes.

Il convient de noter que la plainte déposée par l'EASDAQ (la bourse européenne des valeurs de croissance) concernant les contrats d'assurance-vie dits « DSK » auprès de la Commission européenne a conduit cette dernière à adresser à la France un avis motivé le 26 octobre dernier à propos des discriminations créées par les mesures fiscales desdits contrats. Or, les mêmes critiques pourraient être adressées au régime des plans d'épargne en actions.

Par ailleurs, se pose également le problème de la rigidité des critères d'éligibilité aux PEA révélé par plusieurs opérations en cours à l'échelle européenne. Ainsi, Dexia va devenir Dexia Belgium de droit belge ; Pechiney va se fondre dans une nouvelle société de droit canadien ; Seita va devenir Altadis, de droit espagnol ; Aérospatiale- Matra - Dasa va devenir une société de droit néerlandais.

Les actionnaires vont recevoir des titres de sociétés étrangères (non éligibles aux PEA) en contrepartie de titres français (éligibles aux PEA). Or, en perdant leur nationalité française, les actions de ces sociétés perdent leur éligibilité aux PEA.

Jusqu'à présent, lorsque cette situation se présentait, les titulaires des plans d'épargne en actions concernés étaient obligés de « sortir » ces titres de leur PEA et de les transférer sur un compte ordinaire. En outre, pour que cette opération ne soit pas considérée comme une clôture du PEA, ils devaient également verser en numéraire sur leur PEA le montant correspondant à l'exacte valeur des titres à la date de l'échange.

Une telle rigueur apparaît dépassée à l'heure de la création d'une Union économique et monétaire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT : UNE SOLUTION MINIMALISTE

Comme cela a été relevé, la condition posée d'un investissement en actions « nationales » apparaît aujourd'hui inadaptée en raison de la création du marché unique et de la multiplication des opérations de fusion.

Pour autant, le gouvernement n'a pas souhaité remettre en cause ce principe. Le dispositif proposé tend donc seulement à résoudre le problème de l'éligibilité des titres aux PEA lorsque lesdits titres perdent leur nationalité française au profit de la nationalité d'un des Etats membres de la Communauté européenne au cours d'un échange d'actions.

Par dérogation au principe d'éligibilité des seules actions émises par les sociétés ayant leur siège social en France, le présent article considère que constituent un emploi autorisé dans le cadre des PEA les actions des sociétés ayant leur siège dans un autre Etat de la Communauté européenne reçues en échange d'actions figurant sur le plan à la date de l'échange et admises aux négociations sur un marché réglementé.

Il faut cependant que cet échange résulte d'une offre publique d'échange, d'une fusion, d'une scission ou d'une opération assimilée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission n'est pas favorable à ce dispositif qu'elle juge trop restrictif.

D'une part, il ne permet pas de résoudre le problème de l'éligibilité des titres qui ont perdu leur nationalité française suite à une opération de fusion à l'échelle internationale. En effet, le présent article n'autorise que le maintien dans les plans d'épargne en actions de titres de sociétés ayant leur siège dans un autre Etat de la Communauté européenne.

D'autre part, alors que le dispositif des plans d'épargne en actions est manifestement contraire à la réglementation européenne et que le gouvernement est aujourd'hui obligé de modifier le régime des contrats d'assurance-vie investis en actions pour éviter l'engagement de poursuite à son encontre par la Commission européenne, le présent article ne prévoit aucune disposition qui permette d'anticiper l'inévitable mise en conformité des règles

régissant les plans d'épargne en actions au principe européen de non discrimination.

Lors de l'examen de la première partie de la loi de finances pour 2000, votre commission avait déjà soulevé cette difficulté. A son initiative, le Sénat avait adopté un dispositif permettant d'éviter une éventuelle condamnation de la France et d'adapter la législation sur les PEA aux principes de l'Union européenne.

Ainsi, il avait été proposé d'étendre les plans d'épargne en actions aux titres émis par des sociétés ayant leur siège dans un Etat membre de l'Union européenne. **Cette solution avait le double avantage d'éliminer toute distorsion entre les sociétés françaises d'une part et les sociétés européennes d'autre part, et de résoudre le problème de l'éligibilité des titres au PEA lorsqu'ils perdent leur nationalité française au profit de nationalité d'un des Etats membres de l'Union européenne.**

En outre, votre commission avait estimé que les titres de sociétés ayant leur siège en dehors de l'Union européenne ne pouvaient pas être éligibles au PEA. Toutefois, elle avait reconnu que les contribuables qui possèdent des titres d'une société française ou européenne qui, suite à une opération de fusion, a acquis une nationalité qui rend lesdits titres inéligibles, ne devaient pas être pénalisés.

C'est la raison pour laquelle il avait été prévu que les titres continuent à être « sortis » du PEA, mais que cette opération ne soit pas considérée comme une clôture du plan. Cela signifiait concrètement que les propriétaires des titres n'auraient plus à faire un apport en liquide dans leur PEA d'un montant égal à la valeur des titres qui ont été échangés.

Ce dispositif n'avait pas été initialement retenu par l'Assemblée nationale, au motif que le gouvernement serait amené à faire des « propositions » en ce sens dans la loi de finances rectificative.

Dans la mesure où le présent article ne paraît pas satisfaisant, il semble opportun à votre commission de reprendre les dispositions qu'elle a déjà proposées. Elle manifeste ainsi la qualité de son engagement européen et son soutien à la création d'un marché unique des services financiers et de pôles industriels européens.

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

ARTICLE 12

Mesures d'adaptation au droit communautaire

Commentaire : le présent article propose deux mesures d'adaptation au droit communautaire, totalement différentes : la transposition de la directive communautaire du 12 octobre 1998 relative au régime fiscal de l'or d'investissement d'une part, et la suppression de la modulation territoriale des dépenses de fonctionnement ouvrant droit au crédit d'impôt-recherche d'autre part.

I. LA TRANSPOSITION EN DROIT FRANÇAIS DE LA DIRECTIVE DU 12 OCTOBRE 1998 RELATIVE AU RÉGIME FISCAL DE L'OR D'INVESTISSEMENT

A. LA DIRECTIVE N°98/80/CE

Le gouvernement propose dans cet article de transposer les dispositions de la directive du 12 octobre 1998 qui complète le système de taxe sur la valeur ajoutée et modifie la directive n°77/388/CEE (dite « sixième directive ») en ce qui concerne le régime particulier applicable à l'or d'investissement.

Cette directive tend ainsi à instituer, à partir du 1^{er} janvier 2000, sur le territoire de la Communauté européenne, des règles fiscales harmonisées pour les transactions afférentes à l'or d'investissement.

Actuellement, les transactions afférentes à l'or d'investissement sont soumises à des régimes qui varient entre les différents Etats-membres.

Les opérations sur les pièces d'or peuvent être exonérées, sur le fondement d'une interprétation extensive de la sixième directive. S'agissant des lingots et barres d'or, chaque état-membre est libre d'appliquer sa propre réglementation, la sixième directive autorisant l'exonération de ces opérations à titre accessoire, faculté dont la France a fait usage.

Le but poursuivi par la directive est d'instituer, au niveau communautaire, un régime fiscal harmonisé pour ce type d'opérations. Le texte repose sur un principe général d'exonération qui correspond, dans l'ensemble, au régime appliqué jusqu'à présent dans notre pays.

Le présent article propose de regrouper l'essentiel des dispositions relatives au nouveau régime fiscal de l'or d'investissement à la section IX du chapitre premier du titre II de la première partie du livre premier du chapitre premier du titre II de la première partie du livre premier du code général des impôts, sous un VIII comportant cinq articles, numérotés 298 *sexdecies* A à 298 *sexdecies* E.

B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS

1. Le principe de droit commun : l'exonération de la TVA

Les opérations réalisées par de acheteurs-revendeurs portant sur de l'or d'investissement sont exonérées de TVA. Les opérations concernées sont les suivantes :

- les livraisons, acquisitions intra-communautaires et importations d'or d'investissement, y compris lorsque l'or d'investissement est négocié sur des comptes or ou sous la forme de certificats ou de contrats qui confèrent à l'acquéreur un droit de propriété ou de créance sur cet or.

- les prestations de services rendues par les assujettis qui interviennent au nom et pour le compte d'autrui dans les opérations précitées.

2. La nouvelle définition de l'or d'investissement

La directive propose une définition commune de l'or d'investissement.

Est considéré comme or d'investissement, l'or sous la forme d'une barre, d'un lingot ou d'une plaquette d'un poids supérieur à un gramme et dont la pureté est égale ou supérieure à 995 millièmes, représenté ou non par des titres.

Actuellement en France, est considéré comme or d'investissement les barres d'une pureté égale ou supérieure à 889 millièmes : la nouvelle définition est donc plus restrictive.

En revanche le critère de forme correspond à un élargissement par rapport à la définition française actuelle, qui ne vise que les lingots de 1 kg et les barres de 12,5 kg.

On remarquera que le gouvernement a fait usage de la faculté offerte aux Etats-membres d'exclure du régime particulier les plaquettes d'un poids inférieur à un gramme.

D'autre part, les pièces d'une pureté égale ou supérieure à 900 millièmes qui ont été frappées après 1800, ont ou ont eu cours légal dans leur pays d'origine et dont le prix de vente n'excède pas de plus de 80 % la valeur de l'or qu'elles contiennent sont également considérées comme or d'investissement, si elles remplissent trois conditions cumulatives, parmi lesquelles un critère de pureté de 900 millièmes seulement.

Dès lors que ces conditions sont remplies, on considère que les pièces ne sont pas vendues pour leur intérêt numismatique, et leur vente relève du régime de taxation sur la marge prévu par la septième directive.

3. Des possibilités d'option pour la taxation

Le principe de droit commun est celui de l'exonération de TVA des opérations portant sur l'or d'investissement. **La directive prévoit cependant des possibilités d'option pour la taxation qui n'existaient pas jusqu'alors en droit français.**

Le but poursuivi est d'éviter à certains opérateurs de supporter une rémanence de taxe excessive sur leur activité productive ou de transformation et de ne pas rompre la chaîne de taxation.

La directive prévoit trois cas d'option pour la taxation :

- les assujettis qui produisent de l'or d'investissement ou transforment de l'or en or d'investissement peuvent, sur option, soumettre à la TVA la livraison de cet or d'investissement à un autre assujetti. Cette possibilité d'option est imposée aux Etats-membres par la directive ;

- les assujettis qui réalisent habituellement des livraisons d'or destiné à un usage industriel peuvent, sur option, soumettre à la TVA chacune des livraisons d'or mentionnées au a du 2 de l'article 298 *sexdecies* A à un autre assujetti. Cette possibilité d'option est facultative : la France a choisi d'en faire bénéficier ses assujettis ;

- les assujettis qui interviennent au nom et pour le compte d'autrui dans des opérations mentionnées au a du 1 de l'article 298 *sexdecies* A peuvent, sur option, soumettre à la TVA leur prestation lorsque l'opération dans laquelle ils s'entremettent est imposée en application du 1 ou du 2 ci-dessus.

4. Des opérations exonérées ouvrant des droits à déduction

L'exercice de l'option en faveur de la taxation ouvre un droit à déduction intégrale de la TVA d'amont. Toutefois, l'article 298 *sexdecies* C prévoit conformément à la directive deux nouveaux cas d'exonération ouvrant des droit à déduction, toujours dans le but d'éviter des rémanences pour certains opérateurs, de garantir les avantages du nouveau régime d'imposition et d'éviter toute distorsion de concurrence en ce qui concerne l'or d'investissement importé.

Premier cas : les assujettis qui réalisent des livraisons d'or exonérées en application de l'article 298 *sexdecies* A peuvent déduire la TVA qui a grevé :

- leurs achats d'or d'investissement soumis à la TVA sur option du vendeur ;
- leurs achats d'or industriel, dès lors que celui-ci a été acquis en vue d'une transformation en or d'investissement ;
- les prestations de services ayant pour objet un changement de forme, de poids ou de pureté de l'or, y compris en cas de transformation d'or industriel en or d'investissement.

Deuxième cas : lorsqu'ils réalisent des livraisons exonérées en application de l'article 298 *sexdecies* A, les assujettis qui produisent de l'or d'investissement ou transforment de l'or en or d'investissement peuvent déduire la TVA qu'ils ont supportée au titre des livraisons, des acquisitions intra-communautaires et des importations des biens ou des services directement liés à la production ou à la transformation de cet or.

5. La détermination éventuelle de la base d'imposition

La directive ne prévoit pas de disposition particulière relative à la base d'imposition. **Les transactions seront donc traitées comme des livraisons, des acquisitions ou des importations et la base imposable sera toujours constituée, en application du régime de droit commun prévu en matière de TVA pour les échanges de biens, par le prix total de la transaction, et non par le profit brut comme tel était le cas, jusqu'à présent, en France.**

En ce qui concerne le **cas particulier de la transformation d'or d'investissement en or industriel pour le compte d'un particulier** la directive semble indiquer que seule la prestation de transformation devrait donner lieu à taxation. Cette règle n'est aujourd'hui appliquée dans notre pays que de façon très restrictive : la transformation d'or pour le compte de tiers peut être regardée comme un travail à façon, mais uniquement lorsque certaines conditions sont remplies et, s'agissant de la fabrication d'articles pour le compte de clients qui ont fourni le métal nécessaire, pour les seules opérations effectuées entre assujettis. La France aurait souhaité obtenir la possibilité de continuer à taxer les opérations de transformation de cette nature sur le prix total dès lors que ces opérations sont réalisées de manière systématique. Mais il apparaît que cette pratique ne pourra être confirmée que sur le fondement d'une dérogation, accordée par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, sur la base de l'article 27 de la sixième directive modifiée, qui prévoit la possibilité d'introduire des mesures particulières dérogatoires afin d'éviter certaines fraudes. Le Conseil et la Commission se sont d'ores et déjà engagés à examiner de telles demandes de dérogation « *avec un esprit ouvert* ». La France pourrait donc présenter une demande dans ce sens mais à ce jour, cette procédure n'a pas été mise en oeuvre.

6. Les mesures de contrôle

Dans la mesure où l'or peut faire l'objet d'un double usage, c'est-à-dire soit à des fins industrielles (« or industriel ») soit à des fins d'investissement, la directive prévoit des mesures destinées à permettre aux Etats-membres de mettre en oeuvre des mesures de contrôles efficaces. Le présent article les transpose intégralement :

- les assujettis ayant choisis d'exercer l'une des options en faveur de l'assujettissement à la TVA seront tenus de porter sur la facture qu'ils délivrent la mention « application de l'article 26 ter C de la directive 77/388/CEE modifiée » ;

- le présent article reprend la mécanique dit d'autoliquidation (« reverse charge ») qui permet de désigner le destinataire d'une livraison comme le redevable de la taxe, tout en indiquant que le vendeur est solidairement tenu à son paiement. Cette possibilité est prévue par le point F de l'article 26 ter de la sixième directive ;

- enfin, trois dispositions sont prévues pour faciliter la lutte contre la fraude :

- Les assujettis qui achètent et revendent de l'or d'investissement devront conserver pendant six ans les documents permettant d'identifier leurs

clients pour toutes les opérations d'un montant égal ou supérieur à 15.000 euros. **Il s'agit donc d'une levée de l'anonymat ;**

- Cette obligation sera réputée satisfaite par la production du registre de leurs achats, ventes, réceptions et livraisons prévu à cet effet ;

- Enfin les assujettis devront comptabiliser distinctement les opérations portant sur l'or d'investissement selon qu'elles sont exonérées ou soumises à la TVA par option.

7. Transposition et entrée en vigueur

Le présent article indique d'un décret précisera les modalités d'application du présent article, dont les dispositions entreront en vigueur à la date de promulgation de la loi de finances rectificative pour 1999. La France devrait ainsi respecter les prescriptions de l'article 3 de la directive, qui prévoit que les Etats-membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive le 1^{er} janvier 2000.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La transposition de la directive du 12 octobre 1998 est dans l'ensemble fidèle et utilise largement les facultés offertes aux Etats-membres.

Votre rapporteur général juge positive la mise en place d'une définition harmonisée de l'or d'investissement. Celle-ci permettra d'éviter certaines distorsions de concurrence, par exemple avec l'Allemagne qui jusqu'alors possédait une définition beaucoup plus ouverte que la nôtre.

La transposition de la directive a également pour effet de permettre **une neutralité presque totale sur les passages de l'or industriel à l'or d'investissement et vice-versa**, ce qui va également dans le bon sens.

Un changement notable par rapport à la législation actuellement en vigueur en France **consiste en la levée de l'anonymat fiscal des transactions supérieures à 15.000 euros** (soit environ 100.000 francs). Pour l'administration, la traçabilité des opérations sera ainsi facilitée, de même que la lutte contre la fraude et le blanchiment des capitaux.

Dans un tout autre ordre d'idée et s'agissant de questions de méthode, votre rapporteur général s'étonne de voir figurer au sein d'un même article deux mesures totalement différentes tant dans leur objet que dans leur portée, l'une, celle qui vient d'être exposée ayant trait au régime fiscal de l'or d'investissement, l'autre à la modulation territoriale du crédit d'impôt recherche. **C'est pourquoi il suggère l'adoption d'un article additionnel afin de faire figurer les deux mesures dans deux articles distincts du projet de loi de finances rectificative.**

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 12

Suppression de la modulation régionale du crédit d'impôt recherche

Commentaire : le présent article a été introduit pour distinguer ce qui, dans les mesures d'adaptation au droit communautaire prévus par la présente loi de finances rectificative, concerne le régime du crédit d'impôt recherche (les dispositions correspondantes étaient auparavant mélangées avec d'autres relatives au régime fiscal de l'or d'investissement). Il est prévu de supprimer, à compter du 1^{er} janvier 2000, la modulation territoriale des dépenses de fonctionnement prises en compte dans la détermination du montant de ce crédit d'impôt.

Votre commission des finances a décidé de proposer de scinder en deux articles distincts l'article 12 initial du présent projet de loi de finances rectificative.

Comme il déjà été observé, il paraissait en effet incongru de placer dans le même article, sous prétexte qu'il s'agissait de mesures d'adaptation au droit communautaire, des dispositions relatives à des sujets aussi différents que le régime fiscal de l'or d'investissement et le crédit d'impôt recherche.

Concernant ce dernier, il importe de rappeler que :

- il est égal à 50 % de la différence entre le montant des dépenses de recherche d'une année et la moyenne des dépenses des deux années précédentes (dans la limite de 40 millions de francs),

- il est déterminé **par année civile**, quelles que soient la date de clôture des exercices et leur durée, et imputé sur l'impôt dû par l'entreprise **au titre de l'année au cours de laquelle elle a accru ses dépenses de recherche**,

- la fraction du crédit qui excède l'impôt dû est imputable sur l'impôt des trois années suivantes et, s'il y a lieu, restitué à l'entreprise à l'issue de cette période,

- peuvent être prises en compte non seulement les dépenses d'investissement mais aussi celles de personnel ainsi, dans la limite, forfaitaire, de 75 % de ces dernières, que les autres **dépenses de fonctionnement**.

L'article 15 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a toutefois prévu une modulation territoriale de ce taux forfaitaire de 75 %, porté à :

- 100 % dans les TDRP (territoires ruraux de développement prioritaire),

- 65 % pour les activités de recherche exercées, pour tout ou partie, en Ile-de-France.

Dans un souci de simplification et afin de suivre les conclusions du rapport de M. Guillaume sur la technologie et l'innovation, jugeant cette modulation très peu efficace et discriminatoire, le gouvernement en avait proposé la suppression dans la loi de finances initiale pour 1999.

Mais l'Assemblée nationale, comme le Sénat, en avait voté le maintien.

Or, par lettre en date du 24 février 1999, la Commission européenne a notifié à la France qu'elle souhaitait la suppression de cette modulation dont la persistance était susceptible de conférer au dispositif le caractère d'une aide de l'Etat non conforme à l'encadrement communautaire des aides à la recherche et au développement¹.

La commission a retiré sa notification en échange d'un engagement des autorités françaises, par lettre du 25 juin 1999, de proposer au Parlement la suppression de la modulation régionale incriminée.

C'est la raison pour laquelle une telle mesure a été inscrite dans le B de l'article 12 initial du projet de loi de finances rectificative pour 1999.

Mais il était prévu que les effets de la suppression de la modulation territoriale s'appliquent aux dépenses retenues pour le calcul du crédit d'impôt **à compter du 1^{er} janvier 1999, donc rétroactivement.**

Soulignant que la modulation relative aux dépenses courantes des entreprises, constituait une aide au fonctionnement strictement proscrite à compter de 2000 par le droit communautaire, le service de législation fiscale estimait en effet que, pour respecter cette interdiction, compte tenu du mécanisme d'imputation du crédit d'impôt recherche, il était inévitable de contraindre les bénéficiaires, même de bonne foi, à rembourser l'aide dont ils avaient pu indûment bénéficier.

¹ Le droit communautaire autorise dans les zones d'aménagement du territoire un taux d'aide maximal de 10 %.

Cette argumentation n'a pas convaincu la commission des finances de l'Assemblée nationale qui a voté, **avec avis favorable du gouvernement**, un amendement tendant à ce que la suppression de la modulation régionale s'applique seulement aux dépenses engagées en 2000 en vue de leur imputation en 2001.

Votre commission vous propose ainsi de reprendre la rédaction de l'Assemblée nationale en la distinguant du texte de l'article 12.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 12

Exonération sans possibilité d'option de l'ensemble des opérations de cession de créances et de gestion des créances cédées

Commentaire : le présent article tend à généraliser les possibilités d'exonération de TVA offertes jusqu'alors à certaines opérations de créances.

Actuellement, les opérations, y compris la négociation, concernant les créances sont exonérées de TVA par l'article 261 C 1° c du code général des impôts mais elles entrent dans le champ d'application de l'option pour l'assujettissement à la TVA. Dès lors que le cédant a exercé cette option dans les conditions prévues à l'article 260 B du code précité (c'est le cas de la quasi totalité des intermédiaires financiers), les sommes perçues à l'occasion des cessions de créances sont assujetties à la TVA.

Le maintien d'une telle situation d'assujettissement présente l'inconvénient, au sein du secteur financier, de générer des rémanences de TVA non déductibles, mises à la charge des établissements cessionnaires et de freiner le développement souhaitable des opérations de titrisation qui contribuent à la liquidité des marchés.

En effet, avec la baisse sensible des taux d'intérêt, les opérations de cession de créances - elles se définissent comme des prestations de services rémunérées par leur marge - dégageront de plus en plus de marges positives susceptibles de constituer l'assiette de leur assujettissement à la TVA.

Le présent amendement a, en conséquence, pour objet d'exonérer de plein droit, sans possibilité d'option, l'ensemble des opérations de cession de créances et de gestion des créances cédées ; il s'inscrit dans la même logique que celle ayant conduit à exonérer les cessions de valeurs mobilières et de titres de créances négociables, ainsi que, récemment, les cessions de créances à des sociétés de crédit foncier.

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

ARTICLE 13

Extinction du régime intra-communautaire des comptoirs de vente, modernisation et simplification des contributions indirectes

Commentaire : le présent article propose :

- d'une part, de tirer les conséquences de la suppression, au 1^{er} juillet 1999, des ventes hors taxes aux voyageurs intracommunautaires ;

- d'autre part, de moderniser et de simplifier la réglementation française relative aux contributions indirectes.

I. LES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DES VENTES HORS TAXES

Les ventes hors taxes dans les liaisons maritimes et aériennes intracommunautaires sont supprimées depuis le 1^{er} juillet 1999.

Cette décision a été prise au Conseil européen de Cologne du 4 juin 1999, en dépit du souhait de certains Etats membres, dont la France, de reporter cette mesure à une date ultérieure.

Toutefois, cette suppression était prévue depuis plusieurs années, son principe ayant été arrêté par la directive n° 91/680 du 16 décembre 1991 relative au nouveau régime de TVA intracommunautaire.

Il convient dès à présent de préciser que le présent article tend, en fait, à valider les instructions fiscales des 30 juin et 14 octobre 1999 de la direction générale des douanes et droits indirects, ainsi que celle du 23 août 1999 de la direction générale des impôts.

Ces textes avaient été publiés de manière à faire face à l'entrée en vigueur de la suppression des ventes hors taxes en cours d'année, soit à compter du 1^{er} juillet 1999.

Désormais, les ventes effectuées au cours des liaisons maritimes ou aériennes lors de voyages à destination d'un autre Etat membre de la Communauté européenne sont donc soumises à la TVA et, pour les alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés, aux droits d'accises.

Ces dispositions nouvelles s'appliquent aux ventes effectuées par des comptoirs de vente situés dans l'enceinte d'un port ou d'un aéroport, dans l'enceinte du terminal français de tunnel sous la Manche ou à bord d'un navire ou d'un aéronef assurant une liaison à destination d'un autre Etat membre.

Les dispositions antérieures subsistent donc pour les liaisons à destination de pays tiers.

A. LES DISPOSITIONS MISES EN ŒUVRE PAR LES INSTRUCTIONS FISCALES

1. Les règles de territorialité

a) En matière de TVA

La taxe éligible est celle de l'Etat-membre de départ du transport, aux taux applicables dans ce pays.

b) En matière d'accises

Les droits d'accises exigibles sont ceux de l'Etat membre sur le territoire duquel les biens sont effectivement mis à la vente.

2. L'application du régime suspensif de droits

Avant la suppression des ventes hors taxes, les opérateurs ne supportaient aucune imposition au titre de leurs approvisionnements.

Les dispositions nouvelles sont présentées ci-après :

a) Les dispositions relatives à la TVA

Le maintien des régimes suspensifs prévus à l'article 277 A du code général des impôts reste possible dans deux cas :

- lorsque dans le même port ou aéroport il existe des liaisons avec des pays tiers ;

- pour les assujettis qui exploitent des boutiques à bord de navires ou aéronefs et qui s'approvisionnent indifféremment pour les besoins de ventes à emporter pour des voyageurs se rendant dans des Etats tiers et dans des Etats membres.

b) Les dispositions relatives aux accises

Désormais, les opérateurs et les fournisseurs doivent adopter le statut d'entrepôt agréé.

Ce statut entraîne la suspension des droits d'accises.

3. Un point particulier : les tabacs manufacturés

Les tabacs manufacturés font l'objet de dispositions spécifiques en raison du monopole de vente auxquels ils sont soumis.

Seuls deux catégories d'opérateurs peuvent intervenir : les fournisseurs et les débitants. Par ailleurs, les prix de vente sur le territoire français font l'objet d'arrêtés d'homologation.

Désormais, le nouveau dispositif repose sur le statut d'acheteur-revendeur, créé par le présent article.

Les exploitants de comptoirs de ventes ou de boutiques à bord de moyens de transport, qui ont ce statut, pourront librement fixer le prix de vente au détail des tabacs manufacturés, à condition que ces prix ne soient pas inférieurs aux prix établis par l'arrêté d'homologation.

La fiscalité de droit commun des tabacs manufacturés sera s'appliquera sur la base de ces prix librement fixés.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT : LA VALIDATION DE CETTE NOUVELLE RÉGLEMENTATION

1. Les dispositions relatives à la TVA

Le changement de régime induit deux ajustements en matière de TVA.

D'une part, un décret d'application complétera les articles 85 à 85 L de l'annexe III au code général des impôts afin de donner à certains opérateurs la possibilité de conserver un statut d'entrepôt qui leur permettra de ne s'acquitter de la TVA qu'en sortie de régime suspensif.

D'autre part, le présent article propose de modifier les articles 256 et 256 bis du code général des impôts afin de préciser que :

- n'est pas considéré comme un transfert assimilé à une livraison de biens l'expédition ou le transport d'un bien qui, dans l'Etat-membre d'arrivée, est destiné à faire l'objet de livraisons à bord des moyens de transport, effectuées par l'assujetti, dans les conditions mentionnées au c du 1 de l'article 8 de la sixième directive. Cette dernière disposition prévoit que dans le cadre des liaisons intra-communautaires, le lieu d'une livraison de bien effectuée à bord d'un bateau, d'un avion ou d'un train est réputé se situer dans le pays de départ ;

- n'est pas assimilée à une acquisition intra-communautaire l'affectation en France d'un bien expédié ou transporté à partir d'un autre Etat membre et qui est destiné à faire l'objet de livraisons à bord des moyens de transport, effectuées par l'assujetti, dans les conditions mentionnées au d du I de l'article 258 du code général des impôts.

Cette dernière disposition permet notamment d'éviter des impositions successives des biens détenus en stock à bord des moyens de transport transitant entre deux Etats membres et qui sont destinés à faire l'objet de ventes à emporter effectuées à bord.

2. Les dispositions relatives aux accises

Le B du I du présent article concerne les dispositions nouvelles relatives aux accises.

Deux nouveaux articles sont introduits dans le code général des impôts par **le 1 du B** : les articles 302 F *bis* et 302 F *ter*.

L'article 302 F bis dispose que sont exonérés des droits d'accises exigibles lors de la mise à la consommation les alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés destinés à faire l'objet de livraisons à emporter **vers des Etats tiers**.

L'article 302 F ter comporte plusieurs dispositions :

- peuvent bénéficier du régime suspensif des droits d'accises les exploitants de comptoirs de vente ou de boutiques à bord de moyens de transport, à condition qu'ils adoptent le statut d'entrepoteur agréé ;

- ces exploitants doivent préalablement déclarer leurs activités auprès de l'administration des douanes et droits indirects, et indiquer le lieu de vente ;

- les droits d'accises sont liquidés et acquittés selon les dispositions de l'article 302 D du CGI, c'est-à-dire que les droits d'accises exigibles font l'objet d'un report de paiement ; en effet, l'exigibilité des droits et la vente des biens ne sont pas nécessairement simultanées.

Les 2 à 7 du B portent sur les **tabacs** :

- les exploitants de comptoirs de vente ou de boutiques à bord de moyens de transport qui vendent des tabacs manufacturés aux voyageurs ont le statut d'acheteurs-revendeurs ;

- les personnes qui approvisionnent les acheteurs-revendeurs doivent adopter le statut d'entrepoteur agréé, afin de pouvoir leur livrer des produits qui ne sont pas nécessairement homologués à la vente sur le territoire national ;

- les fournisseurs de tabacs manufacturés ne peuvent livrer leurs produits qu'aux seuls acheteurs-revendeurs mais en conservent la propriété jusqu'à leur entrée dans le régime suspensif des droits d'accises ;

- le prix de vente au détail est fixé librement, sauf pour les produits figurant à l'arrêté d'homologation ;

- sont ajoutés à la liste des personnes, établie à l'article 575 H du CGI, qui peuvent détenir plus de 10 kilogrammes de tabacs manufacturés - les fournisseurs dans les entrepôts et les débiteurs dans les points de vente - les personnes approvisionnant les acheteurs-revendeurs ainsi que ces derniers eux-mêmes.

II. LA MODERNISATION ET LA SIMPLIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE RELATIVE AUX CONTRIBUTIONS INDIRECTES

Les dispositions du présent article qui modifient la réglementation française relative aux contributions indirectes sont issues, en fait, du projet de loi de modernisation et de simplification de la réglementation des contributions indirectes¹.

Il s'agit, d'une manière générale, d'appliquer aux échanges nationaux de produits soumis à accises la réglementation actuellement en vigueur pour les échanges intracommunautaires.

¹ *Projet de loi n° 986 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 1998.*

A. LES ÉCHANGES DE PRODUITS SOUMIS À ACCISES : DES RÉGLEMENTATIONS DIFFÉRENTES

1. La réglementation communautaire

Les échanges intracommunautaires de produits soumis à accises sont régis par les dispositions de la directive n° 92/12 modifiée du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises, qui sont : les huiles minérales, l'alcool et les boissons alcooliques, et les tabacs manufacturés.

La directive n° 92/12 précitée intervenait dans le contexte de la mise en place du Marché unique, effective au 1^{er} janvier 1992. Elle visait donc à favoriser les échanges au sein de la Communauté européenne.

Un tel objectif imposait d'appliquer aux produits concernés **le régime de la suspension de droits d'accises**, qui consiste à ne faire acquitter la contribution que par le destinataire final, dans le pays de mise à la consommation du produit.

En effet, le régime suspensif présente de nombreux avantages par rapport à l'autre régime existant, le régime en droits acquittés, l'expéditeur n'étant pas contraint de procéder à des avances de trésorerie ni d'être soumis à un grand nombre de formalités administratives.

La réglementation communautaire, en l'occurrence la directive n° 92/12, repose donc sur le régime de suspension de droits, même si les opérateurs ont la possibilité de choisir le régime en droits constatés.

Par ailleurs, afin de mettre en œuvre cette réglementation, un statut fiscal spécifique a été institué, celui d'**entrepôt agréé**.

2. La réglementation nationale

Il convient de préciser que **les dispositions de la directive n° 92/12 précitée, qui viennent d'être présentées, s'imposent uniquement aux échanges intracommunautaires, les Etats membres ayant la possibilité d'appliquer la législation de leur choix à leurs échanges nationaux.**

Or, la France a décidé de ne pas appliquer cette réglementation communautaire à ses échanges nationaux.

Cette décision résulte de la simultanéité de deux événements intervenus au 1^{er} janvier 1993 en matière de réglementation des contributions indirectes :

- le contrôle de l'application de cette réglementation a été transféré de la direction générale des impôts à la direction générale des douanes et droits indirects ;

- l'entrée en vigueur de la loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 transposant les dispositions de la directive n° 92/12 précitée.

Cette loi a, en effet, réalisé une transposition *a minima* de la directive, ses dispositions étant limitées aux seuls échanges intracommunautaires. La législation nationale repose donc encore largement sur le régime des droits constatés.

Il s'agissait, en effet, de ne pas bouleverser une réglementation bien connue des professionnels d'un secteur sensible (viticulteurs, marchands en gros et débitants de boissons essentiellement).

La direction générale des douanes et des droits indirects a fait un bilan de cette transposition, duquel il ressort que de nombreuses règles nationales étaient devenues obsolètes ou sans objet réel, dans la mesure où les possibilités de contrôle n'existent plus dans le cadre du Marché unique, qui a supprimé tout contrôle physique aux frontières, où les procédures manuelles ne correspondent plus aux méthodes de travail d'une administration moderne, où l'enjeu économique et social qui les justifiait avait disparu.

La complexité et l'obsolescence de la réglementation nationale française nécessitent donc sa simplification et sa modernisation, ne serait-ce que pour la rendre plus à même d'accroître les échanges.

B. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article vise à étendre aux échanges nationaux la réglementation communautaire aujourd'hui applicable aux seuls échanges intracommunautaires.

1. La « communautarisation » du droit applicable aux échanges nationaux se limite aux alcools et boissons alcooliques

Ainsi, **le 1 du C du I du présent article** définit le champ d'application de la réglementation relative aux échanges intracommunautaires d'alcool, de boissons alcooliques et de tabacs manufacturés.

Toutefois, les tabacs manufacturés sont exclus de la modification proposée par le présent article, en raison des spécificités de la réglementation à laquelle leurs échanges nationaux sont soumis.

Les échanges nationaux de tabacs manufacturés resteront donc soumis à la législation actuelle. Seuls leurs échanges intracommunautaires obéiront aux dispositions introduites par le présent article, de même que les opérations transitant par les comptoirs de ventes définis à l'article 302 F *ter* du code général des impôts (*duty free*).

La directive n° 92/12 précitée permet en effet l'institution d'une réglementation dérogatoire aux dispositions communautaires. La France a donc effectué ce choix au profit des échanges nationaux de tabacs manufacturés.

Il convient, en effet, de rappeler que, dans ce domaine, il n'existe que deux types d'opérateurs nationaux, les fournisseurs et les débitants, ces derniers agissant en tant que préposés de l'Etat. Ces opérateurs nationaux disposent donc d'un monopole de distribution. Par ailleurs, les échanges entre fournisseurs et débitants obéissent aux règles du régime en droits acquittés.

Par conséquent, l'ensemble de la réglementation communautaire relative à la détention et à la circulation des produits soumis à accises s'appliquera aux échanges nationaux et intracommunautaires d'alcool et de boissons alcooliques.

2. Les modifications apportées aux dispositions relatives aux droits d'accises

Le 2 du C du I du présent article propose de modifier l'article 302 D du code général des impôts (CGI) sur trois points :

a) Les dispositions relatives à l'exigibilité des droits d'accises

L'article 6 de la directive n° 92/12 précitée dispose que « *l'accise devient exigible lors de la mise à la consommation ou lors de la constatation des manquants* ».

La notion d'exigibilité des droits d'accises n'était définie, jusqu'à présent, que pour les seuls échanges intracommunautaires. En effet, elle n'était pas définie pour les échanges nationaux, en raison de l'ancienneté de la législation applicable aux produits soumis aux droits d'accises.

Quatre cas d'exigibilité de l'impôt sont distingués :

- **l'exigibilité lors de la mise à la consommation des produits soumis à accises** : conformément à l'article 6 de la directive n° 92/12 précitée, les droits sont exigibles lors de la mise à la consommation des produits, c'est-à-dire lorsque ces derniers cessent de bénéficier du régime suspensif, et lorsqu'ils sont importés ;

- **l'exigibilité lors de la constatation des manquants**, ces derniers représentant l'écart entre les produits détenus réellement et ceux retenus au titre de la comptabilité : les manquants, lorsqu'ils ne sont pas justifiés, sont taxés, mais il existe des cas où les manquants ne sont pas soumis à taxation, en raison de pertes pouvant se produire en cours de fabrication ou en cours de stockage ; désormais, les taux annuels de pertes permettant aux manquants d'échapper à la taxation seraient fixés par l'administration : en cas de pertes de cours de fabrication, ce taux serait fixé par l'administration pour chaque entrepôt suspensif, sur proposition du producteur, et, en cas de pertes en cours de stockage, il serait fixé par décret ;

- **l'exigibilité lors de l'apposition de marques fiscales représentatives de droits indirects sur les récipients** : les marques fiscales représentatives de droits indirects (essentiellement les capsules, empreintes ou vignettes), mentionnées à l'article 21 de la directive n° 92/12 précitée, rendent exigibles, lors de leur apposition sur les récipients, les droits d'accises ;

- **l'exigibilité lors de la détention, à des fins commerciales, de produits soumis à accises** : cette mesure représente la transposition des dispositions de l'article 9 de la directive n° 92/12, selon lesquelles les droits d'accises sont exigibles en cas de détention de produits soumis à accises et pour lesquels le détenteur ne peut prouver, soit qu'ils circulent en suspension de droits, soit que ces droits ont été acquittés.

b) La définition de la notion de redevable

Le 2 du 1° du 2 du C du I du présent article définit la notion de redevable, l'article 6 de la directive n° 92/12 indiquant que cette notion était définie par chaque Etat membre. Toutefois, la France ne l'a jamais définie.

Le redevables est ainsi défini en fonction des modalités d'exigibilité de l'impôt présentées ci-dessus. Il s'agit de la personne :

- qui met à la consommation les produits concernés ;
- chez laquelle les manquants sont constatés ;
- qui appose les marques fiscales représentatives des droits indirects sur les récipients ;
- qui détient les produits soumis à accises à des fins commerciales en France.

c) Les modalités de liquidation et de paiement des droits d'accises

Le 2° du 2 du C du I du présent article propose de préciser les modalités de liquidation et de paiement des droits d'accises, sur trois points :

- la liquidation des droits d'accises est mensuelle, sur la base des quantités de produits mis à la consommation au cours du mois ;
- le paiement des droits d'accises intervient, soit à la date de liquidation, soit dans le délai d'un mois à compter de cette date ;
- un arrêté du ministre chargé du budget fixe le modèle et le contenu de la déclaration mensuelle des quantités d'alcool et de boissons alcooliques mise à la consommation par les entrepositaires agréés.

Les deux premières dispositions sont déjà appliquées aux marchands en gros. Elles sont désormais étendues à l'ensemble des entrepositaires agréés.

3. L'extension du statut d'entrepositaire agréé

Le 3 du C du I du présent article propose une nouvelle rédaction de l'article 302 G du CGI visant à **étendre le statut d'entrepositaire agréé à l'ensemble des opérateurs de produits soumis à accises**, c'est-à-dire aux opérateurs de la filière viti-vinicole et aux fournisseurs de tabacs manufacturés.

Cette disposition constitue une mesure très importante de simplification, puisqu'elle met un terme à la distinction entre les échanges intracommunautaires et les échanges nationaux. Le régime des échanges en suspension de droits se verra ainsi généralisé.

a) La définition de la notion d'entrepositaire agréé

La définition de la notion d'entrepositaire agréé est introduite par la nouvelle rédaction de l'article 302 G du CGI.

Le statut d'entrepôt agréé concerne l'ensemble des producteurs d'alcools et de boissons alcooliques, à l'exception des bouilleurs de cru, qui se voient ainsi reconnaître la possibilité de produire leurs produits en suspension de droits.

Il concernera donc également les brasseurs, dont le régime fiscal se trouve ainsi profondément modifié. Jusqu'à présent, en effet, leurs échanges ne pouvaient pas être réalisés en régime de suspension de droits, mais seulement en régime de droits acquittés.

Par ailleurs, le statut d'entrepôt agréé concernera également les fournisseurs de tabacs manufacturés.

Enfin, il s'appliquera aussi à toute personne détenant des alcools et boissons alcooliques à des fins de commerciales.

Actuellement, seuls les marchands en gros ont un statut spécifique, proche du statut communautaire d'entrepôt agréé, les viticulteurs ne disposant quant à eux d'aucun statut fiscal.

Le présent article permet ainsi d'appliquer un statut fiscal unique à l'ensemble des opérateurs de la filière viti-vinicole.

b) La suppression des titres de mouvements nationaux

Les opérations de fabrication, de détention et d'expédition de produits en droits suspendus doivent être réalisées dans un entrepôt suspensif de ces droits, défini par l'article 4 de la directive n° 92/12 comme « *tout lieu où sont produites, transformées, détenues, reçues ou expédiées par l'entrepôt agréé dans l'exercice de sa profession, en suspension de droits d'accises, des marchandises soumises à l'accise sous certaines conditions fixées par les autorités compétentes de l'Etat membre où est situé cet entrepôt fiscal* », ou sous couvert de documents d'accompagnement.

Les titres de mouvements nationaux accompagnant la circulation des produits en régime de droits suspendus, c'est-à-dire les acquits-à-caution, sont supprimés, au profit des seuls titres de mouvement communautaires, soit, pour les échanges en droits suspendus, les documents administratifs d'accompagnement (DAA) ou les documents d'accompagnement commercial (DAC).

c) Les obligations auxquelles les entrepositaires agréés sont soumis

Les entrepositaires agréés sont soumis, en contrepartie des avantages du régime de droits suspendus, à **deux principales obligations** :

- **ils devront tenir**, par entrepôt fiscal suspensif des droits d'accises, **une comptabilité matières** des opérations affectant les produits viti-vinicoles définis à l'article 1^{er} du règlement communautaire n° 822/87 du 16 mars 1987, une telle comptabilité permettant d'enregistrer les mouvements d'entrée et de sortie de l'entrepôt ;

- **ils devront verser une caution solidaire garantissant le paiement des droits dus** ; les viticulteurs, les caves particulières, les caves coopératives et leurs unions, et les brasseurs peuvent être dispensés de caution.

En cas de violation par l'entrepositaire de ses obligations, de défaillance de la caution ou de dénonciation par cette caution de son engagement, l'administration peut retirer l'agrément.

d) La remise en régime suspensif

La nouvelle rédaction de l'article 302 G (IV) propose de permettre à un entrepositaire agréé détenant, en droits acquittés, des produits viti-vinicoles ou des tabacs manufacturés de les replacer en suspension de droits dans son entrepôt fiscal suspensif des droits d'accises.

Sur sa demande, les droits acquittés ou supportés lui sont remboursés ou sont compensés avec des droits exigibles, ce qui n'était pas possible jusqu'à présent.

Les brasseurs, qui, sur le territoire national, ne pouvaient bénéficier du régime suspensif, devraient tirer profit de cette modification de la réglementation.

4. Des modifications techniques

Le présent article comporte un ensemble de dispositions de caractère technique tendant à tirer les conséquences de la simplification et de la modernisation des contributions indirectes :

- **le 4 du C du I du présent article** donne la possibilité à l'administration de soumettre à l'impôt les pertes constatées sur des produits en régime de suspension de droits circulant entre deux entrepositaires agréés sur le territoire national, cette possibilité n'existant, jusqu'à présent, que pour les produits circulant entre deux Etats membres distincts ;

- **le 5** précise que la circulation des produits en suspension de droits est désormais autorisée pour les échanges nationaux, réalisés entre

entrepôts agréés, et non plus seulement entre entrepôts agréés d'Etats membres distincts ;

- **le 6** supprime les titres de mouvements nationaux accompagnant les transactions opérées en droits acquittés sur le territoire national, c'est-à-dire les acquits-à-caution, remplacés par le document simplifié d'accompagnement (DSA) communautaire ; cette disposition constitue un allègement tout à fait appréciable des formalités administratives ;

- **le 7** propose de modifier l'article 302 P du CGI concernant la responsabilité financière de l'entrepôt agréé expédiant des produits en régime suspensif, étant précisé que l'expéditeur est fiscalement responsable du versement des droits d'accises tant que les produits expédiés ne sont pas parvenus à destination : d'une part, cette responsabilité est élargie à l'organisme de cautionnement, d'autre part, l'administration procède, au terme d'un délai de quatre mois à compter de la date d'expédition, et à défaut d'apurement des expéditions réalisées, à la mise en recouvrement des droits exigibles, à l'encontre de l'entrepôt agréé et de l'organisme de cautionnement ; enfin, il est précisé que l'administration dispose d'un délai de reprise de trois ans ;

- **le 8** permet aux particuliers qui procèdent au déménagement des alcools et boissons alcooliques détenus à des fins non commerciales de ne plus être astreints à des formalités à la circulation ;

- **le 9** précise que le nouveau droit commun s'applique au droit spécifique sur les bières, ce dernier étant donc désormais exigible lors de la mise à la consommation et non plus lors de la commercialisation des produits ;

- **le 10** propose d'introduire un nouvel article dans le CGI - l'article 1798 *bis* - qui définit les sanctions fiscales applicables en cas d'infraction : le défaut de présentation à l'administration ou de tenue de la comptabilité matières, le défaut de présentation des titres de mouvement et des documents d'apurement, ainsi que le défaut d'information de l'administration sont punis d'une amende de 100 à 5.000 francs, tandis que chaque omission ou inexactitude relevée dans les renseignements devant figurer dans la comptabilité matières est punie d'une amende de 100 francs ; enfin, ces infractions sont constatées et poursuivies, et les instances instruites et jugées selon la procédure propre aux contributions indirectes, c'est-à-dire devant les tribunaux correctionnels ;

- **les 11, 12, 13 et 14** sont des dispositions de coordination, de même que **le III du présent article**.

5. Le renforcement des procédures de contrôle

Le II du présent article modifie certaines dispositions du livre des procédures fiscales afin de renforcer les contrôles effectués par l'administration sur les activités des entrepositaires agréés et les comptoirs de vente définis à l'article 302 F *ter* du CGI.

Le A du II du présent article modifie l'article L.34 du livre des procédures fiscales :

- **le 1°** est une disposition de coordination et de modernisation ;

- **le 2°** tend à garantir le caractère inopiné des contrôles effectués par l'administration auprès des entrepositaires agréés, étant précisé que l'avis de contrôle est remis , non de manière préalable, mais lors du contrôle, aux entrepositaires agréés ;

- **le 3°** concerne les modalités de contrôle par l'administration de la comptabilité matière des entrepositaires agréés : l'administration peut contrôler la régularité des énonciations portées dans la comptabilité matières des entrepositaires agréés, ainsi que la cohérence entre les indications qui y sont portées et celles figurant sur les documents d'accompagnement.

Le B du II du présent article donne à l'administration accès aux locaux de détention ou de vente des alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés des comptoirs de vente, qu'ils soient situés dans un lieu fixe ou sur un moyen de transport.

Les C et D du II du présent article sont des dispositions de coordination.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté onze amendements au présent article, tous ayant reçu un avis favorable du gouvernement.

Outre cinq amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté six amendements apportant des précisions au texte du présent article :

- lorsque l'administration est amenée à se prononcer sur le caractère commercial de la détention de produits soumis à accises, elle devra le faire sur la base d'un faisceau d'indices, et non plus simplement en raison des quantités en jeu ;

- afin de permettre une harmonisation du régime de perception des droits d'accises avec celui des droits de douane, il est prévu que la date de liquidation des premiers est fixée au 5 de chaque mois ;

- les opérations en droit suspensif sont réalisés en entrepôt fiscal ou sous le couvert du document d'accompagnement communautaire adéquat, ce régime ne constituant toutefois pas une obligation pour les opérateurs ;

- l'exonération de titres de mouvements dont bénéficient les échanges de bières en droits acquittés sur le territoire national est maintenue, étant considéré que l'exigence d'un document d'accompagnement, même simplifié, serait source de complications inutiles puisque les brasseurs n'utilisent pas le mécanisme de la capsule fiscale ;

- les producteurs peuvent réaliser des échanges viti-vinicoles sous un régime simplifié au-delà des limites des cantons limitrophes ;

- les formalités administratives concernant les échanges viti-vinicoles sont allégées, suite à la suppression du support papier des titres de mouvement, sous réserve que les opérateurs concernés aient été agréés à cet effet.

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

ARTICLE 14

Conséquences fiscales du changement de mode d'exploitation de certaines entreprises

Commentaire : le présent article vise à faciliter l'exercice des activités libérales sous forme de société, à encourager l'option de ces sociétés pour l'impôt sur les sociétés et à favoriser les regroupements de sociétés civiles professionnelles. Il propose ainsi :

- **d'autoriser le report d'imposition des plus-values d'apport et des plus-values d'échange de titres réalisées par les associés d'une société civile professionnelle à l'occasion d'une opération de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif ;**
- **de permettre, en cas d'apport en société d'une activité libérale, le transfert de l'imposition des créances acquises à la société bénéficiaire de l'apport ; ce même dispositif serait applicable aux sociétés civiles qui opéreraient pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés ;**
- **de proroger la règle, provisoire, du maintien de la taxation au droit fixe de 1.500 francs des apports des sociétés de personnes lors de la cession des titres d'une société de personnes ayant opté pour l'impôt sur les sociétés.**

Le présent article pose un jalon de plus dans la modernisation des conditions d'exercice des professions libérales à laquelle le Sénat a largement contribué depuis quatre ans. Il met notamment en application certaines des préconisations du rapport de M. Henri Nallet sur « *Les réseaux pluridisciplinaires et les professions du droit*¹ » qui visent à transposer au profit des structures relevant des bénéfices non commerciaux le régime de faveur des fusions applicable aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés.

En outre, pour encourager les professionnels libéraux à exercer leur activité sous forme de société, il écarte le principe de l'imposition des créances acquises et des dépenses engagées en cas d'apport d'une activité libérale à une société soumise au régime des sociétés de personnes ou à une société d'exercice libéral ainsi qu'en cas de changement de régime fiscal de la société.

Il met ainsi en application une mesure proposée par votre commission des finances dès 1997, dans le cadre de la loi de finances rectificative.

¹ Rapport publié à la Documentation française, 1999.

Rappelons à titre liminaire, que les professionnels libéraux qui souhaitent s'associer au sein d'une société immatriculée peuvent retenir la société civile de droit commun. S'ils exercent une profession réglementée, la loi met à leur disposition deux types de sociétés civiles particulières : la société civile professionnelle (SCP)¹ et la société civile de moyens (SCM), sans compter, depuis la loi du 31 décembre 1990, la possibilité de s'associer au sein d'une société à forme commerciale, la société d'exercice libéral (SEL).

Par opposition à la société civile professionnelle qui est une société créée en vue de l'exercice en commun d'une profession réglementée, la société civile de moyens fournit un certain nombre de moyens (personnel, locaux...) à ses membres mais n'exerce pas elle-même la profession. Actuellement, 20 professions peuvent constituer des SCP. La SEL permet quant à elle aux membres de certaines professions libérales d'exercer leur activité sous la forme de sociétés de capitaux. 21 professions libérales peuvent être exercées dans le cadre d'une SEL.

Les sociétés civiles relèvent en principe de l'impôt sur le revenu tandis que les SEL sont soumises à l'impôt sur les sociétés. Les sociétés civiles professionnelle peuvent toutefois opter pour l'impôt sur les sociétés, en application des dispositions du 3 de l'article 206 du CGI voté à l'initiative du Sénat.

I. LE REPORT D'IMPOSITION DES PLUS-VALUES D'APPORT CONSTATÉES LORS DES RESTRUCTURATIONS DES SOCIÉTÉS CIVILES PROFESSIONNELLES

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Les opérations de fusion, scission ou apports d'actifs sont généralement considérées fiscalement comme des cessations d'activité et se traduisent par l'imposition immédiate des bénéfices non encore taxés, des plus-values constatées sur les biens affectés à l'exercice des activités professionnelles, et des créances acquises mais non encore réglées par leurs débiteurs. Ces dispositions peuvent s'avérer très pénalisantes en raison du décaissement qu'elles impliquent alors même que les opérations ne donnent lieu à la perception d'aucunes liquidités.

¹ Les sociétés civiles professionnelles ont été instituées par la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles.

C'est pourquoi le législateur a prévu des amodiations à ce régime très rigoureux, en faveur, d'une part, des entreprises individuelles qui se transforment en société (article 151 *octies* du code général des impôts), et, d'autre part, des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés qui effectuent des opérations de fusion, scission et apports partiels d'actifs (articles 210 A et 210 B du CGI).

Pour ces deux catégories de contribuables, les opérations mentionnées sont considérées comme présentant un caractère intercalaire et les gains et plus-values d'apport ne sont pas immédiatement imposés.

S'agissant des professions libérales, l'article 31 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990¹ a prévu un dispositif de faveur mais pour les seules fusions de sociétés civiles professionnelles. Encore convient-il de préciser que faute de mesures d'application, ce dispositif n'est en pratique pas opératoire. Il n'a d'ailleurs pas été commenté par l'administration fiscale.

Toutefois, si elles ont opté pour l'impôt sur les sociétés, les SCP ont accès au régime de faveur des fusions prévu par l'article 210 A du CGI.

1. Les règles d'imposition des plus-values applicables aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés et à leurs associés en cas de fusion

a) Le régime de faveur des fusions

Sur le plan juridique, une fusion est assimilée à une cessation d'activité. L'article 372-1 de la loi du 24 juillet 1966 dispose ainsi que « *la fusion (...) entraîne la dissolution sans liquidation des sociétés qui disparaissent et la transmission universelle de leur patrimoine aux sociétés bénéficiaires* ».

En conséquence, les éléments d'actif apportés par la société absorbée sont par principe évalués à leur valeur réelle et sont comptabilisés à cette valeur à l'actif du bilan de la société absorbante. Les plus-values qui n'étaient jusque là que latentes apparaissent donc en comptabilité.

L'intérêt du régime de faveur prévu par l'article 210 A du CGI consiste à dispenser la société absorbée (i.e. apporteuse) de toute imposition, quitte à en reporter la charge sur l'absorbante (i.e. bénéficiaire de l'apport).

¹ Loi relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

Les plus-values nettes et les profits dégagés sur l'ensemble des éléments d'actif apportés du fait de la fusion font ainsi l'objet du traitement suivant :

- **Sursis d'imposition des gains sur actif circulant avec comptabilisation des valeurs d'origine**

Les profits latents sur des éléments de l'actif circulant (les stocks essentiellement) ne sont pas imposés, à la condition que la société absorbante inscrive ces éléments à son bilan pour la valeur qu'ils avaient, du point de vue fiscal, dans les écritures de la société absorbée. Ils seront imposés au fur et à mesure de leur cession, sans qu'il y ait de rectification extra-comptable à opérer.

Ce régime est facultatif ; la société absorbante peut demander l'imposition immédiate des gains en cause, ce qui lui permet de comptabiliser les éléments de l'actif circulant à leur valeur d'apport.

- **Sursis d'imposition des plus-values sur immobilisations non amortissables avec comptabilisation des valeurs d'apport**

Les immobilisations non amortissables sont comptabilisées chez la société absorbante à leur valeur d'apport. Toutefois, cette même société doit prendre l'engagement de calculer les plus-values ultérieures de cession d'après la valeur que ces immobilisations avaient, d'un point de vue fiscal, dans les écritures de la société absorbée ; il y aura donc une rectification extra-comptable à opérer pour déterminer le montant de la plus-value ou de la moins-value fiscale.

- **Étalement de l'imposition des plus-values sur immobilisations amortissables**

Les immobilisations amortissables sont comptabilisées à leur valeur d'apport : les amortissements et les plus-values de cession seront calculés à partir de ces valeurs et non à partir des valeurs d'origine chez l'absorbée.

Toutefois, la société absorbante devra réintégrer dans ses résultats imposables au taux normal la plus-value d'apport dégagée sur ces immobilisations. Cette réintégration peut s'étaler, par parts égales, sur une durée de quinze ans pour les constructions et de cinq ans pour les autres biens. Toutefois, la cession d'une immobilisation amortissable entraîne l'imposition immédiate de la fraction de la plus-value afférente à ce bien qui n'a pas encore été réintégrée.

La société absorbante devra tenir un état de suivi des plus-values en report et un registre des profits en sursis d'imposition afin de faciliter les contrôles à exercer par l'administration.



En vertu de l'article 210 B du CGI, ce régime de faveur s'applique, sous certaines conditions, aux scissions et aux apports partiels d'actif de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés¹.

b) L'imposition des associés

Sur le plan juridique, les fusions conduisent à des échanges de titres au niveau des associés : les associés de la société absorbée deviennent à la faveur d'un échange de titres, associés de la société absorbante et leurs titres anciens sont annulés et remplacés par des titres nouveaux émis par la société absorbante dans le cadre de l'augmentation de son capital. Cette substitution peut dégager une plus-value qui jusque là n'était que latente.

L'échange de titres est, en principe, considéré comme une cession à titre onéreux, ce qui justifie l'imposition des plus-values sur droits sociaux. Le législateur a cependant prévu un régime de report d'imposition au profit des personnes physiques et un régime de sursis d'imposition au profit des entreprises.

- Ainsi, en vertu du paragraphe II de l'article 92 B du CGI, la plus-value réalisée par un **associé personne physique** en cas d'échange de titres - notamment à la suite d'une fusion mais également en cas de scission ou d'apport de titres - peut faire l'objet d'un report jusqu'au jour où s'opérera la cession, le rachat, le remboursement ou l'annulation des titres reçus lors de l'échange. Ainsi, le contribuable ne paie l'impôt que lorsqu'il dispose effectivement de la trésorerie correspondant à la plus-value réalisée. Ce report est subordonné à la condition que l'associé en fasse la demande et déclare le montant de la plus-value.

Ce régime ne s'applique que pour les apports de titres à une société passible de l'impôt sur les sociétés. Il n'est donc pas applicable aux plus-values réalisées dans le cadre d'un échange de titres consécutif à la fusion de deux SCP, sauf si elles ont opté pour l'IS.

- Enfin, **lorsque les titres échangés** à l'occasion d'une fusion de sociétés ou d'une scission de sociétés placée sous le régime de faveur de l'article 210 B du CGI **figurent à l'actif du bilan d'une entreprise soumise à**

¹ Voir sur ce sujet le commentaire de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2000 dans le rapport Sénat n° 89 (session 1999-2000), page 213.

l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux ou passible de l'impôt sur les sociétés, le bénéfice du sursis d'imposition peut être demandé même si la fusion n'est pas placée sous le régime de faveur de l'article 210 A et dure tant que les droits sociaux reçus en échange ne sont pas cédés. Dans ce cas, le profit ou la perte résultant de la cession ultérieure de ces droits sociaux est déterminé par rapport à la valeur que les droits sociaux remis à l'échange avaient du point de vue fiscal.

Ce régime est codifié au 7 *bis* de l'article 38 du CGI.

2. Les règles d'imposition des plus-values applicables à la mise en société d'une entreprise individuelle

De façon similaire à ce que prévoit l'article 210 A du CGI pour les fusions, l'article 151 *octies* prévoit un régime de faveur pour les plus-values constatées lors de la mise en société d'une entreprise individuelle.

Ce régime s'applique aux plus-values réalisées par une personne physique à l'occasion de l'apport à une société soumise à un régime réel d'imposition de l'ensemble des éléments de l'actif immobilisé affectés à l'exercice d'une activité professionnelle ou de l'apport d'une branche complète d'activité.

Il se traduit par :

• Le report d'imposition des plus-values sur immobilisations non amortissables

La plus-value dégagée sur les immobilisations non amortissables (par exemple, la clientèle) à l'occasion de l'apport est constatée et déclarée mais son imposition n'aura lieu, au nom de l'apporteur, qu'à la date où interviendra l'un des trois événements suivants :

- cession de ces immobilisations par la société bénéficiaire de l'apport ;

- rachat par cette même société des droits sociaux reçus par l'apporteur en rémunération de l'apport ;

- cession (même partielle) des droits sociaux à titre onéreux par l'apporteur. En revanche, la cession à titre gratuit des droits sociaux ne remet pas en cause le régime du report d'imposition à la condition que le successeur prenne à son compte les engagements qui pesaient sur l'apporteur.

• Le transfert de l'imposition des plus-values sur immobilisations amortissables sur la société bénéficiaire de l'apport

Par principe, les plus-values sur immobilisations amortissables sont imposées au nom de la société bénéficiaire de l'apport, sous le bénéfice de l'étalement. L'apporteur peut toutefois opter pour l'imposition immédiate, à son nom, des plus-values à long terme.

Si elle opte pour l'étalement de l'imposition, la société bénéficiaire devra, comme en matière de fusion réintégrer la plus-value d'apport dans ses résultats imposables avec étalement possible sur quinze ans (plus-values afférentes aux constructions) ou sur cinq ans (plus-values sur autres biens). En contrepartie, elle pourra calculer les amortissements et les plus-values ultérieures de cession sur les valeurs d'apport et non sur les valeurs d'origine.

S'agissant des plus-values nettes à long terme, il est généralement plus avantageux d'opter pour l'imposition immédiate, entre les mains de l'apporteur, au taux global de 26 %.

3. Les règles d'imposition des plus-values actuellement applicables aux SCP et à leurs associés en cas de fusion

a) Le régime de report d'imposition des plus-values d'apport et des plus-values d'échange de parts sociales en cas de fusion de SCP

Le paragraphe IV de l'article 151 *octies* du CGI issu de l'article 31 de la loi n° 90-1258 précitée du 31 décembre 1990 concerne les seules fusions de sociétés civiles professionnelles.

Comme pour les fusions de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, il prévoit, d'une part, un différé d'imposition des plus-values dégagées par la société apporteuse sur les éléments d'actif immobilisé apportés à la SCP absorbante, et, d'autre part, un report d'imposition des plus-values encaissées par les associés de la SCP apporteuse à raison des parts de la société absorbante qu'il reçoivent en rémunération de l'apport.

Ce régime est, en principe, applicable sur option exercée dans l'acte constatant la fusion des deux sociétés. L'option doit être exercée conjointement par la société apporteuse et par la société bénéficiaire de l'apport.

Toutefois, malgré son ancienneté, ce dispositif n'a jamais été mis en œuvre en raison, selon le rapport de M. Didier Migaud, de sa rédaction imparfaite. Votre rapporteur général ne peut que regretter que l'administration fiscale, prompte en règle générale à produire des commentaires très détaillés des dispositions législatives, n'ait pas estimé opportun de publier une

instruction fiscale sur ce dispositif ou d'en proposer la réforme s'il est imparfait.

b) Le dispositif de sursis d'imposition des plus-values d'échange de droits sociaux affectés à l'exercice d'une profession non commerciale

L'article 104 de la loi de finances pour 1997, adopté à l'initiative de notre collègue Madame Anne Heinis, a étendu aux professionnels dont l'activité est taxée dans la catégorie des bénéficiaires non commerciaux la faculté d'opter pour le report de l'imposition des plus-values réalisées lors de l'échange des droits sociaux résultant d'une opération de fusion ou d'une opération de scission de sociétés placée sous le régime de l'article 210 B du CGI. On rappelle que seuls les titulaires de bénéfices industriels et commerciaux bénéficiaient de cette faculté en application du 7 bis de l'article 38 du CGI précité (voir supra).

Ainsi, en vertu du paragraphe V de l'article 93 *quater*, les associés d'une société civile professionnelle qui se voient attribuer des titres nouveaux en échange de l'absorption de leur société par une autre, peuvent demander le report de l'imposition de la plus-value réalisée à cette occasion jusqu'à la date de cession de ces droits nouveaux.

Cette faculté est subordonnée à la condition que les droits en question soient affectés à l'exercice de la profession. L'associé doit exercer son activité dans la société dans laquelle il détient des titres. Outre qu'il ne peut s'agir de titres acquis dans une intention spéculative, **cette disposition exclut les absorptions de SCP au sein de structures imposées à l'impôt sur les sociétés**, car, dans ce cas, les titres remis lors de l'échange cessent de faire partie de l'actif affecté à la profession, l'associé n'étant plus imposé dans la catégorie des bénéficiaires non commerciaux mais dans celle des revenus des dirigeants de sociétés, relevant du même régime que les traitements et salaires.

Par ailleurs, comme pour le régime de faveur des fusions, scissions et apports partiels d'actifs, ce régime est applicable sous les conditions et sanctions prévues à l'article 54 *septies*, c'est-à-dire à condition que le contribuable joigne à sa déclaration de résultat un état de suivi des plus-values en report ou en sursis d'imposition.

On notera que le défaut de présentation de ce document, qui entraînait jusqu'à présent la taxation immédiate des plus-values, n'occasionnera dorénavant, si l'amendement adopté en ce sens par le Sénat dans le projet de loi de finances pour 2000 est voté par l'Assemblée nationale, qu'une pénalité financière de 5 % du montant des plus-values en report.

Il convient d'observer enfin que le champ d'application du sursis d'imposition pour les titulaires de BNC détenteurs de titres de SCP est limité aux seules opérations de fusion. S'agissant des opérations de scission, dans la mesure où sont visées celles qui sont placées sous le régime de l'article 210 B du CGI, seuls les associés de SCP qui ont opté pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés pourront bénéficier du sursis d'imposition.

Au total, les dispositifs existants de report ou de sursis d'imposition en faveur des sociétés qui se restructurent et de leurs associés sont peu adaptés aux sociétés de personnes dans le cadre desquelles les professionnels libéraux exercent leur activité. Le présent article a, entre autres, pour objet de remédier à cette lacune en instituant un régime fiscal *ad hoc* pour les sociétés civiles professionnelles et leurs associés.

B. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose d'insérer un article 151 *octies* A nouveau dans le code général des impôts, afin de permettre le report (ou le transfert s'agissant des plus-values sur immobilisations amortissables) sur la société bénéficiaire de l'imposition des plus-values nettes réalisées par les personnes physiques associées d'une société civile professionnelle à l'occasion des apports que ces sociétés effectuent dans le cadre de fusions, de scissions ou d'apports partiels d'actifs.

En outre, un report d'imposition est prévu pour les plus-values constatées par ces mêmes associés à l'occasion de l'échange de titres résultant de fusions ou de scissions, jusqu'à la cession des titres en question.

Ce dispositif entrera en vigueur pour les opérations de fusion, scission et apport partiel d'actif réalisées à compter du 1^{er} janvier 2000.

1. Champ d'application

a) Un dispositif réservé aux associés de sociétés civiles professionnelles

L'article 151 *octies* A ne concerne que les associés de **sociétés civiles professionnelles**, à l'exclusion donc des autres formes juridiques dans lesquelles les professionnels libéraux sont susceptibles d'exercer leur profession.

Or, parmi les structures d'exercice des professions libérales - et notamment la profession d'avocat spécifiquement visée par le rapport Nallet qui a motivé le présent article - figurent des sociétés généralement dépourvues

de la personnalité morale telles que les sociétés en participation visées à l'article 1871 du code civil et aux articles 8 et 238 *bis* M du CGI, dont les associations d'avocats sont une des modalités (articles 7 et 8 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971).

Dans la profession d'avocat, l'association est la structure la plus couramment pratiquée en raison notamment de son ancienneté. Prévues par un décret de 1954, ce fut longtemps la seule formule d'exercice en commun de la profession. Les plus grands cabinets d'avocats - à Paris comme en province - sont constitués sous forme d'associations d'avocats.

S'ils souhaitaient fusionner, ils se verraient ainsi privés du bénéfice du report d'imposition prévu par le présent article.

Interrogée par votre rapporteur général sur les motivations d'une telle exclusion, l'administration fait observer que n'ayant pas la personnalité morale, les sociétés en participation ne peuvent pas procéder à des fusions, des scissions ou des apports d'actifs. Votre rapporteur estime pour sa part que rien ne s'oppose, ni dans le code civil, ni dans le code général des impôts, à ce qu'une société en participation puisse fusionner ou apporter des actifs indivis. Il vous proposera en conséquence **d'étendre le champ d'application de l'article 151 octies A aux associés de toutes les sociétés visées aux articles 8 et 8 ter du CGI, à condition qu'elles soient soumises au régime des sociétés de personnes et qu'elles exercent une profession réglementée.**

b) Un régime qui s'applique aux plus-values résultant de toutes les opérations de restructuration

Toutes les opérations de restructuration qui concernent les SCP entrent en revanche dans le champ d'application de ce régime, à savoir les fusions, les apports partiels d'actif et les scissions. Toutefois, de façon similaire à ce que prévoit l'article 210 B du CGI en faveur des apports partiels d'actif et des scissions de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, le régime de faveur ne serait accordé qu'à la condition que :

- l'apport partiel d'actif porte sur une **branche complète d'activité** ;
- chacune des sociétés bénéficiaires d'une scission reçoive une ou plusieurs branches complètes d'activité ;
- en outre, s'agissant des scissions, les titres rémunérant la scission soient répartis proportionnellement aux droits de chaque associé dans le capital de la société scindée. Il s'agit d'éviter les ventes et les donations déguisées entre associés.

La notion de « branche complète d'activité » devrait s'apprécier en fonction de l'autonomie de l'activité considérée, que cette autonomie résulte d'une implantation géographique séparée, de l'existence d'une clientèle séparée ou d'une activité distincte faisant appel à des moyens distincts ou bien relevant d'une logique distincte, comme les ventes volontaires pour les commissaires-priseurs.

Les plus-values concernées sont celles à raison desquelles les associés sont personnellement soumis à l'impôt sur le revenu pour la part des bénéfices sociaux qui leur est attribuée. En conséquence, **le dispositif ne serait pas applicable aux associés d'une SCP qui aurait opté pour son assujettissement à l'impôt sur les sociétés.**

Enfin, et c'est important de le préciser l'octroi du régime de faveur est indépendant de la forme juridique de la société bénéficiaire des apports.

2. Le report ou le transfert d'imposition des plus-values d'apport

S'agissant du régime fiscal des plus-values d'apport, le nouvel article 151 *octies* A renvoie aux dispositions de l'article 151 *octies* précité qui concerne les plus-values réalisées par une personne physique à l'occasion de l'apport à une société soumise à un régime réel d'imposition de l'ensemble des éléments de l'actif immobilisé affectés à l'exercice d'une activité professionnelle ou de l'apport d'une branche complète d'activité.

On rappelle (voir supra) que ce régime se traduit par :

- le report d'imposition des plus-values sur immobilisations non amortissables jusqu'à la date de la cession à titre onéreux ou du rachat des droits sociaux reçus en rémunération de l'apport de l'entreprise ou jusqu'à la cession de ces immobilisations par la société bénéficiaire de l'apport si elle est antérieure. En revanche, la cession à titre gratuit des droits sociaux ne remet pas en cause le régime du report d'imposition à la condition que le successeur prenne à son compte les engagements qui pesaient sur l'apporteur ;

- le transfert sur la société bénéficiaire de l'apport de la charge de l'impôt sur les plus-values afférentes aux immobilisations amortissables, avec possibilité d'étaler cette charge sur cinq ou quinze ans. En contrepartie, les amortissements et les plus-values ultérieurs afférents à ces biens sont calculés d'après la valeur qui leur a été attribuée lors de l'apport, celui-ci présentant alors les mêmes avantages qu'une réévaluation libre.

L'apporteur peut toutefois opter pour l'imposition immédiate, à son nom, des plus-values à long terme afférentes aux biens amortissables, au taux de 16 % (soit 26 % après prise en compte de la CRG, de la CRDS et du

prélèvement social), auquel cas le montant des réintégrations est réduit à due concurrence.

L'actif d'une société civile professionnelle étant pour l'essentiel constitué **de biens non amortissables** (clientèle et droit au bail), l'essentiel des plus-values réalisées à l'occasion d'un apport bénéficieront en pratique d'un report d'imposition.

On notera s'agissant des plus-values sur immobilisations non amortissables, qu'un **report** d'imposition (tel que prévu par l'article 151 *octies*) se caractérise par la constatation de la plus-value au moment de l'acte d'apport et le paiement de l'impôt correspondant à une date ultérieure, alors qu'un **sursis** (dans le cas des fusions soumises au régime de l'article 210 A) se caractérise par le transfert de la charge de l'imposition sur la société bénéficiaire de l'apport. Celle-ci devra en effet calculer ses plus-values ultérieures d'après la valeur que les immobilisations cédées avaient, d'un point de vue fiscal, dans les écritures de la société absorbée.

Dans le cas présent, il s'agit d'un report d'imposition: la plus-value résultant de l'apport par une SCP de ses biens non amortissables à une autre société sera constatée, calculée et déclarée au moment de l'apport mais ne fera l'objet d'une imposition, entre les mains des associés de la société apporteuse, qu'au moment où interviendra un fait générateur tel que la cession des biens apportés par la société bénéficiaire ou la cession des titres reçus par la société apporteuse en contrepartie de l'apport.

A cet égard, il est important de noter qu'à la différence de l'article 151 *octies* qui énumère précisément les cas susceptibles de faire tomber le report d'imposition des plus-values d'apport afférentes aux immobilisations non amortissables, **l'article 151 *octies* A fait référence à la « perte de propriété » des biens ou des titres, ce qui est beaucoup moins précis bien que couvrant un champ de possibilités plus large.**

En outre, le dispositif prévoit une gradation de la remise en cause de l'imposition selon que les immobilisations ou les titres sont cédés partiellement ou totalement. Trois cas sont distingués :

❶ Ainsi, le report serait totalement remis en cause en cas de :

- perte totale de la propriété des immobilisations : cela recouvre, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, la cession à titre onéreux de ces immobilisations, l'apport à une société tierce ou la perte par sinistre (la plus-value étant alors calculée par référence aux indemnités d'assurance) ;

- perte totale des titres reçus en rémunération de la fusion, de la scission ou de l'apport partiel d'actif : toujours selon le gouvernement, cette perte peut résulter du rachat, de l'annulation, de la cession, de l'échange ou de la transmission à titre gratuit des titres reçus par la société apporteuse en contrepartie de l'opération de restructuration et qu'elle peut, le cas échéant, avoir réparti entre ses associés ;

- ou perte totale des titres de la société ayant réalisé l'apport : cette disposition concerne le rachat, l'annulation, la cession, l'échange ou l'apport des droits détenus par les associés dans la SCP ayant réalisé l'apport.

Toutefois, le paragraphe III de l'article 151 *octies* A prévoit que **le report peut être maintenu en cas de transmission à titre gratuit des titres reçus en rémunération** d'une fusion ou d'une scission **ou des titres de la société ayant réalisé l'apport partiel d'actif**, à condition que le bénéficiaire de la transmission prenne l'engagement d'acquitter l'impôt sur les plus-values à la date où l'un des événements susceptibles de mettre fin au report interviendra. L'emploi du terme « peut » signifie qu'il s'agit d'un dispositif optionnel.

Une telle disposition est la transposition de la deuxième phrase du a du 1 de l'article 151 *octies* du CGI selon laquelle la cession à titre gratuit des droits sociaux ne remet pas en cause le régime du report d'imposition à la condition que le successeur reprenne à son compte les engagements qui pesaient sur l'apporteur. Elle figure également au II de l'article 151 *nonies* du CGI qui prévoit un différé d'imposition en cas de transmission à titre gratuit à une personne physique des droits sociaux considérés comme des éléments d'actif affectés à l'exercice de la profession.

② En cas de « perte partielle » de la propriété des immobilisations non amortissables, le report d'imposition serait remis en cause à hauteur de la plus-value afférente à l'immobilisation cédée : en d'autres termes, lorsque la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport cède une partie de ses immobilisations, seule la fraction de plus-value afférente à ces immobilisations est imposable.

Là encore, la notion de « perte partielle de propriété » vise, selon le gouvernement, les cas de cession, apport, ou perte par sinistre mais le texte fait référence à la plus-value afférente à l'immobilisation cédée, ce qui semble peu cohérent.

Par ailleurs, l'article prévoit que dans l'hypothèse où une moins-value serait constatée, celle-ci vienne augmenter le montant de la plus-value nette encore en report. Il s'agit d'assurer la neutralité fiscale de toute opération de cession d'éléments sur lesquels une moins-value serait en report. En effet, en

l'absence d'une telle disposition, on constaterait une perte de base taxable pour l'Etat comme l'illustre l'exemple ci-après :

Soit une SCP réalisant une plus-value nette de 200 à l'occasion de l'apport à une autre SCP d'un terrain nu dont la moins-value s'élève à 50 et d'une clientèle qui dégage une plus-value de 250.

Le jour où la SCP bénéficiaire de l'apport cède le terrain, les associés de la société apporteuse devront imputer une moins-value de 50 sur leurs résultats imposables.

Si cette moins-value n'était pas ajoutée au montant de la plus-value nette en report comme le prévoit le présent article, le montant net des plus-values imposable le jour où sera cédée la clientèle serait de 200 et non de 250. Les contribuables n'auraient donc au total été imposés que sur 150 (200 - 50) et non sur 200.

③ Enfin, le report d'imposition serait remis en cause à hauteur des titres cédés en cas de « perte partielle » de la propriété des titres reçus en rémunération de l'opération de restructuration ou des titres de la société ayant réalisé l'apport. Cette rédaction viserait toujours les cas de rachat, de cession, d'échange, d'annulation ou d'apport desdits titres, bien que là encore le texte fasse référence aux titres cédés.

Il est prévu que la fraction de plus-value ainsi imposée soit « répartie » sur chaque immobilisation non amortissable, dans la proportion entre la valeur de cette immobilisation à la date de l'opération de restructuration, et la valeur, déterminée à cette même date, de toutes les immobilisations non amortissables conservées.

Cette disposition de rédaction peu claire a pour objet d'**éviter une double taxation**. En effet, la plus-value résultant de la cession des titres est calculée par référence aux biens composant l'actif de la société qui donneront eux-mêmes lieu à imposition au titre des plus-values qu'ils dégageront lors de leur cession ultérieure. Il s'agit donc ici de retrancher du montant de la plus-value latente afférente à chaque bien le montant de la plus-value qui a fait l'objet d'une imposition entre les mains des associés de la SCP apporteuse au moment de la cession des titres qu'ils ont reçus en contrepartie de l'apport.

Bien que le recours à **la notion de « perte totale de propriété »** ait pour objet d'alléger la rédaction de l'article 151 *octies* A, on ne manquera pas d'observer que cette notion **n'est pas définie fiscalement, ce qui laisse à l'administration une marge considérable d'appréciation**, au delà des cas évoqués précédemment, pour mettre fin au report d'imposition. Elle concernerait par exemple les échanges de titres et les opérations de restructuration postérieures, qui, dans le régime de faveur des fusions, scissions ou apports partiels d'actifs des sociétés soumises à l'impôt sur les

sociétés (articles 210 A et 210 B du CGI), n'emportent pas nécessairement la remise en cause du régime de faveur.

A titre d'exemple, l'article 13 du projet de loi de finances pour 2000 insère un article 210 B *bis* nouveau dans le code général des impôts tendant à prévoir que les titres représentatifs d'un apport partiel d'actif ou d'une scission peuvent faire l'objet d'un nouvel apport sans entraîner la remise en cause du régime de faveur des fusions dès lors que l'engagement de conservation de trois ans dont ils sont grevés est repris par la société bénéficiaire de l'apport.

En outre, en dépit des intentions affichées, on peut relativiser la simplification qu'une telle notion est censée induire au regard des quatre alinéas qu'il convient de prévoir pour proportionner la remise en cause du report à la fraction des biens ou des titres qui sont cédés.

Enfin, on peut se demander ce que recouvre la notion de perte partielle ou totale de propriété lorsqu'elle est systématiquement accompagnée dans les alinéas commentés, par la référence à la cession des titres ou des biens.

Votre commission vous proposera en conséquence de substituer à la rédaction proposée une rédaction énumérant, comme dans l'article 151 *octies*, les cas susceptibles de mettre fin au report d'imposition des plus-values afférentes aux immobilisations non amortissables, le législateur exerçant ainsi la plénitude de ses compétences sans alourdir pour autant la rédaction.

On observera à cet égard que la notion de cession mentionnée à l'article 151 *octies* recouvre déjà la plupart des cas que le gouvernement souhaite viser à travers les 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} alinéas du présent article, puisque l'administration fiscale considère que toute sortie du bilan d'une entreprise est assimilable à une cession. Par extension, une telle interprétation pourrait facilement s'appliquer aux biens et titres cédés par les sociétés civiles professionnelles ou leurs associés, bien que les SCP soient dépourvues de comptabilité commerciale et par conséquent de bilan.

Enfin, votre commission vous proposera un amendement visant à permettre le « remords » d'une société qui après avoir fusionné, souhaiterait reprendre ses apports : en cas de reprise d'apports, l'annulation des droits sociaux correspondants n'entraînerait pas la remise en cause du report d'imposition des plus-values afférentes à cet apport, ce qui est logique dès lors qu'aucune somme n'a été versée en contrepartie de la reprise. Les sociétés libérales seront en effet davantage incitées à se « marier » si elles savent qu'elles peuvent éventuellement faire marche arrière.

3. Le report d'imposition des plus-values d'échange de titres

Le II de l'article 151 *octies* A du CGI dispose que, dans l'hypothèse où la société civile professionnelle opérerait pour le report ou le différé d'imposition des plus-values nettes d'apport, **l'imposition de la plus-value d'échange de titres constatée par ses associés est reportée jusqu'à la perte de la propriété des titres reçus en rémunération** de la fusion ou de la scission.

On rappelle que lors d'une fusion ou d'une scission de société, les associés de la société absorbée ou scindée deviennent, à la faveur d'un échange de titres, associés de la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport : leurs titres anciens sont annulés et remplacés par des titres nouveaux émis par la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport dans le cadre de l'augmentation de son capital. Cette substitution peut dégager une plus-value qui jusque là n'était que latente. C'est cette plus-value que le présent dispositif a pour objet de reporter jusqu'à la « perte de la propriété » des titres reçus.

En revanche, en cas d'apport partiel d'actif, les titres rémunérant l'apport sont remis à la SCP apporteuse, laquelle peut ensuite attribuer les titres ainsi remis à ses associés sans qu'il y ait échange de titres et donc, sans qu'il y ait plus-value d'échange.

La plus-value serait reportée jusqu'à la perte de la propriété des titres reçus en rémunération de la fusion ou de la scission, ce qui devrait, en pratique recouvrir les mêmes cas que ceux évoqués précédemment, à savoir les cessions à titre onéreux, les échanges, les rachats, les annulations ainsi que les transmissions à titre gratuit, sauf, dans ce dernier cas, si le bénéficiaire de la transmission prend l'engagement d'acquitter lui-même l'impôt le jour où il perdra la propriété des titres (III de l'article 151 *octies* A). On notera qu'un associé qui cesserait d'exercer son activité dans la SCP mais qui garderait la propriété de ses titres pourrait continuer à bénéficier du report.

Par cohérence avec l'amendement rédactionnel proposé plus haut, votre commission vous proposera de substituer à la notion de « perte de propriété » celles de cession, annulation ou rachat.

En cas d'échange de titres avec soulte, la plus-value réalisée est comprise dans le bénéfice de l'exercice au cours duquel intervient l'échange à concurrence du montant de la soulte reçue. Le montant imposable peut toutefois être taxé au taux de 16 % (+ 10 % de droits sociaux) applicable aux plus-values à long terme dans la limite de plus-value réalisée sur des titres détenus depuis deux ans au moins. Ces dispositions ne sont pas applicables si la soulte dépasse 10 % de la valeur nominale des parts ou si elle excède le montant de la plus-value réalisée.

Cette disposition qui s'explique par le fait qu'avec le versement d'une somme en numéraire, la justification d'un report d'imposition tombe, est inspirée d'une disposition similaire prévue au 7 *bis* de l'article 38 précité concernant le report d'imposition des plus-values d'échange de droits sociaux résultant d'une fusion ou d'une scission de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés détenus par des associés imposés dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux.

Enfin, logiquement, le contribuable ne peut cumuler le report d'imposition des plus-values d'échange prévu par le présent article avec celui prévu par l'amendement « Heinis » codifié au V de l'article 93 *quater* du CGI en faveur des titulaires de bénéfices non commerciaux.

On observera, à l'instar de M. Didier Migaud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹, que l'imposition de la plus-value d'échange de titres constatée par les associés d'une SCP absorbée ou scindée conduit à **imposer une seconde fois** une plus-value qui a déjà été constatée et déclarée au moment de l'apport et qui doit en principe faire l'objet d'une imposition, entre les mains des mêmes associés, lors de la cession des immobilisations non amortissables apportées.

En effet, la plus-value constatée sur les titres d'une SCP absorbée ou scindée à l'occasion d'une fusion ou d'une scission et imposée entre les mains de ses associés est calculée en fonction de la valeur des éléments d'actifs de ladite société. Elle correspond à la différence entre la valeur des actifs apportés, telle qu'elle est évaluée le jour de la fusion ou de la scission, et la valeur qu'ils avaient d'un point de vue fiscal, dans les écritures de la société scindée ou absorbée.

Or, la fraction de cette plus-value afférente aux actifs non amortissables, **donne de nouveau lieu à imposition entre les mains des mêmes associés** lors de la cession de ces actifs tandis que la fraction afférente aux actifs amortissables est progressivement réintégrée au résultat imposable de la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport.

Cette remarque rejoint celle effectuée par votre rapporteur général à l'occasion de l'examen de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2000. En effet, la disposition de l'article 210 B du CGI qui, en contrepartie de l'octroi du régime de faveur des fusions, oblige les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés qui procèdent à un apport partiel d'actif à calculer ultérieurement les plus-values de cession des titres remis en contrepartie de l'apport par référence à la valeur que les biens apportés avaient, du point de vue fiscal dans leurs propres écritures, conduit à la même double imposition des plus-values mais entre des mains différentes.

¹ Voir rapport AN n° 1992 sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999, page 176.

Pour éviter une telle double imposition, il conviendrait de calculer la plus-value réalisée à l'occasion de l'échange de titres non par rapport à la valeur comptable non réévaluée des biens apportés mais par rapport à leur valeur réelle.

Selon le rapport de M. Didier Migaud, et de façon similaire à ce que prévoit le 3° du I de l'article 151 *octies* A, l'administration aurait prévu que l'associé d'une société absorbée ou scindée puisse minorer la plus-value d'échange de titres d'un montant égal à la quote-part de la plus-value d'apport imposable en son nom.

4. Les conditions d'application

En l'absence de précisions particulières, ce sont les modalités d'option prévues à l'article 151 *octies* du CGI qui s'appliquent, à savoir :

- le régime s'applique sur simple option constatée dans l'acte d'apport ;

- l'option doit être exercée conjointement par l'apporteur et la société, c'est-à-dire dans le cas présent par la société civile professionnelle apporteuse et par la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport.

Par ailleurs, en vertu du paragraphe IV de l'article 151 *octies* A, ce sont les associés personnes physiques de la société apporteuse qui sont soumis à l'obligation de joindre à leur déclaration un état conforme au modèle fourni par l'administration faisant apparaître les renseignements nécessaires au suivi des plus-values dont l'imposition est reportée, dans la mesure où ce sont eux qui bénéficient du report d'imposition au titre de la fraction des plus-values correspondant à leurs droits dans la société.

En vertu du dernier alinéa de l'article 151 *octies*, le défaut de production de cet état ou l'omission de tout ou partie des renseignements qui doivent y être portés entraîne l'imposition immédiate des plus-values reportées.

Votre rapporteur général rappelle à cet égard qu'en vertu de l'article 58 *septies* nouveau du projet de loi de finances pour 2000 introduit par le Sénat à l'initiative de votre commission des finances et en accord avec le gouvernement, la sanction consistant en la remise en cause du report est remplacée par une amende égale à 5 % du montant des résultats omis. Le dernier alinéa de l'article 151 *octies* étant supprimé en conséquence de cet article additionnel du projet de loi de finances, il conviendra de procéder à une rectification rédactionnelle pour prendre en compte cette suppression.

Selon les renseignements recueillis par votre rapporteur général, bien qu'elle soit exercée par la société apporteuse, l'option pour le régime de faveur prévu par l'article 151 *octies* A engage l'ensemble des associés de la société sans qu'il leur soit possible d'opter pour l'imposition immédiate des plus-values d'apport ou d'échange de titres.

5. Les mesures de coordination

Logiquement, le 2° du I du présent article prévoit de soumettre les SCP qui bénéficient du régime de l'article 151 *octies* A aux dispositions de l'article 54 *septies* du CGI, à savoir l'obligation de joindre à leur déclaration de résultat un état de suivi des plus-values en report d'imposition sur les immobilisations non amortissables, ce qui peut apparaître redondant avec l'obligation pesant sur les associés en vertu des deux derniers alinéas de l'article 151 *octies* auquel renvoie l'article 151 *octies* A.

Par ailleurs, il est prévu (au 3° du I du présent article) de modifier l'article 151 *octies* du CGI relatif aux mises en société d'entreprises individuelles, afin de prévoir le maintien du report d'imposition des plus-values dont bénéficierait un professionnel libéral qui aurait apporté l'activité qu'il exerçait auparavant à titre individuel à une société civile professionnelle, qui procéderait elle-même à un apport au profit d'une autre société dans le cadre de l'article 151 *octies* A nouveau.

On rappelle qu'en vertu de l'article 151 *octies*, bénéficient déjà du maintien d'un tel report les associés d'une SCP qui se transforme en société d'exercice libéral.

Le texte prévoit de la même manière de modifier l'article 93 *quater* du CGI afin de prévoir le maintien du report d'imposition des plus-values prévu par cet article en faveur des professionnels qui apportent les éléments d'actif affectés à leur profession à une SCP, en cas de restructuration ultérieure de ladite SCP. Ce maintien, déjà prévu en cas de transformation de la SCP en SEL, est subordonné au dépôt d'un état de suivi des plus-values en report.

On notera que l'article 93 *quater*, issu de l'article 35 de la loi n° 66-879 instituant les sociétés civiles professionnelles, est l'ancêtre de l'article 151 *octies* du CGI. Ses dispositions, qui concernaient les seuls apports réalisés avant le 1^{er} avril 1981, sont périmés mais il semble que certaines plus-values reportées à l'époque soient encore en report, ce qui justifie la mesure de coordination proposée par le 4° du I du présent article.

Il est enfin prévu d'abroger les dispositions du IV de l'article 151 *octies* concernant les plus-values d'apport et d'échange de titres réalisées à l'occasion d'une fusion de SCP dont on a vu qu'elles n'étaient pas appliquées et qui sont désormais remplacées par celles de l'article 151 *octies* A précédemment examinées.

II. LE REPORT SUR LA SOCIÉTÉ BÉNÉFICIAIRE DE L'APPORT DE L'IMPOSITION DES CRÉANCES ACQUISES ET TRAVAUX EN COURS

Les créances acquises - mais non encore recouvrées - et les travaux en cours - mais non encore facturés - représentent le fonds de roulement permanent et l'essentiel des capitaux propres des entreprises libérales, sans faire pour autant l'objet d'une comptabilité créances-recettes comme dans les entreprises imposées au titre de leurs bénéfices industriels et commerciaux. Ces créances acquises et travaux en cours représentent couramment quatre mois de chiffre d'affaires.

Lors de l'apport en société d'une activité libérale ou non commerciale exercée à titre individuel, ou lors de l'option d'une société soumise au régime des sociétés de personnes pour l'impôt sur les sociétés, ces créances acquises et travaux en cours doivent être constatées en comptabilité comme si l'entreprise cessait son activité, alors que l'exploitation est poursuivie dans un autre cadre juridique ou fiscal, et en l'absence de tout enrichissement de l'entreprise ou des associés.

En effet, en vertu des articles 202 et 202 *ter* du CGI, l'apport en société ou le changement de régime fiscal est fiscalement considéré comme une cession ou une cessation de l'entreprise, et entraîne en principe, la soumission des créances acquises et des travaux en cours à l'impôt sur le revenu, à la CSG et à la CRDS¹ alors même que les revenus correspondant n'ont pas été encaissés. Compte tenu du volume de ces créances en proportion du chiffre d'affaires, la charge fiscale qui en résulte pour les contribuables peut s'avérer excessivement lourde, et certainement dissuasive lorsqu'il s'agit d'opter pour l'exercice sous forme de société de leur activité ou pour l'impôt sur les sociétés.

Le législateur a déjà prévu des dispositifs tendant à rendre cette charge fiscale plus supportable, notamment par le biais de son étalement. Toutefois, au regard du très faible nombre de sociétés civiles professionnelles qui ont opté pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés ces dernières

¹ En contrepartie, l'administration fiscale admet la déduction des dettes certaines.

années, il convient d'aller plus loin. C'est ce que prévoit l'article 202 *quater* que le présent article propose d'insérer dans le code général des impôts.

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Pour permettre aux professionnels libéraux qui choisissant d'exercer leur profession sous la forme d'une société d'exercice libéral (SEL) de faire face à la charge de trésorerie importante qu'implique le paiement de l'impôt et des contributions sociales sur les créances acquises, l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 1994 a permis **l'étalement sur trois ans du paiement de l'impôt correspondant à des créances acquises en cas de transformation d'une exploitation non commerciale en société d'exercice libéral.**

Cette faculté, qui doit faire l'objet d'une demande expresse du contribuable dans le délai de 60 jours suivant l'option pour le régime fiscal des sociétés de capitaux, est codifiée à l'article 1663 *bis* du CGI. Comme il s'agit d'un différé de paiement, le fractionnement donne lieu au paiement de l'intérêt au taux légal.

Trois ans plus tard, l'article 41 de la loi de finances pour 1997 adopté **à l'initiative de votre commission des finances, a étendu cette disposition aux associés des sociétés civiles et des sociétés civiles professionnelles qui optent pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés**, comme les y autorise l'article 239 du CGI.

L'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1997 a étendu cette disposition aux **contribuables qui choisissent d'exercer leur profession sous la forme d'une société soumise au régime des sociétés de personnes.**

Enfin, l'article 18 de la même loi de finances rectificative pour 1997 a ouvert le choix entre un **étalement sur cinq ans et un étalement sur trois ans de l'impôt sur le revenu** correspondant aux créances acquises.

Par ailleurs, l'administration admet que le contribuable cumule le bénéfice du différé d'imposition avec le système du quotient prévu à l'article 163-O A du CGI.

En dépit de ces assouplissements successifs, la charge consécutive à l'apport en société d'une activité libérale ou au changement de régime fiscal d'une société civile professionnelle demeure prohibitive, ce qui avait d'ailleurs conduit votre commission à proposer un dispositif d'inspiration similaire à celui que propose le gouvernement au présent article, lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 1997.

Partant du constat qu'il est injuste qu'un professionnel libéral qui décide d'exercer sa profession en société reste personnellement tenu d'acquitter l'impôt sur les créances acquises qu'il apporte à la société alors que les sommes qui vont être encaissées vont constituer le fonds de roulement de la société, le Sénat avait ainsi voté une mesure tendant à **transférer à la nouvelle société la responsabilité du paiement de cet impôt sur les créances acquises**.

Le Sénat avait subordonné l'octroi de ce régime à la condition que la société bénéficiaire des apports tienne une comptabilité de caisse, et non une comptabilité d'engagement, comme l'article 93 A du CGI l'y autorise.

Il est piquant de citer les propos du secrétaire d'Etat au budget de l'époque, M. Christian Sautter, sur ce dispositif, il y a deux ans¹ :

« Les créances acquises, qui correspondent à la rémunération de l'activité déployée par le professionnel avant son entrée dans la société, sont attachés à l'exploitant individuel. Prévoir la faculté de les rattacher au résultat de la société, qui a une personnalité distincte de celle de l'associé, et donc de les imposer au nom de l'ensemble des salariés, ne serait justifié, selon le Gouvernement, ni sur le plan juridique, ni sur le plan économique ».

L'article 202 *quater* que le présent article propose d'insérer dans le CGI est en effet d'inspiration identique.

B. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

L'article 202 *quater* prévoit qu'en cas d'apport d'une activité libérale à une société, les créances acquises non recouvrées et les dépenses engagées et non encore payées au titre de la période de trois mois précédant l'apport, sont inscrites au bilan de la société bénéficiaire de l'apport. En conséquence, l'impôt correspondant serait acquitté par ladite société, dans la mesure où elle recouvrerait lesdites créances et acquitterait lesdites dépenses.

Le même dispositif de sursis d'imposition serait applicable en cas de changement de régime fiscal de la société ou de restructuration (fusion, scission ou apport partiel d'actif).

Il convient toutefois de remarquer que ce dispositif est **temporaire** et prendra fin le 31 décembre 2002.

¹ Voir JO Débats-Sénat, séance du lundi 15 décembre 1997 (amendement n° 7 portant article additionnel après l'article 17).

1. Les opérations éligibles

Les dispositions de l'article 202 *quater* seront applicables dans les cas suivants :

- **lorsqu'un contribuable** imposé à l'impôt sur le revenu au titre de ses bénéfices non commerciaux, **devient**, pour exercer sa profession, **associé d'une société de personnes¹, d'une société civile professionnelle ou d'une société d'exercice libéral** ; ce cas recouvre également les fusions ou les scissions d'une société de personne, d'une SCP ou d'une SEL, les associés desdites sociétés étant alors considérés comme cessant leur activité dans la société absorbée ou apporteuse, devenant associé de la société absorbante ou bénéficiaire des apports et, donc soumis aux dispositions de l'article 202 du CGI ;

- **lorsqu'une société procède à un apport partiel d'actif**. Le fait qu'une telle société soit éligible au dispositif de transfert des créances acquises découle implicitement du deuxième alinéa du I de l'article 202 *quater* qui vise « les opérations visées au I de l'article 151 *octies A* », article commenté plus haut. Bien que la doctrine n'établisse pas de façon définitive que l'associé d'une société qui procéderait à un apport partiel d'actif soit considéré comme cessant son activité au sein de ladite société et soit susceptible d'être imposé à ce titre, l'administration a préféré s'assurer de l'applicabilité du dispositif de l'article 202 *quater* par cet alinéa.

En pratique, **une telle disposition devrait essentiellement concerner les commissaires-priseurs** qui devront en vertu du droit européen, constituer des sociétés commerciales pour l'exercice de leurs **activités de vente volontaire** et procéder à ce titre à un apport partiel des actifs afférents à cette activité au profit de ces sociétés, tout en continuant à exercer leur activité de vente judiciaire de façon individuelle ;

- enfin, par dérogation au I de l'article 202 *ter*, **lorsqu'une société civile ou une société civile professionnelle opte pour son assujettissement à l'impôt sur les sociétés**.

2. Les modalités du report de charge

L'article 202 *quater* prévoit que dans ces cas, **le bénéfice imposable** au moment de l'apport ou du changement de régime fiscal **peut être**

¹ Société en nom collectif, société en commandite simple, société civile, société en participation, société à responsabilité limitée qui aurait opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes.

déterminé en faisant abstraction des créances acquises, mais non recouvrées, et des dépenses engagées, mais non payées, au titre des trois mois qui précèdent la réalisation de l'événement qui entraîne en principe leur imposition, **à condition que ces créances et dépenses soient inscrites au bilan de la société qui se substitue au précédent débiteur** (c'est-à-dire de la société bénéficiaire de l'apport, de la société soumise à l'impôt sur les sociétés ou de la société absorbante en cas de fusion).

Selon l'administration, le délai de trois mois retenu correspond au délai moyen de paiement des créances, ce qui permet de recouvrer l'essentiel des créances acquises.

La condition d'inscription des créances et dettes transférées dans le bilan de la société où la profession est nouvellement exercée est indispensable pour permettre l'imposition ultérieure de ces créances. En pratique, elle vise les seuls apports d'activités libérales à des sociétés, cette condition étant alors nécessaire pour que le changement de créancier soit opposable au débiteur ; elle constitue d'ailleurs le complément indispensable des formalités de cession de créances prévues à l'article 1690 du code civil.

L'inscription des créances acquises au bilan de la société absorbante en cas de fusion, ou bénéficiaire de l'apport en cas de scission ou d'apport partiel d'actif, est évidemment automatique. Il en est de même en cas de changement de régime fiscal, la société gardant alors la même personnalité juridique.

Lorsque ces conditions sont réunies, **les modalités de l'imposition des dites créances et dettes chez la société qui les recouvre ou les acquitte dépendent du régime fiscal** (et partant du régime comptable) **auquel elle est soumise :**

- si elle est soumise à l'impôt sur les sociétés et dispose à ce titre d'une comptabilité en droits constatés comme les entreprises commerciales, elle doit prendre en compte les dites créances et dettes pour la détermination de son résultat, au titre de l'exercice en cours au premier jour du mois qui suit la période de trois mois mentionnée plus haut, c'est-à-dire au titre de l'exercice en cours au premier jour du mois qui suit l'apport de l'associé ou le changement de régime fiscal ; ce dispositif est conforme aux règles de la comptabilité en droits constatés selon lesquelles les créances et les dettes certaines et déterminées dans leur montant sont prises en compte indépendamment de la date des encaissements ou des décaissements correspondants ;

- si elle est assujettie au régime fiscal des sociétés de personne et que son résultat est déterminé selon les règles de la comptabilité de caisse propres aux activités non commerciales, elle doit inclure les créances et les dettes dans

le résultat de l'année de leur encaissement ou de leur paiement, le bénéfice étant taxé entre les mains des associés.

Ces dispositions s'appliquent sur option conjointe du contribuable et de la société bénéficiaire de l'apport ou qui opte pour un nouveau régime fiscal, et pour les seules opérations éligibles qui interviendront au cours de l'année 2000 et de l'année 2001.

Le fait que le dispositif soit d'application transitoire vise à encourager les personnes exerçant leur activité à titre individuel à se mettre en société et à favoriser l'option pour l'impôt sur les sociétés des sociétés de personnes et des SCP. Il s'agit en effet de favoriser la concentration des structures et le développement des réseaux d'exercice des professions libérales afin de leur permettre de mieux soutenir la concurrence des réseaux étrangers, notamment anglo-saxons.

III. L'ASSOUPLISSEMENT DES RÈGLES RELATIVES À L'OPTION POUR L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'option des sociétés civiles professionnelles pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés s'exerce dans les conditions prévues à l'article 239 du CGI.

En principe, les sociétés de personnes doivent notifier leur option pour ce régime au plus tard avant la fin du troisième mois qui suit leur transformation en société de capitaux, et l'option prend effet à la même date. Or, par dérogation, le point de départ du premier exercice d'assujettissement des sociétés civiles professionnelles à cet impôt est fixé obligatoirement au 1^{er} janvier de l'année considérée, ce qui est plus contraignant.

A l'origine, cette disposition était motivée par le fait que le régime d'imposition des titulaires de bénéfices non commerciaux est réglé sur l'année civile. Toutefois, elle introduit un facteur de rigidité discriminatoire.

Dans un souci d'harmonisation, le 6^o du I du présent article propose de **permettre aux SCP qui optent pour le régime de l'impôt sur les sociétés de déterminer librement le point de départ de leur premier exercice d'assujettissement à cet impôt**, ce dont il convient de se féliciter. Cette modification concerne les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2000 et n'est donc pas rétroactive.

Par ailleurs, il est proposé de proroger jusqu'au 31 décembre 2001 le régime prévu au III de l'article 810 du code général des impôts en faveur des

sociétés de personnes qui optent pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

On rappelle que les sociétés de personnes dont les résultats sont imposés à l'impôt sur le revenu au nom personnel de chacun de leurs associés, sont assujetties au paiement d'un droit spécial de mutation, égal au droit d'apport, sur certains de leurs actifs, lorsqu'elles optent pour l'impôt sur les sociétés.

Ces droits sont assis sur la valeur vénale du bien à la date du changement. Leur barème, prévu au III de l'article 810 précité du CGI, a été profondément modifié par l'article 5 du projet de loi de finances pour 2000.

Le droit était ainsi jusqu'au 15 septembre 1999 de 2,60 % (majoré des taxes additionnelles départementale et communale, soit un taux global de 5,40 %) lorsque les apports ont pour objet un immeuble ou des droits immobiliers, et de 8,60 % (majoré des taxes additionnelles calculées selon un barème progressif par tranche) lorsque les apports ont pour objet un fonds de commerce, une clientèle, un droit à un bail ou à une promesse de bail.

Depuis le 15 septembre 1999, le droit a été réduit à 2 % (correspondant à un taux global de 4,80 %) pour les immeubles et droits immobiliers ; pour les autres biens, c'est désormais le tarif par tranches prévu à l'article 719 du CGI, relatif aux cessions de fonds de commerce, qui est applicable.

Toutefois, pour éviter que la perception de ces droits proportionnels ou progressifs ne dissuade les sociétés de se restructurer ou de changer de régime fiscal, le troisième alinéa du III de l'article 810 dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 1992, l'enregistrement des apports donne lieu au paiement d'un **droit fixe de 1.500 francs à condition que l'apporteur s'engage à conserver pendant cinq ans les titres remis en contrepartie de l'apport**. Il en est de même en cas de changement de régime fiscal, si les associés s'engagent à conserver pendant cinq ans les titres détenus à la date du changement de régime fiscal.

En cas de non-respect de cet engagement de conservation des titres, les contribuables sont tenus d'acquitter une pénalité égale au montant des droits qu'ils auraient dû normalement acquitter s'ils avaient été soumis au régime de droit commun.

Néanmoins, le droit fixe est maintenu dans l'hypothèse où l'un des associés céderait ses titres avant la fin de la période de cinq ans, à condition que le cessionnaire respecte l'engagement de conserver lesdits titres jusqu'au terme de la cinquième année suivant le changement de régime fiscal. Cette

disposition est applicable aux sociétés dont le changement de régime fiscal est intervenu entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 1998.

Pour continuer à encourager les sociétés à opter pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés, **le présent article propose de proroger ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2001**. Ainsi, pour tous les changements de régime fiscal intervenus jusqu'à cette date, les associés qui céderaient leurs titres ne seront pas passibles du rappel de droits si les cessionnaires prennent l'engagement de conserver ces titres pendant cinq ans.

Cette disposition concerne toutes les sociétés de personnes et pas seulement les sociétés libérales, ce qui est heureux.

IV. APPRÉCIATION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission se réjouit que le gouvernement mette enfin à exécution les recommandations qu'elle formule depuis plusieurs années s'agissant de professions qui subissent de plus en plus durement la concurrence étrangère et les conséquences de la liberté d'établissement à l'échelle communautaire.

Elle proposera toutefois d'apporter plusieurs assouplissements ou précisions au texte voté par l'Assemblée nationale, sur le premier volet du dispositif, à savoir le report d'imposition des plus-values d'apport constatées par les associés d'une société civile professionnelle à l'occasion d'une fusion, d'une scission ou d'un apport partiel d'actif, et le report de la plus-value d'échange de titres résultant d'une fusion ou d'une scission.

- En premier lieu, il est opportun d'**étendre ce régime de faveur à toutes les sociétés civiles soumises au régime des sociétés de personnes, y compris les sociétés en participation**, forme d'organisation choisie par les plus grands cabinets d'avocats français et qu'il ne serait pas légitime de maintenir hors du champ d'application de ce dispositif.

- En deuxième lieu, il convient de **substituer à la notion de « perte de propriété » une énumération plus précise des faits susceptibles de mettre fin au report d'imposition des plus-values** d'apport ou d'échange de titres. En effet, outre que la notion de « perte de propriété » n'est définie ni fiscalement ni civilement, elle laisse une trop grande marge d'appréciation à l'administration qui pourrait être tentée de l'utiliser pour remettre en cause le régime de faveur sous n'importe quel prétexte.

- Enfin, il est probablement justifié de prévoir une **clause de « remords »** au profit d'une société qui après avoir fusionné, souhaiterait reprendre ses apports : la reprise des apports n'entraînerait ainsi pas la remise en cause du report d'imposition, ce qui est logique dès lors qu'aucune somme n'a été versée en contrepartie de la reprise. Les sociétés libérales seront en effet moins pusillanimes à l'idée se « marier » si elles savent qu'elles peuvent éventuellement faire marche arrière.

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

ARTICLE 15

Interdiction du cumul de l'abattement de 20 % pour adhésion à un centre de gestion agréé avec d'autres déductions forfaitaires ou abattements d'assiette

Commentaire : le présent article propose de donner une base législative à la doctrine actuelle de l'administration qui interdit le cumul de l'abattement de 20 % pour adhésion à un centre de gestion ou à une association agréés avec d'autres déductions forfaitaires ou abattements d'assiette. L'interdiction législative du cumul entrerait en vigueur à compter de l'imposition des revenus de 1999.

Le présent article fait suite à un arrêt du Conseil d'Etat du 20 janvier 1999 (arrêt n° 183 983, *ministre de l'économie et des finances c/ Molusson*) qui a admis, contrairement à la doctrine administrative, que les médecins conventionnés du secteur I placés sous le régime de la déclaration contrôlée puissent cumuler les déductions forfaitaires pour frais professionnels prévues en leur faveur (voir encadré ci-après) avec l'abattement de 20 % accordé aux adhérents d'associations agréées en application du paragraphe 4 *bis* de l'article 158 du code général des impôts.

Les déductions forfaitaires pour frais professionnels des médecins

Les médecins qui ont adhéré à la convention nationale et qui pratiquent les honoraires fixés par cette convention, peuvent bénéficier d'un mode particulier d'évaluation de leurs frais professionnels et d'un allègement de certaines de leurs obligations comptables. Ainsi, pour la détermination du bénéfice imposable des médecins du secteur I relevant de l'évaluation administrative, les déductions susceptibles d'être opérées sur le montant des recettes sont réparties en trois groupes :

- le groupe I comprend un certain nombre de dépenses essentiellement variables d'un praticien à l'autre et qui sont retenues pour leur montant réel ;

- dans le groupe II, qui concerne toutes les dépenses autres que celles qui sont rangées dans le groupe I, les frais sont évalués forfaitairement par catégorie de médecins et par tranche de recettes ;

- le groupe III comporte des déductions fixées forfaitairement et destinées à tenir compte des sujétions particulières des médecins conventionnés.

Les médecins conventionnés du secteur I qui sont placés sous le régime de la déclaration contrôlée sont également autorisés à pratiquer la déduction spéciale du groupe III et peuvent bénéficier d'une déduction complémentaire de 3 % calculée sur la même assiette que la précédente destinée à pallier les contraintes de la déclaration contrôlée.

On notera que le régime dit du micro-BNC s'étant substitué à celui de l'évaluation administrative à compter de l'imposition des revenus de l'année 1998, la déduction spéciale du groupe III ne concerne plus que les praticiens relevant de la déclaration contrôlée.

Ce régime est réservé aux médecins omnipraticiens ou généralistes, aux spécialistes médicaux, aux chirurgiens, aux spécialistes chirurgicaux et aux électroradiologistes conventionnés.

En effet, bien que l'interdiction du cumul figurât dans la rédaction du paragraphe 4 *bis* de l'article 158 précité issue de l'article 64 de la loi de finances pour 1977, le Conseil d'Etat a estimé qu'en ne reprenant pas une telle interdiction dans la rédaction issue de l'article 84 de la loi de finances pour 1985, le législateur avait implicitement autorisé le cumul des avantages fiscaux.

L'administration a refusé de se ranger à la position de la Haute juridiction et considéré dans le cadre d'un commentaire publié par voie d'instruction¹, par un raisonnement un peu casuiste, que cet arrêt était un arrêt d'espèce. Elle a même invité les contribuables ayant retenu une position contraire à souscrire des déclarations rectificatives.

Le gouvernement propose par le présent article de valider législativement la doctrine administrative en interdisant explicitement le cumul de l'abattement de 20 % pour adhésion à un centre de gestion agréé ou à une association agréée avec d'autres déductions forfaitaires ou abattements d'assiette, à l'exception de ceux prévus aux articles 44 *sexies*, 44 *septies*, 44 *octies*, 44 *decies*, 72 D et par le 2 de l'article 93. Ces articles concernent respectivement :

- l'exonération d'impôt sur les bénéfices prévue en faveur des entreprises nouvelles, des entreprises créées pour reprendre une entreprise en difficulté et des entreprises implantées dans les zones franches urbaines ou en zone franche de Corse ;

- le régime de déduction pour investissement prévu en faveur des exploitants agricoles soumis au régime réel d'imposition ;

¹ Instruction 5 G-3-99 publié au Bulletin officiel des impôts n° 112 du 17 juin 1999.

- l'abattement de 30 % pratiqué sur les profits perçus par les inventeurs.

Selon le rapport de M. Didier Migaud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le gouvernement vise ainsi à réparer « l'erreur » commise par le législateur en 1984, lorsqu'il n'a pas estimé utile, sur le conseil de l'administration fiscale, de réaffirmer l'interdiction du cumul dans la rédaction du 4 *bis* de l'article 158 du CGI issue de la loi de finances pour 1985. L'administration fiscale estimait en effet à l'époque que la déduction du groupe III et celle de 3 % ayant été établies par la doctrine, par voie d'instruction, il revenait à cette même doctrine de prévoir l'interdiction de leur cumul avec un autre avantage fiscal.

Le régime fiscal applicable aux médecins conventionnés a en effet été institué par une lettre du ministre des finances du 4 juin 1963 au président de la confédération des syndicats médicaux français (CSMF) et une note circulaire du 30 juin 1963 publiée au bulletin officiel des contributions directes, qui a mis en place les trois groupes de déduction évoqués plus haut. Cette note a été complétée par une seconde note administrative du 4 mai 1965. Il a fait ensuite l'objet d'aménagements rendus publics par une lettre du ministre de l'économie et des finances au président de la CSMF du 28 octobre 1971 et commentés dans une instruction 5 P 5-72 du 7 février 1972

Quant à la doctrine administrative interdisant le cumul, elle a pour la première fois été exprimée dans une instruction 5 T 1-78 du 3 février 1978 qui commentait les dispositions de l'article 64 de la loi de finances pour 1977 instituant les associations agréées. Elle avait alors un fondement législatif puisque le 4 *bis* de l'article 158 du CGI issu de la loi de finances précitée interdisait expressément le cumul de l'abattement de 10 % prévu en faveur des adhérents des associations agréées avec d'autres déductions forfaitaires ou abattements d'assiette.

Lorsque l'article 84 de la loi de finances pour 1985 a fixé l'économie actuelle du régime des adhérents aux centres de gestion agréés et des associations agréées, sans réaffirmer le principe du non-cumul, l'instruction 5 T 1-85 du 14 février 1985 a repris la doctrine administrative interdisant ce cumul exprimée dans l'instruction 5 T 1-78 précitée, mais sans pouvoir s'appuyer sur une disposition législative, ce qui a motivé l'arrêt *Molusson* du Conseil d'Etat du 20 janvier 1999 précité.

Tout en marquant son accord sur le principe de l'interdiction du cumul de deux avantages fiscaux et en affirmant le caractère « juridiquement fondé » du dispositif proposé pour réaffirmer cette interdiction, **l'Assemblée nationale a supprimé le présent article** au motif que la mesure proposée était « inopportune, superfétatoire et prématurée ». Elle a en effet estimé que la portée de l'arrêt du Conseil d'Etat était « incertaine » et qu'il ne convenait pas,

par une intervention législative, de fragiliser la doctrine administrative exprimée dans les instructions évoquées plus haut et réaffirmée par l'instruction 5 G-3-99 du 17 juin 1999 par laquelle l'administration a expressément prescrit aux services fiscaux de continuer à l'appliquer.

Il est en effet à craindre que l'adoption du présent article donne implicitement une portée plus large à l'arrêt du Conseil d'Etat que celle que l'administration lui attribue et que les contribuables s'appuient sur la jurisprudence « *Molusson* » pour demander un dégrèvement d'impôt au titre des années non encore prescrites, c'est-à-dire 1996, 1997 et 1998. Or, il est important d'indiquer que l'interdiction du cumul se traduit par une économie de dépense fiscale estimée à 700 millions de francs par an, soit **2,1 milliards de francs** pour l'ensemble des trois années précitées.

L'Assemblée nationale a fait en outre observer que la quasi-totalité des intéressés respectent déjà l'interdiction de cumul instaurée dès 1977, en application de la doctrine administrative.

Votre commission adhère quant à elle au principe de base du droit fiscal selon lequel deux avantages fiscaux ayant le même objet ne peuvent être accordés simultanément.

Toutefois, deux arguments la conduisent à ne pas proposer le rétablissement du présent article.

En premier lieu, sur la forme, votre commission est peu favorable à la méthode consistant à valider législativement une doctrine que le juge de l'administration a jugé illégale, même si les dispositions du présent article, dès lors qu'elles ne courent qu'à compter de l'imposition des revenus de l'année 1999, ne remettent pas en cause l'autorité de la chose jugée.

Mais sur le fond, si votre commission admet que les déductions forfaitaires accordées aux médecins ne constituent pas vraiment des déductions pour frais professionnels, elle considère qu'elles n'ont pas pour objet, comme l'administration le prétend, de mieux appréhender les revenus des médecins - à la différence de l'abattement de 20 % pour adhésion à une association agréée - mais de favoriser le conventionnement des médecins qui vise lui-même à admettre les assurés sociaux au remboursement de leurs dépenses de maladie.

En conséquence, les deux types de déduction n'ayant pas le même objet, leur cumul est admissible.

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

ARTICLE 15 bis (nouveau)

Sursis de paiement des dettes fiscales des rapatriés réinstallés dans une profession libérale

Commentaire : le présent article prévoit le sursis à paiement des dettes fiscales des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée en cas de dépôt d'une demande d'accès à la procédure de désendettement par la Commission nationale de désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée (CNDRR).

I. L'ETAT DU DROIT

Depuis 1970, les rapatriés ont fait l'objet de procédures de désendettement par le biais des CODEPRA (commissions départementales du passif des rapatriés) devenues les CODAIR. La justification de ces aides au désendettement se trouve dans les conditions peu avantageuses de réinstallation des rapatriés au début des années 1960 : la forte demande avait engendré une hausse des prix des fonds de commerce et du foncier compromettant l'équilibre financier des commerces et exploitations. Il s'agissait donc de rattraper le handicap initial dont ont souffert les rapatriés. L'activité des CODAIR s'est arrêtée entre avril et novembre 1997 : près de 1.800 demandes ont ainsi été traitées et 512 acceptées.

Cependant en raison de la subsistance de 300 dossiers non réglés, le décret n° 99-469 du 4 juin 1999 relatif au désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée a prévu la création de la Commission nationale de désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée (CNDRR).

Elle traite des cas des rapatriés exerçant une profession non salariée ou ayant cessé leur activité professionnelle ou cédé leur entreprise et qui *« rencontrent de graves difficultés économiques et financières les rendant incapables de faire face à leur passif »*¹.

En bénéficient les personnes physiques ou morales mentionnées au I de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1986² :

- les Français rapatriés³ installés dans une profession non salariée ;

¹ Article 1^{er} du décret n° 99-469 du 4 juin 1999 précité.

² Loi n° 86-1318 du 30 décembre 1986.

³ Il s'agit toujours des rapatriés tels que définis par l'article 1^{er} de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer : « Les

- les Français rapatriés qui ont cessé ou cédé leur exploitation ;
- les héritiers légataires universels ou à titre universel des rapatriés ;
- les enfants de rapatriés, mineurs au moment du rapatriement, qui ont repris une exploitation pour laquelle leurs parents avaient obtenu un prêt ;
- les sociétés industrielles et commerciales détenues à au moins 51 % par des rapatriés si elles ont été créées avant le 15 juillet 1970, ou détenues à plus de 90 % si elles ont été créées après cette date.

A ces personnes s'ajoutent celles, mineures au moment du rapatriement, qui répondent à l'une des quatre conditions suivantes :

- pupille de la Nation ;
- orphelin de père et de mère « *en raison des événements ayant précédé le rapatriement* »¹ ;
- orphelin ayant repris l'entreprise d'un grand-parent ;
- enfant de quelqu'un exerçant une profession non salariée qui n'a pu se réinstaller pour cause de décès dans les cinq ans ayant suivi le rapatriement.

Cette CNDRR est présidée par un membre de la Cour des comptes et comprend un représentant du ministère chargé des rapatriés, le préfet du département où la demande est déposée et trois représentants des associations. Elle décide de l'éligibilité ou non du dossier présenté. En cas de décision positive, le préfet du département et le trésorier-payeur général mettent au point un plan d'apurement global et définitif de l'ensemble de la dette, y compris des dettes sociales. Il peut être complété par une aide de l'Etat plafonnée à 500.000 francs et 50 % du passif, limites pouvant être dépassées à titre exceptionnel.

S'agissant des dettes fiscales, le dispositif de désendettement prévoit que le plan traite aussi des dettes fiscales sous les formes de droit commun (dégrèvements, échelonnements). En revanche, aucune aide de l'Etat ne peut être obtenue en cas de non-régularisation de la situation fiscale, c'est à dire

Français, ayant dû ou estimé devoir quitter, par suite d'événements politiques, un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, pourront bénéficier de la solidarité nationale affirmée par le préambule de la Constitution de 1946, dans les conditions fixées par la présente loi ».

¹ Article 2 du décret n° 99-469 du 4 juin 1999 précité.

l'absence de paiement ou d'un accord avec les services du recouvrement sur les sommes dues.

Ainsi ce dispositif de suspension et de traitement des dettes ne s'applique pas à proprement parler aux dettes fiscales même s'il est complété par des accords avec les services chargés du recouvrement. En pratique, cela a suscité des problèmes locaux et l'opposition des associations de rapatriés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article introduit à l'initiative de notre collègue député Gérard Bapt, et accepté par le gouvernement, prend en compte désormais la question des dettes fiscales dans le dispositif global de désendettement dont bénéficient les rapatriés réinstallés dans les professions non salariées.

Il prévoit ainsi que les poursuites pour les dettes fiscales antérieures au 1^{er} août 1999 sont suspendues en cas de dépôt d'une demande devant la CNDRR. Le bénéfice du dispositif prévoit ainsi deux conditions :

- le dépôt d'un dossier devant la CNDRR ;
- que les dettes fiscales soient antérieures au 1^{er} août 1999.

Les dettes visées sont celles relatives à l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe professionnelle et les « *autres impositions* » dont ils seraient redevables.

Ce sursis empêche l'administration fiscale d'engager la moindre poursuite au titre de l'article L. 258 du livre des procédures fiscales, c'est à dire les poursuites engagées après envoi d'une lettre de rappel ou d'une mise en demeure. Il suspend également celles qui seraient déjà engagées à ce titre.

De plus, le sursis ne fait courir aucun intérêt de retard, aucune majoration, ni intérêt moratoire. En revanche, cette période de sursis interrompt la prescription quadriennale de l'article L. 274 du livre des procédures fiscales.

Le sursis tombe en cas de décision de non éligibilité ou d'irrecevabilité de la demande. Si la commission la déclare recevable, le sursis subsiste durant six mois au plus, période dont le bénéficiaire doit profiter pour régler ses problèmes de surendettement.

Pour éviter les abus, le dispositif s'entoure de deux garanties. La première concerne les dettes couvertes : il s'agit uniquement des dettes

antérieures au 1^{er} août 1999 et non les dettes à venir. La seconde a trait à la durée du sursis, limité dans le temps quelle que soit la situation du bénéficiaire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Il était pour le moins paradoxal que la suspension des dettes s'applique à l'ensemble du passif des personnes bénéficiaires à l'exception des dettes fiscales.

Ce dispositif suspend donc d'office les procédures en matière fiscale. On pourrait le considérer comme superfétatoire dans la mesure où il existe aujourd'hui une procédure de droit commun permettant d'obtenir des délais de paiement en cas de situation grave. Néanmoins, s'agissant du cas d'espèce, l'élaboration d'une procédure particulière peut se comprendre.

Enfin, dans la rédaction actuelle de cet article, ce sursis offre seulement un délai supplémentaire pour le paiement des dettes fiscales. En aucune manière il n'inclut, de droit, ces dernières dans le dispositif de désendettement. On peut donc estimer qu'il s'entoure de garanties satisfaisantes pour éviter tout abus.

Cet article constitue donc un pas supplémentaire, certes quelque peu superfétatoire par rapport au droit existant, permettant de compléter le dispositif en faveur du désendettement des rapatriés.

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

ARTICLE 16

Paiement par virement direct sur le compte du Trésor à la Banque de France

Commentaire : le présent article vise à instaurer une obligation de paiement par virement sur le compte du Trésor à la Banque de France d'un certain nombre de droits indirects dont le montant excède 500.000 francs.

I. LE SOUCI D'ACCÉLÉRER L'ENCAISSEMENT DES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX

Dans le dessein de raccourcir les délais d'encaissement des prélèvements obligatoires par le Trésor public, les dispositions législatives tendant à rendre obligatoires les modes de paiements à circuits d'encaissement rapides se multiplient.

En la matière, la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier dans son article 71 a considérablement réduit la liberté de choix de leurs modes de paiement offert aux contribuables.

D'ores et déjà, les impôts suivants doivent être payés par virement sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France dès que les seuils indiqués sont dépassés.

TVA et taxes assimilées (1)	10 millions de francs (pour 1999)
IS et contributions de 10 % et 15 % (1)	500.000 F
Impôt sur le revenu (1)	500.000 F
Taxe professionnelle (1)	500.000 F
Taxes foncières et taxe d'habitation	500.000 F
Taxe sur les salaires (1).....	500.000 F
Prélèvement sur les produits de placement à revenu fixe et prélèvements assimilés)	10.000 F
Retenue à la source de l'article 119 bis du CGI (et retenues assimilées).....	10.000 F
Contribution des institutions financières.....	10.000 F
Taxe sur les conventions d'assurance	10.000 F

(1) Dispositions introduites par l'article 71 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Il est proposé d'étendre cette obligation, d'une part, aux droits de douane visés par l'article 114 du code des douanes et, d'autre part, à différentes contributions indirectes.

II. L'OBLIGATION DE PAIEMENT PAR VIREMENTS DE CERTAINS DROITS ET TAXES À L'IMPORTATION

Le I du présent article introduit l'obligation de payer par virement sur le compte du Trésor à la Banque de France les droits et taxes exigibles à l'importation dès lors que leur montant excède à l'échéance de leur liquidation une somme de 500.000 francs.

Il est à noter que l'obligation ainsi posée ne concerne que les droits et taxes sur des marchandises enlevées avant liquidation des droits et taxes exigibles.

Y échapperaient les marchandises pour lesquelles l'acquittement des droits se fait concomitamment à l'enlèvement.

L'article 114 visé par le I du présent article est ainsi rédigé :

« 1. Les receveurs des douanes peuvent laisser enlever les marchandises au fur et à mesure des vérifications et avant liquidation et acquittement des droits et taxes exigibles, moyennant soumission dûment cautionnée et sous l'obligation, pour les redevables, de payer une remise de 1 pour 1000 du montant des droits et taxes qui seront liquidés.

2. La répartition de la remise de 1 pour 1000 entre le comptable et le Trésor est fixée par arrêté du ministre de l'économie et des finances ».

On notera incidemment que le 2 de cet article pose la question des conditions de l'affectation budgétaire du produit des remises qu'il mentionne.

Mais, l'on peut surtout s'interroger sur les justifications juridiques au regard du principe constitutionnel d'égalité d'une limitation de l'obligation de paiement par virement à une fraction seulement des droits de douane quand bien même celle-ci serait, en pratique, largement prédominante.

L'utilisation du virement, à effet instantané, se traduirait par un gain de trésorerie de 80 millions de francs par an.

III. L'OBLIGATION DE PAIEMENT PAR VIREMENTS DE CERTAINES CONTRIBUTIONS INDIRECTES

Le II du présent article introduit la même obligation de paiement par virement en ce qui concerne les contributions indirectes suivantes :

- droit de consommation pesant sur les produits intermédiaires (article 402 *bis* du code général des impôts) ;

- droit de consommation sur l'alcool (article 403 du code général des impôts) ;

- droit de circulation sur les vins (article 438 du code général des impôts) ;

- droit spécifique sur les bières et les boissons non alcoolisées (article 520 A du code général des impôts) ;

- droit de consommation sur les tabacs manufacturés vendus dans les départements de la France continentale (article 575 du code général des impôts) ;

- droit de consommation sur les tabacs expédiés en Corse (article 575 E *bis* du code général des impôts) ;

- droit spécifique sur les ouvrages en or, ou contenant de l'or, en argent et en platine (article 527 du code général des impôts) ;

- cotisation sur la production de sucre (article 564 *ter* du code général des impôts) ;

- cotisation sur la production d'isoglucose (article 564 *quater* du code général des impôts) ;

- cotisation sur la production de sirop d'insuline (article 564 *quater* A) ;

- surtaxe sur la production d'eaux minérales (article 1582 du code général des impôts).

Le montant total des taxes en jeu s'élèverait à près de 50 milliards selon les données disponibles pour 1998.

Article du CGI	Montant en francs
402 bis	1.220.676.864
403	6.817.385.716
438	861.411.985
520 A	2.395.771.597
575	36.723.749.744
575 E bis	172.600.101
527	21.399.210
564 ter	1.488.188.371
564 quater et 564 quater A	43.417.613
1582	116.120.020
TOTAL	49.820.721.221

Il est, en l'état actuel des informations dont dispose la direction générale des douanes et des droits indirects, impossible de déterminer le pourcentage de ces différents montants représentant des versements unitaires supérieurs à 500.000 francs.

En effet, les redevables, notamment dans le secteur des alcools, acquittent simultanément plusieurs de ces taxes par un seul paiement.

En revanche, pour le secteur des tabacs, pour une recette annuelle de l'ordre de 40 milliards de francs, le versement mensuel moyen est supérieur à 3 milliards de francs. Sachant que cette fiscalité est payée par les 45 fournisseurs agréés, qui approvisionnent le réseau des débitants, le montant mensuel moyen versé est largement supérieur au seuil de 500.000 francs.

Le gain de trésorerie pour l'Etat attendu de cette disposition s'élèverait à près de 8 millions de francs par an.

Selon certaines informations, « sur les bases d'un délai d'encaissement moyen des chèques tirés sur des banques françaises de 2,5 jours, à raison de 37 milliards de francs de virements tabacs, d'une part, de 3 milliards de francs de virements alcools et boissons alcooliques, d'autre part, et d'un taux d'intérêt du marché monétaire de 2,8 % par an, le gain de trésorerie prévisible serait de 7,8 millions de francs, dont 7,2 millions de francs pour le secteur tabacs ».

IV. DES RÉFORMES QUI TRADUISENT UN RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE L'ADMINISTRATION

La pénalité prévue en cas de non-respect des obligations nouvellement instituées par l'article est une majoration de 0,2 % du montant des sommes dont le versement aurait été effectué selon un autre mode de paiement que le virement sur le compte du Trésor à la Banque de France.

La restriction apportée au libre choix des modes de paiement des dettes fiscales et la sanction y afférente constituent des exigences supplémentaires imposées à des contribuables de bonne foi. Elles sont une manifestation de plus de l'exception fiscale.

Cette disposition rigoureuse ne va en effet pas dans le sens d'une administration fiscale tournée vers l'usager que le Gouvernement, dans sa communication publique, affiche pourtant comme une priorité.

Ce n'est pas non plus ainsi que l'on exploitera véritablement les gisements d'efficacité de l'administration fiscale française dont le coût relatif est, comme l'a démontré le rapport de la « mission Lépine », particulièrement élevé. Si, en effet, le dispositif proposé est susceptible d'améliorer les performances en matière de rapidité d'encaissement et de libérer des emplois consacrés au traitement des chèques -dans des proportions qu'il conviendrait d'ailleurs de préciser-, il n'est en rien accompagné des réformes de structure qui, seules, sont susceptibles de réduire les coûts de l'administration fiscale.

Cette disposition « tatillonne » recèle en outre derrière une apparence anodine des transferts de charges entre l'Etat et les contribuables.

Il s'agit d'abord des charges liées aux aménagements de trésorerie qu'elle implique et, sur ce point, l'accélération des encaissements qui est recherchée appelle en contrepartie une accélération des paiements de l'Etat qui n'est pas organisée par l'article. Il s'agit aussi des charges liées aux différences encore mal définies dans l'attente du rapport du « groupe Jolivet » entre le montant des commissions bancaires perçues sur les chèques et celui des commissions perçues sur les virements.

Si malgré cela, cette disposition devait être adoptée, il conviendrait à tout le moins d'en reporter la date d'application afin de laisser aux contribuables les délais nécessaires à l'aménagement de leurs relations avec les intermédiaires. Une date d'application fixée au 1^{er} mars 2000 pourrait apparaître raisonnable, ce qui suppose l'adoption d'un amendement en ce sens.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 16

Rapport au Parlement sur les activités de la Direction générale des douanes

Commentaire : le présent article additionnel vise à demander la production d'une annexe au projet de la loi de finances de l'année faisant connaître les objectifs précis recherchés dans le cadre de chacune des missions de la direction générale des douanes et des droits indirects et les coûts, et leur variation, de chacune de ces missions.

Le ministère de l'économie et des finances développe la pratique des contrats d'objectifs et de moyens. Deux contrats ont déjà été conclus entre la direction générale des impôts, la direction des relations économiques extérieures et la direction du budget.

Ils contiennent un volet « objectifs » avec des indicateurs de performance quantifiés que les services se proposent d'atteindre et un volet « moyens » qui retrace le coût de chaque mission et les gains d'efficacité recherchés. Cet amendement vise à demander la transmission lors de chaque projet de loi de finances d'une annexe en expliquant les objectifs recherchés par la direction générale des douanes et des droits indirects et retraçant l'évolution des coûts de chacune de ses missions. Il conviendrait de réfléchir à une extension de cette obligation à l'ensemble des administrations.

Cette démarche devrait permettre d'aboutir à la présentation de vrais rapports d'activité par les ministères.

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

ARTICLE 17

Transmission par voie électronique des déclarations des particuliers

Commentaire : le présent article vise à permettre aux particuliers de souscrire leurs déclarations fiscales par voie électronique.

I. LE DISPOSITIF EXISTANT : LA TRANSMISSION DES DÉCLARATIONS DES ENTREPRISES PAR VOIE ÉLECTRONIQUE

Depuis le début des années 90, toute une série de dispositions a été adoptée pour faciliter la transmission informatique de données fiscales.

D'abord, le décret n° 91-1403 du 27 décembre 1991 relatif à la procédure de transfert a créé le traitement informatisé de données nominatives appelé « transfert des données fiscales et comptables » (T.D.F.C). Ce système permet la transmission à la direction générale des impôts, sur support informatique, des renseignements comptables et fiscaux nécessaires à la détermination des résultats. Il était précisé que l'adhésion à la procédure « T.D.F.C » était facultative et pouvait être révoquée chaque année. En outre, la transmission des données selon cette procédure ne vaut pas dépôt de la déclaration de résultat.

Une nouvelle étape a été franchie avec l'article 4 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle. Celle-ci a donné une base légale à la souscription, par les entreprises, de leurs déclarations par voie électronique.

Par ailleurs, le décret n° 95-309 du 20 mars 1995 a modifié le décret du 27 décembre 1991 précité. Désormais, il est prévu que le système de transfert des données fiscales et comptables autorise la transmission, par voie électronique, des déclarations de résultat, de leurs annexes et de tout document les accompagnant.

Les contribuables peuvent également choisir de ne transmettre que les liasses fiscales. Les autres documents continuent alors d'être envoyés sur support papier à la direction générale des impôts.

Les décrets de 1991 et de 1995 prévoient que les contribuables peuvent effectuer lesdites transmissions soit directement, soit par l'intermédiaire d'un relais choisi par eux et habilité à agir pour leur compte.

Dans la mesure où l'arrêté visant à fixer les modalités d'application de la procédure de transfert direct n'a jamais été pris, la procédure « T.D.F.C » suppose en pratique le recours à un organisme-relais.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA TRANSMISSION DES DÉCLARATIONS DES PARTICULIERS PAR VOIE ÉLECTRONIQUE

Le présent article prévoit d'élargir la transmission des déclarations par voie électronique aux particuliers.

Il convient de remarquer que cette disposition s'inscrit dans le cadre de la prise en compte, par l'administration fiscale, du développement des techniques de communication. Ainsi, depuis plusieurs années, le site « internet » du ministère de l'économie et des finances a développé une « page web » consacrée à l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, depuis cette année, l'administration fiscale a élaboré une « aide en ligne » pour remplir la déclaration de revenus. Or, certains « internautes » ont regretté de ne pas pouvoir envoyer directement leur déclaration par voie électronique.

Le présent article tend à remédier à cette situation en autorisant la transmission des déclarations par voie électronique.

Le champ d'application de cet article concerne théoriquement toutes les déclarations souscrites par les particuliers, à savoir celles sur l'impôt sur les revenus et celle sur l'impôt de solidarité sur la fortune. Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, pour l'instant, seules les déclarations de revenu pourront être transmises par voie électronique. En outre, les pièces justificatives permettant de bénéficier d'une réduction devront continuer à être envoyées par courrier. Par ailleurs, les contribuables ayant à souscrire plusieurs déclarations dans l'année, en raison du changement de leur situation de famille par exemple, ne pourront pas réaliser ces opérations par voie électronique.

Le présent article dispose que les dispositions de l'article 1649 *quater* B *bis* s'appliquent aux déclarations souscrites par les particuliers auprès de l'administration fiscale. En réalité, les modalités d'application seront assouplies. Ainsi, les contribuables transféreront leurs données directement, sans passer par l'intermédiaire d'un relais.

Le présent article ne renvoie à aucun décret pour fixer les modalités pratiques relatives à la transmission des déclarations et, notamment, garantir que la déclaration électronique est bien envoyée par le contribuable concerné

et que cette procédure respectera les principes posés par la loi n° 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés du 6 janvier 1978.

Il apparaît donc légitime de s'interroger sur la capacité de ce nouveau dispositif à apporter les garanties nécessaires précitées alors même qu'il n'existe pas de textes législatifs régissant la signature électronique ou encore le droit de la preuve.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, afin de s'assurer que la déclaration électronique émane réellement du contribuable dont le nom figure sur la déclaration, ce dernier devra mentionner sur sa déclaration électronique le numéro d'identification mentionné sur la déclaration de revenus.

En outre, lorsqu'il aura envoyé sa déclaration, il recevra une double confirmation : par voie électronique mais également par courrier. Ce système est donc très protecteur pour le contribuable, mais il alourdit la procédure par rapport au système actuel.

Il est difficile de prévoir le nombre de contribuables qui transmettront leur déclaration par voie électronique. En 1999, 1.000 « internautes » ont rempli leur déclaration « en ligne » tandis que 80.000 se sont connectés sur la « page web » consacrée à l'impôt sur le revenu. Les services de l'administration fiscale estiment qu'entre 5.000 et 10.000 contribuables devraient utiliser la voie électronique pour souscrire leur déclaration en 2000.

Compte tenu de ces informations, il semble que le présent article répond surtout à un « effet d'affichage ». L'administration fiscale s'efforce, par ce dispositif, de prouver sa modernité et son adaptation aux nouvelles technologies : à ce titre elle ne saurait néanmoins pas faire l'économie d'une réflexion plus générale et véritablement approfondie sur ses missions, et l'adéquation de ses moyens à ces fins. Le système proposé reste donc expérimental dans l'attente de l'élaboration d'un cadre juridique stable régissant la signature électronique et le droit de la preuve.

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

ARTICLE 17 bis (nouveau)

Suppression des seuils de déclaration

Commentaire : le présent article vise à supprimer les seuils de déclaration des rétributions autres que des salaires auxquelles sont soumis les tiers déclarants.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL : LES OBLIGATIONS DES TIERS DÉCLARANTS

Le système fiscal français se singularise par son caractère déclaratif, qu'il s'agisse d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée, de droits d'enregistrement ou de fiscalité immobilière.

Cette spécificité se traduit par deux séries d'obligations à la charge du contribuable :

- une obligation de déclaration dans les cas limitativement prévus par la loi ;
- une obligation de justification des énonciations portées dans les déclarations déposées auprès des services.

Par ailleurs, l'administration dispose d'un droit de contrôle *a posteriori* des déclarations déposées par les contribuables. Cela se traduit d'abord par la possibilité qui lui est offerte de procéder au contrôle sur pièces, qui permet de confronter les mentions portées sur la déclaration avec les documents dont l'administration fiscale dispose et figurant dans le dossier fiscal du contribuable.

En outre, en matière d'impôt sur le revenu, les services fiscaux ont la possibilité de vérifier la véracité et l'exhaustivité des informations contenues dans les déclarations en les confrontant aux renseignements fournis par les tiers déclarants.

L'article 87 du code général des impôts dispose que toute personne physique ou morale versant des traitements, des émoluments, salaires ou rétributions imposables est tenue de remettre dans le courant du mois de janvier de chaque année à la direction des services fiscaux de son domicile, du

siège de l'établissement ou du bureau qui en a effectué le paiement, une déclaration dont le contenu est fixé par décret.

L'article 87 A du même code prévoit que cette déclaration doit également être déposée dans les mêmes délais et sous les mêmes conditions auprès des organismes de la sécurité sociale désignés pour la recevoir.

Pour certaines catégories de revenu cependant, le code des impôts dispense les employeurs et les tiers déclarants de l'obligation de déclaration lorsque le montant des revenus ne dépasse pas un certain seuil.

Ainsi, l'article 88 du code général des impôts dispose que toute personne physique ou morale payant des pensions ou rentes viagères est tenue de fournir les indications relatives aux titulaires de ces pensions ou rentes, lorsqu'elles dépassent 300 francs.

De même, l'article 240 du même code précise que les personnes physiques qui, à l'occasion de l'exercice de leur profession, versent à des tiers des commissions, courtages, ristournes commerciales ou autres, vacations, honoraires occasionnels ou non, gratifications et autres rémunérations, doivent déclarer ces sommes lorsqu'elles dépassent 500 francs pour un même bénéficiaire.

L'article 241 du même code dispose que les entreprises, sociétés ou associations qui procèdent à l'encaissement et au versement des droits d'auteur ou d'inventeur sont tenues de déclarer le montant des sommes dépassant 300 francs par an, qu'elles versent à leurs membres ou à leurs mandants.

L'instauration d'un seuil de déclaration a pour objectif de soulager les obligations déclaratives des employeurs et des tiers déclarants lorsque les éléments de revenu sont pratiquement insignifiants. En effet, jusqu'à présent, les informations contenues dans les déclarations des tiers déclarants sont utilisées par l'administration fiscale uniquement à des fins de contrôle des déclarations des contribuables qui, eux, doivent déclarer l'ensemble des éléments de leur revenu perçus au premier franc.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DES SEUILS DE DÉCLARATION

L'actuel gouvernement a annoncé la mise en place, pour la déclaration des revenus de l'année 2000, d'une déclaration « express » qui contiendra les informations relatives aux salaires, pensions, indemnités journalières et autres rémunérations des contribuables. Cette mesure a pour

objectif de faciliter les démarches déclaratives des contribuables dont les salaires constituent l'essentiel de leurs revenus.

Toutefois, l'élaboration de ces déclarations suppose une connaissance exhaustive par l'administration fiscale du montant des salaires et autres rémunérations versés aux contribuables, puisque cette dernière établira l'assiette de l'imposition à partir de ces informations. Or, pour établir la déclaration « express », les services fiscaux se serviront des déclarations des employeurs et des tiers déclarants.

Il est donc nécessaire que lesdites déclarations soient établies au premier franc.

C'est la raison pour laquelle le I du présent article propose de supprimer les seuils de 300 francs ou de 500 francs selon les catégories de revenus, en deçà desquels les tiers déclarants sont jusqu'à présent dispensés de déclaration.

Par ailleurs, le paragraphe II du présent article prévoit que les personnes qui ne se conforment pas à l'obligation de déclaration sont redevables d'une amende fiscale égale à 5 % du montant des sommes non déclarées.

Il est précisé que l'infraction est constatée et l'amende est prononcée, recouvrée, garantie et contestée selon les règles applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Concrètement, cela signifie que le recouvrement est effectué par le réseau comptable de la direction générale des impôts.

Le paragraphe III du présent article précise que la suppression des seuils de déclaration s'applique pour les sommes versées à compter du 1er janvier 2000. En effet, la déclaration « express » devrait être mise en œuvre en 2001, pour les revenus de l'année 2000. Les tiers déclarants disposent ainsi d'un an pour préparer leurs applications informatiques et pouvoir se soumettre à cette nouvelle obligation déclarative.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission estime que la déclaration « express » pourra faciliter les démarches administratives des contribuables dont les salaires reçus constituent l'unique source de revenus.

Pour que cette réforme soit applicable dès 2001, il est indispensable de prévenir dès maintenant les tiers déclarants pour qu'ils adaptent leurs

logiciels à la suppression des seuils de déclaration. Votre commission constate que cette disposition aurait pu être proposée en deuxième partie de la loi de finances pour 2000.

En revanche, votre commission s'interroge sur la création d'une nouvelle amende en cas de non déclaration par l'adjonction d'un article 1768 *quinquies* dans le code général des impôts.

En effet, l'article 1725 du même code prévoit déjà une amende de 100 francs en cas de défaut de production, dans les délais prescrits, des déclarations auxquelles sont soumis les contribuables.

Afin d'éviter que deux sanctions aient le même champ d'application, votre commission vous propose un amendement de précision.

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

ARTICLE 18

Compétence territoriale des receveurs des impôts et motivation des avis de mise en recouvrement

Commentaire : le présent article vise à informer les contribuables des éventuelles modifications apportées par l'administration fiscale dans le calcul des droits et pénalités mis en recouvrement. En outre, il propose deux validations législatives concernant d'une part les informations contenues dans l'avis de mise en recouvrement et, d'autre part, la compétence territoriale du comptable chargé de la mise en recouvrement.

I. LA MOTIVATION DE L'AVIS DE RECOUVREMENT

A. LE DISPOSITIF EXISTANT : UN RESPECT INÉGAL DES RÈGLES RELATIVES AUX PROCÉDURES DE REDRESSEMENT ET DE RECOUVREMENT

1. Le respect par l'administration fiscale de la procédure de redressement contradictoire

La procédure de redressement contradictoire est prévue aux articles L. 55 à L. 61 A et R* 57-1 à R*61 A-1 du livre des procédures fiscales.

Lorsque l'administration des impôts a constaté une insuffisance, une inexactitude, une omission ou une dissimulation dans les éléments servant de base au calcul des impôts et autres taxes prévus dans le code général des impôts, elle adresse au contribuable une notification de redressement qui doit être motivée. Le contribuable dispose de trente jours à compter de la réception de la lettre de l'administration pour formuler ses observations ou faire connaître son acceptation. Dans ce dernier cas, l'administration envoie au contribuable un courrier confirmant le montant des droits redressés et des éventuelles pénalités.

Lorsque le désaccord persiste sur les redressements notifiés, l'administration ou le contribuable peut soumettre le litige à l'avis soit de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, soit de la commission départementale de conciliation.

L'avis ou la décision de la commission doit être motivé. Il est notifié au contribuable par l'administration qui l'informe en même temps du chiffre qu'elle se propose de retenir comme base d'imposition. L'impôt est alors mis en recouvrement.

Il convient de remarquer que l'administration fiscale veille scrupuleusement à respecter le formalisme qui encadre la procédure de redressement contradictoire.

En revanche, elle a interprété de manière plus souple les dispositions régissant les procédures de recouvrement.

2. Une interprétation souple des dispositions encadrant l'avis de mise en recouvrement

L'article R* 256-1 du livre des procédures fiscales dispose que l'avis de mise en recouvrement individuel prévu à l'article L. 256 du même code comporte :

- les indications nécessaires à la connaissance des droits, taxes, redevances, impositions ou autres sommes qui font l'objet de cet avis ;
- les éléments du calcul et le montant des droits et des pénalités, indemnités ou intérêts de retard, qui constituent la créance.

Le dernier alinéa de cet article précise que toutefois, les éléments du calcul peuvent être remplacés par le renvoi au document sur lequel ils figurent lorsque ce document a été établi ou signé par le contribuable ou son mandataire ou lui a été notifié antérieurement. De même, il n'ont pas à être portés lorsque le contribuable n'a pas fait la déclaration nécessaire au calcul des droits.

Or, selon les informations obtenues par votre rapporteur général, il semblerait que l'administration fiscale interprète de manière très souple les obligations contenues dans l'article R* 256-1 du livre des procédures fiscales en utilisant systématiquement la possibilité de se référer au document confirmant ou modifiant le montant des droits rappelés dans la notification de redressement.

Deux cas de figure se présentent.

Lorsque l'administration fiscale augmente les bases de redressement, elle ouvre en réalité une nouvelle procédure de redressement : elle est donc contrainte d'envoyer une nouvelle notification de redressement et le contribuable a, de nouveau, trente jours pour faire ses observations.

En revanche, lorsque l'administration fiscale renonce à des redressements, elle se contente, dans l'avis de mise en recouvrement, de se référer au courrier dans lequel elle annonçait au contribuable cette diminution du montant des redressements. Or, ledit courrier ne contient aucune indication sur les éléments de calcul et le montant des droits et des pénalités, indemnités ou intérêts de retard, qui constituent la créance.

3. La remise en cause de cette pratique par les juridictions administratives

Cette pratique a été censurée par les juridictions administratives. Récemment, dans un arrêt du 28 juillet 1999 (ministre de l'économie et des finances c/ SARL « F.F.A. Azan »), le Conseil d'Etat a jugé que :

« Considérant que, pour décharger la SARL « F.F.A. Azan » de la fraction qu'elle contestait du complément de taxe sur la valeur ajoutée auquel elle avait été assujettie au titre de la période du 1^{er} janvier 1984 au 31 juillet 1987, la cour administrative d'appel de Paris s'est fondée sur ce que l'avis émis le 11 juillet 1988 pour le recouvrement de cette imposition, ainsi que des indemnités de retard s'y ajoutant, ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article R 256-1 précité, du livre des procédures fiscales, au motif qu'il ne comportait pas les éléments de calcul des droits réclamés, et que ceux-ci ne figuraient pas davantage sur la notification de redressement du 30 octobre 1987 à laquelle il faisait renvoi, le vérificateur ayant, dans sa réponse du 21 mars 1988 aux observations présentées par la société sur cette notification, substitué à ceux qui étaient portés sur cette dernière de nouveaux éléments de calcul ; qu'en statuant ainsi, la cour administrative d'appel a fait une exacte application des dispositions précitées, de l'article R* 256-1 du livre des procédures fiscales ».*

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AMÉLIORATION DES INFORMATIONS CONTENUES DANS L'AVIS DE MISE EN RECOUVREMENT ET LA VALIDATION DES AVIS QUI N'AURAIENT PAS PRÉCISÉ LES ÉLÉMENTS DE CALCUL ET LA NATURE DES IMPOSITIONS

1. L'amélioration des informations contenues dans l'avis de mise en recouvrement

L'exposé des motifs du présent article précise que « le Conseil d'Etat ayant jugé non conforme à l'article R* 256-1 du livre des procédures fiscales l'avis de recouvrement qui faisait seulement référence à la notification de redressement alors que les rappels de TVA avaient été révisés à la baisse

ultérieurement, il est apparu nécessaire de mettre en place un dispositif tirant les conséquences de cette jurisprudence ».

Le paragraphe I du présent article prévoit donc que, si l'administration modifie les rehaussements pour tenir compte des observations et avis recueillis au cours de la procédure de redressement contradictoire, cette modification est portée par écrit à la connaissance du contribuable avant la mise en recouvrement. L'avis de mise en recouvrement se référera à ce document, conformément à l'article R* 256-1 du livre des procédures fiscales.

En revanche, le I du présent article exclut expressément l'ouverture d'un nouveau délai de réponse avant la mise en recouvrement puisqu'il dispose que celle-ci « *peut alors intervenir sans délai* ».

2. La validation des avis n'ayant pas respecté les dispositions de l'article R* 256-1

Afin d'éviter que les avis de mise en recouvrement émis avant le 1^{er} janvier 2000 soient censurés par les juridictions administratives parce qu'ils ne respectent pas les dispositions de l'article R* 256-1 du livre des procédures fiscales, le B du paragraphe II du présent article propose la validation de ces avis de mise en recouvrement.

Dans sa décision n°80-119 DC du 22 juillet 1980, le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité de principe des lois de validation à la constitution, qui (sauf en matière pénale), permettent que le législateur prenne des mesures rétroactives et cela, notamment, « *afin de régler, comme lui seul peut le faire, les situations nées de l'annulation* » d'un acte administratif.

L'exercice du pouvoir de validation doit, toutefois, satisfaire à des exigences constitutionnelles.

D'une part, le législateur doit respecter les exigences du principe de séparation des pouvoirs et s'abstenir tant de valider les actes mêmes qui ont été annulés que de faire obstacle à l'exécution des actes annulés par des décisions juridictionnelles, « *passées en force de chose jugée* ».

D'autre part, la validation doit être justifiée par des raisons d'intérêt général. A cet égard, le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision du 28 décembre 1995 n°95-369 DC sur la loi de finances pour 1996, que « *la seule considération d'un intérêt financier* » n'a pas pu donner à la validation un motif d'intérêt général autorisant le législateur à faire obstacle aux effets d'une décision de justice.

A cet égard, il convient de noter que la jurisprudence du Conseil constitutionnel a évolué et se montre beaucoup plus exigeante en ce qui concerne les arguments d'intérêt général avancés en faveur des validations législatives.

Dans sa décision n°96-375 DC du 9 avril 1996, le Conseil constitutionnel avait estimé de pas disposer d'un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement et s'était, en conséquence, limité à vérifier qu'il n'y avait pas d'erreur manifeste d'appréciation sur l'importance des risques encourus.

Dans sa décision n°97-390 DC du 19 novembre 1997, au contraire, il a strictement encadré la possibilité, pour le législateur, de procéder à des validations législatives. Il a considéré « *que, si le législateur peut, comme lui seul est habilité à le faire, valider un acte administratif dans un but d'intérêt général, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et sanctions ; qu'en outre, l'acte validé ne doit contrevenir à aucune règle, ni à aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'il appartient en pareil cas au législateur, le cas échéant sous le contrôle du Conseil constitutionnel, de concilier entre elles les différentes exigences constitutionnelles en cause ; que c'est à la lumière de ces principes que doit être appréciée la conformité à la constitution des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel* ».

En l'espèce, le présent article précise bien que la validation proposée s'applique sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée.

En ce qui concerne l'intérêt général qui justifierait cette validation, les informations obtenues par votre rapporteur général montrent que la plupart des avis de mise en recouvrement suite à une procédure de contrôle fiscal sont susceptibles d'être déclarés irréguliers dans la mesure où ils ne respectent pas les dispositions de l'article R* 256-1 du livre des procédures fiscales et que le montant des droits mis en recouvrement est presque toujours inférieur à celui figurant sur les notifications de redressement. L'administration fiscale évalue le montant des redressements mis en recouvrement à 25 milliards de francs. L'enjeu financier est donc théoriquement considérable.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le paragraphe I du présent article oblige expressément l'administration fiscale à informer les contribuables sur les modifications de

rehaussement auxquelles elle a procédé pour tenir compte des observations présentées par ces derniers. En réalité, cette obligation figure déjà dans l'article R* 256-1 du livre des procédures fiscales, mais elle était mal interprétée par l'administration des impôts. Cet article a donc le mérite de lever toute ambiguïté. Votre commission y est donc favorable.

En revanche, votre commission a décidé de refuser la validation des avis de mise en recouvrement. Chaque année, le gouvernement se sert de la loi de finances rectificative pour proposer la validation d'actes ou d'interprétations des règles fiscales qui ont été censurés par les juridictions. Votre commission estime que cette utilisation abusive des validations législatives dénature ces dernières, qui ne devraient intervenir que de manière exceptionnelle, lorsque l'intérêt général l'exige de manière impérieuse.

La banalisation des validations législatives tend à faire de ces dernières un mode de gestion pour l'administration fiscale, qui cherche systématiquement à contrer les décisions de justice qui lui ont été défavorables. Votre commission s'inquiète de cette tendance qui remet en cause l'autorité des juridictions et constitue une réelle menace pour l'Etat de droit.

II. LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES COMPTABLES CHARGÉS DES RECOUVREMENTS

A. LE PROBLÈME DE LA COMPÉTENCE DES COMPTABLES CHARGÉS DES RECOUVREMENTS EN CAS DE TRANSFERT DE DOMICILE DU CONTRIBUABLE

L'article 32 de l'annexe IV du code général des impôts dispose que *« les déclarations prescrites par l'article 286¹ et le 1 de l'article 287² du code général des impôts doivent être souscrites par les redevables de la taxe sur la valeur ajoutée, pour l'ensemble des opérations qu'ils réalisent, autres que les importations, auprès du service des impôts auquel doit parvenir leur déclaration de bénéfice ou de revenu »*.

En outre, l'article 1692 du code général des impôts sur la taxe sur le chiffre d'affaires dispose que *« les redevables sont tenus d'acquitter le montant des taxes exigibles au moment même où ils déposent la déclaration de leurs opérations »*.

¹ Il s'agit de la déclaration d'existence.

² Il s'agit de la déclaration de chiffre d'affaires.

Par ailleurs, l'article L. 256 du livre des procédures fiscales prévoit qu'un avis de mise en recouvrement est adressé par le comptable de la direction générale des impôts à tout redevable de sommes, droits, taxes et redevances de toute nature dont le recouvrement lui incombe lorsque le paiement n'a pas été effectué à la date d'exigibilité.

L'administration considère qu'il résulte de la combinaison de ces textes que le poste territorialement compétent est celui auprès duquel les déclarations de TVA doivent être souscrites, c'est-à-dire celui dans le ressort duquel le redevable a son lieu de résidence, son siège ou son principal établissement.

En revanche, elle estime que ces textes ne permettent pas de désigner le poste comptable territorialement compétent pour prendre en charge et authentifier les rappels de TVA relatifs à la période antérieure au changement de domicile.

Or, les cas se sont multipliés dans lesquels les redevables, débiteurs d'impôts impayés, transfèrent leur domicile ou le centre de leurs activités hors de la circonscription du comptable chargé du recouvrement.

Ces situations, génératrices de difficultés pour l'administration fiscale, ont conduit cette dernière à élaborer une instruction du 21 juillet 1975 (BODGI 12 C-14-75) autorisant le comptable du nouveau domicile à assurer le recouvrement, à condition que le transfert de domicile soit antérieur à la prise en charge du recouvrement.

La Cour d'appel de Paris a cependant estimé dans un arrêt du 19 janvier 1999 (ministre de l'économie et des finances c/ SA Les frères Gourmands) « *que seul est compétent pour mettre en recouvrement des rappels de taxe sur la valeur ajoutée dus par un contribuable et lui adresser un avis à cet effet, le comptable qui avait compétence pour recevoir les déclarations afférentes à cette taxe* ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA VALIDATION DES PROCÉDURES ET LA DÉFINITION DES COMPÉTENCES DES COMPTABLES

Le A du paragraphe II du présent article propose de valider les avis de mise en recouvrement effectués avant le 1^{er} janvier 2000 qui pourraient être déclarés irréguliers en raison de l'incompétence territoriale de l'agent qui les a émis.

Il convient de constater que le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur le différent d'interprétation qui oppose l'administration fiscale et certaines

juridictions administratives au sujet de la compétence territoriale des comptables chargés de la mise en recouvrement. Il s'agit donc d'une validation préventive.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, un décret devrait être également publié afin de préciser que le comptable compétent pour émettre les avis de mise en recouvrement est soit le comptable public du lieu de déclaration ou d'imposition du redevable, soit, dans le cas où ce lieu a été ou aurait dû être modifié, le comptable compétent à l'issue de ce changement.

Le vecteur choisi pour fixer les compétences des comptables est le décret dans la mesure où il s'agit de dispositions d'ordre réglementaire. C'est la raison pour laquelle cette disposition n'a pas été incluse dans le présent article.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Pour les mêmes raisons que celles énoncées à propos de la validation présentée au B du II de cet article, votre commission a décidé de refuser la validation des avis de mise en recouvrement qui pourraient être déclarés irréguliers en raison de l'incompétence territoriale de l'agent qui les a émis.

A cet égard, il convient de noter que cette validation est proposée alors même que le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé. Votre commission interprète cette précipitation comme la confirmation de l'attitude de l'administration fiscale qui n'admet pas de pouvoir être contredite par une décision de justice. Il apparaît urgent de mettre un terme à cette dérive.

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

ARTICLE 19

Aménagement de l'article L. 80 D du livre des procédures fiscales prévoyant la motivation des pénalités

Commentaire : le présent article vise à subordonner l'ensemble des sanctions fiscales au respect d'une obligation de motivation préalable intervenant trente jours avant la notification de la sanction.

I. LE DISPOSITIF EXISTANT : LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA MOTIVATION DES DÉCISIONS INFLIGEANT UNE SANCTION

L'article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public dispose que :

« les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;

- infligent une sanction ;

- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;

- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;

- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;

- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. »

L'article L. 80 D du livre des procédures fiscales tire les conséquences de cette disposition et prévoit l'obligation de motiver les décisions mettant à la

charge des contribuables des sanctions fiscales¹. En outre, il précise les conditions dans lesquelles cette motivation doit intervenir.

Deux cas sont prévus :

- lorsque les pénalités constituent l'accessoire d'une imposition² ou qu'elles ne sanctionnent pas une infraction dont la qualification est fondée sur l'appréciation du comportement, elles doivent être motivées au plus tard lors de la notification du titre exécutoire ou de son extrait³. Ces pénalités présentent un caractère objectif et automatique. Elles interviennent par exemple en cas de non dépôt d'une déclaration à la date légale, ou encore en cas de défaut de paiement dans le délai légal. Il s'agit en particulier de majorations pour défaut ou retard de déclaration (article 1728 du CGI) ; de la majoration de 5 % pour paiement tardif (article 1731 du CGI) ; des majorations de 0,2 % pour non-paiement par virement (articles 1762 *sexies*, 1788 *quinquies* et 1840 N *nonies* du CGI) ;

- les autres pénalités doivent non seulement être motivées, mais la motivation doit être portée à la connaissance du contribuable au moins trente jours avant la notification du titre exécutoire ou de son extrait.

Liste des pénalités dont la motivation doit être portée à la connaissance du contribuable au moins trente jours avant la notification de l'avis de mise en recouvrement

1. Pénalités qui ne constituent pas l'accessoire d'une imposition

Constituent l'accessoire d'une imposition, les pénalités qui sont déterminées proportionnellement à des droits en principal.

Les pénalités qui doivent être motivées au moins trente jours avant la notification de la mise en recouvrement car non accessoires à une imposition sont en premier lieu celles qui sont appliquées lorsqu'aucune imposition n'est mise à la charge du contribuable.

Sont également visées les pénalités qui, bien que coexistant avec les droits, sont calculées indépendamment du montant des droits en principal.

¹ En revanche, l'administration fiscale n'a pas à motiver l'application de l'intérêt de retard qui n'a pas pour objet de sanctionner le contribuable défaillant mais de compenser le préjudice financier subi par le Trésor public du fait de l'encaissement tardif de sa créance.

² Constituent l'accessoire d'une imposition les pénalités qui sont déterminées proportionnellement à des droits en principal.

³ Il s'agit de l'avis de mise en recouvrement.

Il s'agit principalement :

- des pénalités fixes pour défaut ou retard de production ou inexactitude d'un document (*CGI, art. 1725 et 1726*) ;
- de l'amende de 5 ou 1 % pour absence de production ou omissions sur le tableau des provisions et sur le relevé des frais généraux (*CGI, art. 1734 bis*) ;
- de la pénalité pour défaut de désignation des bénéficiaires de versements ou distributions occultes (*CGI, art. 1763 A*).

Sont en outre visées les pénalités qui présentent les mêmes caractéristiques, et notamment les amendes et majorations prévues par les articles 1740, 1740 *bis*, 1740 *quater* du CGI.

2. Les pénalités accessoires sanctionnant une infraction dont la qualification est fondée sur l'appréciation du comportement du contribuable

L'application de ces pénalités n'est pas automatique mais nécessite une appréciation du comportement du contribuable.

Les pénalités visées sont :

- les majorations de 40 à 80 % pour insuffisance de déclaration commise de mauvaise foi ou accompagnées de manoeuvres frauduleuses ou d'abus de droit (*CGI, art. 1729, 1785 C et 1786*) ;
- la majoration de 150 % applicable en cas d'opposition à contrôle fiscal (*CGI, art. 1730*).

3. Les textes particuliers qui prévoient un délai de 30 jours

Avant l'intervention des dispositions à caractère général de l'article 112 de la loi de finances pour 1993, l'obligation de respecter le délai de trente jours préalable à la mise en recouvrement avait déjà été prévue pour certaines pénalités.

Sont visées :

- l'amende de 1 % pour défaut ou inexactitude du registre ou de l'état des plus-values en sursis d'imposition prévue par l'article 54 *septies* du CGI ;
- les sanctions applicables en matière de droits de timbre (*CGI, art. 1840 N octies*) ;
- les sanctions applicables à l'octroi de mer ;
- les pénalités pour défaut ou inexactitude des registres prévus par l'article 286 *quater* du CGI ;
- l'amende de 50 % pour factures de complaisance (*CGI, art. 1740 ter*) ;
- l'amende pour défaut de production ou inexactitude de la déclaration unique des échanges intra-communautaires ;
- les sanctions applicables à la taxe spéciale sur le prix des places cinématographiques (*CGI, art. 1609 duovicies*)

Source : Jurisclasseur - procédures fiscales

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'OBLIGATION DE MOTIVER TOUTES LES SANCTIONS FISCALES TRENTE JOURS AVANT LA NOTIFICATION DE LA SANCTION

Le paragraphe I du présent article propose de subordonner l'ensemble des sanctions fiscales au respect d'une obligation de motivation préalable intervenant trente jours avant la notification de la sanction.

L'obligation d'accorder au contribuable un délai de trente jours a pour but de lui permettre de présenter ses observations avant la mise en recouvrement. L'ouverture de ce délai n'entraîne pas pour autant l'engagement d'une procédure contradictoire. En conséquence, les observations présentées par le contribuable seront prises en compte par l'administration si elles sont fondées, mais celle-ci n'est pas tenue de répondre.

En revanche, lorsque les observations du contribuable conduisent l'administration fiscale à requalifier la nature des pénalités (par exemple substituer la mauvaise foi à la bonne foi) ou à modifier leur fondement légal (substituer les pénalités pour défaut de déclaration à celles de mauvaise foi), une nouvelle motivation doit être effectuée et un nouveau délai de trente jours doit être respecté.

Le paragraphe II du présent article propose la suppression de neuf dispositions du code général des impôts qui deviennent désormais inutiles en raison de la généralisation de l'obligation de motiver les sanctions fiscales au moins trente jours avant la réception de l'avis de mise en recouvrement.

Le paragraphe III dispose que des arrêtés du ministre chargé du budget fixent, pour chaque catégorie d'impôts ou de sanctions, la date d'entrée en vigueur de cette mesure, sans que celle-ci puisse être postérieure au 1^{er} janvier 2001.

Ce délai devrait permettre aux services fiscaux d'aménager les applications informatiques et d'élaborer de nouveaux modèles de lettre pour satisfaire l'obligation de motivation des sanctions fiscales.

A cet égard, il convient de rappeler qu'en 1998, l'administration fiscale a effectué 1,628 million de mises en recouvrement, dont une grande partie s'accompagnait de sanctions.

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

ARTICLE 20

Aménagement du régime des groupes de sociétés

Commentaire : le présent article vise à aménager le régime fiscal des groupes de sociétés en vue de renforcer sa cohérence et d'alléger les obligations déclaratives des sociétés mères.

Institué par l'article 68 de la loi de finances pour 1988, le régime de l'intégration fiscale, également dénommé régime de groupe, autorise une société mère à se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés à raison du résultat d'ensemble réalisé par le groupe qu'elle forme avec les filiales dont elle détient directement ou indirectement au moins 95 % du capital. Ce régime est codifié aux articles 223 A à 223 U du code général des impôts.

De manière schématique, le résultat d'ensemble du groupe est déterminé en appliquant deux principes :

- d'une part une agrégation des résultats dégagés par les sociétés membres. La société mère détermine donc un résultat d'exploitation du groupe, égal à la somme algébrique des résultats (bénéfices ou déficits) présentés par chaque société, et une plus ou moins-value nette d'ensemble calculée selon les mêmes modalités ;

- d'autre part, la neutralisation de certaines opérations internes au groupe, c'est-à-dire celles réalisées par une société figurant dans le périmètre d'intégration et qui trouvent leur contrepartie dans le résultat, ou au bilan d'une autre société du groupe. Tel est le cas, notamment, de certaines plus ou moins-values dégagées à la suite de la cession d'une immobilisation entre sociétés du groupe, des abandons de créance, des subventions, de la quote-part de frais et charges, mais aussi des provisions pour créances sur d'autres sociétés du groupe.

La sortie du périmètre du groupe entraîne donc des correctifs si elle se traduit par la disparition d'une de ces contreparties.

Le présent article procède à quelques aménagements visant à mieux assurer la neutralisation des opérations entre filiales d'un même groupe et à alléger les obligations déclaratives des sociétés mères.

I. L'ASSOULPISSEMENT DES CONDITIONS DE DÉTENTION DE LA SOCIÉTÉ MÈRE

A l'heure actuelle, l'article 223 A du CGI dispose que la société mère ne doit pas être détenue à 95 % au moins, directement ou indirectement, par une autre personne morale passible de l'impôt sur les sociétés.

Or, il peut arriver qu'une société soit détenue à 95 % par une personne morale passible de l'impôt mais non soumise à cet impôt. C'est le cas des sociétés contrôlées par des sociétés anonymes de crédit immobilier exonérées d'impôt sur les sociétés ou par les coopératives. Elles n'ont donc pas accès au régime de groupe.

Pour permettre la création d'un groupe par une société détenue par une autre société passible de l'impôt sur les sociétés mais qui n'est pas effectivement soumise à cet impôt dans les conditions de droit commun, le présent article propose, pour la détermination des résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 1999, de substituer à la rédaction actuelle la rédaction suivante :

« Le capital de la société mère ne doit pas être détenu à 95 % au moins, directement ou indirectement, par une autre personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou selon les modalités prévues aux articles 214 et 217 bis ».

L'article 214 vise les modalités d'imposition spécifiques des sociétés coopératives de consommation, des sociétés coopératives ouvrières de production et des sociétés d'intérêt collectif agricole. L'article 217 *bis* prévoit un abattement d'un tiers sur les résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer.

II. LE RENOUELEMENT TACITE DE L'OPTION POUR LE RÉGIME D'INTÉGRATION

Dans le droit en vigueur, le renouvellement de l'option est marqué par un grand formalisme. La société mère du groupe doit ainsi adresser au centre des impôts une option pour le renouvellement de ce régime fiscal accompagnée d'un nouvel accord de chacune des filiales qu'elle entend retenir dans le périmètre du groupe.

Pour éviter qu'un oubli ou qu'une option trop tardive entraîne la remise en cause de groupes fiscaux sans qu'il soit ensuite possible de

régulariser la situation, le présent article prévoit la reconduction tacite de l'option. Parallèlement, les accords produits par les filiales lors de leur entrée dans le groupe n'auraient pas à être renouvelés.

Une telle simplification, qui s'appliquerait aux formalités effectuées au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2000, supprimerait près de 6.000 déclarations d'option par des sociétés mères et 18.000 déclarations des filiales sur cinq ans.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, les sociétés mères dont la période couverte par l'option expire au 31 décembre 1999 pourront s'abstenir de renouveler expressément l'option pour le régime de groupe si elles désirent prolonger l'application de ce régime.

Enfin, le texte prévoit que la liste des sociétés membres du groupe notifiée par la société mère à l'administration avant la clôture de chacun des exercices de la période de validité de l'option, soit complétée par l'identité des sociétés qui cessent d'être des membres de ce groupe. Il s'agit ainsi de faciliter le suivi du périmètre du groupe par les services gestionnaires et d'appeler leur attention sur des événements susceptibles d'entraîner certaines rectifications extra-comptables.

III. LE PLAFONNEMENT DES PROVISIONS CONSTATÉES SUR DES ÉLÉMENTS D'ACTIF AYANT FAIT L'OBJET D'UNE CESSION ENTRE SOCIÉTÉS MEMBRES D'UN MÊME GROUPE FISCAL

Lorsque des immobilisations ou des titres de portefeuille exclus du régime des plus ou moins-values à long terme sont cédés à l'intérieur d'un groupe, les plus ou moins-values dégagées par cette cession ne sont pas retenues pour le calcul du résultat d'ensemble (article 223 F du CGI).

En conséquence, si la cession porte sur un élément d'actif amortissable, le complément d'amortissement pratiqué par la filiale cessionnaire à raison de l'accroissement de la valeur du bien est réintégré au résultat d'ensemble.

Toutefois, aucune disposition équivalente n'est prévue pour les cessions d'éléments non amortissables (fonds de commerce, terrains, titres de participation, titres de portefeuille exclus du régime des plus ou moins-values à long terme).

Or, la société cessionnaire peut, quant à elle, doter, en franchise d'impôt, une provision pour dépréciation du bien qu'elle a acquis alors même que la plus-value afférente à ce bien aurait été précédemment déduite du

résultat d'ensemble. De même, les provisions pour dépréciation portant sur des éléments amortissables ayant fait l'objet d'une cession intra-groupe ne sont pas réintégrées au résultat d'ensemble.

Il n'est pas justifié que la provision pour dépréciation puisse être déduite sans limitation, y compris pour la fraction correspondant au montant de la plus-value précédemment neutralisée.

Pour que la cession d'un bien non amortissable soit sans impact sur le résultat d'ensemble, et donc totalement neutre, le présent article propose de ne pas admettre en déduction les dotations aux provisions sur éléments non amortissables pour la quote-part de leur prix de revient correspondant à des plus-values précédemment neutralisées.

La provision ne serait ainsi déductible qu'à la condition que la perte de valeur potentielle du bien à la clôture de l'exercice dépasse le montant net des plus-values ou profits antérieurement neutralisés.

A l'inverse, en cas de sortie du groupe de la société qui a cédé le bien ou de la société cessionnaire, les plus-values en report seraient taxées et les provisions réintégrées au résultat d'ensemble seraient admises en déduction.

L'exemple suivant, repris du rapport de M. Didier Migaud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, permet de mieux comprendre le mécanisme.

Exemple d'application

Hypothèses

Une société A détient à son bilan, depuis son entrée dans un groupe fiscal (en année n) des titres de participations d'une société non membre du même groupe, dont le prix de revient est de 1 000.

En n + 1, ces titres sont cédés à une société B, membre du même groupe fiscal, pour un prix de 2 000.

En n + 2, compte tenu de la situation nette de la filiale et des perspectives futures de rentabilité, une provision pour dépréciation est constituée par la société B pour un montant de 900.

La société B cède en n + 3 ces titres à une société C membre du même groupe fiscal pour la somme de 1 100.

En n + 4 la société C constitue une provision de 400 sur ces titres et les cède en n + 5 pour un prix de 1 000 à une société non membre du groupe fiscal.

<i>Solution</i>	<i>Résultat de la filiale</i>	<i>Résultat d'ensemble</i>
<p>En n + 1</p> <p>La plus-value afférente à la cession des titres réalisée par la société A pour un montant de 1 000 (prix de cession de 2 000 moins le prix de revient de 1 000) est neutralisée par la société mère pour la détermination de la plus ou moins value à long terme d'ensemble (article 223 F du CGI)</p>	+ 1 000	- 1 000
<p>En n + 2</p> <p>La société B comptabilise en n + 2 une provision pour dépréciation de ces titres de 900, qui est qualifiée de moins-value à long terme et transmise à la société mère pour le calcul de la moins-value à long terme d'ensemble.</p> <p>En application des nouvelles dispositions, la provision constituée serait traitée comme suit pour la détermination de la plus ou moins-value à long terme d'ensemble :</p> <p>Provision constituée : 900</p> <p>Plus-value neutralisée (art. 223 F) : 1 000</p> <p>La dotation ne peut pas être retenue dans le résultat d'ensemble, dans la mesure où elle est inférieure à la plus-value neutralisée lors de la cession intra-groupe antérieure. La société mère doit donc réintégrer pour la détermination du résultat fiscal de la société B la somme de 900 pour le calcul de la plus ou moins-value à long terme d'ensemble.</p>	- 900	+ 900
<p>En n + 3</p> <p>Lors de la cession des titres à la société C, la société B enregistre les opérations suivantes :</p> <p>- une moins-value comptable de 900 (prix d'acquisition de 2 000 diminué du prix de cession de 1 100) qui est neutralisée par la société mère pour le calcul de la plus ou moins-value d'ensemble (article 223 F du CGI)</p>	- 900	+ 900
<p>- une reprise de provision de 900 qui est également neutralisée dans la mesure où la dotation n'a pas été déduite en n + 2 pour la détermination de la plus ou moins-value d'ensemble, en application des nouvelles dispositions.</p>	+ 900	- 900

	<i>Résultat de la filiale</i>	<i>Résultat d'ensemble</i>
En n + 4		
<p>La société C, qui a acquis les titres pour 1 100, dote une provision de 400 dont le traitement fiscal par la société tête de groupe, pour la détermination de la plus ou moins-value à long terme d'ensemble doit être le suivant, en application des nouvelles dispositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provision constituée 400 - Plus-value neutralisée sur cession A à B (art. 223 F) 1 000 - Moins-value neutralisée sur cession de B à C (art. 223 F) 900 - Excédent de la plus-value sur la moins-value 100 <p>La provision constituée n'est donc pas déductible à hauteur de la somme des plus-values nettes des moins-values antérieurement neutralisées, soit 100. La société tête de groupe doit effectuer une réintégration de 100 pour la détermination du résultat fiscal de la société C pour le calcul de la plus ou moins-value à long terme d'ensemble.</p>	- 400	
En n + 5		
<p>Lors de la cession à la société non membre du groupe fiscal une moins-value est constatée de 100 (prix d'acquisition de 1 100 moins le prix de cession de 1 000) et la provision est reprise en totalité pour 400.</p> <p>Cette reprise de provision est donc neutralisée pour la détermination de la plus ou moins-value à long terme d'ensemble à hauteur de sa fraction non admise en déduction l'année de sa dotation soit 100.</p> <p>Enfin, l'immobilisation étant cédée hors du groupe, la société mère doit comprendre dans son résultat les plus et moins-value antérieurement neutralisées (deuxième alinéa de l'article 223 F), soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au titre de la cession de A à B en n + 1 une rectification de + 1 000 - et au titre de la cession de B à C en n + 3 une rectification de - 900 	- 100 + 400	+ 100
		- 100
		+ 1 000
		- 900
	0	0
<p>En définitive, le résultat du groupe n'a pas été modifié par la détention et par la circulation de la participation dans le groupe, compte tenu du fait que les titres figurant au bilan de la société A pour 1 000 lors de son entrée dans le groupe ont été cédés hors du groupe pour la même valeur.</p>		

IV. LA SUPPRESSION DE L'ORDRE OBLIGATOIRE D'IMPUTATION DES REPRISES DE PROVISIONS INTRAGROUPES

En vertu de l'article 223 B du CGI, le résultat d'ensemble d'un groupe est majoré du montant des dotations complémentaires aux provisions constituées par une société à raison de la dépréciation des créances qu'elle détient sur une autre société du groupe ou des risques encourus du fait d'une autre société du groupe.

Corrélativement, les reprises de ces dotations sont déduites du résultat d'ensemble.

Or, pour l'application de cette disposition, l'article 223 B du CGI dispose que les provisions rapportées s'imputent sur les dotations les plus anciennes, ce qui peut s'avérer pénalisant pour les sociétés lorsqu'une partie de la dotation a été constituée antérieurement à l'entrée dans le groupe, comme l'illustre l'exemple ci-après.

EXEMPLE

Une société A, mère d'un groupe fiscal, a constitué une provision sur les titres de sa filiale B d'un montant total de 1.200, dont 500 ont été dotés avant l'entrée dans le groupe le 1^{er} janvier de l'année n et 700 au titre de l'année n. En n + 1, la provision est rapportée à hauteur de 500, en n + 2 et n + 3 à hauteur de 350.

1^{ère} hypothèse : les reprises de provision de n + 2 et n + 3 interviennent pendant l'appartenance au groupe de A et B.

1. Conséquences liées à l'imputation prioritaire sur les dotations anciennes (texte actuel)

	Imputation sur les dotations antérieures	Imputation sur les dotations complémentaires	Effet sur le résultat d'ensemble
Dotations	(500)	(700)	
Reprise n + 1	500		+ 500
Reprise n + 2		350	-
Reprise n + 3		350	-
			+ 500

2. Conséquences qui seraient liées à la liberté d'imputation (texte proposé)

Reprise n + 1		500	-
Reprise n + 2	150	200	+ 150
Reprise n + 3	350		+ 350
			+ 500

Conclusion : le résultat n'est pas modifié mais les impositions sont retardées en n + 2 et n + 3.

2^{ème} hypothèse : les reprises de provisions de n + 2 et n + 3 interviennent en dehors du champ d'application du régime de groupe (sortie de B ou cessation du groupe).

1. Conséquences liées à l'imputation prioritaire sur les dotations anciennes (texte actuel)

	Imputation sur les dotations antérieures	Imputation sur les dotations complémentaires	Effet sur le résultat d'ensemble
Dotations	(500)	(700)	
Reprise n + 1	500	-	+ 500
Reprise n + 2		350	+ 350
Reprise n + 3		350	+ 350
			+ 1.200

2. Conséquences qui seraient liées à la liberté d'imputation des reprises de provision (texte proposé).

Reprise n + 1		500	
Reprise n + 2	150	200	+ 350
Reprise n + 3	350		+ 350
			+ 700

En raison de la règle d'imputation obligatoire sur les dotations les plus anciennes, certaines dotations qui n'ont pas été déduites car neutralisées dans le cadre du groupe, deviennent taxables lors de leur reprise en raison de la modification du groupe.

Afin de ne pas laisser perdurer une situation injustement pénalisante, le présent article propose de laisser les sociétés libres de déterminer l'ordre d'imputation de leurs reprises de provisions, pour la détermination des exercices clos à compter du 31 décembre 1999.

V. LA MODIFICATION DES RÈGLES D'IMPUTATION DES DÉFICITS ET MOINS-VALUES ANTÉRIEURS À L'ENTRÉE DANS LE GROUPE

En vertu du 4 de l'article 223 I du CGI, les déficits ou moins-values antérieurs à l'entrée dans le groupe ne sont imputables que sur les bénéfices ou plus-values de droit commun de la société diminués des profits ou plus-values dégagés par les opérations intragroupe. Il s'agit d'une règle « anti-abus » dont l'objectif est d'éviter que le groupe ne localise du bénéfice dans une société

afin d'accélérer les possibilités d'imputation des déficits et moins-values antérieures.

Comme le montre l'exemple ci-après, cette règle peut conduire à imposer une reprise de provision constituée antérieurement à l'entrée dans le périmètre du groupe, alors que les titres objets de la provision sont cédés à l'intérieur du groupe avec une moins-value réintégrée pour la détermination du résultat d'ensemble.

Exemple

Des titres d'une valeur de 100 et provisionnés en totalité à la date de l'entrée dans le groupe sont cédés en $n + 2$ à une autre société du groupe pour 10.

	En n	En $n + 2$
Dotation / Reprise	- 100	+ 100
Moins-value		- 90

En **droit commun**, il existe une neutralisation au titre de l'exercice de cession du fait de la compensation entre la moins-value (- 90) et la reprise de provision (+ 100), compte tenu de la provision constatée en n (- 100). A l'issue de l'opération, il subsiste donc une moins-value reportable de 90 et aucune imposition n'a été générée au titre de $n + 2$.

En **régime de groupe**, la moins-value réalisée en $n + 2$, soit - 90, n'est pas déductible en application des dispositions de l'article 223 F (cession intragroupe) et le groupe est donc imposé sur la reprise de provision, soit + 100, dès lors qu'il s'agit d'une reprise portant sur une dotation antérieure à l'entrée dans le groupe qui a été déduite dans les conditions de droit commun.

Pour éviter cette distorsion, il est proposé, pour la détermination des résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 1999, d'élargir la base d'imputation des déficits ou moins-values réalisées avant l'entrée dans le groupe en neutralisant pour le calcul de cette base, les moins-values de cession intragroupe non déduites du résultat d'ensemble.

Dans l'exemple précédent, la base d'imputation serait de 100, ce qui effacerait la distorsion constatée.

VI. LA POSSIBILITÉ D'IMPUTER LES AVOIRS FISCAUX ATTACHÉS AUX DIVIDENDES NEUTRALISÉS SUR LE PRÉCOMPTE

En application des dispositions du troisième alinéa de l'article 223 B du CGI, les dividendes reçus par une société du groupe à raison de sa

participation dans une autre société du groupe sont retranchés du résultat d'ensemble.

Les avoirs fiscaux attachés à ces dividendes ne peuvent s'imputer ni sur l'impôt sur les sociétés, les dividendes n'étant pas compris dans l'assiette imposable, ni sur le précompte. On rappelle en effet que cette dernière possibilité est réservée aux crédits d'impôt attachés à des produits reçus dans le cadre du régime des sociétés mères et filiales (article 146 du code général des impôts).

Pour éviter que ces avoirs fiscaux tombent en non valeur, le présent article tend à préciser que les avoirs fiscaux attachés à des dividendes déduits du bénéfice d'ensemble sont imputables sur le précompte exigible lors de leur redistribution par la société mère, dans les mêmes conditions que les crédits d'impôt attachés aux produits de filiales dans le cadre du régime mère-fille.

Une telle mesure donnerait une base législative à une doctrine administrative exprimée dans l'instruction 4 J-1-99 du 15 février 1999. Elle s'appliquerait aux distributions mises en paiement à compter du 1^{er} janvier 2000.

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

ARTICLE 21

Aménagement des régimes fiscaux des SOFERGIE et du crédit-bail mobilier

Commentaire : le présent article vise à supprimer le régime fiscal dérogatoire des sociétés agréées pour le financement d'installations ou de matériels destinés à économiser l'énergie (SOFERGIE) et d'étendre à leurs opérations le régime du crédit-bail immobilier. En outre, afin d'adosser leurs règles d'amortissement à la nature économique des opérations qu'elles effectuent, il est proposé de donner à l'ensemble des entreprises de crédit-bail la possibilité de pratiquer un amortissement financier.

Après la banalisation du régime des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (SICOMI) décidée par la loi de finances pour 1991 et intervenue en 1996, le présent article vise à banaliser celui des sociétés agréées pour le financement d'installations ou de matériels destinés à économiser l'énergie (SOFERGIE).

Par ailleurs, il harmonise les règles applicables à l'ensemble des sociétés de crédit-bail en matière d'amortissements et de provisions après que la loi « Pasqua » n° 95-115 d'orientation pour le développement et l'aménagement territoire du 4 février 1995 eût réformé celles visant les seuls contrats de crédit-bail immobilier.

Cette réforme, qui recueille l'accord des milieux professionnels concernés, aurait ainsi pour effet de supprimer les divergences qui existent actuellement entre la situation fiscale des sociétés de crédit-bail mobilier¹ et celle dans laquelle sont placées les sociétés de crédit-bail immobilier².

¹ En vertu de l'article premier de la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 sur les entreprises pratiquant le crédit-bail, les opérations de crédit-bail mobilier visent « les opérations de location de biens d'équipement ou de matériel d'outillage achetés en vue de cette location par des entreprises qui en demeurent propriétaires, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, donnent au locataire la possibilité d'acquérir tout ou partie des biens loués, moyennant un prix convenu tenant compte, au moins pour partie, des versements effectués à titre de loyers ».

² Selon la loi n° 66-455 précitée, les opérations de crédit-bail immobilier sont « les opérations par lesquelles une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail, soit par cession en exécution d'une promesse

On rappelle que les SOFERGIE ont été instituées par la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

Elles ont pour objet de financer par voie de crédit-bail immobilier et mobilier ou sous forme de location simple des installations ou des matériels destinés à économiser l'énergie, à développer les sources d'énergie de remplacement des hydrocarbures ou à promouvoir les utilisations du charbon ainsi que des terrains d'emprise de ces installations ou matériels.

En outre, depuis la loi de finances pour 1987, elles peuvent financer les ouvrages et équipements utilisés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements et leurs concessionnaires, pour une activité dont les recettes sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée.

Il existe actuellement 19 SOFERGIE adossées à de grands groupes financiers. Le montant net de leurs immobilisations s'élève à 14 milliards de francs au bilan de 1997 pour un montant de loyer facturé à 2,7 milliards de francs au titre de la même année.

I. L'ASSUJETTISSEMENT DES SOFERGIE À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Pour les contrats de crédit-bail afférents à leur objet initial (financement de matériels destinés à économiser l'énergie), les SOFERGIE disposent à l'heure actuelle d'un régime fiscal d'exception comparable à celui dont bénéficiaient les SICOMI jusqu'en 1996. Ce régime consiste en l'exonération des bénéfices et plus-values provenant des opérations de crédit-bail ou de location entrant dans leur objet exclusif.

Le présent article propose de soumettre les SOFERGIE à l'impôt sur les sociétés, dans les conditions de droit commun.

Il supprime pour ce faire plusieurs dispositions du code général des impôts :

- le 3° *sexies* de l'article 208 qui exonère d'impôt sur les sociétés le bénéfice net et les plus-values des SOFERGIE provenant des opérations de crédit-bail et de location ;

unilatérale de vente, soit par acquisition directe ou indirecte des droits de propriété du terrain sur lequel ont été édifiés le ou les immeubles loués, soit par transfert de plein droit de la propriété des constructions édifiées sur le terrain appartenant audit locataire ».

- le f du 6 de l'article 145, qui exclut les SOFERGIE du champ du régime fiscal des sociétés mères et filiales ;

- le 5° de l'article 158 *quater* et le 5° de l'article 209 *ter* qui interdisent l'attribution de l'avoir fiscal aux produits distribués par les SOFERGIE ;

- le 5° du 3 de l'article 223 *sexies*, qui précise que le précompte mobilier n'est pas applicable aux produits distribués par les SOFERGIE ;

- l'article 239 *sexies* A, qui oblige l'entreprise locataire à réintégrer dans son bénéfice imposable les déductions opérées pendant la durée du contrat de crédit-bail et qui correspondent à la provision constituée par le bailleur pour compenser la moins-value attendue lors de la levée de l'option ;

- le I de l'article 1594 F *quinquies*, qui prévoit l'application aux SOFERGIE du taux favorable de 0,60 % en matière de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement pour leurs acquisitions immobilières.

II. L'HARMONISATION DES RÈGLES D'AMORTISSEMENT ET DE PROVISIONS CONCERNANT LES BIENS DONNÉS EN CRÉDIT-BAIL

Le présent article propose de donner à l'ensemble des entreprises de crédit-bail la possibilité de pratiquer un amortissement financier, possibilité dont ne bénéficiaient jusqu'à présent que les SOFERGIE et les SICOMI par voie doctrinale.

Il propose en outre d'étendre aux entreprises de crédit-bail mobilier la possibilité de constituer une provision en franchise d'impôt pour anticiper la perte comptable attendue en fin de contrat, lorsqu'elles n'ont pas opté pour l'amortissement financier ou lorsqu'elles choisissent de titriser leurs créances.

A. LE RÉGIME ACTUEL D'AMORTISSEMENT DES BIENS DONNÉS EN CRÉDIT-BAIL

Le droit fiscal actuel distingue entre les contrats de crédit-bail immobilier et ceux de crédit-bail mobilier.

Si les biens mis à disposition par ces deux types de contrats doivent en principe être amortis sur la durée normale d'utilisation du bien¹ (article

¹ Les SOFERGIE et les SICOMI étant autorisées par la doctrine à comptabiliser leurs amortissements selon le mode le mieux adapté à la nature de leurs opérations de crédit-bail

39 C du CGI), seules les entreprises effectuant des contrats de crédit-bail immobilier ont la possibilité de déduire une provision destinée à faire face à la perte prévisible à l'échéance du contrat.

Cette provision est justifiée par l'existence d'une perte inhérente au mécanisme du crédit-bail immobilier. En effet, la durée du contrat est généralement plus courte que celle sur laquelle est pratiqué l'amortissement de l'immeuble. La valeur nette comptable en fin de contrat est donc plus élevée que le prix de levée de l'option et la cession de l'immeuble dégage une moins-value importante.

En conséquence, l'article 39 *quinquies* I du code général des impôts issu de la loi n° 95-115 d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 a autorisé les entreprises de crédit-bail qui donnent en location un bien immobilier à constituer en franchise d'impôt une provision pour prendre en compte la différence entre, d'une part, la valeur du terrain et la valeur résiduelle des constructions, et, d'autre part, le prix convenu pour la cession éventuelle de l'immeuble à l'issue du contrat de crédit-bail.

Cette provision, déterminée par immeuble, est calculée à la clôture de chaque exercice. Son montant correspond à la différence entre :

- le montant cumulé de la quote-part de loyers déjà acquis prise en compte pour la fixation du prix de vente convenu pour la cession éventuelle de l'immeuble à l'issue du contrat ;

- et le total des amortissements pratiqués dans les conditions prévues au 2° du I de l'article 39 du CGI et des frais supportés par le crédit-bailleur lors de l'acquisition de l'immeuble.

La provision ainsi constituée doit être rapportée en totalité au résultat imposable de l'exercice au cours duquel la location prend fin.

Ces dispositions sont applicables pour les contrats de crédit-bail immobilier conclus depuis le 1^{er} janvier 1996.

La loi « Pasqua » n'a toutefois pas étendu cette disposition aux entreprises bailleuses qui mettent un bien en location dans le cadre d'un **contrat de crédit-bail mobilier**. En conséquence, il leur est interdit de provisionner par anticipation la moins-value constatée en fin de contrat du fait de la différence entre la valeur résiduelle du bien et le prix convenu pour

(linéaire, dégressif ou progressif). Cette faculté est réservée aux biens mobiliers ou immobiliers qui font l'objet d'un contrat de crédit-bail à l'exclusion de ceux donnés en location simple.

l'acceptation de la promesse unilatérale de vente. Ceci résulte du dernier alinéa de l'article 39 C du CGI.

B. L'EXTENSION DE L'AMORTISSEMENT FINANCIER À L'ENSEMBLE DES OPÉRATIONS DE CRÉDIT-BAIL

On rappelle que l'amortissement financier consiste à amortir les biens donnés à bail sur la durée du contrat et non sur la durée de vie du bien. Un tel mode d'amortissement est plus conforme à la technique du crédit-bail, l'amortissement industriel classique étant sans signification pour le bailleur se contentant de donner le bien en location sans l'exploiter.

Les SOFERGIE sont actuellement autorisées par la doctrine¹ à pratiquer une telle modalité d'amortissement pour tous leurs contrats, qu'ils concernent des biens mobiliers ou immobiliers. Il en est de même pour les contrats supérieurs à sept ans des SICOMI².

Le présent article propose de transposer dans la loi cet avantage en prévoyant que les entreprises donnant des biens en location dans le cadre du crédit-bail peuvent, sur option, répartir l'amortissement de ces biens sur la durée des contrats de crédit-bail correspondants.

La dotation aux amortissements serait ainsi égale à la partie du loyer qui correspond à l'amortissement du capital engagé pour l'acquisition des biens donnés à bail. La charge d'amortissement correspondrait donc exactement au remboursement du capital des fonds empruntés.

Dans l'hypothèse où le bailleur opterait pour cette modalité d'amortissement, l'option s'appliquerait à l'ensemble des biens affectés à des opérations de crédit-bail. Toutefois, par dérogation, les SOFERGIE garderaient la possibilité d'exercer l'option contrat par contrat.

C. L'EXTENSION DE LA POSSIBILITÉ DE CONSTITUER UNE PROVISION DESTINÉE À ANTICIPER LA PERTE COMPTABLE EN FIN DE CONTRAT

Lorsqu'une entreprise de crédit-bail pratique l'amortissement financier, il y a en principe adéquation entre la durée du contrat et la durée d'amortissement, en conséquence de quoi la moins-value dégagée lors de la cession est réduite³, voire nulle.

¹ Instruction 4 H-5-83 du 18 mai 1983.

² Instruction 4 A-6-95 du 15 décembre 1995.

³ Une plus-value peut toutefois être constatée sur la partie non amortissable des biens loués.

Il n'y a donc plus lieu de constituer une provision pour anticiper la perte comptable attendue en fin de contrat.

Toutefois, le 3° du I du présent article propose d'autoriser les entreprises qui donneraient en location des biens d'équipement ou des matériels d'outillage dans le cadre d'un contrat de crédit-bail, à constituer une provision égale au montant cumulé de la quote-part de loyers déjà acquis prise en compte pour la fixation du prix de levée d'option, sur le total des amortissements pratiqués, dans deux hypothèses :

❶ dans le cas où elles n'auraient pas opté pour le régime de l'amortissement financier ;

❷ dans le cas où, ayant opté pour l'amortissement financier, elles choisiraient de titriser leurs créances de crédit-bail.

On rappelle que la titrisation est une technique de financement consistant à céder les créances à un fonds commun de créances (FCC). Elle est toutefois inutilisable en matière de crédit-bail mobilier en raison des frottements fiscaux qu'elle induit. En effet, le produit résultant de la cession à leur valeur actualisée des flux futurs de loyers est imposable immédiatement alors que la constatation des charges correspondantes, notamment des amortissements, n'interviendra qu'au cours des années ultérieures.

Grâce à la provision proposée, la totalité des loyers serait considérée comme acquise et la provision serait égale à la valeur globale des amortissements restant à pratiquer.

Resterait évidemment taxable la marge du bailleur constatée au moment de la cession.

Dans l'hypothèse où l'option ne serait pas levée, la provision devrait être rapportée sur la durée résiduelle d'amortissement, au rythme de cet amortissement, et, au plus tard, au résultat imposable de l'exercice au cours duquel le bien est cédé. Cette disposition est logiquement fondée sur la correspondance de fait, en cas d'amortissement financier, entre les flux d'amortissement et les flux de loyers pris en compte pour la fixation du prix de levée de l'option.

L'exemple ci-après, fourni par la Direction de la législation fiscale, retrace les effets cumulés de l'option pour l'amortissement financier du bien et de la titrisation des créances.

**Exemple : option pour un amortissement financier du bien
et titrisation des créances**

Soit un contrat de crédit-bail mobilier conclu entre le 1^{er} janvier « 01 » pour une durée de dix ans pour l'acquisition d'un bien amortissable selon le mode dégressif sur une durée de treize ans.

- prix d'acquisition du bien	800.000.000 francs
- prix de levée de l'option	10.000.000 francs

La fraction de financement que le crédit-bail peut répercuter sur le crédit-preneur dans le montant des loyers est de 790.000.000 francs.

Sur la base d'une annuité constante permettant d'assurer une rémunération des capitaux investis de 7 %, le loyer annuel s'élève à 113.178.227 francs.

Le produit de la titrisation à la fin de l'année « 02 » des créances de loyers restant dus et du prix de levée de l'option (PLOA) est normalement égal à la valeur actualisée de ces sommes.

Au cas particulier, si l'on retient un taux d'actualisation de 6 %, ce produit, taxable au titre de l'année « 02 », est égal à 709.087.578 francs. Cela étant, ce produit ne tient pas compte des charges d'amortissement du bien restant dues.

C'est pourquoi, le crédit bailleur peut néanmoins constituer une provision à cette occasion, à l'effet d'anticiper l'amortissement du bien (en pratique la valeur nette comptable du bien).

Le produit peut être compensé par une provision égale à l'excédent du montant cumulé de la quote-part de loyers déjà prise en compte pour la fixation du prix convenu pour la cession éventuelle du bien ou du matériel à l'issue du contrat, sur le total des amortissements pratiqués.

Au cas particulier, au titre de l'année « 02 », la quote-part du loyer prise en compte pour le calcul du prix de vente et acquise au crédit-bailleur doit comprendre l'encours financier restant (681.641.070 francs), la provision doit être dotée pour 681.641.070 francs.

Loyer de l'année « 02 »	+ 113.178.227
Montant de la titrisation	+ 709.087.578
Charges financières de l'exercice	- 51.997.578
Amortissement du bien	- 61.180.703
Dotation à provisions spéciale	- 681.641.070
Résultat	+ 27.446.508

Les années suivantes, la dotation aux amortissements est compensée par une reprise d'égal montant de la provision spéciale.

A la levée d'option :	
Valeur nette comptable de l'immeuble	10.000.000.
Reprise de la provision spéciale	10.000.000
Résultat	0

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

ARTICLE 21 bis (nouveau)

Provision pour reconstitution des gisements

Commentaire : introduit à l'Assemblée nationale par certains membres du groupe socialiste, le présent article vise à proroger de deux ans le dispositif tendant à limiter la reprise des provisions employées à la recherche de gisements d'hydrocarbures liquides ou gazeux sur le territoire français. Il a ainsi pour objet d'inciter les entreprises à effectuer des travaux de recherche de gisements d'hydrocarbures en France.

En vertu des dispositions du b du 1 *bis* de l'article 39 *ter* du code général des impôts, les entreprises qui effectuent la recherche et l'exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux en France (DOM et TOM compris) et dans certains territoires¹, sont autorisées à déduire de leur bénéfice net d'exploitation une provision spéciale appelée « provision pour reconstitution des gisements » égale à 23,50 % du montant des ventes des produits marchands extraits des gisements qu'ils exploitent, dans la limite de 50 % de leur bénéfice imposable.

Les bénéfices affectés à cette provision doivent être employés à la recherche de nouveaux gisements ou à l'amélioration de gisements anciens en France et dans les territoires précités² :

- soit de façon directe, sous la forme d'immobilisations ou de travaux de recherches réalisés pour la mise en valeur des gisements d'hydrocarbures ;
- soit de façon indirecte, par l'acquisition de participations dans les sociétés et organismes ayant pour objet d'effectuer la recherche et l'exploitation de gisements d'hydrocarbures.

Cette provision doit être utilisée dans un délai de deux ans, faute de quoi elle est reprise.

Logiquement, les entreprises qui réalisent de tels investissements en emploi de la provision doivent rapporter à leurs résultats imposables une somme égale au montant des investissements, au rythme des amortissements s'il s'agit d'immobilisations amortissables, ou en une seule fois dans le cas

¹ *Etats de la Communauté, Algérie, Maroc, Tunisie, Togo et Cameroun.*

² *Toutefois, sur agrément, lesdits bénéfices peuvent être employés dans des pays ou territoires autres que ceux mentionnés plus haut.*

contraire. La possibilité de constituer la provision en franchise d'impôt ne constitue ainsi qu'un avantage en trésorerie dans la mesure où les provisions sont réintégrées au bénéfice imposable au fur et à mesure de leur emploi.

Toutefois, pour les investissements qui sont réalisés en France avant le 1^{er} janvier 2000, les entreprises sont autorisées à ne réintégrer à leur bénéfice imposable que 20 % du montant des investissements.

C'est cet avantage fiscal, qui a pour effet d'exonérer lesdits investissements à hauteur de 80 % de leur montant, que le présent article vise à proroger jusqu'au 1^{er} janvier 2002.

D'après le fascicule « voies et moyens », la dépense fiscale induite par la « provision pour reconstitution des gisements » était égale à 170 millions de francs en 1998. Elle n'a pas été chiffrée ni pour 1999, ni pour 2000.

Toutefois, le fascicule ne précise pas le manque à gagner résultant de l'avantage en trésorerie de la perte fiscale sèche résultant de la non-réintégration de 80 % de la provision constituée en franchise d'impôt.

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

ARTICLE 21 ter (nouveau)

Réduction d'impôt pour investissement outre-mer

Commentaire : introduit par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le présent article vise à prévoir que le taux de réduction d'impôt pour investissement outre-mer s'applique jusqu'en 2006, par coordination avec l'article 88 de la loi de finances pour 1999 qui a prorogé d'un an la période d'application de ce régime.

L'article 88 de la loi de finances pour 1999 a prorogé d'un an, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2002, la période d'application de la réduction d'impôt accordée pendant cinq ans aux contribuables qui réalisent certains investissements outre-mer. On rappelle que cette réduction est régie par les dispositions de l'article 199 *undecies* du code général des impôts.

Toutefois, ce même article 88 a omis de modifier les dispositions figurant au 3 dudit article 199 *undecies* qui prévoit que pour les revenus des années 1990 à 2005, la réduction d'impôt est égale à 25 %. Il convient en effet, par coordination avec la prorogation mentionnée plus haut, de préciser que la réduction d'impôt est également de 25 % pour l'année 2006. C'est ce que prévoit le présent article.

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

ARTICLE 21 quater (nouveau)

Extension du régime de faveur des fusions aux centres techniques industriels

Commentaire : introduit par notre collègue député, M. Dominique Baert, le présent article a pour objet d'étendre aux centres techniques industriels le régime de faveur des fusions prévu à l'article 210 A du code général des impôts.

Établissements privés reconnus d'utilité publique régis par la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 fixant les statuts des centres techniques industriels, les 18 centres techniques industriels (CTI) représentent les intérêts de plus de la moitié de l'industrie manufacturière française. Ils ont pour objet, selon l'article premier de la loi précitée de « *promouvoir le progrès des techniques, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans l'industrie* ». Ils interviennent tout particulièrement dans cinq domaines : la veille technologique, les transferts de technologie, la formation, l'environnement et les programmes de recherche européens.

Ce sont les entreprises elles-mêmes, représentées par leurs fédérations professionnelles qui ont, après-guerre, pris l'initiative de créer les CTI en fonction des spécificités de leur secteur. Leur fonctionnement repose sur deux principes fondateurs :

- d'abord, la mutualisation des moyens de recherche et de diffusion ; elle permet de répondre aux besoins collectifs des entreprises (études et recherche industrielle précompétitive, normalisation, essais, certification, veille technologique et réglementaire) ;

- le financement privé ensuite ; il correspond à des prestations marchandes individualisées (recherche et développement, formation, conseil, assistance technique, marketing...) ; le financement des CTI était ainsi jusqu'à présent assuré par des taxes parafiscales prélevées exclusivement sur les entreprises du secteur concerné.

Le présent article a pour objet d'étendre à ces centres le régime de faveur des fusions prévu par l'article 210 A du code général des impôts. On rappelle que ce régime, déjà commenté à l'occasion de l'article 13 du

projet de loi de finances pour 2000¹ et de l'article 14 du présent projet de loi, a pour objet de transférer à la société absorbante la charge fiscale qui résulte d'une fusion, la société absorbée étant considérée d'un point de vue fiscal comme cessant son activité avec toutes les conséquences fiscales qui découlent d'une telle situation. Il prévoit ainsi un sursis d'imposition des plus-values afférentes aux biens non amortissables de la société absorbée constatées à l'occasion de l'apport de ces biens à la société bénéficiaire, et un étalement de l'imposition des plus-values sur immobilisations amortissables entre les mains de la société absorbante. Il n'est applicable qu'aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le présent article vise à rendre ces dispositions applicables pour les fusions réalisées par des centres techniques industriels afin de favoriser leur regroupement. Il permettrait ainsi d'assurer la neutralité fiscale du rapprochement du centre d'études techniques des industries de l'habillement (CETIH) et de l'Institut textile de France (ITF), qui aurait pour conséquence la création d'un nouveau centre technique industriel, l'Institut français du textile et de l'habillement.

Pour ce faire, le présent article prévoit également que la transmission universelle de patrimoine réalisée entre des centres techniques industriels puisse être réalisée en franchise de droit de timbre, de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière.

On rappelle qu'à partir de 2000, les ressources du Centre d'études techniques des industries de l'habillement (CETIH) précité seront budgétaires et non plus parafiscales comme c'était le cas jusqu'à présent. En effet, le CETIH fait partie des cinq CTI dont le secrétariat d'Etat à l'industrie a estimé nécessaire de budgétiser les ressources afin de faire bénéficier l'ensemble des secteurs industriels du même soutien. Une somme de 247 millions de francs a été inscrite à cet effet sur le chapitre 44-05 (nouveau) du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui correspond aux ressources de cinq CTI (fonderie, papier-carton, corps gras, ameublement et textile-habillement). En contrepartie, les taxes parafiscales qui pesaient sur les industriels adhérents de ces centres ont été supprimées.

Votre rapporteur général souhaite observer à cet égard que certains centres, et notamment les centres techniques industriels de la construction métallique (CETIM) et le centre d'études et de recherche de l'industrie du béton (CERIB), se sont émus de la budgétisation proposée de leurs ressources. Ils considèrent que la participation des industriels à la gestion technique et financière des centres par le biais des taxes parafiscales est un atout indispensable, favorisant leur motivation et leur efficacité. Ils craignent que la

¹ Voir rapport Sénat n° 89 sur le projet de loi de finances pour 2000, tome II, fascicule 1, page 213.

budgétisation des ressources des centres ne distende le lien de proximité avec les industriels et déresponsabilise certains acteurs.

Pour répondre à ces inquiétudes, le gouvernement a proposé de ne pas modifier en 2000 le fonctionnement des centres financés par la taxe Corem (Comité de coordination des centres de recherche en mécanique) ni celui du centre financé par les industriels du béton, tout en poursuivant la concertation avec les organismes concernés pour généraliser la réforme à partir du 1^{er} janvier 2001.

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

ARTICLE 21 quinquies (nouveau)

Exonération de contribution annuelle sur les revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis plus de quinze ans pour les immeubles faisant partie de villages de vacances ou de maisons familiales agréés

Commentaire : le présent article a pour objet d'exonérer de la nouvelle contribution appelée à remplacer la contribution additionnelle au droit de bail, les immeubles faisant partie de villages de vacances ou de maisons familiales agréés.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article vise à exonérer de la contribution sur les immeubles achevés depuis plus de quinze ans les immeubles faisant partie de villages de vacances ou de maisons familiales agréés.

Cet article est, en quelque sorte, un article de « repêchage », puisqu'un amendement ayant le même objet avait été présenté par M. Augustin Bonrepaux, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 22 octobre dernier, pour modifier l'article 6 du projet de loi de finances pour 2000.

M. Bonrepaux avait alors précisé l'objet de son amendement.

Il avait remarqué que, lorsque les organismes de tourisme social ont un but lucratif, leurs activités sont soumises à la TVA et échappent donc au droit de bail (l'article 234 *bis* du code général des impôts dispose que sont exonérés de droit de bail et donc de contribution additionnelle « *les revenus qui donnent lieu au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée* »). En revanche, lorsqu'ils n'ont pas de but lucratif, leurs locations sont soumises au droit de bail et à sa contribution additionnelle sur les immeubles achevés depuis plus de quinze ans. M. Bonrepaux en concluait que les villages de vacances et maisons familiales agréés sans but lucratif étaient pénalisés.

M. Christian Sautter avait répondu à M. Bonrepaux que, dans la pratique, les villages de vacances à vocation sociale ne pourraient être pénalisés par l'application du droit de bail, dans la mesure où le droit n'était perçu qu'au-delà de la limite de 12.000 francs de loyers par an.

« M. Bonrepaux attire notre attention sur les villages de vacances agréés, sur leur contribution annuelle représentative du droit de bail et, éventuellement, sur leur contribution additionnelle.

Du point de vue juridique les villages de vacances agréés sont assujettis à ces prélèvements. Mais je voudrais vous apporter tous apaisements en soulignant un point pratique.

La future contribution ne sera pas due lorsque les revenus des locations n'excéderont pas 12.000 francs par local et par an.

Vous connaissez les villages de vacances agréés mieux que moi et vous savez que cette limite, qui permet d'exonérer des locations dont le montant est modeste, bénéficiera aux villages de vacances agréés, eu égard à leur caractère social reconnu.

J'ajouterai qu'il n'y aura plus, à l'avenir, d'ajustement prorata temporis de ces 12 000 francs dans le cas où les locations seraient inférieures à un an. Même si la location ne dure pas toute l'année, le plancher de 12.000 francs s'appliquera ».

Suite à ces explications, M. Bonrepaux avait retiré son amendement.

Lors de la première séance du 19 novembre 1999, M. Bonrepaux a de nouveau présenté un amendement portant sur la seule nouvelle contribution sur les immeubles de plus de quinze ans, et valant à compter de l'imposition des revenus 2000. Cette fois, le gouvernement a jugé l'amendement pertinent et a même décidé de lever le gage.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission ne pense pas qu'il soit utile de procéder à de la « dentelle » fiscale, quand bien même l'ouvrage serait confectionné pour une noble cause.

Le critère d'exonération jusqu'à présent retenu pour le droit de bail et sa contribution additionnelle, à savoir des revenus annuels inférieurs à 12.000 francs par local a le mérite d'être pertinent, en ce sens qu'il fait abstraction de la qualité des contribuables pour retenir un critère logique.

Suite au « ratage » de sa réforme du droit de bail, le gouvernement a décidé de le supprimer progressivement. Dans la première partie de la loi de finances, votre commission a adopté des amendements de portée générale, afin

de voir le droit de bail disparaître en un an et la contribution additionnelle au droit de bail en deux ans.

Dans ces conditions, une disposition visant à modifier sur un point secondaire le champ de la nouvelle contribution additionnelle au droit de bail n'est pas satisfaisante. Outre qu'elle crée une distorsion entre les contribuables dont on peut se demander si elle est pleinement justifiée, elle ne règle en rien la question de la fiscalité applicable aux propriétaires-bailleurs.

Ainsi, par cohérence avec les positions prises dans la première partie du projet de loi de finances pour 2000, votre commission vous propose de supprimer cet article¹.

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

¹ De surcroît, il faut noter que l'Assemblée nationale a voté, en nouvelle lecture, un amendement à l'article 6 du projet de loi de finances pour 2000, reprenant exactement les dispositions du présent article, afin de les appliquer dès l'an 2000. Par cohérence, elle devra donc adopter cet amendement de suppression.

ARTICLE 21 sexies (nouveau)

Adaptation du crédit d'impôt pour dépenses de formation à la réglementation communautaire

Commentaire : le présent article tend à rendre le crédit d'impôt pour dépenses de formation compatible avec la réglementation communautaire.

I. LE CRÉDIT D'IMPÔT FORMATION

Le crédit d'impôt pour dépenses de formation (CIF) est régi par les dispositions de l'article 244 *quater* C du code général des impôts.

Il a été initialement mis en place par l'article 69 de la loi de finances pour 1988, et a été, depuis, modifié et reconduit à plusieurs reprises, en dernier lieu par la loi de finances pour 1999, jusqu'en 2001.

Les entreprises imposées selon un régime réel et les titulaires de bénéfices non commerciaux soumis au régime de la déclaration contrôlée peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt pour les dépenses de formation professionnelle engagées **en sus de leurs obligations légales** ainsi que pour les dépenses d'accueil d'élèves en stage.

Afin de bénéficier de ce crédit, les entreprises doivent de façon irrévocable opter pour ce régime. En sont donc exclues, les entreprises qui ont renoncé au crédit d'impôt après avoir initialement opté pour celui-ci.

Les dépenses ouvrant droit à crédit d'impôt formation sont les seules dépenses de formation professionnelle visées au Livre IX du code du travail (« de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente ») qui excèdent la participation obligatoire ainsi que les dépenses engagées au titre de l'accueil d'élèves en stage.

Par ailleurs, viennent en diminution de la base de calcul les subventions publiques reçues à raison des opérations ouvrant droit au crédit, à l'exception des subventions versées par le Fonds national de compensation.

Déterminé par année civile, le crédit d'impôt est égal à 25 % d'une base annuelle constituée de la somme algébrique de l'excédent (ou du déficit) des dépenses de formation exposées en sus de l'obligation légale au cours d'une année par rapport aux dépenses de même nature réalisées l'année

précédente et du produit de la somme de 3.000 francs par le nombre de stagiaires.

Les sommes sont majorées de 40 % dans le cas de salariés occupant les emplois les moins qualifiés, de salariés âgés d'au moins 45 ans, ou d'entreprises de moins de 50 salariés. Par ailleurs, des dispositions spécifiques existent pour les entreprises nouvelles ou celles qui exposent pour la première fois des dépenses les rendant éligibles à ce crédit d'impôt.

Le montant du crédit est plafonné à un million de francs.

Le crédit d'impôt s'impute sur l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses éligibles se sont accrues.

II. LA MISE EN CONFORMITÉ AVEC LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Le présent article vise à rendre compatible le CIF avec la réglementation communautaire.

A. L'ENCADREMENT DES AIDES À LA FORMATION

La Commission européenne a adopté le 22 juillet 1998 un texte relatif à l'encadrement des aides à la formation, dont la finalité est exposée dans son point 6 :

« La plupart des financements publics dans le domaine de la formation n'entrent pas dans le champ d'application des règles sur la concurrence. Toutefois, lorsque les Etats membres mettent en place des mesures d'incitation financières et fiscales pour encourager les entreprises à investir dans la formation de leurs travailleurs, il faut veiller à ce que celles-ci n'aillent pas à l'encontre des objectifs de la politique de concurrence, tout comme la politique communautaire en matière de formation, à assurer la compétitivité des entreprises. Il incombe à la Commission, en application des règles sur les aides d'Etat établies aux articles 92 et 93 du Traité, d'examiner les mesures de formation qui sont susceptibles de constituer une aide au sens de l'article 92, paragraphe 1, du Traité, et de s'assurer de leur compatibilité avec le marché commun ».

Le point 14 de ce texte note que de nombreuses mesures en matière de formation ne relèvent pas de l'article 92-1 du Traité et constituent des

mesures générales. Il cite expressément comme entrant dans cette catégorie « *les régimes généraux d'incitations fiscales (par exemple un crédit d'impôt) qui sont ouverts à toutes les entreprises qui effectuent des investissements dans la formation des travailleurs et ont une application automatique* ».

Toutefois, le point 15 précise les mesures susceptibles de constituer des aides d'Etat. Il s'agit d'une « *mesure qui, tout en étant théoriquement d'application générale, favorise en pratique une ou plusieurs entreprises ou secteurs* ». Le texte ajoute : « *c'est notamment le cas lorsque les pouvoirs publics disposent, dans l'application d'une mesure générale, d'un pouvoir discrétionnaire qui leur permet de moduler l'intervention financière en fonction des circonstances du cas* ».

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT FORMATION EST UNE AIDE D'ÉTAT

Au regard des dispositions de l'encadrement des aides à la formation, la Commission européenne, à l'issue d'une longue procédure de notification avec les autorités françaises, a considéré que le CIF constituait une aide d'Etat au sens de l'article 92-1 du Traité.

En effet, l'encadrement des aides à la formation prévoit que l'intensité normale de ces aides ne peut dépasser 25 % pour les grandes entreprises, et 35 % pour les PME.

La Commission a estimé que la majoration de 40 % prévue par le dispositif du CIF pour les entreprises de moins de 50 personnes ne peut être considérée conforme aux seuils d'intensité fixés par l'encadrement des aides à la formation « *que dans la mesure où elle concernerait effectivement des entreprises petites ou moyennes au sens de la définition communautaire* ».

Par ailleurs, elle s'est interrogée sur le fait que, en appliquant le dispositif du CIF, la France respecterait les règles applicables dans les secteurs relevant du Traité CECA¹, de la construction navale, des fibres synthétiques, de l'industrie automobile, de la pêche, du transport et de l'agriculture.

Par une note du 7 janvier 1999, adressée à la Commission européenne, les autorités françaises ont fait savoir qu'elles ne pouvaient confirmer que toutes les petites entreprises françaises bénéficiaires de la majoration de 40 % répondaient à la définition communautaire de la PME. Elles ne pouvaient pas non plus confirmer que l'application du dispositif permettrait de respecter les règles applicables aux secteurs particuliers susmentionnés.

¹ Communauté européenne du charbon et de l'acier.

La Commission européenne, dans un courrier du 3 février 1999, a ainsi considéré que « *la majoration de 40 % prévue par le dispositif en faveur des entreprises de moins de 50 personnes constitue une mesure spécifique d'aide d'Etat, alors que le reste du dispositif pourrait constituer une mesure générale* ».

Elle a ajouté, dans une lettre du 12 mai 1999, que, la définition de la petite entreprise retenue par le dispositif ne reprenant pas l'ensemble des critères communautaires de définition de la PME, ledit dispositif ne paraît pas pouvoir bénéficier de la présomption d'effet incitatif posé par l'encadrement des aides à la formation au titre des PME.

Le présent article propose de tirer les conséquences de l'analyse du CIF faite par la Commission européenne, et de le rendre conforme avec le nouvel encadrement communautaire des aides à la formation.

Le bénéfice de la majoration de 40 %, critiqué par la Commission dans la mesure où il est réservé aux PME, serait étendu à toutes les entreprises pour l'ensemble de leurs dépenses de formation.

Le taux du crédit d'impôt serait ainsi porté de 25 % à 35 %.

Les petites entreprises relèveront donc également de ce dispositif et cesseront de majorer leur crédit d'impôt pour les dépenses autres que celles ouvrant droit à la majoration (formation des personnes les moins qualifiées ou de plus de 45 ans).

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

ARTICLE 21 septies (nouveau)

Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires

Commentaire : le présent article a pour objet de créer deux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires en Ile-de-France, alimentés par un prélèvement sur le produit des deux fonds de compensation de péréquation de la taxe professionnelle et par une contribution volontaire de l'établissement public Aéroports de Paris.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION DE DEUX FONDS DE COMPENSATION DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES ...

1. Une idée évoquée depuis longtemps

Les communes situées aux abords des aéroports subissent des nuisances particulières, liées au bruit mais également au trafic routier ou aux servitudes d'urbanisme. Ces nuisances ont un coût pour les collectivités locales.

Le présent article a pour objet de mettre en place une péréquation spécifique en faveur des communes riveraines des deux grands aéroports de la région d'Ile-de-France, Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly. A cet effet, deux nouveaux fonds de compensation des nuisances sonores sont créés par le présent projet de loi de finances rectificative. Il convient de souligner que la rédaction actuelle du présent article ne prévoit pas d'inscrire ces fonds dans le code général des impôts, comme le sont par exemple les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, les fonds départementaux de solidarité pour l'environnement ou encore les fonds départementaux d'adaptation du commerce rural.

La création de ces deux nouveaux fonds constitue le point d'aboutissement de plusieurs années de réflexion, même si les modalités du dispositif proposé aujourd'hui diffèrent parfois très fortement des précédents projets.

Dès 1996, le rapport remis au ministre des transports Bernard Pons par la mission d'étude de la desserte aéroportuaire du grand bassin parisien, dont notre collègue Jean-François Le Grand était membre, proposait « *une meilleure péréquation des ressources liées aux grands équipements (notamment aéroportuaires) selon un périmètre adapté* ».

L'année suivante, la mission d'étude économique et fiscale sur Roissy confiée à notre collègue Jean-Philippe Lachenaud préconisait la mise en place d'un vaste mécanisme de péréquation alimenté par des contributions volontaires, un prélèvement sur les recettes du fonds de péréquation de la taxe professionnelle, une taxe sur les activités aéroportuaires, un écrêtement des bases de taxe professionnelle des collectivités locales et un prélèvement sur les redevances perçues par l'établissement public Aéroports de Paris.

Ces crédits devaient être redistribués par un comité de gestion aux communes victimes des nuisances sonores et à des projets de développement économique.

2. Le critère d'éligibilité aux fonds : le plan de gêne sonore

Le « rapport Lachenaud » envisageait de réserver une partie des crédits de la péréquation à des subventions d'investissement à des projets de développement économique. En revanche, le présent article ne prévoit que des **dotations de fonctionnement attribuées aux communes comprises dans le plan de gêne sonore (PGS) de chacun des deux aéroports.**

Il convient de relever que l'éligibilité au fonds de compensation des nuisances aéroportuaires de Roissy ne sera pas déterminée de la même manière que l'éligibilité au fonds d'Orly.

En effet, à Roissy, les communes éligibles seront celles dont le **territoire** se situe au moins en partie dans le plan de gêne sonore. Il s'agit, selon les termes mêmes du secrétaire d'Etat chargé de l'industrie lors de la séance de l'Assemblée nationale du 9 décembre 1999, « *d'appliquer des mesures d'accompagnement au développement maîtrisé de la plate-forme* » de Paris-Charles-de-Gaulle. Selon les informations transmises à votre rapporteur général par le ministère de l'équipement, des transports et du logement, 23 communes du Val d'Oise, une commune de Seine-Saint-Denis et 24 communes de Seine-et-Marne sont concernées

En revanche, à Orly, les communes éligibles sont celles dont la **population** se situe au moins en partie dans le plan de gêne sonore, de manière à leur offrir « *un juste retour au titre des dommages présents et passés* », selon l'expression du secrétaire d'Etat chargé de l'industrie. Le PGS d'Orly comprend 18 communes de l'Essonne, 10 communes du Val-de-Marne et une commune des Hauts-de-Seine. Néanmoins, en ne prenant en compte que la population concernée par le PGS, le nombre de communes éligibles passe à 14 dans l'Essonne et plus aucune des Hauts-de-Seine n'est éligible.

Pour les deux fonds, le présent article prévoit que leurs crédits sont répartis entre les communes éligibles au prorata de la population concernée par le plan de gêne sonore, majorée du quart de la population communale située hors du PGS et en tenant compte des écarts relatifs de potentiel fiscal entre les communes du PGS.

Votre rapporteur général relève que l'éligibilité aux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires est déterminée entièrement par le critère des nuisances sonores, alors que le bruit ne constitue pas la seule nuisance aéroportuaire. Ainsi, à l'heure actuelle, Aéroports de Paris (ADP) consacre des crédits à l'amélioration de la qualité des rejets, au contrôle de la qualité de l'eau potable, à la gestion des déchets, de la faune et de la flore et au traitement des eaux fluviales. En outre, pour le compte de l'ADEME, ADP réunit des commissions qui attribuent déjà des subventions à des investissements de lutte contre le bruit.

B. ... ALIMENTÉS PAR DEUX CONTRIBUTIONS DISTINCTES

1. Un prélèvement sur les ressources des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle

Le III du présent article prévoit que, en Ile-de-France, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) alimentés par les établissements exceptionnels « *situés dans une commune comprise dans les limites territoriales¹ des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly* » sont réparties selon un dispositif dérogatoire.

¹ Les limites territoriales des aérodromes correspondent au territoire des communes sur lesquelles s'étend l'« emprise au sol » des aérodromes. L'emprise de l'aéroport de Roissy s'étend sur huit communes de trois départements, celle de Orly concerne neuf communes de deux départements.

L'article 1648 A du code général des impôts relatif aux FDPTP prévoit que les ressources des fonds sont réparties par les conseils généraux ou, le cas échéant, les commissions interdépartementales, de la manière suivante :

- il est tout d'abord prélevé un préciput au profit des établissements publics de coopération de coopération intercommunale (EPCI), dont le montant est compris entre 20 % et 40 % du montant du prélèvement sur les bases des EPCI à taxe professionnelle unique, et entre deux tiers et trois quarts ou 30 % et 60 % du montant écrêté pour les EPCI à taxe professionnelle de zone ou à fiscalité additionnelle (selon leur date de création) ;

- une fois ce préciput déduit, le solde est réparti entre les communes dites « concernées » (qui sont victimes de nuisances dues à l'établissement exceptionnel ou qui accueillent des salariés de cet établissement) et les communes dites « défavorisées ».

Les conseils généraux sont obligés de consacrer au moins 40 % des crédits disponibles à chacune de ces deux catégories de communes. Au sein de la catégorie des communes concernées, ils sont libres de répartir les crédits comme ils l'entendent entre les communes éligibles au titre des salariés et les communes éligibles au titre des nuisances.

Le présent article propose deux exceptions à ce dispositif :

- tout d'abord, **le montant du préciput au profit des EPCI est réduit** à 25 % pour les EPCI à taxe professionnelle unique et à 30 % pour les EPCI à fiscalité additionnelle et à taxe professionnelle de zone ;

- **au sein des crédits consacrés aux communes concernées, 40 % des sommes disponibles sont reversées aux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires.** D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le montant des crédits qui seraient ainsi reversés aux fonds de compensation par les FDPTP s'élèverait à environ 30 millions de francs. La répartition exacte de ces crédits entre les fonds d'Orly et de Roissy ne lui a pas été précisée.

Le dispositif proposé par le présent article présente donc deux caractéristiques :

- il **pénalise les structures intercommunales**, dont le montant de l'écrêtement ne change pas mais dont le montant des crédits « rendus » par les FDPTP est réduit. Cette disposition apparaît contradictoire avec la volonté du gouvernement de promouvoir l'intercommunalité en Ile-de-France, où elle est moins développée que sur le reste du territoire national ;

- il respecte la logique des FDPTP, mais en les obligeant à accorder une forte pondération au critère des nuisances, au détriment du critère des salariés.

La volonté de promouvoir la lutte contre les nuisances est renforcée par la mise en place d'une nouvelle source de financement : la contribution volontaire de l'établissement public Aéroports de Paris.

2. La contribution volontaire d'Aéroports de Paris

Le rapport de notre collègue Jean-Philippe Lachenaud, uniquement consacré à la péréquation autour de Roissy, préconisait la mise en place d'une contribution d'Aéroports de Paris (ADP), à hauteur de 15 millions de francs. Au cours de la discussion à l'Assemblée nationale de l'amendement qui est devenu le présent article, **le secrétaire d'Etat chargé du budget a annoncé que ADP était prêt à consacrer 30 millions de francs à la péréquation** en faveur des communes riveraines de Roissy, mais également d'Orly, soit environ 15 millions de francs pour chaque fonds de compensation.

Le secrétaire d'Etat a également déclaré que la contribution d'ADP évoluerait « *au même rythme que les redevances d'atterrissage* ». Par ailleurs, l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental prévoyant la participation d'ADP indiquait que « *l'affectation de cette contribution sur chacun des fonds de Roissy et d'Orly est établie en fonction de la somme des populations des communes touchées par les plans de gêne sonore de chacun des aéroports, en prenant en compte une pondération spécifique aux vols de nuit* ». La pondération en fonction des vols de nuit est destinée à rééquilibrer la répartition des crédits en faveur de Roissy, dont le plan de gêne sonore comporte nettement moins d'habitant que celui d'Orly.

Il convient de signaler que, **dans la rédaction actuelle du présent article, l'effectivité et le montant de la contribution d'ADP, son indexation et sa répartition entre les deux aéroports annoncés par le gouvernement ne sont pas garantis**. En effet, le gouvernement a choisi de ne pas créer de nouvelle taxe pour alimenter les fonds de compensation des nuisances aéroportuaires. La contrepartie de ce choix, et donc de l'option pour une contribution volontaire d'ADP, est que le conseil d'administration de l'établissement public restera souverain, comme il le doit, pour décider chaque année du montant de sa contribution aux deux fonds.

Votre rapporteur général considère que la décision du gouvernement de ne pas créer de nouvelle taxe est raisonnable et que, par conséquent, il n'est pas possible de prévoir dans la loi le montant et l'indexation de la contribution d'ADP. Il observe cependant que ce vide ne permettra pas aux élus locaux

d'être en mesure de prévoir à l'avance quelle sera l'évolution des ressources des deux fonds, et empêchera la réalisation de simulations fiables.

En revanche, votre rapporteur général considère que l'inscription dans la loi de la clef de répartition entre le fonds de Roissy et celui d'Orly du montant de la contribution d'ADP n'empiéterait pas sur les compétences du conseil d'administration, dès lors que celui-ci aurait décidé souverainement le principe d'une contribution.

Enfin, il apparaît que **les modalités comptables de l'affectation de la contribution d'ADP aux deux fonds ne sont pas précisées** dans la rédaction actuelle du présent article. L'hypothèse de fonds de concours semble réaliste. Pourtant, les fonds de concours doivent être rattachés au budget de l'Etat. Or, les fonds de compensation des nuisances aéroportuaires, dont on peut supposer qu'ils prendront la même forme juridique que les FDPTP, seront, au sein de la comptabilité de l'Etat, des comptes de classe 4, qui n'entrent pas dans le champ du budget de l'Etat.

En outre, les fonds de concours ne peuvent être affectés qu'à des comptes de classe 6 ou 7. Par conséquent, **la possibilité d'affecter les contributions d'ADP aux fonds de compensation semble donc pour le moins incertaine.**

Dans ces conditions, afin de garantir à ces fonds toutes les chances d'exister réellement un jour, il pourrait être utile de renvoyer à un décret leurs conditions de mise en place.

II. LES CONSÉQUENCES DU DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES CONSÉQUENCES POUR L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC AÉROPORTS DE PARIS

La contribution d'ADP aux deux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires est une contribution volontaire, dont le montant est déterminé souverainement par son conseil d'administration. On peut donc considérer que le conseil d'administration ne décidera pas de contribuer dans des proportions de nature à mettre en péril l'équilibre financier de l'établissement public.

Néanmoins, votre rapporteur général observe que les recettes d'ADP proviennent soit du produit de redevances pour services rendus acquittées par les compagnies aériennes, soit de l'emprunt. Par conséquent, le financement

de la contribution d'ADP ne pourra aboutir qu'à accroître son endettement. Il est en effet exclu de majorer le montant des redevances pour des motifs juridiques, le tarif des redevances devant être établi en fonction des seuls coûts des services rendus aux compagnies aériennes. **Le dispositif proposé est donc susceptible de provoquer de nombreux contentieux dont les redevances de navigation aérienne affectées au budget annexe de l'aviation civile ont montré le caractère répétitif. Il est dans ces conditions à craindre que le bilan d'ADP, entreprise qui est exposée à la concurrence, ne soit dégradé par la disposition ici proposée.**

Par ailleurs, dans le dispositif actuel, rien ne garantit que la contribution d'ADP aux deux fonds de compensation ne se traduira pas par une réduction à due concurrence du montant des dépenses consacrés actuellement par ADP à l'amélioration de l'environnement et de la qualité de vie des riverains. En effet, parmi ces dépenses, seules celles qui résultent des dispositions des lois sur l'eau et sur le bruit sont obligatoires.

Enfin, force est de constater que le dispositif proposé, en prévoyant des critères d'attributions automatiques des crédits des fonds de compensation (en fonction de la population et du potentiel fiscal) aboutit à **rompre le lien entre ADP et, d'une part, les riverains et, d'autre part, les collectivités locales**. A cet égard, la proposition du « rapport Lachenaud », qui préconisait la mise en place d'un fonds géré par un comité auquel il serait revenu d'attribuer des subventions à des projets, permettait d'améliorer le dialogue entre les différentes parties, alors que le dispositif proposé porte en germe sa dégradation.

B. LES CONSEQUENCES SUR LES FDPTP

1. Les conséquences sur le FDPTP de Roissy

Aujourd'hui, le FDPTP de Roissy reverse aux établissements publics de coopération intercommunale 45 % du montant de l'écrêtement sur leurs bases de taxe professionnelle. Parmi le solde des crédits disponibles, 60 % sont versés aux communes défavorisées et 40 % aux communes concernées.

Au sein des crédits des communes concernées, 30 % sont réservés aux communes victimes des nuisances et 70 % aux communes éligibles au FDPTP au titre des salariés.

La mise en oeuvre du dispositif proposé par le présent article ne devrait pas remettre en cause les montant versés aux différentes communes par le FDPTP. En effet, en premier lieu, la pondération déjà importante (30 %) des crédits consacrés aux communes victimes de nuisances, comprises dans le

périmètre du plan de gêne sonore, conduit à réduire de seulement 10 % (de 70 % à 60 %) la part des crédits consacrés aux communes éligibles au titre des salariés.

Par ailleurs, la réduction de 45 % à 30 % du montant du prélèvement forfaitaire au profit des établissements public de coopération intercommunale permet d'augmenter le montant des crédits à répartir entre les communes défavorisées et les communes concernées. Par conséquent, pour les communes concernées au titre des salariés, le bénéfice de 60 % d'une enveloppe majorée peut conduire à des attributions supérieures à leur montant actuel, qui représente 70% d'une enveloppe plus réduite.

Au total, à Roissy, les communes qui devraient « perdre » du fait de la réforme sont les communes membres des établissements public de coopération intercommunale, dès lors qu'elles ne seraient pas comprises dans le plan de gêne sonore. Les communes comprises dans le PGS seront gagnantes puisque les crédits qui leur seront consacrés par le FDPTP augmenteront de 10 %. Elles bénéficieront par ailleurs de la contribution d'ADP. De plus, certaines d'entre elles sont également éligibles au titre des salariés.

S'agissant des communes éligibles au FDPTP au titre des salariés et qui ne sont pas comprises dans le plan de gêne sonore, soit 31 communes de l'Oise, 8 communes des Yvelines, 8 communes du Val d'Oise, 5 communes de Seine-Saint-Denis et 39 communes de Seine-et-Marne, elles devraient également être « gagnantes » puisqu'elles bénéficieront d'une enveloppe majorée du fait de la réduction du prélèvement au profit des établissements public de coopération intercommunale.

Les conséquences sur les communes défavorisées éligibles au FDPTP ne sont pas connues car l'administration ne dispose pas de la liste de ces communes. Toutefois, généralement, les commissions interdépartementales déterminent la liste des communes défavorisées éligibles au FDPTP dans chaque département au prorata du nombre de communes concernées. L'impact sur les communes défavorisées ne devrait donc pas être très différent de l'impact sur les communes concernées, d'autant plus que le dispositif proposé par le présent article ne modifie pas le montant des crédits qui leur sont consacrés par le FDPTP.

2. Les conséquences sur le FDPTP alimenté par l'écêtement d'Orly

Les conséquences du dispositif proposé par le présent article sur le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle de l'Essonne et du Val-de-Marne sont moins claires que pour le FDPTP de Roissy.

En effet, aujourd'hui, les ressources du FDPTP sont partagées à hauteur de 60 % pour les communes défavorisées et 40 % pour les communes concernées.

Au sein des communes concernées, seuls 3 % des crédits sont réservés aux communes victimes de nuisances (en réalité, une seule commune est éligible à ce titre). Par conséquent, le passage de 3 % à 40 %, comme le prévoit le présent article, se traduira par une réduction importante des ressources destinées aux communes concernées au titre des salariés.

Pour les communes concernées au titre des salariées et situées dans les limites du plan de gêne sonore, la perte sera compensée par le versement des attributions du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires. Il existe 9 communes dans ce cas dans l'Essonne et 3 dans le Val-de-Marne.

Pour les communes qui comptent des habitants dans le périmètre du plan de gêne sonore et qui ne sont pas éligibles au FDPTP au titre des salariés, le dispositif proposé se traduira forcément par un gain.

En revanche, **pour les communes éligibles au titre des salariés et qui n'appartiennent pas au plan de gêne sonore, la perte risque d'être importante**, même si elle n'a pas été évaluée. La précipitation dans laquelle a été élaboré le dispositif proposé par le présent article n'a en effet pas permis de réaliser des simulations. Il existe 14 communes dans ce cas dans l'Essonne et 2 en Seine-et-Marne.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver son vote sur cet article.

ARTICLE 21 octies (nouveau)

Doublement du plafond de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais

Commentaire : le présent article a pour objet de doubler le montant du plafond fixé pour la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais, afin de le porter de 30 millions de francs à 60 millions de francs.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

L'article 1609 A du code général des impôts institue, à compter de 1992, une taxe spéciale d'équipement destinée à permettre à l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais de financer les acquisitions foncières auxquelles il procède dans le cadre des opérations d'aménagement, notamment la reconversion des friches industrielles et de leurs abords, qui lui sont confiées.

Le montant de la taxe est réparti, dans les conditions définies au II de l'article 1636 B *octies* et à l'article 1636 C, entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public.

Le présent article, issu d'un amendement de notre collègue député, Dominique Baert, a pour objet de doubler le montant du plafond fixé pour la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais, afin de le porter de 30 millions de francs à 60 millions de francs.

II. UNE REVALORISATION QUI S'INSCRIT DANS LA PERSPECTIVE DU PROCHAIN CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION

L'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais a été créé en 1990 pour assurer une double mission :

- la requalification des friches industrielles à l'aide des crédits du contrat de plan Etat/région et de fonds européens ;

- l'intervention foncière, grâce à la levée et à l'utilisation de la taxe spéciale d'équipement perçue pour un montant de 30 millions de francs par an dans le cadre d'un programme pluriannuel d'interventions foncières (1996-2000).

A proximité de la fin du programme pluriannuel d'interventions foncières et à la veille de la mise en œuvre d'un nouveau contrat de plan, s'est posée la question de l'adéquation des moyens d'intervention foncière de l'établissement aux missions qui lui sont confiées.

Par un courrier du 7 juillet 1999, M. Michel Delebarre, président du conseil d'administration de l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais a saisi le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de son souhait de voir porté à 60 millions de francs le plafond de la taxe spéciale d'équipement à compter de l'année 2000.

La mesure est justifiée par le ministère de l'équipement, des transports et du logement par plusieurs éléments :

1) Développer l'action foncière. L'établissement foncier a contribué, depuis sa création, à la requalification des friches industrielles présentes sur le territoire du Nord-Pas-de-Calais. Parallèlement à cette intervention, les élus locaux souhaiteraient développer la mobilisation des moyens de l'établissement en tant qu'opérateur foncier sur quelques grands projets d'envergure régionale, voire nationale.

2) Initier une action foncière nouvelle au service de la mixité sociale et urbaine sur des sites à enjeux national et régional, en articulation avec le volet régional du contrat de plan.

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement estime que *« le déploiement d'une offre foncière urbaine renouvelée constitue une opportunité pour agir sur la mixité sociale et la mixité des usages du sol urbain »*. Il rappelle que *« depuis 1997, l'établissement s'est engagé auprès des acteurs du GPU de Roubaix-Tourcoing pour mettre en œuvre des stratégies et des interventions foncières au service de ces politiques »*.

3) Initier une action foncière nouvelle au service de la mixité sociale et urbaine sur des sites prioritaires pour les collectivités territoriales, en articulation avec le volet territorial des contrats de plan.

Le ministère note qu'aux opérations ponctuelles se substituent des stratégies d'intervention foncière, concernant des secteurs géographiques plus importants, dans le cadre de démarches de projet urbain.

Les exemples cités sont l'opération centre-ville d'Anzin dans le Valenciennois, la restructuration du quartier de la gare à Aulnoye-Aymeris dans la vallée de Sambre, du quartier industriel de Blangy à Saint-Laurent-Blangy dans l'agglomération arrageoise, l'opération du canal de Bourbourg à Coudekerque-Branche, et l'opération en centre-ville de Bruay-la-Buissière.

La réalisation du programme d'intervention pour les agglomérations et territoires du Nord-Pas-de-Calais conduirait à mobiliser un investissement total de l'ordre de 400 à 800 millions de francs sur la durée du contrat de plan 2000-2006.

III. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA MONTEE EN CHARGE DE LA TAXE SPÉCIALE D'ÉQUIPEMENT ET LES HYPOTHÈSES À MOYEN TERME

Depuis 1996, la taxe spéciale d'équipement a été consommée de la manière suivante :

- 1,8 million de francs en 1996
- 3,3 millions de francs en 1997,
- 23,3 millions de francs en 1998,
- 43,7 millions de francs en 1999.

- 66 millions de francs prévus en 2000 compte tenu des engagements pris (plate-forme multimodale de Dourges).

On constate donc une montée en charge de l'intervention de l'établissement public foncier.

Selon le ministère de l'équipement, des transports et du logement, le maintien sur la période 2000-2006 de ce niveau d'intervention conduirait à une consommation totale de près de 485 millions de francs.

Compte tenu des dispositions actuelles adoptées en matière de durée de portage (5 ans maximum) et des modalités de cession des biens aux collectivités locales (étalement des remboursements), les produits de cession ne sont attendus qu'à partir de 2004 et pour un montant, sur la période 2004-2006, qui devrait se situer autour de 65 millions de francs.

Le maintien du prélèvement de la taxe à hauteur de 30 millions de francs permettrait seulement de recueillir, sur la période 2000-2006,

210 millions de francs, soit une capacité totale d'intervention de l'ordre de 275 millions de francs, ce qui est insuffisant.

Le doublement de la taxe devrait rapporter 420 millions de francs, ce qui porterait la capacité totale d'intervention de l'établissement sur la période à 485 millions de francs et permettrait de faire face aux engagements.

En outre, dans certains bassins industriels, les besoins de portage foncier iront au delà des cinq années adoptées dans le programme 1996-2000. Il en résultera un allégement des délais de retour sur cessions qui sera difficilement compatible sur le long terme avec le maintien d'une taxe de 30 millions de francs par an.

**Action foncière assise sur la taxe spéciale d'équipement : réalisations et prévisions
sur la période 1996-2003**

	Programme pluriannuel d'intervention foncière 1996-2000					Prévisions					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Action foncière contractualisée											
annuelle	-	49.550	52.215	67.230	40.000	40.000	80.000	80.000	60.000	60.000	40.000
cumulée	-	49.550	101.765	168.995	208.995	248.995	328.995	408.995	468.995	528.995	568.995
Action foncière réalisée	-										
annuelle	-	713	20.885	40.152	62.392	63.392	64.792	65.992	67.025.320	67.782	68.236
cumulée		713	21.598	61.750	124.143	187.735	252.528	318.520	385.545	453.327	521.563
Consommation de fonctionnement											
annuelle	1.800	2.624	2.494	3.600	3.611	3.622	4.012	4.024	4.036	4.048	4.060
cumulée	1.800	4.424	6.918	10.518	14.129	17.750	21.762	25.786	29.823	33.871	37.931
Consommation totale de la TSE											
annuelle	1.800	3.337	23.379	43.752	66.003	67.214	68.804	70.016	71.061	71.830	72.296
cumulée	1.800	5.137	28.516	72.268	138.272	205.486	274.290	344.306	415.368	487.198	559.495
Produit de la TSE											
annuel	30.000	30.000	30.000	30.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
cumulé	30.000	60.000	90.000	120.000	180.000	240.000	300.000	360.000	420.000	400.000	540.000
Produit des cessions											
annuel									8.354	22.165	37.300
cumulé									6.266	28.431	65.731

Quelques éléments de comparaison avec la Lorraine (EPML), la Normandie (EPBS) et la région stéphanoise (EPORA) : la taxe spéciale d'équipement en 1998

Etablissement	Population concernée	Plafond en millions de francs	Prélèvement en millions de francs	Poids dans la fiscalité directe locale	Poids en F/habitant
EPF Nord-Pas-de-Calais	3.990.000	30	30	0,13 %	7,51
EPML	1.200.000	60	50	0,70 %	50,00
EPBS	1.750.000	45	40	0,36 %	25,71
EPORA ⁽¹⁾	886.000	30	30	0,64 %	33,86

(1) référence chiffres année 1998, la taxe spéciale d'équipement ne sera prélevée qu'en 2002

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission constate que le doublement de la taxe prélevée au profit de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais, bien que de nature à alourdir la fiscalité locale, répond aux besoins d'intervention de l'établissement tels qu'estimés dans l'échéancier qui lui a été soumis.

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

ARTICLE 21 nonies (nouveau)

**Répartition des crédits des fonds départementaux de péréquation
de la taxe professionnelle**

Commentaire : le présent article vise à modifier la clef de répartition des crédits des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, au détriment des communes dite « concernées » et à l'avantage des communes dites « défavorisées ».

La rédaction actuelle du 2° du II de l'article 1648 A du code général des impôts prévoit que les conseils généraux ou, le cas échéant, les commissions interdépartementales qui gèrent les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) doivent répartir les sommes provenant de l'écrêtement des bases des communes et des structures intercommunales entre :

- les communes et les groupements « défavorisés » par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges ;

- les communes et les groupements « concernés », situés à proximité de l'établissement exceptionnel et qui subissent « *un préjudice ou une charge quelconque et en particulier lorsqu'une partie des salariés de cet établissement y réside* ».

Chacune de ces deux catégories doit recevoir au moins 40 % des crédits du FDPTP. La marge de manoeuvre des conseils généraux est donc limitée à 20 %.

Notre collègue député Gérard Fuchs, dans son rapport intitulé Renforcer la péréquation de la taxe professionnelle¹, critique ce dispositif et propose de « *relever le plancher d'attribution aux communes défavorisées et, corrélativement, de diminuer le plafond applicable aux communes concernées.* » Il estime cependant que, « *compte tenu des charges réellement occasionnées par l'installation d'un établissement exceptionnel, il est raisonnable de n'envisager une telle modification des seuils qu'après quelques années, afin de ne pas causer un préjudice aux communes concernées.* »

Le présent article, issu d'un amendement présenté par M. Fuchs, propose de mettre en œuvre ces préconisations en prévoyant que la clef de répartition actuelle ne s'applique que pendant les neuf premières années au

¹ Assemblée nationale, onzième législature, rapport n° 1779.

cours desquelles l'établissement exceptionnel entraîne l'écrêtement des bases de la commune ou du groupement. Au delà de cette période, il est considéré que les communes et les groupements « concernés » ont pu réaliser et amortir les investissements nécessaires à la réduction du préjudice et des charges occasionnés par la présence de l'établissement exceptionnel.

Le dispositif proposé consiste à limiter à 20 % au lieu de 40 % le plancher d'attribution aux communes ou aux groupements « concernés », sauf lorsqu'ils ont contracté des emprunts destinés à financer les dépenses d'investissement liées à l'implantation de l'établissement. Dans ce cas, la clef actuelle est maintenue tant que le remboursement des emprunts n'est pas achevé. Symétriquement, le plancher d'attribution aux communes et aux groupements « défavorisés » est porté de 40 % à 60 %. La marge de manoeuvre des conseils généraux reste donc de 20 %.

Le dispositif proposé est inspiré par la volonté d'accroître la péréquation en faveur des communes et des groupements les plus défavorisés. Il souffre cependant de plusieurs inconvénients :

- il est contradictoire avec les dispositions de l'article 21 *septies* du présent projet de loi, relatif à la péréquation en faveur des communes de la région Ile-de-France situées à proximité des aéroports de Roissy et d'Orly. En effet, l'abaissement à 20 % du plancher des attributions en faveur des communes concernées réduirait les ressources consacrées aux communes victimes des nuisances sonores occasionnées par les avions ;

- la période de neuf années prévue par le présent article peut certes permettre aux communes concernées au titre de la présence sur leur territoire de salariés des établissements exceptionnels de réaliser les investissements nécessaires à leur accueil et à leur acheminement en direction de leur lieu de travail. En revanche, ce délai ne fait pas disparaître les nuisances occasionnées par l'existence de l'établissement exceptionnel (qui peut être un aéroport, mais également une centrale nucléaire ou une usine de grande taille), telles que le bruit, la poussière ou la pollution. Par conséquent, il n'est pas forcément pertinent de pénaliser les communes concernées et de réduire les ressources qu'elles consacrent à l'amélioration de l'environnement.

En tout état de cause, une telle réforme ne saurait entrer en vigueur sans concertation préalable.

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

ARTICLE 21 decies (nouveau)

Versements des FDPTP aux établissements publics de coopération intercommunale faisant l'objet d'un écrêtement

Commentaire : le présent article a pour objet d'aligner le régime de reversement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle ou à taxe professionnelle de zone créés avant le 31 décembre 1992 sur celui des groupements de même nature créés après cette date.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) soumis à l'écrêtement au profit d'un fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) bénéficient d'un reversement prioritaire par le conseil d'une fraction des sommes écrêtées.

Cette fraction varie selon le régime fiscal ou la date de création des EPCI :

- les EPCI à taxe professionnelle unique bénéficient d'un reversement dont le montant représente entre 20 % à 40 % du produit écrêté ;

- les EPCI à fiscalité additionnelle ou faisant application de la taxe professionnelle de zone créés avant le 31 décembre 1992 bénéficient d'une somme comprise entre les deux tiers et les trois quarts du produit écrêté ;

- les EPCI à fiscalité additionnelle ou faisant application de la taxe professionnelle de zone créés après le 31 décembre 1992 bénéficient d'une somme comprise entre 30% et 60 % du produit écrêté.

Le présent article propose d'harmoniser le régime applicable aux EPCI à fiscalité additionnelle ou faisant application de la taxe professionnelle de zone sur la fourchette 30 %-60%.

Le gouvernement avait déjà fait cette proposition dans le cadre du projet de loi qui est devenu la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

La commission mixte paritaire avait suivi le Sénat sur ce point en ne retenant pas la modification proposée par le gouvernement. Cette modification

ne semble en effet pas souhaitable car les EPCI créés avant le 31 décembre 1992 qui font l'objet d'un écrêtement sont principalement des districts ruraux.

Or, comme l'écrivait dans son rapport notre collègue Michel Mercier, rapporteur pour avis du projet de loi pour votre commission des finances, « *en milieu rural, lorsque les bases fiscales autres que celles de l'établissement à l'origine de l'écrêtement sont faibles, les sommes reversées aux groupements écrêtés par le FDPTP comptent pour une part très importante dans les recettes de ces groupements, qui ont souvent fait des efforts d'investissement pour attirer l'« établissement exceptionnel ». Par conséquent, cette disposition pourrait avoir un impact négatif sur les ressources de ces groupements.* »

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

ARTICLE 21 undecies (nouveau)

**Attribution d'une partie des ressources des FDPTP au
fonds national de péréquation**

Commentaire : le présent article vise à geler le montant des ressources des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle à leur niveau de 2000 et à reverser les recettes supplémentaires au fonds national de péréquation.

Le présent article est une conséquence de l'article 21 *duodecies*, qui modifie le mode de calcul de l'écrêtement des taxes des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en prévoyant que les communes et les EPCI dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à trois fois la moyenne nationale sont soumises à écrêtement.

Dans le droit actuel, seules les communes et les EPCI sur le territoire desquels est installé un établissement exceptionnel dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à deux fois la moyenne nationale sont écrêtés. L'écrêtement de la commune ou du groupement est donc calculé à partir des bases du groupement et non des bases totales de la commune.

Les promoteurs de ce dispositif en attendent une augmentation du produit total de l'écrêtement, qui s'élevait en 1997 à 3,2 milliards de francs.

L'objet du présent article est d'affecter cette augmentation du produit total de l'écrêtement non pas aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), mais au fonds national de péréquation (FNP), dont les attributions sont versées aux petites communes rurales.

Le dispositif proposé est le suivant :

- les ressources des FDPTP sont gelées à leur niveau de 2000 ;
- si, les années suivantes, le montant de l'écrêtement à leur profit augmente, ces recettes supplémentaires sont affectées au FNP.

L'idée qui sous-tend cet amendement est que la péréquation est plus efficace à l'échelle nationale qu'à l'échelle départementale, d'autant plus que

certains départements dans lesquels les besoins en matière de péréquation existent ne gèrent pas de fonds départemental.

De plus, les ressources du FNP, qui constitue l'instrument le plus efficace de péréquation en faveur des très petites communes, ne sont pas garanties pour les années à venir, notamment du fait de la multiplication des dépenses nouvelles imposées au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), dont le solde constitue la principale ressource du FNP.

Le dispositif proposé par le présent article repose donc sur une idée intéressante. Cependant, il n'est pas concevable de procéder à une telle réforme sans procéder à la consultation des différentes parties, notamment des conseils généraux qui gèrent les FDPTP. A ce sujet, il serait utile que le comité des finances locales puisse débattre de la question des FDPTP.

Le présent article propose d'inscrire dans la loi de finances rectificative pour 1999 un dispositif qui n'a vocation à s'appliquer qu'à compter de 2001. Votre rapporteur général considère qu'il serait préférable de consacrer l'année 2000 à la réflexion sur l'avenir des FDPTP, avant de les réformer dans le cadre de la loi de finances pour 2001.

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

ARTICLE 21 duodecies (nouveau)

Mode de calcul de l'écèlement des bases de taxe professionnelle

Commentaire : le présent article vise à remplacer l'écèlement des bases de taxe professionnelle des communes sur le territoire desquelles se trouve un établissement exceptionnel par un écèlement de toutes les communes dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à trois fois la moyenne des bases de taxe professionnelle constatées au niveau national.

Le présent article a été adopté à l'initiative de notre collègue député M. Gérard Fuchs, auteur d'un rapport intitulé Renforcer la péréquation de la taxe professionnelle¹.

Le dispositif proposé s'inspire des préconisations formulées par ce rapport. M. Fuchs considère en effet qu'il « *serait plus juste que l'écèlement d'une commune possédant un établissement exceptionnel porte sur la totalité des bases de la communes et non sur celles du seul établissement : ainsi, les communes « pauvres » (par rapport au seuil d'écèlement) paieraient moins que dans le système actuel et les communes « riches » davantage.* »

Il ajoute qu' « *on pourrait même considérer que l'utilisation du seuil d'écèlement devrait s'appliquer pour toutes les communes avec ou sans établissement exceptionnel, ce qui peut alors poser le problème du niveau du seuil.* »

Ces propositions résultent d'un constat : les ressources consacrées à la péréquation en faveur des collectivités locales sont faibles (moins de vingt milliards de francs) et les écarts de richesse fiscale entre collectivités sont élevés, particulièrement en matière de taxe professionnelle. Les bases par habitant au titre de cet impôt sont parfois quarante fois plus élevées dans une commune que dans une autre.

Le mode d'alimentation actuel des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ne permet pas de résorber ces inégalités puisque les recettes des fonds ne s'élèvent qu'à 3,2 milliards de francs, soit 2,2 % du produit total de la taxe professionnelle.

¹ *Assemblée nationale, onzième législature, rapport d'information n° 1779.*

La réponse proposée par le présent article comporte deux volets :

- l'écêtement serait appliqué à toutes les communes et à tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (à l'exception des EPCI à taxe professionnelle unique) et plus seulement aux communes et EPCI sur le territoire desquels est implanté un établissement exceptionnel, c'est-à-dire un établissement dont les bases d'imposition par habitant excèdent deux fois la moyenne nationale des bases par habitant ;

- en contrepartie de cet élargissement du nombre de communes et d'EPCI potentiellement écêtés, il est proposé de relever le seuil d'écêtement de deux fois la moyenne nationale à trois fois la moyenne nationale.

Le dispositif issu de l'Assemblée nationale présente un avantage : il permet d'ouvrir le débat sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. En effet, lors des débats parlementaires sur le projet de loi qui est devenu la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, toutes les propositions tendant à modifier de manière substantielle le fonctionnement des FDPTP ont été écartées et renvoyées à la prochaine réforme des fonds. Cette réforme était présentée comme certaine et devait s'inscrire dans le prolongement des conclusions du rapport que le gouvernement, en application des dispositions de l'article 100 de la loi de finances pour 1999, devait remettre au Parlement avant le 1^{er} octobre 1999. Ce rapport n'a été transmis aux assemblées qu'au début du mois de décembre 1999, après la première lecture du projet de loi de finances pour 2000 par les deux assemblées.

Cependant, le texte adopté par l'Assemblée nationale présente plusieurs inconvénients :

- il a été élaboré et adopté dans la précipitation, si bien que les simulations nécessaires n'ont pas pu être réalisées, ou du moins transmises à votre commission des finances. Par exemple, il n'est pas certain que beaucoup d'EPCI aient des bases de taxe professionnelle par habitant supérieures à 3 fois la moyenne nationale. L'écêtement des EPCI pourrait donc disparaître, réduisant ainsi les ressources des FDPTP que le dispositif cherche pourtant théoriquement à augmenter ;

- il n'a pas été élaboré dans la concertation. Le système des FDPTP est extrêmement sensible localement, comme en témoigne la longueur des débats parlementaires sur ce sujet lors des débats relatifs au projet de loi qui est devenue la loi du 12 juillet 1999. Par conséquent, il n'est pas souhaitable

de réformer totalement, au détour d'une loi de finances rectificative, le régime d'alimentation des fonds sans consultation préalable des différentes parties.

Le présent article prévoit que le nouveau régime n'a vocation à s'appliquer qu'à compter de 2001. Il serait préférable de consacrer l'année 2000 à discuter de la future réforme, puis de l'inscrire dans la loi de finances pour 2001 ;

- le dispositif proposé est incomplet et, de ce fait, bancal. En effet, la suppression de la référence aux établissements exceptionnels aurait du s'accompagner d'une réforme du mode de répartition des crédits des fonds par les conseils généraux.

Aujourd'hui, la répartition des fonds est effectuée par les conseils généraux établissement par établissement. Ce système est nécessaire puisque l'article 1648 A du code général des impôts prévoit que les fonds bénéficient à la fois aux communes dite « concernées », c'est-à-dire celles qui accueillent des salariés des établissements exceptionnels ou pour lesquelles la présence de l'établissement est source de nuisance (bruit, pollution, etc.) et, d'autre part, aux communes défavorisées situées dans l'aire de « couverture géographique » du fonds.

Le statut de commune concernée, qui détermine la « couverture » d'un fonds, est donc lié à l'existence d'un établissement exceptionnel donné. Si la référence aux établissements exceptionnels était supprimée, il ne serait plus possible de déterminer les communes susceptibles de recevoir des attributions d'un FDPTP.

En outre, l'écrêtement de toutes les communes dont les bases par habitant sont trois fois supérieures à la moyenne nationale conduira à écrêter des communes qui ne relèvent actuellement d'aucun FDPTP. Or, le dispositif proposé ne précise pas à quel fonds départemental seront affectés ces crédits¹.

Au total, le dispositif proposé doit servir de point de départ pour les travaux du groupe de travail dont le gouvernement a annoncé la création, mais ne peut être adopté en l'état.

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

¹ Par cohérence avec les dispositions de l'article 21 undecies, il aurait par exemple pu être envisagé que le produit de l'écrêtement de ces communes et EPCI soit directement affecté au fonds national de péréquation.

ARTICLE 21 terdecies (nouveau)

Plafonnement des baisses de taxe professionnelle

Commentaire : le présent article a pour but de plafonner la baisse de produit de taxe professionnelle des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui deviendraient soumis à l'écèlement à compter de 2001.

L'article 21 *duodecies* du présent projet de loi modifie le mode de calcul de l'écèlement au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) en prévoyant que l'ensemble des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à **trois fois** la moyenne nationale est écèlement.

Dans le droit actuel, seules les communes et les EPCI sur le territoire desquels est installé un **établissement exceptionnel** dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à **deux fois** la moyenne nationale sont écèles. L'écèlement de la commune ou du groupement est donc calculé à partir des bases du groupement et non des bases totales de la commune.

Le nouveau dispositif conduirait à ne plus écèlement, ou à écèlement moins, certaines communes et certains groupements mais, dans le même temps, d'autres communes et d'autres EPCI deviendraient soumis à l'écèlement.

Afin de lisser l'impact de ce dispositif pour ces communes et ces EPCI, le présent article prévoit que la diminution du produit de taxe professionnelle qui résulterait de la mise en place de l'écèlement fait l'objet d'un plafonnement de 20 % la première année, 40 % la deuxième année, 60 % la troisième année et 80 % la quatrième année.

Ce lissage serait indispensable si l'article 21 *duodecies* du présent projet de loi devait entrer en vigueur. Cependant, votre rapporteur général considère que l'adoption de cet article dans le cadre du présent projet de loi serait prématurée. Par cohérence, il convient donc de préconiser la suppression du présent article.

En tout état de cause, la rédaction actuelle du présent article mériterait d'être revue. En effet, la rédaction qu'il propose pour un nouvel article 1648 AA du code général des impôts dispose que « *pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui, à la suite de l'application de la loi de finances pour 2001, enregistrent une baisse de leur taxe professionnelle* », cette baisse fait l'objet d'un plafonnement. Cette rédaction semble trop vague, car la loi de finances pour 2001 pourrait comporter plusieurs dispositions de nature à réduire le montant du produit de la taxe professionnelle des communes et des EPCI.

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

ARTICLE 21 quaterdecies (nouveau)

**Déclarations électroniques d'impôt sur les sociétés et télèglement
de la taxe sur la valeur ajoutée.**

Commentaire : le présent article vise à instaurer pour certains contribuables une contrainte de dématérialisation de certaines obligations fiscales.

**I. L'INSTAURATION D'OBLIGATIONS DE DÉMATÉRIALISATION DE
CERTAINES OPÉRATIONS FISCALES**

A. DES OBLIGATIONS DE DÉCLARATION PAR VOIE ÉLECTRONIQUE

Le I de l'article propose d'obliger les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxe réalisé lors de l'exercice précédent excède 100 millions de francs à souscrire par voie électronique leurs déclarations :

- d'impôt sur les sociétés relatives aux exercices clos à compter du 31 décembre 2000 ;
- de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à compter du 1^{er} mai 2001.

Le manquement à ces obligations serait sanctionné par l'application d'une majoration de 0,2 % du montant des droits dont la déclaration serait déposée suivant un autre procédé.

B. UNE OBLIGATION DE TÉLÉRÈGLEMENT

Le II de l'article propose d'obliger les entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé au cours de l'exercice précédent excède 100 millions de francs à acquitter leurs cotisations de TVA par voie de télèglement.

Le non-respect de cette obligation serait également sanctionné par l'application d'une majoration de 0,2 % du montant des sommes dont le versement serait effectué selon un autre mode de paiement.

II. UNE MESURE DESTINÉE A RÉDUIRE LES COÛTS D'ADMINISTRATION DE L'IMPÔT QUI FAIT PESER UNE CONTRAINTE EXCESSIVE SUR LES CONTRIBUABLES

A. UNE MESURE DESTINÉE A RÉDUIRE LES COÛTS D'ADMINISTRATION DE L'IMPÔT

Le rapport de la « mission Lépine » consacré aux coûts comparés d'administration de l'impôt a mis en évidence le niveau relativement élevé du coût d'intervention des administrations fiscales françaises.

Les facteurs explicatifs de cette contre-performance sont multiples mais, parmi eux, l'insuffisante dématérialisation des procédures fiscales apparaît comme une cause de renchérissement des coûts.

Elle vient cependant loin derrière la superposition des administrations fiscales qui constitue l'obstacle le plus important dans la voie d'une recherche de gains d'efficacité.

En outre, la direction générale des impôts (DGI) a conclu avec la direction du budget un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2000-2002 où sont, en particulier, décrites les conditions des gains d'efficacité auxquels s'engage la DGI. Parmi celles-ci, figure la poursuite de la dématérialisation dans le domaine fiscal et, notamment, le développement des échanges extérieurs par téléprocédure.

Le transfert de données fiscales et comptables via la procédure TDFC¹ est d'ores et déjà mis en œuvre.

Cette procédure permet aux entreprises de transmettre leur déclaration de résultat à la direction générale des impôts par voie informatique.

Elle s'adresse aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, aux bénéficiaires industriels et commerciaux, aux bénéficiaires agricoles et aux bénéficiaires non commerciaux (régime réel d'imposition).

Les opérations techniques sont assurées par des prestataires de services habilités par la direction générale des Impôts : les organismes relais.

En 1998, plus de 480.000 entreprises ont adhéré à TDFC.

Il serait évidemment intéressant d'obtenir des précisions sur les gains d'efficacité associés à la mesure proposée par le présent article ici examiné qui

¹ « Transfert des données fiscales et comptables »

est à la fois plus étendue - elle concerne les obligations déclaratives de l'impôt sur les sociétés et de la TVA et de paiement de cette dernière taxe - et moins large que la procédure TDFC qui concerne aussi les bénéficiaires des entreprises personnelles.

B. UNE CONTRAINTE EXCESSIVE IMPOSÉE AUX CONTRIBUABLES

Etant observé que les seuils de chiffres d'affaires à partir desquels seraient déclenchées les obligations nouvellement instituées sont tels qu'un grand nombre d'entreprises serait concerné, il y a lieu de mettre en évidence le caractère autoritaire d'une démarche qui n'est pas de nature à atténuer chez les usagers l'impression d'une administration fiscale tatillonne et excessivement exigeante.

L'on peut surtout s'interroger sur l'état de préparation des contribuables concernés par cette mesure compte tenu du niveau d'équipement des entreprises françaises en matière informatique, qui reste variable.

Si le développement de cet équipement est probablement souhaitable, l'on ne peut raisonnablement pas accepter une mesure qui pénaliserait fiscalement les entreprises ne disposant pas des applications informatiques correspondantes ou qui les contraindrait à recourir à des intermédiaires.

Il convient donc d'amender le présent article afin de préserver ces entreprises.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 21 quaterdecies

Rapport au Parlement sur les activités de la Direction générale des impôts

Commentaire : le présent article additionnel vise à demander la production d'une annexe au projet de la loi de finances de l'année faisant connaître les objectifs précis recherchés dans le cadre de chacune des missions de la direction générale des impôts et les coûts, et leur variation, de chacune de ces missions.

Le ministère de l'économie et des finances développe la pratique des contrats d'objectifs et de moyens. Deux contrats ont déjà été conclus entre la direction générale des impôts et la direction des relations économiques extérieures et la direction du budget.

Ils contiennent un volet « objectifs » avec des indicateurs de performance quantifiés que les services se proposent d'atteindre et un volet « moyens » qui retrace le coût de chaque mission et les gains d'efficacité recherchés. Cet article vise à demander la transmission lors de chaque projet de loi de finances d'une annexe au projet de loi de finances expliquant les objectifs recherchés par la direction générale des impôts et retraçant l'évolution des coûts de chacune de ses missions. Il conviendrait de réfléchir à une extension de cette obligation à l'ensemble des administrations.

Cette démarche devrait permettre d'aboutir à la présentation de vrais rapports d'activité par les ministères.

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

ARTICLE 21 quindecies (nouveau)

Extension du dispositif de sortie des prorogations de délai accordées pour construire les terrains à bâtir

Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre le dispositif de sortie des prorogations du délai accordé pour construire les terrains à bâtir avant le 31 décembre 1993 aux personnes qui, à titre habituel, achètent des immeubles, en vue d'édifier un ou plusieurs bâtiments et de les vendre, en bloc ou par locaux.

I. LE DISPOSITIF EXISTANT

L'exonération de droits d'enregistrement lors de l'acquisition d'un terrain à bâtir est subordonnée à la condition que l'acquéreur s'engage, dans l'acte, à effectuer dans un délai de quatre ans à compter de la date de cet acte les travaux nécessaires selon le cas, pour édifier un immeuble ou un groupe d'immeubles, pour terminer les immeubles inachevés ou pour construire de nouveaux locaux.

Toutefois, en raison de la crise immobilière, des aménagements à ces dispositions avaient été adoptés pour les terrains acquis avant le 31 décembre 1993.

L'article 90 de la loi n°98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a créé un dispositif de sortie de ce mécanisme de prorogations du délai accordé pour construire les terrains à bâtir.

Les professionnels n'ayant pas construit au 31 décembre 1998 et devant, en conséquence, acquitter les droits d'enregistrement dont ils ont été exonérés, avec un droit supplémentaire de 1 % et les intérêts de retard, verront le montant de ces impositions diminuer s'ils peuvent justifier l'exécution des travaux et de la destination des locaux achevés ou construits au-delà du 31 décembre 1998.

La réduction du montant de l'imposition varie en fonction de la date à laquelle les acquéreurs présentent les justifications. Ces réductions s'élèvent respectivement à 75 %, 50 % et 25 % de la somme totale des impositions lorsque les justifications sont produites au plus tard au 31 décembre 2000, 2002 et 2004.

Le II. de l'article 1840 G *ter* a donc pour objet d'inciter les professionnels de l'immobilier ayant acheté des terrains à bâtir exonérés de droits d'enregistrement, mais n'ayant pas construit, à respecter leurs engagements.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le II. de l'article 1840 G *ter* ne vise que les personnes mentionnées aux 1° et 3° du I. de l'article 35, c'est-à-dire :

- les personnes qui, habituellement, achètent en leur nom, en vue de les revendre, des immeubles, des fonds de commerce, des actions ou parts de sociétés immobilières ou qui, habituellement, souscrivent en vue de les revendre, des actions ou parts créées ou émises par les mêmes sociétés, c'est-à-dire les marchands de biens (art 35. I. 1°) ;

- les personnes qui procèdent à la cession d'un terrain divisé en lots destinés à être construits lorsque le terrain a été acquis à cet effet, c'est-à-dire les lotisseurs (art 35. 1 .3°).

Le I. du présent article vise à inclure également dans le champ du dispositif de sortie les personnes qui, à titre habituel, achètent des immeubles, en vue d'édifier un ou plusieurs bâtiments et de les vendre, en bloc ou par locaux, c'est-à-dire les promoteurs constructeurs, visés à l'article 35. 1. 1° bis.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, cette modification a pour objet de répondre aux **conséquences malheureuses d'un décret de codification** ayant scindé les dispositions du 1. 1° de l'article 35 du code général des impôts en deux alinéas (1° et 1° *bis*), sans en tirer les conséquences sur la rédaction de l'article 1840 G *ter*.

La mention au II. du présent article, selon laquelle ces dispositions ont un caractère interprétatif a pour objet de valider, *a posteriori*, la prise en compte des promoteurs-constructeurs dans le champ du dispositif de sortie prévu à l'article 1840 G *ter*.

Le présent article consiste donc en une simple adaptation technique, qui ne change pas la portée de la disposition adoptée dans la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, dans la mesure où le dispositif de « sortie » des prorogations de délais pour les terrains à bâtir devra s'appliquer, en tout état de cause, et sans discrimination, aux bénéficiaires de ces prorogations.

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

ARTICLE 21 sexdecies (nouveau)

Amélioration de la transparence des variations d'impôt en cas de transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique

Commentaire : le présent article a pour objet d'améliorer la transparence des variations des impositions apparaissant sur les avis d'imposition adressés aux contribuables.

L'article L. 253 du livre des procédures fiscales prévoit qu'une notice annexée à l'avis d'imposition adressé aux contribuables « *fait apparaître les éléments des variations des impositions perçues au profit de chaque collectivité locale, groupement de collectivités locales ou organisme concerné* ». Or, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle se transforme en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, la part des impôts versée à l'établissement augmente. Par conséquent, il est souhaitable que la variation des impositions indiquée aux contribuables soit effectuée à structure constante pour la première année suivant la transformation de l'établissement public de coopération intercommunale.

L'application du droit actuel conduirait en effet à faire apparaître une augmentation de l'imposition établie par l'établissement public de coopération intercommunale et une diminution de l'imposition établie par les communes. Or, ces variations seraient uniquement liées à un effet de structure et ne permettraient pas de constater les variations réelles des impositions établies par les communes d'une part, et par les établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part.

Le présent article permet d'assurer une meilleure transparence et une lecture plus juste des variations des impositions locales.

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

ARTICLE 21 septdecies (nouveau)

Compensation de la réforme de la taxe professionnelle des communes membres des groupements sans fiscalité propre qui se transforment en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle

Commentaire : le présent article a pour objet de contraindre les communes à reverser la part de la compensation de la suppression des bases « salaires » de la taxe professionnelle qui revenait auparavant au groupement sans fiscalité propre dont elles étaient membres, à l'établissement de coopération intercommunale issu de sa transformation.

Le D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 prévoit la suppression, étalée sur trois ans, de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle. Les communes perçoivent donc une compensation versée par l'Etat.

Les groupements sans fiscalité propre disposent de ressources issues soit d'une contribution budgétaire, soit d'une contribution fiscalisée, versée par les communes membres. Une partie de la compensation de la suppression des bases « salaires » de la taxe professionnelle versée par l'Etat aux communes s'applique donc, soit aux ressources issues du taux additionnel correspondant à la contribution fiscalisée, soit à la contribution budgétaire reversée au groupement.

Lorsqu'un groupement sans fiscalité propre se transforme en établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle, il apparaît normal que celui-ci puisse percevoir les montants correspondant à la contribution au groupement, dès lors que l'établissement supporte les charges précédemment supportées par le groupement. Dans le cas contraire, l'établissement public de coopération intercommunale pourrait augmenter le taux de ses impositions pour pallier la perte de la compensation dont bénéficiait le groupement.

Le présent article vise donc à préciser que la fraction de la compensation de la suppression des bases salaires de la taxe professionnelle perçue par les communes au titre de sa contribution au groupement sans fiscalité propre, est reversée par les communes membres à l'établissement

public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle issu de ce groupement.

Votre commission considère cependant qu'il convient de laisser le choix de cette mesure à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle. Il convient en effet de permettre de faire correspondre au mieux les ressources et les charges pour les communes comme pour les établissements de coopération intercommunale.

Elle vous propose donc un amendement visant à supprimer le caractère mécanique du reversement, afin de permettre une plus grande souplesse, et la possibilité d'adapter la mesure proposée par le présent article à la diversité des situations locales.

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

II.- AUTRES DISPOSITIONS

ARTICLE 22

Affectation du boni de liquidation du CFO au compte d'affectation spéciale n° 902-17

Commentaire : le présent article a pour objet d'affecter le boni de liquidation du Comité français d'organisation de la Coupe du Monde de football au Fonds national de développement du sport, afin de permettre sa redistribution en faveur du mouvement sportif.

I. LES « BÉNÉFICES » DE L'ORGANISATION DE LA COUPE DU MONDE

A. LE COMITÉ FRANÇAIS D'ORGANISATION

Le Comité français d'organisation (CFO) de la Coupe du Monde de football de 1998 est une association loi de 1901 créée par la Fédération française de football (FFF) le 10 novembre 1992. Présidé par Fernand Sastre et Michel Platini, il réunit, dans ses organes délibérants (bureau, conseil d'administration, assemblée générale), les instances nationales du football, qui sont majoritaires, les représentants de l'Etat et des collectivités locales organisatrices, ainsi que des personnalités qualifiées. Le CFO a pour objet la préparation et l'organisation de la Coupe du Monde, en conformité avec le cahier des charges de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) et le protocole financier signé avec l'Etat français.

Pour financer ses dépenses, le Comité n'a pas bénéficié de dotation ou de subvention du budget de l'Etat, l'équilibre de son budget étant atteint grâce à deux sources principales de recettes : les partenariats commerciaux et la billetterie.

L'article 21 des statuts du CFO dispose que les ressources annuelles de l'association se composent :

« - des produits provenant de la FIFA définis au cahier des charges de cet organisme ;

- des produits du programme commercial (sponsors, fournisseurs et licenciés du CFO ;

- des cotisations et souscriptions de ses membres ;

- des subventions des régions, départements, communes et leurs groupements ;

- des revenus des biens ou valeurs qu'elle possède ;

- des ressources créées à titre exceptionnel, et, s'il y a lieu, avec l'agrément de l'autorité compétente ;

- du produit de la rétribution perçue pour service rendu ;

- des revenus de tout contrat (locations, droits divers, etc...) ;

- et de toutes autres ressources autorisées par les textes en vigueur. »

Le budget a couvert les dépenses de l'organisation proprement dite et des dépenses d'investissement pour des aménagements tels que les centres des médias, les villages d'hospitalité et les centres d'accréditation. Il n'a pas intégré les dépenses liées à la construction ou à la rénovation des stades.

Cependant, les comptes du CFO ont été largement déséquilibrés puisque l'organisation a impliqué des charges importantes dès les premières années d'existence de l'association, alors que les recettes n'ont été perçues qu'au moment de la Coupe du Monde, en 1998.

Le boni de liquidation est évalué à 300 millions de francs après impôt. Il résulte d'un niveau de recettes largement supérieur aux prévisions initiales. Cette situation contraste avec les charges importantes issues de l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver à Albertville en 1992. Cependant, il convient de rappeler que le CFO n'a pas pris en charge les dépenses d'investissement liées notamment à la construction du Stade de France ainsi qu'à la rénovation des autres stades accueillant des matchs de la Coupe du Monde.

B. LE PROTOCOLE D'ACCORD ENTRE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE FOOTBALL ET L'ÉTAT FRANÇAIS

Une convention a été signée entre l'Etat et la Fédération française de football le 12 juillet 1999, soit un an exactement après la victoire de la France lors de la Coupe du Monde de football. Le préambule de cette convention rappelle que l'article 23 des statuts du CFO prévoit que « *la dévolution des biens de l'association fera l'objet d'un protocole d'accord entre l'Etat et la Fédération Française de Football* ».

Le présent article approuve les articles 1 et 2 de cette convention, qui fixent les conditions d'utilisation du boni de liquidation du CFO.

L'article 1 dispose que *« les signataires s'engagent à utiliser les bénéfiques (...) à la promotion des pratiques associatives du sport, et prioritairement à la promotion des pratiques associatives du football. Les aides versées pourront concerner, soit des équipements de proximité, soit des projets associatifs facilitant l'accès de toutes et de tous aux pratiques sportives ou permettant le développement de l'emploi. Dans ce cadre, le plan national de développement du football, joint en annexe ainsi que les projets présentés par les dix villes-sites de la Coupe du monde, feront l'objet d'un examen prioritaire. »*.

L'article 2 de la convention prévoit les dispositions contenues dans le présent article : *« A cette fin le Gouvernement soumettra au Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 1999, une disposition permettant de verser l'excédent comptable constaté après la liquidation du CFO sur des lignes ouvertes à cet effet au Fonds national pour le développement du sport »*.

Il convient de souligner que **la procédure consistant à approuver, par un texte législatif, un accord autre qu'un accord de droit international est assez singulière.**

Par ailleurs, l'article 2 du protocole d'accord dispose que la *« mesure législative comportera également une disposition par laquelle l'Etat prend l'engagement de rembourser à la FFF les dettes contentieuses et amendes qui seraient constatées après le versement, par le liquidateur, à l'Etat, de l'excédent comptable de liquidation »*. **Or, le présent article ne contient pas la mesure annoncée par le protocole.** L'exposé des motifs du présent article constitue le seul élément objectif permettant d'affirmer la validité de la disposition contenue à l'article 2 du protocole d'accord. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le choix de ne pas faire figurer de manière explicite la prise en charge par l'Etat du coût des contentieux est uniquement du au fait que cette disposition est de nature infra-législative.

Le Comité français d'organisation a été condamné par la Cour de Justice des Communautés européennes à verser une amende symbolique de 1.000 euros, en raison des modalités d'attribution des billets, qui ne respectaient pas le droit de la concurrence.

Deux contentieux sont actuellement en cours :

- un contentieux en matière de personnel concernant deux salariés contestant leur exclusion du dispositif d'intéressement, qui devrait être examiné en janvier 2000 ;

- deux contentieux devant le Tribunal de commerce engagés par des «tours opérateurs », et relatifs aux modalités d'attribution des billets.

Les dettes contentieuses et les amendes susceptibles de naître de ces litiges ont fait l'objet d'une inscription en provisions pour risques dans les comptes de 1998.

Les dettes et amendes contentieuses qui seront constatées après le versement du boni de liquidation sur le Fonds national pour le développement du sport (FNDS) seront remboursées et imputées sur les crédits du FNDS correspondant au boni de liquidation.

II. LA REDISTRIBUTION DU BONI DE LIQUIDATION

A. LES MODALITÉS DE GESTION DU FONDS FERNAND SASTRE

Les sommes correspondant au boni de liquidation du Comité français d'organisation seront gérées par une procédure dérogatoire au sein du FNDS. L'article 3 de la convention entre l'Etat et la Fédération française de football dispose qu'un « *arrêté conjoint du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et de la Ministre de la Jeunesse et des Sports sera pris afin de créer un conseil de gestion spécifique du fonds Fernand Sastre. Ce conseil sera composé de 15 membres et présidé par le ministre chargé des sports ou son représentant. Il comprendra, outre son président :*

- *six représentants de l'Etat,*
- *un représentant du Comité national olympique et sportif français,*
- *sept représentants de la Fédération française de football.*

Deux maires représentant les villes organisatrices de la Coupe du Monde de Football, participent avec voix consultative aux séances du conseil de gestion. ».

Il convient de souligner que les représentants de la Fédération française de football bénéficient d'une majorité relative au sein du conseil de gestion, et que les représentants des villes organisatrices ne bénéficient que de deux représentants, qui ne peuvent prendre part aux délibérations. Dès lors, l'utilisation des bénéfices « *prioritairement à la promotion des pratiques associatives du football* » paraît largement garantie par la composition du conseil de gestion.

On rappellera que les collectivités locales, et en particulier les villes organisatrices de la Coupe du Monde de football, étaient largement mieux représentées au sein de l'association et de son conseil d'administration. En effet, sur quarante-quatre membres de l'association, sept personnes représentaient les collectivités locales. Au sein du conseil d'administration, deux personnes représentaient les collectivités locales, et deux maires représentaient les villes retenues pour organiser des rencontres de la Coupe du Monde.

B. LES ACTIONS FINANCÉES PAR LE FONDS FERNAND SASTRE

On peut regretter l'incertitude totale quant à la répartition des actions financées en faveur du football et des autres pratiques sportives.

En réponse à une question du rapporteur spécial du budget de la jeunesse et des sports, le ministère indique que « *le conseil de gestion examinera les projets présentés :*

- soit par la FFF dont la première proposition concerne un plan national de développement du football par le biais de soutiens financiers aux clubs amateurs qui encourageront le football féminin ou qui formeront ou recruteront des éducateurs ou techniciens.

- soit par l'une des 10 villes sites, leurs projets feront l'objet d'un examen prioritaire ;

- soit par d'autres fédérations sportives pour soutenir les pratiques sportives favorisant une demande d'insertion sociale ;

- soit par les collectivités locales et associations sportives ayant pour objet le fonctionnement des équipements de proximité ou facilitant l'accès aux pratiques sportives ou permettant le développement de l'emploi. »

Le ministre de la jeunesse et des sports souhaite que l'argent soit redistribué sur la base de projets, directement aux clubs sportifs ou aux mairies qui veulent aider les clubs. Lors d'un débat à la radio OFM, le 27 septembre 1999, le ministre a indiqué que *« ça peut être une bourse à l'équipement, ça peut être une bourse pour les éducateurs, un encadrement. Ça peut être, parce qu'on ne peut pas accueillir les filles qui ont envie de faire du foot, un aménagement de terrain... »*.

Concernant les modalités d'examen des projets, le ministre a également indiqué qu'elle avait proposé aux autres membres du conseil de gestion du fonds Fernand Sastre *« que les projets locaux montent au niveau régional, qu'ils soient étudiés par les directions régionales de la jeunesse et des sports et le mouvement sportif régional, c'est-à-dire le président de ligue, le président du CNOSF, qu'il fasse déjà un premier tri, parce qu'il y a des choses qui vont nous arriver, par exemple, refaire une tribune, on va dire non ça c'est le FNDS, ça c'est d'autres crédits. Et puis on va examiner projet par projet au niveau national »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur général rappelle qu'une partie importante des frais de la Coupe du Monde de football a été prise en charge sur les crédits du Fonds national de développement du sport (FNDS). Ainsi, le chapitre 6 (dépenses diverses) a supporté une partie de la contribution de l'Etat pour 1995 au financement du Stade de France (47 millions de francs), tandis que le chapitre 11 a permis de contribuer au financement des travaux de rénovation des neuf stades ayant accueilli la Coupe du Monde de football (321 millions de francs de 1996 à 1998, dont 91,93 millions de francs en 1998). Au total, **le Fonds national pour le développement du sport a contribué à hauteur de 368 millions de francs aux dépenses liées à la Coupe du Monde de football.** Les dépenses en faveur des stades de football ont limité les moyens financiers que le FNDS a pu consacrer aux autres pratiques sportives. Par conséquent, **il est normal que, dès lors qu'une partie du financement de la Coupe du Monde de football a été supportée par des crédits non-spécifiques, le boni de liquidation du Comité français d'organisation ne soit pas uniquement redistribué vers le football.**

Votre commission considère donc que les projets financés par le fonds Fernand Sastre devront prendre en considération l'ensemble des pratiques sportives, et souhaite que la composition du conseil de gestion n'empêche pas une redistribution des fonds vers l'ensemble des disciplines.

Votre commission avait souligné, dans son commentaire de l'article 31 bis du projet de loi de finances pour 2000, proposant la création d'un « fonds de mutualisation » alimenté par un prélèvement sur les droits de retransmission télévisée, que « *la « démultiplication » du FNDS ne permet pas, loin s'en faut, d'améliorer la cohérence et la lisibilité de l'emploi des fonds* ». Elle regrette une gestion des crédits « au coup par coup » dans le cadre du FNDS, qui témoigne de l'absence de vision d'ensemble des crédits du sport.

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

ARTICLE 23

Modifications des catégories de recettes susceptibles d'alimenter le compte d'affectation spéciale n° 902-24

Commentaire : le présent article vise à permettre l'enregistrement comme recette du compte d'affectation spéciale des produits des cessions de titres publics la fraction du dividende pour 1998 de la SOGEPA résultant de la plus-value réalisée du fait de la cession à l'Etat des titres de la société Dassault-Aviation.

I. LA SOCIÉTÉ DE GESTION DE PARTICIPATIONS AÉRONAUTIQUE (SOGEPA)

A. OBJET SOCIAL ET COMPTES SOCIAUX

1. Un objet social évolutif

La Société de gestion de participations aéronautiques (SOGEPA) est une société anonyme détenue à 99,99 % par l'Etat, dont l'objet social a évolué dans le temps au gré des objectifs de l'Etat dans le secteur de l'aéronautique. Initialement, l'objet social de la SOGEPA avait été défini *a minima*. Il s'agissait pour la société de « *gérer les participations qui lui sont dévolues par l'Etat dans le capital de la société nationale industrielle aéronautique¹ et dans celui de la société anonyme des avions Marcel Dassault/Bréguet-Aviation* ».

Puis, une lettre commune du ministre des finances et du ministre de la défense du 28 janvier 1993 au président d'Aérospatiale ayant indiqué que :

« [il] a été décidé un rapprochement structurel entre Aérospatiale et Dassault-Aviation. Il s'inscrit dans le prolongement de coopérations déjà établies, mais qui doivent être renforcées. Il doit être réalisé dans le respect de l'identité des deux entreprises. La société de gestion des participations aéronautiques (SOGEPA) [...] doit jouer un rôle central dans la conduite de ce rapprochement [...] »,

¹ Devenue Aérospatiale.

une modification statutaire de l'objet social de la SOGEPa a été adoptée lors du conseil d'administration du 18 février 1993 :

« La société a pour objet, directement ou indirectement, soit en France, soit en tous autres pays :

a. la prise et la gestion de participations dans toute société exerçant, directement ou indirectement, des activités dans les domaines suivants : recherche, développement, construction, commercialisation ou entretien de composants, engins, matériels ou équipements civils ou militaires dans les secteurs aéronautiques, spatiaux ou de l'armement ;

b. la définition, la mise en place et le suivi des rapprochements, coopérations et coordinations entre les sociétés visées au a. ci-dessus ;

c. et généralement toutes opérations, notamment en matière de recherche et de développement se rattachant, directement ou indirectement, en totalité ou en partie, à l'un quelconque des objets visés aux paragraphes a. et b. ci-dessus ou à tous autres objets similaires ou connexes. »

2. Les comptes sociaux

Au 31 décembre 1994, sur un bilan social de 1,5 milliard de francs, 98 % correspondaient aux participations de la SOGEPa dans Aérospatiale (20 % du capital de l'entreprise) et Dassault-Aviation (35,01 % du capital de l'entreprise).

Quant au compte de résultat, l'essentiel de ses produits correspondait aux dividendes versés par Dassault-Aviation pour un montant compris entre 12 et 31 millions de francs entre 1989 et 1994.

La participation détenue par la SOGEPa dans Dassault-Aviation, dont le rachat par l'Etat a donné lieu à la plus-value constitutive du dividende que l'on se propose aujourd'hui d'affecter en recettes du compte d'affectation spéciale, mérite quelques précisions.

L'Etat est devenu actionnaire de l'entreprise en 1979 à l'issue d'une opération de conversion de créances en actions auxquelles furent attachés des droits de vote double. En pratique, l'Etat et l'entreprise sont convenus de cette prise de participation autorisée par la loi de finances pour 1979 dans la limite de 540 millions de francs correspondant à la valeur des créances abandonnées par l'Etat. Cette opération a concerné quelque 20 % du capital de l'entreprise.

Elle a été complétée par un protocole du 8 octobre 1981 entre l'Etat et M. Marcel Dassault, par lequel celui-ci, faisant donation à l'Etat de 2.627.797 actions représentant 26 % du capital de l'époque. Il s'est agi de ce que l'on peut appeler une « semi-nationalisation ».

Plutôt que de conserver la totalité de ses titres, l'Etat a organisé un fractionnement des participations publiques dans Dassault-Aviation au terme duquel la SOGEPA s'est trouvée actionnaire de cette dernière entreprise.

La répartition des titres est devenue la suivante :

	% du capital	% des voix
Dassault Industries	49,90	41,65
SOGEPA	35,01	45,75
Etat	10,75	8,97
Flottant et salariés	4,34	3,62

SOGEPA est donc devenue le premier actionnaire en voix de Dassault-Aviation, les titres lui ayant été transférés étant dotés pour certains de droits de vote double. Cette dernière caractéristique doit être gardée à l'esprit pour comprendre les raisons du rachat par l'Etat des titres détenus par la SOGEPA dans le cadre des récentes opérations de rapprochement entre Dassault-Aviation et l'Aérospatiale.

B. UNE VIE SOCIALE CONTESTABLE

La structure SOGEPA était intrinsèquement porteuse de conflits qui ont conduit à l'échec de ses entreprises. En outre, elle semble n'avoir pas joué son rôle normal d'actionnaire.

1. L'échec du rapprochement entre Dassault et Aérospatiale

L'objet social de la SOGEPA a clairement été de rechercher un resserrement des liens entre Aérospatiale et Dassault-Aviation après la réforme de 1993 évoquée plus haut.

Cette entreprise n'a pas rencontré le succès, les responsables publics et privés siégeant au conseil d'administration ayant des points de vue inconciliables.

Il est piquant d'observer que, finalement, le rapprochement entre Dassault et Aérospatiale, qui reste inachevé, a supposé, comme préalable, le rachat par l'Etat des titres détenus par la SOGEPA.

Il est plus inquiétant de remarquer que le transfert auparavant réalisé portant sur les titres à droit de vote double, de l'Etat vers la SOGEPA, ait pu poser la question de savoir si, par là-même, lesdits droits de vote n'avaient pas été perdus.

2. La SOGEPA ou les difficultés d'un actionnaire

Le rapport consacré par la Cour des comptes aux comptes, à la gestion et à l'activité de la SOGEPA au cours des exercices 1989 à 1994 porte un éclairage sans concessions sur les conditions dans lesquelles la SOGEPA a pu exercer son devoir d'actionnaire de Dassault-Aviation. Il est permis d'étendre ces observations au rôle de la SOGEPA comme actionnaire d'Aérospatiale.

S'agissant de Dassault-Aviation, l'examen des conditions de désignation des représentants sociaux de la SOGEPA conduit à mettre en évidence que ceux-ci ont été, dans les délibérations de l'assemblée générale ordinaire de l'entreprise, désignés *intuitu personae*, ce qui pouvait s'apparenter à un refus de voir la SOGEPA représentée en tant que telle au conseil d'administration.

Les personnes physiques désignées au conseil d'administration de Dassault Aviation en tant que représentants de la SOGEPA ne pouvaient en effet être désignées comme administrateurs « *intuitu personae*. » Seule la SOGEPA pouvait être désignée comme administrateur, les personnes physiques devant siéger au conseil d'administration n'étant que des représentants de la SOGEPA et devant être désignées comme tels.

Cette donnée reste anecdotique mais il en va tout autrement de l'observation suivante qui rappelle la façon dont, au cours du conseil d'administration du 17 octobre 1989, interrogé sur la politique de l'Etat en matière de distribution des bénéfices des entreprises publiques, le directeur du Budget de l'époque put répondre :

« *Au plan particulier de la SOGEPA, il n'est pas envisagé que puisse s'y constituer, par la rétention d'une plus grande partie de son bénéfice, un « trésor de guerre » destiné à être réinvesti dans l'industrie aéronautique.* »

Cette réponse peut susciter quelques doutes sur les conditions dans lesquelles la SOGEPA et, plus généralement l'Etat, a pu, dans le passé, considérer ses intérêts patrimoniaux et ceux de l'Etat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le secteur de l'industrie aéronautique a fait l'objet d'opérations nombreuses en 1998 et 1999 qui ont été minutieusement décrites par le rapport présenté par le rapporteur spécial des crédits de l'aviation civile et du transport aérien « *L'industrie aéronautique européenne ou l'impératif de l'Union* »¹. L'une de ces opérations a consisté à apporter à Aérospatiale l'ensemble de la participation dans Dassault-Aviation détenue directement ou indirectement, via la SOGEPA, par l'Etat. Les modalités complexes d'apport qui ont été retenues ont donné lieu à une plus-value dont le présent article propose l'inscription comme recette du compte n° 902-24.

A. UN PRODUIT EXCEPTIONNEL POUR LA SOGEPA

Avant que d'apporter les 45,76 % qu'il détenait dans le capital de Dassault-Aviation à Aérospatiale, l'Etat a procédé au rachat de la fraction de cette quotité que détenait la SOGEPA.

Ce rachat a été payé, d'une part, au moyen d'un versement de 3,04 milliards de francs à partir du compte n° 902-24 et, d'autre part, en titres Aérospatiale Matra, au terme de l'opération de fusion d'Aérospatiale et de Matra Hautes Technologies, pour environ 4,6 milliards de francs (près de 8 % d'Aérospatiale-Matra).

Les motifs pour lesquels l'Etat a procédé à cette opération plutôt qu'à un apport direct de sa participation et de celle de la SOGEPA mériteraient d'être clairement explicités. L'on peut imaginer qu'il s'agissait de conforter les droits de vote double attachés à certaines actions détenues par le secteur public et dont l'existence a joué un certain rôle dans les négociations entre l'Etat et l'avionneur. En effet, la question de savoir si ces droits de vote double pouvaient être exercés et transmis par la SOGEPA se posait au vu des dispositions statutaires. Mais, comme *in fine*, ces droits ont été abandonnés par l'Etat, sans contrepartie patrimoniale évidente d'ailleurs, d'autres explications doivent sans doute être apportées.

A ce sujet, une considération fiscale semble avoir joué.

Dans le cadre de l'apport par l'Etat à Aérospatiale de sa participation dans Dassault Aviation est intervenue une scission des droits sociaux au terme de laquelle les actions Dassault Aviation et Dassault Systèmes ont été

¹ Rapport n° 414 du 9 juin 1999 - Sénat - Commission des finances - Yvon Collin.

séparées, seules les premières devant être apportées à Aérospatiale. Quant à elles, les actions Dassault Systèmes ont été apportées à une holding spécialement créée à cet effet et dénommée Dassault Participation. Des titres de cette dernière ont été remis aux apportants publics et privés.

Cette opération à l'occasion de laquelle une plus-value a dû être constatée a fait l'objet d'un agrément fiscal comportant une exonération moyennant la condition d'une conservation des titres Dassault Participation pendant une période de cinq ans.

Si la SOGEPa avait participé à cet apport, elle aurait été obligée par cette dernière condition dont l'Etat est, en tant que tel, délié.

C'est là, sans doute, la seconde des raisons pour lesquelles l'Etat a, au préalable, racheté la participation de la SOGEPa dans Dassault Aviation.

En toute hypothèse, le rachat opéré par l'Etat a engendré une plus-value dans les comptes de la SOGEPa, compte tenu de la valorisation sur des bases historiques des participations de la SOGEPa dans Dassault-Aviation.

Valeur d'inventaire des actions Dassault-Aviation au bilan social SOGEPa

Année de l'apport	Nombre de titres	Valeur unitaire	Total
1979	2.005.650	219,38 F	439.999.490
1993	1.539.350	50,00 F	76.967.504
			516.966.994

L'Etat bénéficiera d'un retour partiel de cette plus-value à travers l'impôt (1,9 milliard de francs) et un dividende exceptionnel (1,1 milliard de francs) qu'il est proposé d'affecter au financement des dotations aux entreprises publiques.

Pour le reste, la SOGEPa conserverait une partie des liquidités versées à partir du compte n° 902-24 et, surtout, bénéficierait d'un accroissement de sa participation dans le nouveau groupe Aérospatiale-Matra par rapport à sa participation historique. Elle passerait de 12 à 20,2 %. Soulignons que cette participation sera diluée au terme des opérations concernant la future EADS issue de la fusion entre l'entreprise française et l'allemande DASA.

B. UNE AFFECTATION CONTESTABLE

Le compte n° 902-24 est un compte d'affectation spéciale dont l'objet est de retracer des opérations concernant la substance du patrimoine public.

Ses recettes sont constituées des produits issus de la réduction du champ du patrimoine public. Inversement, ses dépenses relèvent d'opérations portant augmentation du patrimoine public, qu'il s'agisse d'accroissement de créances ou de diminution de dettes.

Cette harmonie entre les recettes et les dépenses du compte fonde la légitimité de l'affectation de recettes que porte le compte n° 902-24.

C'est, dans ces conditions, à juste titre que, soit les rapports de la Cour des comptes, soit les rapports parlementaires qui lui sont consacrés, peuvent régulièrement dénoncer les pratiques par lesquelles le compte est détourné de son objet.

Ces détournements prennent deux visages :

- le défaut d'enregistrement d'opérations relevant manifestement du compte n° 902-24 (Crédit lyonnais, GAN...) ;
- en sens inverse, l'imputation sur les crédits du compte de dépenses qui, étant de pure exploitation, n'ont pas de caractère patrimonial direct (intérêts supportés par l'établissement public de financement et de restructuration, subventions d'exploitation à Charbonnages de France ou RFF...).

Ces diverses entorses à l'orthodoxie budgétaire brouillent la lisibilité du budget et, sur le fond, traduisent le recours à des recettes en capital pour financer des dépenses de fonctionnement courant.

Le changement de périmètre des recettes du compte n° 902-24 proposé par le présent article accroîtrait encore l'opacité d'un compte dont l'objet est pourtant de permettre une identification claire des opérations sur actifs financiers de l'Etat.

La recette qu'il est proposé d'inscrire au compte ne provient pas d'une cession d'un actif financier public mais d'un dividende. Or, les dividendes versés par les entreprises publiques, quand bien même ils sont influencés par des événements exceptionnels, sont des revenus courants dont la perception ne suppose pas de modification du périmètre du secteur public.

Si le rachat par l'Etat des titres Dassault-Aviation détenus par la SOGEPA a donné lieu à une plus-value qui forme le socle du dividende 1998

de cette entreprise, il n'a en rien modifié la consistance des actifs publics. Son seul effet patrimonial a été de regrouper la participation de l'Etat dans Dassault-Aviation auparavant scindée en une participation directe et une participation indirecte. Il est d'ailleurs regrettable que ce rachat ait pu être financé par les crédits inscrits au compte dont ce n'est pas l'objet. Mais, il serait beaucoup plus regrettable encore que soit consacré l'élargissement des recettes du compte qui est ici proposé.

La clarté budgétaire impose d'inscrire le dividende 1998 de la SOGÉPA en recettes non fiscales de l'Etat dans la ligne 116 dont c'est l'objet.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 23

Modification des catégories de crédits susceptibles d'être inscrites au compte d'affectation spécial n° 902-24

Commentaire : le présent article additionnel vise à éviter une affectation de recettes issues de l'aliénation des actifs financiers publics au financement de dépenses insusceptibles d'accroître le patrimoine public.

Cet article vise à supprimer la faculté de financer le budget général à partir des ressources du compte. Ces ressources sont tirées de la cession d'éléments du patrimoine de la Nation. Elles ne doivent pas pouvoir être utilisées à d'autres objets que patrimoniales : les dotations aux entreprises publiques ou la réduction de la dette publique.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 23

Information du Parlement sur les opérations de cessions de titres publics

Commentaire : le présent article additionnel vise à organiser la transmission des documents visés par la commission des participations et des transferts à l'occasion de chacune des évaluations qui lui sont demandées dans le cadre des opérations de cessions de titres publics dont elle est saisie.

Les conditions dans lesquelles le Parlement est amené à connaître des opérations portant cessions de titres publics sont totalement insatisfaisantes.

Chaque année le Parlement est amené à se prononcer sur une estimation des recettes liées à ces opérations qui portent sur un montant global, variable, mais structurellement substantiel. Or, tout se passe comme si les estimations budgétaires étaient produites pour la forme.

Force est d'ajouter que les conditions dans lesquelles sont effectuées les cessions qui affectent le contour du secteur public conduisent à une marginalisation grave du Parlement.

Cette situation est d'autant moins admissible qu'elle porte sur des éléments essentiels du patrimoine de la Nation. Il faut néanmoins reconnaître qu'elle résulte en partie d'un abandon de compétences consenti par le Parlement à l'occasion du vote des textes autorisant en bloc les cessions de titres publics d'un grand nombre d'entreprises.

Mais, elle résulte aussi d'un défaut volontaire de communication gouvernementale à destination du Parlement sur chacune des grandes opérations de réduction du patrimoine public. Il convient de corriger une situation qui tranche avec les trésors de soins déployés pour convaincre les investisseurs institutionnels, les analystes financiers et le public de l'intérêt de ces opérations.

Il conviendrait qu'à tout le moins les comptes rendus des négociations entre l'Etat et les partenaires privés intéressés, des débats de la commission des participations et des transferts ainsi que les rapports des conseils de l'Etat et des entreprises publiques concernées soient transmis aux présidents des commissions des finances du Parlement.

C'est d'autant plus nécessaire que les opérations atteignent un niveau de complexité très élevé et comportent souvent des clauses secrètes dont seule la connaissance permet d'évaluer le bien-fondé patrimonial de l'opération pour l'Etat.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 23

Annexes explicatives aux projets de loi de finances

Commentaire : le présent article additionnel demande la production de plusieurs annexes explicatives lors de la présentation de chaque projet de loi de finances de l'année.

Il convient de rénover les bases de la discussion budgétaire en demandant plusieurs annexes explicatives susceptibles d'améliorer la lisibilité des comptes publics.

Il s'agit d'abord de disposer d'une situation comptable de l'Etat donnant une image plus fidèle de l'exécution des lois de finances ainsi que de l'ensemble des opérations, de la situation financière et du patrimoine de l'Etat.

Il s'agit ensuite de disposer d'une situation consolidée des comptes de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale qui regroupent plusieurs démembrements administratifs et budgétaires.

Dans ce même souci de disposer d'une vision consolidée des comptes publics, il convient de demander la présentation consolidée des comptes des administrations publiques centrales et des administrations de sécurité sociale, les reports des charges et les transferts de recettes de l'une à l'autre de ces structures se multipliant.

Il est souhaitable en outre, afin d'apprécier les équilibres budgétaires et financiers, de disposer d'une présentation des lois de finances distinguant une section de fonctionnement et une section d'investissement.

Enfin, le cadre européen qui s'impose à la gestion des finances publiques doit être pris en compte. Une présentation des déficits publics et de la dette publique au sens du traité instituant la Communauté européenne s'impose.

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

ARTICLE 23 bis (nouveau)

Création d'une rente viagère en faveur des harkis et prolongation du plan en leur faveur

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, crée une rente viagère pour les harkis et prolonge d'un an le plan en faveur de ces derniers prévu par la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UNE RENTE VIAGÈRE

L'Assemblée nationale a introduit sur proposition du gouvernement cet article instaurant une rente viagère en faveur des harkis.

Le dispositif s'adresse aux personnes désignées par le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994, c'est-à-dire¹ les « *anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives ayant servi en Algérie, qui ont conservé la nationalité française en vertu de l'article 2 de l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 relative à certaines dispositions concernant la nationalité française* »².

Ces bénéficiaires seront soumis à des conditions d'âge et de ressources qui seront précisées par décret. Lors de la discussion, le gouvernement n'a pas précisé quelles seraient ces conditions de ressources, qui devraient se situer à hauteur du minimum vieillesse, déduction faite des prestations sociales non imposables, mais a indiqué qu'en bénéficieraient les harkis de plus de 60 ans.

Par ailleurs, il a donné des indications précises sur le montant de la rente, sa nature et sa fiscalité.

¹ L'article 2 précité prévoit que « les personnes de statut civil, de droit local originaires d'Algérie ainsi que leurs enfants peuvent, en France, se faire reconnaître la nationalité française ».

² Premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés.

Elle devrait ainsi s'élever à 9.000 francs par an et par personne sans possibilité de réversion. Cette rente ne sera pas prise en compte dans le calcul des ressources ouvrant droit aux prestations sociales. Elle ne sera soumise à aucun prélèvement obligatoire.

Le coût annuel de la mesure serait de 60 millions de francs au début et pourrait atteindre 65 millions de francs par an. Au total, jusqu'à l'extinction des droits et le décès des bénéficiaires, cette rente devrait représenter un coût de 1,5 milliard de francs.

Pour financer cette nouvelle prestation, deux dispositifs sont prévus.

Pour 1999 et 2000, le gouvernement prévoit d'utiliser les produits financiers des fonds placés auprès de Groupama-vie pour allouer aux rapatriés une retraite complémentaire¹. D'un montant initial de 600 millions de francs en 1988, aujourd'hui augmenté par les produits de placement, il sert, dans le cadre d'un contrat d'assurance de groupe et dans des conditions définies par une commission paritaire entre l'Etat et l'assureur, les arrérages de rentes destinées à compléter les retraites perçues par ailleurs.

Au 1^{er} janvier 1999, 305 millions de francs restaient disponibles sur ce fonds. Cette somme sera utilisée pour financer des extensions des conditions d'accès aux prestations (77 millions de francs) et la revalorisation de 1 % par an de ces dernières (87 millions de francs). Le solde disponible de 141 millions de francs servirait donc pour 121 millions de francs à financer les deux premières années de la rente et 20 millions resteraient au bout du compte à utiliser.

Après 2000, le budget de l'Etat devrait prendre en charge le financement de la rente.

B. LA PROLONGATION D'UN AN DU PLAN EN FAVEUR DES HARKIS

Dans le même article, le gouvernement propose au Parlement de prolonger d'un an et demi la date d'échéance des articles 7, 8 et 9 de la loi de 1994 précitée en la portant au 31 décembre 2000 au lieu de 30 juin 1999.

Cette loi constitue un dispositif global de mesures favorables aux harkis. Les articles en question prévoyaient trois dispositifs complémentaires.

L'article 7 prévoit une aide spécifique de 80.000 francs pour l'accession à la propriété, cumulable avec les aides de droit commun.

¹ Ce fonds d'assurance vie a bénéficié d'une mise de fonds initiale de 600 millions de francs en 1988 suite à la loi en faveur des rapatriés de 1987.

L'article 8 y ajoute une autre aide spécifique en faveur de l'amélioration de la résidence principale (15.000 francs pouvant être portés à 50.000 francs dans certains cas). Enfin, l'article 9 met en place un dispositif en faveur des personnes surendettées en matière immobilière (le montant moyen des aides accordées à ce titre a été en 1998 de 106.000 francs). Ces trois mesures étaient soumises à l'élaboration d'un dossier dont la date de dépôt était fixée au 30 juin 1999. Le II de cet article prévoit que cette date est repoussée au 31 décembre 2000, afin de permettre l'instruction des dernières demandes.

Cette prorogation s'inscrit dans le cadre de la prolongation de l'ensemble des dispositions de la loi de 1994. Elle a été décidée par circulaire interministérielle du 31 mai 1999 pour toutes les mesures dont l'application ne nécessitait pas un support législatif. En revanche, il convenait d'adopter le dispositif présenté pour les articles 7, 8 et 9, la loi prévoyant expressément la date d'arrêt des mesures.

Le financement de cette prolongation serait assuré par les ressources budgétaires existantes.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LES HARKIS ATTENDENT UNE RECONNAISSANCE DE LA NATION PLUTÔT QU'UNE RENTE D'ASSISTANCE

La rente viagère permettra d'améliorer considérablement la situation matérielle des harkis de la première génération, dont plus des deux tiers ne bénéficient aujourd'hui que du minimum vieillesse.

Cette allocation pose cependant un problème de financement et un problème de fond.

La question du financement renvoie au mode retenu par le gouvernement. Précis pour les deux premières années du dispositif (en l'occurrence pour 1999 et 2000), il est très flou à partir du 1^{er} janvier 2001. Là encore, les dépenses budgétaires apparentes sont préservées (financement hors budget) la première année, mais il faudra bien ultérieurement que le budget de l'Etat vienne financer la mesure.

S'agissant d'ailleurs des deux premières années, le montage financier retenu par l'Etat reste encore à parfaire. En effet, le prélèvement de 120 millions de francs sur les fonds gérés par Groupama-vie passe par l'élaboration et la signature d'un avenant à la convention liant l'Etat et

l'assureur. Or ce dernier devra respecter dans le temps les obligations qui sont les siennes, à savoir le versement des prestations existantes jusqu'au décès du dernier rapatrié bénéficiaire. Le prélèvement de 120 millions de francs n'affaiblit pas l'équilibre du fonds à la date d'aujourd'hui, mais rien ne dit que dans l'avenir cette somme n'aurait pas été, pour partie au moins, nécessaire. Ainsi, afin d'assurer le respect du contrat signé par l'Etat et pour ne pas menacer les prestations déjà servies aux rapatriés, il convient que l'avenant à la convention précise que l'Etat garantit ces dernières. Dans l'absence de cette garantie de l'Etat pour l'avenir, l'assureur sera en droit de ne pas verser les 120 millions de francs demandés, mettant à mal le montage financier de la mesure proposée par le présent article.

Pas moins importante est la philosophie retenue par le gouvernement pour cette mesure. Le choix de soumettre à condition de ressources le service de cette rente viagère assimile celle-ci de toute évidence à une prestation d'assistance venant en complément du minimum vieillesse.

En revanche, les associations de rapatriés d'origine nord-africaine considéraient leur revendication de rente comme une reconnaissance par la Nation des services militaires rendus par eux, de leur passage sous les drapeaux, de leur participation aux combats d'Algérie, bref de leur qualité d'anciens combattants d'Afrique du Nord.

Dans cette logique, il serait possible d'assimiler une telle rente sans conditions de ressources à la retraite mutualiste du combattant, c'est-à-dire un titre de reconnaissance financière de la participation aux combats matérialisant la dette de la Nation.

Alors que le Parlement a adopté le 5 octobre 1999 la proposition de loi qualifiant les « événements » d'Algérie de « guerre » d'Algérie¹, et que le présent article se veut le parachèvement de l'œuvre de reconnaissance de la Nation, il peut paraître paradoxal de refuser aux harkis le symbole qu'ils réclament.

La somme de 9.000 francs n'est pas, comme semble le considérer le gouvernement, un complément de ressources². Elle devrait être, comme l'attendent les harkis et l'exige la justice de l'Histoire, la reconnaissance d'une dette de la Nation toute entière.

¹ Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc ».

² Complément dont l'octroi est certes justifié par des conditions particulières relevant de la mémoire nationale.

B. UNE PROLONGATION PARFAITEMENT JUSTIFIÉE

S'agissant de la prolongation de l'application de la loi, elle paraît justifiée par les conséquences qu'entraînerait une clôture au 31 décembre prochain.

En effet, si une date de clôture se justifie d'une manière générale pour les dispositifs d'indemnisation, il serait très regrettable que des cas encore en souffrance ne trouvent pas de solution. La clôture pure et simple engendrerait ainsi difficultés personnelles alors même que le dispositif de la loi de 1994 a été mis en place afin de parachever un dispositif d'indemnisation globale, pour solder la dette de la Nation, non pour susciter des obstacles administratifs ajoutant à la douleur du passé des ressentiments présents.

Par ailleurs, la partie réglementaire du dispositif ayant été prolongée, il serait pour le moins paradoxal de supprimer le bénéfice des aides visées par cet article alors que d'autres, pas moins importantes, resteraient accessibles encore un an.

Cet article devrait donc constituer une étape de plus dans les mesures consenties par la Nation aux harkis. Votre commission des finances approuve la lettre du dispositif mais ne peut qu'en regretter l'esprit qui lui semble peu conforme aux exigences particulières de cette page douloureuse de notre histoire nationale. Il eût été préférable de pousser le raisonnement à son terme et d'attribuer à l'ensemble des rapatriés d'origine nord-africaine cette rente¹ et ainsi, d'achever de compenser ce que la France n'a pas fait en 1962.

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

¹ *Le coût de la rente sans aucune condition de ressources aurait été de 2,2 milliards de francs au total d'après les informations communiquées à votre commission.*

ARTICLE 24

Mise en œuvre de l'accord du 27 mai 1997 entre la France et la Fédération de Russie sur le règlement définitif des créances réciproques financières et réelles apparues antérieurement au 9 mai 1945

Commentaire : le présent article a pour objet de définir les conditions de mise en œuvre de l'indemnisation des porteurs de valeurs représentatives de créances ou des victimes de dépossessions visées par le mémorandum d'accord du 26 novembre 1996 et l'accord du 27 mai 1997 entre la France et la Fédération de Russie.

I. LA LENTEUR DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'INDEMNISATION

A. UNE INDEMNISATION DIFFÉRÉE PENDANT LONGTEMPS

De 1867 à 1917, la Russie a eu recours à l'épargne française pour financer son développement, sous la forme d'émissions obligataires réalisées par l'Etat russe, mais également par des collectivités locales ou des sociétés de chemin de fer, parfois avec la garantie de l'Empire russe. Ces souscriptions d'emprunts ont connu un réel succès auprès des épargnants français. **Ainsi, on a pu estimer qu'un quart de l'épargne française était investie dans les titres russes à la veille de la première guerre mondiale.**

En janvier 1918, la Russie a déclaré annuler tous les emprunts étrangers, et les mois suivants, d'autres décrets nationalisèrent sans indemnité toutes les entreprises russes et étrangères. Dès mars 1918, une déclaration conjointe des gouvernements français et britannique précise que « *le gouvernement impérial russe, quand il a contracté, représentait incontestablement la Russie et l'obligeait définitivement. Cet engagement ne peut être répudié par l'autorité, quelle qu'elle soit, qui commande ou qui commandera en Russie, sans quoi la base même du droit international se trouverait ébranlée* ».

Il convient de noter que la répudiation des dettes de la Russie révolutionnaire n'a pas mis fin aux obligations de la Russie tsariste envers les porteurs de titres, puisqu'un débiteur ne peut en aucun cas annuler unilatéralement et discrétionnairement son obligation auprès de son créancier.

A partir de cette date, la question des « emprunts russes » a fait son entrée dans la scène politique française, et a constitué un sujet particulièrement délicat, car les emprunts russes représentaient une part importante de l'épargne populaire. L'Etat français a payé aux porteurs les intérêts des emprunts au premier trimestre 1918, et a organisé, par un décret du 10 septembre 1918, le recensement obligatoire des porteurs et des spoliés, qui a eu lieu en mai 1919. Le gouvernement français a refusé de prendre à sa charge le remboursement des titres, mais a saisi les biens russes situés en France, qui ont été placés dans un compte sous séquestre. A la suite du traité de Versailles, la France a reçu 47 tonnes d'or en atténuation de sa créance sur la Russie. Cependant, la somme que représentait cet or n'a pas été utilisée pour indemniser les porteurs, car les gouvernements français successifs ont souhaité obtenir une indemnisation avantageuse de la part de l'Union soviétique.

Plusieurs propositions d'indemnisation ont été refusées par les gouvernements français, qui ont vendu les 47 tonnes d'or reçues en 1919. La négociation ouverte à Paris en février 1925 entre la France et l'URSS a failli aboutir, au prix d'une forte réduction des créances françaises et de l'octroi d'un crédit important à l'URSS. Le retour de Raymond Poincaré en juillet 1926 fit cependant échouer ce dispositif, jugé trop conciliant, et les négociations furent définitivement suspendues en 1927.

Les négociations entre la France et la Russie n'ont repris qu'en janvier 1995, à la demande de la France. L'article 22 du Traité franco-russe du 7 février 1992 disposait en effet que « *la République française et la Fédération de Russie s'engagent à s'entendre, si possible dans des délais rapides, sur le règlement des contentieux soulevés par chaque partie relatifs aux aspects financiers et matériels des biens et intérêts des personnes physiques et morales des deux pays* ».

Il convient de souligner que les titres russes ont continué à être cotés à la bourse de Paris jusqu'au 25 novembre 1996, soit la veille de la signature d'un mémorandum d'accord entre la France et la Fédération de Russie annonçant le règlement de la question des emprunts russes.

B. LES ACCORDS FRANCO-RUSSES

Le règlement définitif du problème de l'indemnisation des emprunts russes a fait l'objet d'un mémorandum le 26 novembre 1996 puis d'un accord entre la France et la Russie signé le 27 mai 1997, et approuvé le 19 décembre 1997 par le Parlement, par le vote de la loi n° 97-1160.

1. La Fédération de Russie s'engage à verser 400 millions de dollars à la France

L'article 3 de cet accord prévoit que *« la Partie russe verse à la Partie française, et la Partie française convient d'accepter, une somme d'un montant de 400 millions de dollars des Etats-Unis. Cette somme est versée selon les modalités suivantes : huit versements semestriels de 50 millions de dollars des Etats-Unis chacun, le premier dans les quinze jours suivant l'entrée en vigueur du présent Accord, le deuxième le 1^{er} août 1997 et les six autres versements le 1^{er} février et le 1^{er} août des années 1998, 1999 et 2000.*

La Partie française assume la responsabilité exclusive du règlement des créances financières et réelles qu'elle a renoncé à soutenir conformément aux conditions du présent Accord, ainsi que de la répartition des sommes perçues conformément au présent Accord entre les personnes physiques et morales françaises, conformément à la législation française en vigueur, sans que la responsabilité de la Partie russe soit engagée à aucun titre de ce fait ».

Il convient de souligner que la Russie a acquitté, pour l'instant, l'ensemble des sommes prévues par l'accord du 27 mai 1997. En 2000, la Russie doit encore effectuer deux versements de 50 millions de dollars chacun, le dernier versement étant prévu pour le début du mois d'août 2000.

2. Les créances visées par l'indemnisation

Les créances visées par l'indemnisation sont très nombreuses, puisque l'article 1^{er} de l'accord dispose que : *« la Partie française, en son nom et au nom des personnes physiques et morales françaises, ne présente pas à la Partie russe ni ne soutient d'aucune manière les créances financières et réelles, quelles qu'elles soient, apparues antérieurement au 9 mai 1945, notamment :*

A. - Les revendications relatives à tous les emprunts et obligations émis ou garantis avant le 7 novembre 1917 par le Gouvernement de l'Empire de Russie ou par des autorités qui administraient une partie quelconque de l'Empire de Russie, et appartenant au Gouvernement de la République française ou à des personnes physiques ou morales françaises ;

B. - Les revendications portant sur des intérêts et actifs situés sur le territoire administré par le Gouvernement de l'Empire de Russie, par les Gouvernements qui lui ont succédé, par le Gouvernement de la République socialiste fédérative soviétique de Russie et par le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, dont le Gouvernement de la

République française et des personnes physiques et morales françaises ont été privés de la propriété ou de la possession ;

C. - Les revendications relatives aux dettes à l'égard du Gouvernement de la République française ou de personnes physiques et morales françaises :

- du Gouvernement de l'Empire de Russie ;

- des Gouvernements qui lui ont succédé ;

- du Gouvernement de la République socialiste fédérative soviétique de Russie ;

- du Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques ;

- de toute institution établie conformément à la législation desdits Etats ;

- de toute personne qui résidait ou exerçait une activité professionnelle sur un territoire administré par les Gouvernements susmentionnés. ».

L'article 2 propose des dispositions symétriques pour les créances de la Russie sur la France.

Il convient de noter que l'accord ne porte pas seulement sur les valeurs mobilières (titres russes), mais également sur les actifs spoliés en 1917 ou entre 1939 et 1945.

L'accord dispose que **la partie française s'engage, « en son nom et au nom des personnes physiques et morales françaises » à ne pas présenter à la Russie et à ne pas soutenir les créances apparues avant le 9 mai 1945.**

Il apparaît impossible que cette disposition soit contraignante à l'égard des personnes physiques et morales. En revanche, il est incontestable que la Russie peut opposer cette disposition à toutes les demandes qui lui seront adressées par ces personnes, les rendant ainsi irrecevables.

C. LE RECENSEMENT DES PORTEURS DE TITRES RUSSES

1. L'organisation du recensement des titres russes

Une commission de suivi des accords franco-russes, présidée par M. Jean-Claude Paye, conseiller d'Etat en service extraordinaire, a rendu un rapport le 6 novembre 1997 au Premier Ministre proposant les modalités des opérations de recensement des porteurs. Ces modalités ont été approuvées par le Parlement à l'article 43 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Le décret n° 98-552 du 3 juillet 1998 a confié les opérations de recensement au Trésor public, et à l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer (ANIFOM) pour les dossiers de spoliation.

Le recensement des emprunts russes a été lancé le 6 juillet 1998, et s'est achevé le 5 janvier 1999.

3.300 postes comptables et les services « épargne » des trésorerie générales ont participé aux opérations de recensement. Une cellule spécialisée, composée de quatre agents permanents, a été mise en place à la direction générale de la comptabilité publique pour assurer le suivi de l'opération, la centralisation des saisies, les contrôles et les traitements statistiques. De nombreux vacataires ont également été affectés aux opérations de recensement.

2. Les incohérences du processus de recensement

L'exploitation des données issues du recensement a constitué un travail long et difficile. En effet, le traitement des titres déposés par les porteurs s'est effectué de manière décentralisée dans les trésoreries publiques, qui ont parfois eu des difficultés pour traiter des dépôts beaucoup plus importants que prévu.

Dès le 10 février 1999, un communiqué de presse du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que « *la Direction Générale de la Comptabilité Publique a centralisé 132.440 déclarations de valeurs russes. Ce chiffre est appelé à augmenter dans les prochains jours, compte tenu des dernières centralisations en cours. Ces déclarations représentent 3.760.098 titres (actions ou obligations), soit en moyenne 28 titres par personne recensée* ».

Le 23 mars 1999, de nouveaux chiffres ont été annoncés, faisant état de 135.620 déclarations correspondant à 3,82 millions de titres, soit une très faible variation par rapport à l'annonce précédente.

Aussi, il convient de souligner l'effet de surprise provoqué par l'annonce faite par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le 9 juillet 1999, faisant état de l'existence de 300.000 déclarations correspondant à près de 9 millions de titres.

En réponse à de nombreuses questions écrites de parlementaires, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que « *l'écart entre les données communiquées en février, puis en juillet tiennent :*

- à l'importance de l'opération, dans la mesure où 9 millions de titres relevant de plus de 4.000 catégories différentes ont été recensés ;

- au pourcentage élevé de dépôts intervenus dans les dernières semaines du recensement, ce qui a contraint les comptables du Trésor à délivrer des bordereaux provisoires, non centralisés dans les chiffres annoncés au mois de février, et à procéder aux saisies définitives ultérieurement ;

- à la nécessité de reconnaître et codifier un nombre élevé de valeurs en cours de recensement. En effet, dès lors qu'une déclaration comporte un titre inconnu, elle ne peut être validée et centralisée. Or, le processus de codification est minutieux et long ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la différence constatée entre ces deux chiffres s'explique en effet par les difficultés de traitement des titres par les trésoreries publiques. Cependant, les chiffres communiqués le 23 mars 1999 correspondaient aux titres effectivement centralisés et vérifiés par la Direction de la comptabilité publique, alors que ceux communiqués le 9 juillet représentaient une évaluation du total des titres recueillis par l'ensemble des postes, issu d'une enquête demandée par la Direction de la comptabilité publique.

Il apparaît surprenant, dès lors que chaque personne s'est vue remettre un bordereau, même provisoire, en échange de ses titres, que le nombre de déclarants n'ait pas pu être connu plus tôt. En effet, si le travail de recensement des titres a été d'une grande complexité, il est pour le moins étonnant que la comptabilisation du nombre de déclarations de dépôt n'ait pu être réalisée que six mois après la clôture du recensement.

Votre rapporteur général souligne à ce titre **la maladresse des annonces**, qui n'ont pas précisé de manière explicite la nature des chiffres communiqués, et ont suscité un **sentiment légitime de malaise et de**

tromperie chez les porteurs d'emprunts russes. De plus, il semblerait que les opérations de décompte des emprunts russes n'aient pas pris en compte, dans un premier temps, le nombre de coupons attachés à chaque titre. Enfin, la variation considérable entre les chiffres annoncés au printemps et ceux annoncés le 9 juillet aurait largement remis en cause les travaux de la commission de suivi des accords franco-russes, qui n'aurait pas disposé, avant cette date, d'une évaluation du nombre total de titres déposés lors du recensement.

3. Les résultats provisoires du recensement

Les résultats définitifs du recensement des emprunts russes ne sont toujours pas connus à l'heure actuelle, bien que la commission de suivi des accords franco-russes ait publié son rapport et que les modalités d'indemnisation soient prévues par le présent article.

Les données communiquées lors de la conférence de presse organisée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le 22 octobre 1999, portent sur environ 95 % de la masse totale des titres.

Ces données font apparaître les résultats suivants (à la date du 15 octobre 1999) :

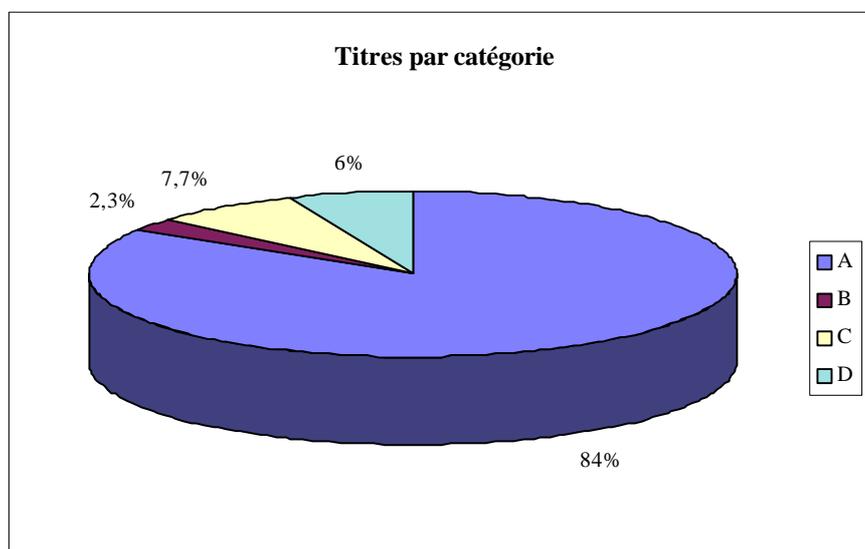
a) Répartition des déclarations et des titres

	nombre de déclarations	% du total	titres	% du total	titres par déclaration
personnes physiques	283.567	99,4	8.414.198	96,8	29,7
personnes morales	1.577	0,6	275.382	3,2	174,6
total	285.144	100	8.689.580	100	-

b) Répartition par nombre de titres détenus par les porteurs

nombre de titres	nombre de déclarations	% des déclarations cumulé
< à 10	168.444	59,07
de 11 à 20	47.298	75,66
de 21 à 50	42.395	90,53
de 51 à 200	22.207	98,32
de 201 à 1.500	4.367	99,85
de 1.501 à 15.000	416	99,99
> à 15.001	17	99,99

c) Répartition par catégorie de titres



A : Titres garantis par l'Etat Russe et cotés en France en 1920

B : Titres garantis par l'Etat Russe et non cotés en France en 1920

C : Titres non garantis par l'Etat Russe et cotés en France en 1920

D : Titres non garantis par l'Etat Russe et non cotés en France en 1920

Au total, près de 4.150 variétés de titres ont été répertoriées.

d) Les dossiers de spoliation

254 dossiers de spoliation ont été déposés auprès de l'ANIFOM selon les derniers chiffres communiqués par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Pourtant, le 10 février 1999, un communiqué de presse indiquait que « *d'ores et déjà, l'ANIFOM a comptabilisé 255 dossiers de spoliations commises après la première guerre mondiale ou pour sa part durant la seconde guerre mondiale dans les territoires annexés par l'ex-Union soviétique* ». Outre le fait qu'un dossier a « disparu » depuis le communiqué de presse du 10 février, la rédaction de ce communiqué laissait à penser que le nombre de dossiers annoncé ne constituait qu'une première étape dans la comptabilisation. **On retrouve donc, pour l'exploitation des résultats du recensement en matière de biens, les maladresses et incohérences dénoncées précédemment.**

Le montant total des dossiers éligibles, selon les évaluations de l'ANIFOM, est évalué à 419,5 millions de francs-or 1914, dont 162,2 millions pour des biens spoliés en Russie, et 257,3 millions pour des biens spoliés sur des territoires annexés ou administrés par l'URSS entre 1939 et 1945. Il convient de souligner qu'aucune communication n'a été faite concernant les critères de recevabilité des créances déposées auprès de l'ANIFOM. Le rapport de la Commission Paye mentionne cependant que « *sur un total de 254 dossiers, 183 ont été à ce stade retenus* ». Il indique que « *de même que pour les valeurs mobilières, l'éligibilité et l'évaluation des dossiers de spoliation dépendront en fin de compte des dispositions qu'arrêtera le législateur. Il n'est donc pas possible d'indiquer dès maintenant aux déclarants si leur dossier est éligible et, à fortiori, à combien est évaluée la créance correspondante* ».

Si votre rapporteur général comprend les difficultés de traitement des titres déposés lors du recensement, il s'étonne en revanche des incohérences et des maladresses dans les communications du gouvernement, et souligne que celles-ci ont contribué à jeter un doute sur l'ensemble du processus.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

A. L'AMÉNAGEMENT DU COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE

L'article 61 de la loi de finances pour 1998 a créé un compte d'affectation spéciale n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie », recevant en recettes les versements de la Russie, et

retracant, en dépenses, les versements aux personnes physiques et morales détentrices de créances sur la Russie, ainsi que les frais de gestion.

Le I du présent article propose de modifier les recettes et les dépenses du compte relatif à l'indemnisation des créances françaises sur la Russie. Il dispose en effet que les recettes du compte incluent les intérêts produits par les sommes versées par la Russie, tandis que les frais de gestion du compte ne sont plus imputés sur le compte.

Ces mesures permettent donc d'obtenir un rendement maximal des sommes versées par la Russie et destinées à l'indemnisation.

Echéancier des sommes devant servir à l'indemnisation

Date de versement	Montant en dollars des Etats-Unis	Montant (en millions de francs)
13 juin 1997	50 millions \$	291,2
4 août 1997	50 millions \$	315
3 février 1998	50 millions \$	304,7
4 août 1998	50 millions \$	298,5
3 février 1999	50 millions \$	289,5
3 août 1999	50 millions \$	307,6
Total des sommes disponibles actuellement		1807,5
<i>3 février 2000</i>	<i>50 millions \$</i>	<i>310*</i>
<i>3 août 2000</i>	<i>50 millions \$</i>	<i>310*</i>
<i>Total des sommes restant à verser</i>		<i>620</i>
Total des sommes devant être versées par la Russie		2427,5*
Intérêts reversés par le budget général		158*
Total des sommes disponibles pour l'indemnisation		2585,5*

* (estimations, sur la base du taux de change franc-dollar retenu pour la loi de finances pour 2000)

La Russie doit encore effectuer deux versements de 50 millions de dollars chacun, le dernier étant prévu au mois d'août 2000. Il convient de souligner que la Fédération de Russie a jusqu'à présent respecté ses engagements.

Les sommes versées par la Russie produisent des intérêts. Le paragraphe III du présent article dispose en effet que « *le budget verse au*

compte d'affectation spéciale n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » une somme représentative des intérêts produits par les versements de la Fédération de Russie et calculée en référence au taux des bons du Trésor de maturité comparable à la durée entre chaque versement de la Fédération de Russie et le 1^{er} août 2000 ».

Le taux d'intérêt choisi pour chaque versement est à chaque date celui des bons du Trésor à taux fixe et à intérêts annuels (BTAN) ou des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés dont la maturité est la plus proche de la durée entre le versement des fonds par la Russie et leur décaissement effectif, et dont le montant est supérieur à un million d'euros. Le taux servi est donc supérieur au taux au jour le jour servi sur la trésorerie de l'Etat auquel ont été effectivement rémunérées les sommes versées par la Russie.

Enfin, les frais de gestion ne sont plus pris en compte dans les dépenses du compte d'affectation spéciale. En effet, l'article 61 de la loi de finances pour 1998 disposait qu'outre les dépenses visant à l'indemnisation proprement dite, le compte d'affectation spéciale pouvait prendre en compte des frais de gestion, qui sont prévus par son chapitre 2 de dépenses. Ce chapitre aurait pu permettre de financer les opérations de recensement sur les sommes versées par la Russie. Or, le I du présent article supprime le chapitre de dépense « frais de gestion ». Dès lors, la totalité des sommes versées par la Russie, majorée des intérêts qu'elles ont produit, sera destinée à l'indemnisation des porteurs et des ayants-droit des personnes spoliées.

B. LES SOLUTIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION DE SUIVI DES ACCORDS FRANCO-RUSSES

La commission de suivi des accords franco-russes, présidée par le conseiller d'Etat en service extraordinaire, M. Jean-Claude Paye, a été chargée de proposer des modalités d'indemnisation. Elle a procédé à l'audition de nombreuses associations de porteurs d'emprunts russes dans le cadre de ses travaux préparatoires. Son rapport, publié en même temps que le présent projet de loi de finances rectificative pour 1999, propose plusieurs hypothèses d'indemnisation, en laissant au gouvernement le soin de trancher entre celles-ci. Il convient de rappeler que ce rapport a été élaboré à partir des résultats partiels fournis par la direction générale de la comptabilité publique en septembre 1999, portant sur environ 85 % des titres recensés.

1. Les créances ouvrant droit à indemnisation

L'accord franco-russe a prévu une définition très large des créances indemnissables, et l'article 61 de la loi de finances pour 1998 dispose que les sommes seront versées « aux personnes détentrices de créances ».

Le recensement a été effectué sans définir au préalable les catégories de valeurs qui seraient indemnissables, et les porteurs ont été avertis que le fait, pour une créance, d'être admise au recensement, ne garantit pas son éligibilité à l'indemnisation. **Cette solution présente l'inconvénient majeur pour les porteurs de ne leur faire connaître leur droit éventuel à indemnisation qu'à l'issue du processus.**

La définition des créances indemnissables sera déterminée par un décret en Conseil d'Etat, qui devra préciser la nature et l'origine des titres, créances et actifs indemnissables ainsi que les règles de preuve.

Le rapport de la commission Paye propose cependant de déterminer les créances qui ne seraient pas couvertes par l'accord franco-russe. Il s'agit notamment des obligations qui relèvent aujourd'hui d'Etats autres que la Fédération de Russie. Pour les actions, la commission considère que les actions de sociétés ni françaises ni russes ne devraient pas ouvrir droit à indemnisation. Les actions de sociétés russes ne devraient être considérées comme indemnissables que si elles sont « *revêtues de l'estampille du recensement de 1919, présomption de preuve de leur présence sur le territoire français antérieurement à cette date* ». Concernant les actions de sociétés françaises, « *la Commission est d'avis qu'elles ne devraient ouvrir droit à indemnisation qu'en fonction de conditions strictes de recevabilité* ».

Si les liquidités (billets de banque) n'ont, aux dires des négociateurs, jamais été évoquées au cours des négociations, la Commission considère qu'elles constituaient une créance sur la banque centrale de Russie, et doivent donc ouvrir droit à indemnisation.

Les personnes qui se réclament des dispositions de l'accord franco-russe relatives aux spoliations doivent apporter la preuve qu'elles sont « *les ayants droit de la victime et que celle-ci était de nationalité française au moment de la spoliation* ». En l'absence de tout élément justificatif ou du moindre début de preuve, les dossiers ne seront donc pas éligibles à l'indemnisation.

On rappellera que de nombreux porteurs d'emprunts russes souhaitaient que seuls soient indemnisés les héritiers des acquéreurs originels des titres, et que les spéculateurs soient exclus du bénéfice de

« l'indemnisation », prétextant que ceux-ci n'ont pas subi un préjudice identique.

Cette proposition serait particulièrement contestable, car priver les porteurs de titres acquis depuis 1918 constituerait une expropriation sans indemnité, qui est contraire non seulement aux dispositions à valeur constitutionnelle, mais également au protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme.

2. Les solutions examinées par la commission Paye

❶ indemnisation au « marc le franc »¹

« Le taux d'indemnisation serait de l'ordre de 2 %. C'est la solution la plus simple. Elle est en outre conforme au droit des valeurs mobilières et ne pose pas de problème au regard du principe d'égalité ».

Cependant, le rapport souligne que cette solution aboutirait à des « inégalités que la Commission considère comme excessives dans le montant des indemnités que percevraient les créanciers », et « qu'elle fait la part belle aux spéculateurs qui ont acquis à vil prix de grandes quantités de titres. Le porteur ne détenant qu'un seul titre d'emprunt de 500 francs 1914 recevrait 200 francs d'aujourd'hui. Le détenteur du plus gros portefeuille recensé (64.000 titres) recevrait, si l'on fait l'hypothèse minimaliste que ces titres ont tous une valeur nominale de 500 francs 1914, 12.800.000 francs actuels ».

❷ indemnisation forfaitaire à chaque ayant-droit

Cette formule part du principe que la somme versée par la Russie n'est pas représentative du montant des créances détenues par les porteurs, et est déclinée en plusieurs variantes dans le rapport de la commission Paye, qui note qu'« une indemnisation forfaitaire présente un évident avantage en termes de simplicité de mise en œuvre (...). En regard de ces avantages, les formules forfaitaires sont évidemment exposées à la critique d'entorse au principe d'égalité de traitement entre les ayants-droit ».

❸ indemnisation selon un taux dégressif, de manière à favoriser les petits porteurs et « pénaliser les spéculateurs »

« Cette solution, dont on voit aisément l'attrait politique, se heurterait à diverses objections, d'ordre juridique :

¹ L'indemnisation « au marc le franc » consiste à diviser la somme forfaitaire par le nombre de titres, pour allouer, à chaque porteur, le résultat de cette fraction multiplié par le nombre de titres. Elle peut prendre en compte les différences de valeur existant entre les catégories de titres.

- elle conduirait à traiter différemment, à raison de la composition des portefeuilles dont elles font partie, des valeurs mobilières identiques ;

- elle se fonderait implicitement sur l'hypothèse qu'une corrélation existe entre la richesse ou les revenus d'un porteur et le nombre de valeurs mobilières « russes » qu'il détient alors qu'une telle corrélation est moins évidente aujourd'hui qu'elle pouvait l'être en 1914 ;

- elle risquerait d'être difficile à justifier au regard du principe d'égalité devant la loi ;

- accessoirement, elle favoriserait les porteurs qui auraient pris la précaution de répartir leur portefeuille, en vue du recensement, entre plusieurs déclarants de complaisance et elle impliquerait logiquement que l'on mentionne, sur chaque valeur, lors de sa restitution au déclarant, le taux auquel elle aurait été effectivement indemnisée ».

3. Des objectifs inconciliables

La Commission de suivi des accords franco-russes considère que les modalités d'indemnisation doivent :

- éviter des inégalités considérables entre les plus faibles et les plus fortes indemnisations ;

- tenir compte, dans une mesure raisonnable, du montant des créances individuelles ;

- réduire la vulnérabilité aux contentieux ;

- tenir compte du fait que cette opération relève plus d'une réparation symbolique que d'une véritable indemnisation.

Ces différents objectifs apparaissent inconciliables. En effet, le fait d'éviter les inégalités entre les porteurs entraîne *de facto* l'absence de prise en compte du montant des créances individuelles. Dès lors que le montant des créances individuelle ne constitue pas le critère unique de la répartition de la somme versée par la Russie, la vulnérabilité aux contentieux est forte. C'est peu dire, puisque l'existence d'une discrimination entre des créances de valeur identique est contraire au droit des valeurs mobilières et au principe de valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi.

La solution mixte proposée par la Commission de suivi et choisie par le gouvernement tente de concilier les différents objectifs cités ci-dessus, en dépit des critiques indiquées. Le rapport indique en effet que « *l'intérêt*

général invite à introduire un élément de solidarité et de justice distributive entre les bénéficiaires de l'indemnité ».

C. LES MODALITES D'INDEMNISATION PROPOSÉES PAR LA GOUVERNEMENT

Le gouvernement a suivi les recommandations de la Commission Paye, en choisissant un dispositif visant à éviter les « différences excessives » entre les sommes versées au titre de l'indemnisation.

1. Le mécanisme retenu pour le calcul des différentes masses

Les sommes disponibles pour l'indemnisation des porteurs d'emprunts russes et des personnes spoliées sont réparties en plusieurs masses :

- une somme destinée à l'indemnisation des personnes spoliées (sans doute proche de 18 millions de francs, par application des données disponibles à la formule indiquée au 2° du IV du présent article) ;

- une somme forfaitaire de 250 millions de francs répartie également entre les porteurs de valeurs mobilières et de liquidités ;

- le reliquat (soit une somme qui sera vraisemblablement proche de 2,3 milliards de francs, représentant la majeure partie des versements de la Fédération de Russie) sera réparti entre les porteurs de valeurs mobilières et de liquidités, en fonction de la valeur de leur portefeuille.

Afin de pouvoir attribuer une valeur aux créances, la Commission Paye a proposé de mettre en œuvre plusieurs principes, notamment :

- une évaluation des créances à la date de réalisation du dommage et l'attribution, pour chaque créance, d'une valeur en francs-or 1914 ;

- l'absence de réfaction pour certaines catégories de créances. Ce choix revient à ne pas distinguer les emprunts garantis par le gouvernement russe de ceux qui ne l'étaient pas, pour déterminer la valeur des titres.

2. Les personnes spoliées

L'indemnisation proposée par le gouvernement pour les spoliations est calculée de manière fortement dégressive. Les montants versés au titre de

l'indemnisation sont calculés à partir d'une formule complexe. Cependant, l'indemnisation minimale auquel auront droit les personnes spoliées est la suivante :

créance en francs-or 1914	valeur actualisée	montant <u>minimal</u> de l'indemnité versée	% <u>minimal</u> d'indemnisation
100.000	1,9 million	40.000	2,11
1 million	19 millions	76.000	0,40
10 millions	190 millions	112.000	0,059
100 millions	1.900 millions	472.000	0,025

Remarque : la valeur actualisée est calculée selon le taux de 19 francs actuels pour 1 franc-or 1914, indiqué par le gouvernement.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la valeur totale des créances des porteurs serait d'environ 6.700 millions de francs-or 1914, tandis que celle des personnes spoliées représenterait 420 millions de francs-or 1914, soit à peine 6 % de la valeur totale des créances indemnissables. La valeur du portefeuille moyen des personnes spoliées s'établirait à 918.000 francs-or 1914, tandis que la valeur du portefeuille des porteurs de valeurs mobilières et de liquidités s'établirait à environ 12.000 francs-or 1914.

Votre commission des finances considère que l'indemnisation des personnes spoliées a le caractère de dommages et intérêts. Dès lors, le choix d'une forte dégressivité dans l'indemnisation ne peut être remis en cause, même si l'on constate que le taux d'indemnisation d'une créance de 100.000 francs-or 1914 est près de 100 fois plus généreux que pour une créance de 100 millions de francs-or 1914.

Cependant, **il convient de souligner la faiblesse de la somme totale prévue pour l'indemnisation des personnes spoliées.** Le montant destiné à l'indemnisation des porteurs ne s'élèverait en effet qu'à 18,4 millions de francs, ce qui rend l'indemnisation largement défavorable vis-à-vis des porteurs de valeurs mobilières et de liquidités.

Une indemnisation plus généreuse des personnes spoliées apparaît donc souhaitable, au regard du préjudice subi.

3. Les porteurs de titres

L'indemnisation des emprunts russes est calculée selon un mécanisme mixte, se composant d'une indemnisation forfaitaire et d'une indemnisation proportionnelle à la valeur des titres détenus par les porteurs, plafonnée à partir d'un certain montant.

Ainsi :

- chaque porteur recevra une somme forfaitaire d'environ 800 francs, quelle que soit par ailleurs la valeur de son portefeuille de valeurs mobilières et de liquidités ;

- si la valeur du portefeuille de valeurs mobilières et de liquidités est inférieure à 150.000 francs-or 1914, l'indemnisation perçue par le porteur sera proportionnelle à la valeur de ce portefeuille ;

- si la valeur du portefeuille de valeurs mobilières et de liquidités est supérieure à 150.000 francs-or 1914, l'indemnisation perçue par le porteur sera égale à celle perçue pour un portefeuille de valeur égale à 150.000 francs-or 1914.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le mécanisme proposé par le gouvernement n'apparaît satisfaisant, ni du point de vue du droit, ni du point de vue intellectuel. En réponse à une question du rapporteur général de l'Assemblée nationale, le gouvernement a indiqué que *« la somme qui sera attribuée aux détenteurs de créances russes par les autorités françaises n'a pas juridiquement pour effet d'éteindre la dette dès lors que les personnes physiques et morales françaises conservent le droit de défendre directement leurs intérêts auprès des autorités russes ; il ne s'agit donc pas du remboursement d'une créance. Pour les créanciers, l'accord prévoit en revanche la suppression de la protection diplomatique dont ils bénéficiaient depuis 1919, protection clairement affirmée dans le Rapport au Président de la République sur le décret du 10 septembre 1918, publié au Journal Officiel du 15 janvier 1919. En conséquence, l'indemnité versée aux personnes physiques détentrices d'une créance sur la Russie aura le caractère de dommages et intérêts, réparant la perte de cette protection diplomatique, et constituera une indemnité en capital »*.

Les arguments présentés par le gouvernement pour justifier des modalités d'indemnisation dérogatoires au droit des valeurs mobilières reposent entièrement sur la nature juridique des sommes versées aux porteurs. Le gouvernement tente de démontrer que ces versements ont le caractère de dommages et intérêts. **Cette analyse est particulièrement contestable.**

❶ le caractère de dommages et intérêts des sommes versées est contraire aux dispositions de l'accord franco-russe.

Les arguments présentés par le gouvernement pour justifier les modalités d'indemnisation retenues apparaissent inopérants. Les sommes

versées auraient en effet le caractère de dommages et intérêts en contrepartie de la signature de l'accord franco-russe par le gouvernement français. Si tel était le cas, l'indemnisation des porteurs devrait être versée par le gouvernement français, seul responsable du dommage subi par les porteurs. Or, l'accord de 1997 indique (article 3) que la Partie russe verse à la Partie française une somme « *en qualité de règlement complet et définitif de toutes les créances financières et réelles réciproques apparues antérieurement au 9 mai 1945* ».

L'argument selon lequel il ne s'agit pas du remboursement d'une créance « *dès lors que les personnes physiques et morales françaises conservent le droit de défendre directement leurs intérêts auprès des autorités russes* » est édifiant. En effet, si les personnes ne peuvent être privées de ce droit par les autorités françaises, **les autorités russes peuvent en revanche se prévaloir de l'accord signé avec le gouvernement français pour déclarer irrecevables les recours des particuliers intentés contre lui**. Il est dès lors impossible que les porteurs puissent obtenir quelque réparation de la part de l'Etat russe. L'article 7 de l'accord précise en outre que « *le versement de la somme mentionnée à l'article 3 du présent Accord n'est pas réputé valoir reconnaissance par l'une ou l'autre Partie de l'existence d'une responsabilité lui incombant au titre de quelque créance que ce soit réglée par le présent Accord, ni valoir confirmation de la réalité juridique de l'une quelconque des dites créances* ».

L'accord franco-russe s'analyse donc comme un règlement définitif des créances réciproques antérieures au 9 mai 1945. En effet, la France a renoncé, en son nom et en celui de ses ressortissants, à présenter les revendications relatives aux emprunts russes. Pour les porteurs, toute tentative de faire valoir leurs droits face à l'Etat russe est illusoire, car celui-ci serait en droit d'opposer l'accord conclu avec l'Etat français, aux termes duquel **toutes les dettes sont réputées définitivement et complètement payées**.

L'accord franco-russe annule donc la dette russe, et, du point de vue juridique, ne représente pas l'indemnisation d'un préjudice. L'utilisation du terme d'indemnisation ne se justifie que par le fait que les sommes versées par la Russie ne représentent qu'une proportion très faible de la valeur actualisée des créances.

② le dispositif proposé par le gouvernement est donc contraire au droit des valeurs mobilières.

Il convient tout d'abord de souligner que **les emprunts de l'Etat russe ou ceux garantis par celui-ci constituent des valeurs mobilières**, dès lors que ceux-ci ont continué à être cotés à la bourse de Paris jusqu'au 25 novembre 1996, soit la veille de la signature du mémorandum d'accord sur le règlement définitif des créances réciproques entre la France et la Russie.

Ces titres ont pu être librement achetés et vendus sur un marché réglementé, sous le contrôle de la Commission des opérations de bourse (COB) pour la période récente, et par l'intermédiaire d'officiers ministériels pendant longtemps. Ils ont donc continué à circuler et à s'échanger entre les porteurs successifs qui entendaient bien acheter ou vendre une créance et non un simple « bout de papier ». La valeur des titres a en effet évolué en fonction de l'espoir des porteurs que la Russie finirait par payer sa dette. Or, les porteurs successifs de titres russes ont dû acquitter des droits de garde et ont été soumis à la fiscalité régissant les valeurs mobilières. Enfin, plusieurs ventes aux enchères de titres russes ont été interdites comme contraire au monopole de négociation des valeurs mobilières.

Les titres non garantis par l'Etat russe n'ont pas, quant à eux, continué à être cotés, puisque les créances portaient sur un émetteur disparu, suite à l'expropriation ou à la nationalisation des entreprises. Juridiquement, ces titres ne constituent plus des valeurs mobilières depuis cette date, et le gouvernement est en droit de procéder à une répartition ne respectant pas le principe d'un même droit par titre, puisque, pour ces titres, les sommes versées sont représentatives d'une indemnisation, et peuvent avoir le caractère de dommages et intérêts.

La somme versée par la Russie ne permet pas, loin s'en faut, de rembourser l'intégralité de la dette contractée par elle à l'égard des porteurs. **Cependant, à chaque fois que des créanciers ayant des droits identiques sont en concurrence pour le paiement de leur créance sur une somme insuffisante, la solution retenue est celle d'une division de la somme forfaitaire par le nombre de titres, pour allouer à chaque porteur le résultat de cette fraction multiplié par le nombre de titres. Une indemnisation « au marc le franc » constitue la seule solution juridiquement acceptable au regard du droit des valeurs mobilières, et du principe de valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi**, pour les titres cotés jusqu'en 1996.

③ les modalités d'indemnisation condamnent les prétendus « spéculateurs », mais la solidarité recherchée ne tient aucun compte de la situation réelle des porteurs.

En instituant un plafond pour l'indemnisation des titres, le gouvernement écarte les prétendus « spéculateurs » du bénéfice de leurs transactions. Outre le fait que certains gros porteurs ont pu obtenir leur portefeuille par voie d'héritage, il convient de rappeler que la solution retenue est parfaitement contraire au droit.

En effet, **lorsqu'une personne acquiert un titre au porteur, il se voit transférer, à son profit, l'ensemble des droits dont disposait le porteur originel**, car la cession d'une créance comprend tous les accessoires de

celle-ci. L'acquéreur acquiert donc également l'action en indemnisation du préjudice résultant d'un comportement fautif du débiteur, puisque, en transmettant son titre, le cédant transmet également ce préjudice. Tous les porteurs successifs d'emprunts russes subissent donc le même préjudice, celui de ne pouvoir être payés intégralement par la Russie.

En cédant leurs titres, les porteurs d'emprunts russes ont cédé leur créance sur la Russie, à un prix librement négocié entre les parties. Les acquéreurs de titres espéraient bien être payés ou indemnisés pour leur créance, faute de quoi les échanges de titres se seraient limités à des collectionneurs.

Par conséquent, tous les porteurs actuels ont un droit égal à participer à la répartition de la somme versée par la Russie. L'indemnisation ne peut s'effectuer que sur la base des valeurs représentatives des titres, quel que soit le nombre détenu par chaque porteur. Or, le gouvernement français n'a jamais dérogé à cette règle de droit.

Les modalités retenues par le gouvernement constituent un compromis entre l'application du droit strict des valeurs mobilières, qui supposerait une indemnisation au « marc le franc », et l'objectif de solidarité entre les porteurs. Or, cette solidarité ne tient aucun compte de la situation réelle de ces porteurs. En effet, le fait de détenir un nombre élevé de titres aujourd'hui ne signifie aucunement que le détenteur est riche. Celui-ci se verrait donc spolié par le gouvernement au nom de la solidarité, ce qui n'est pas acceptable.

④ le rapport de la commission de suivi des accords souligne les inconvénients de la solution retenue.

La solution proposée par la Commission Paye et retenue par le gouvernement comporte de nombreux inconvénients, que le rapport de la commission indique : « *la Commission est consciente du fait que le système ci-dessus décrit n'est pas à l'abri de critiques, au regard par exemple d'une interprétation stricte, et exclusive de toute considération de solidarité, du droit des valeurs mobilières ou du principe d'égalité devant la loi* ».

Le plafonnement des indemnités versées aux porteurs emporte cependant d'autres objections, qui sont citées dans le rapport de la commission, à propos d'autres modalités d'indemnisation :

- des valeurs mobilières identiques sont traitées différemment à raison de la composition des portefeuilles dont elles font partie ;

- l'indemnisation se fonde implicitement sur l'hypothèse qu'une corrélation existe entre la richesse ou les revenus d'un porteur et le nombre de

valeurs mobilières « russes » qu'il détient alors qu'une telle corrélation est moins évidente aujourd'hui qu'elle ne pouvait l'être en 1914 ;

- l'indemnisation favorise les gros porteurs qui ont pris la précaution de répartir leur portefeuille, en vue du recensement, entre plusieurs déclarants de complaisance.

Votre commission des finances rappelle que le présent article ne permet toujours pas aux porteurs de connaître leur droit à indemnisation, puisque les catégories de titres indemnisés, et la nature des spoliations ouvrant droit à indemnisation seront définies par un décret en Conseil d'Etat. Cette anomalie, qui aboutit à ne faire connaître les conditions d'indemnisation qu'à l'issue du processus, est révélatrice de l'absence de transparence qui a caractérisé l'ensemble du processus, et, en particulier, les conditions d'exploitation des résultats du recensement.

Votre commission considère qu'il serait préférable d'attendre les résultats définitifs du recensement pour déterminer les modalités d'indemnisation, dont la version proposée par le présent article, est contestable du point de vue du droit, et expose dès lors l'Etat à un contentieux important.

Il y a lieu enfin de rappeler que la répartition des sommes disponibles entre les détenteurs d'obligations russes et les autres créanciers spoliés ne semble reposer sur aucune approche rationnelle, dans l'état actuel des informations transmises par le gouvernement.

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

ARTICLE 25 (nouveau)

Reconduction du financement du PMPOA par le FNDAE pour un an

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir la reconduction, pour une année supplémentaire, du financement par le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) du Programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA).

I. LE PMPOA ET SON FINANCEMENT ACTUEL

Le 8 octobre 1993, les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement ont engagé avec les organisations professionnelles agricoles un programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Il fait l'objet d'un suivi par un comité national présidé par le ministre de l'agriculture et celui de l'environnement qui réunit les différents partenaires, les agences de l'eau et les organisations professionnelles agricoles.

Ce programme, mis en œuvre **pour lutter contre les pollutions des eaux par les activités agricoles**, concerne l'ensemble des modes de production : élevages et cultures, sur le territoire de la France entière. Il vise en particulier la pollution des eaux par les produits phytosanitaires, les fertilisants d'origine minérale et organique et les déjections animales.

A. LE CONTENU DU VOLET « ÉLEVAGE » DU PMPOA

Le volet du PMPOA le plus important au plan financier et le plus urgent en raison de la directive communautaire sur les nitrates¹ est relatif à la pollution des ressources en eau par les déjections animales².

Il a été décidé de réaliser des investissements pour **améliorer les bâtiments d'élevage** (notamment en matière de collecte et de stockage des effluents d'élevage) et la gestion de ces effluents (en particulier les modalités de leur épandage comme fertilisant). Il s'agissait de « mettre aux normes » les élevages en les intégrant dans la réglementation des installations classées et en leur procurant des financements publics pour assurer les travaux nécessaires.

¹ 91/676/CEE du 12 décembre 1991.

² L'élevage bovin est à l'origine des ¾ de la production d'azote organique, l'élevage porcin de 10 % et l'aviculture de 7 %.

Un **calendrier pluriannuel** a été établi et modifié par la suite pour tenir compte des problèmes rencontrés : il prévoit la prise en compte des plus gros élevages puis progressivement d'élevages de taille plus faible **jusqu'en 2001** comme l'indique le tableau suivant.

Date d'entrée des élevages dans le PMPOA	Elevages concernés
1996	+ de 100 UGB ¹ + de 650 places de porcs + de 40.000 pondeuses
1997	+ de 100 UGB + de 550 places de porcs + de 30.000 pondeuses
1998	+ de 100 UGB + de 450 places de porcs + de 20.000 pondeuses
1999	+ de 90 UGB
2000	+ de 80 UGB
2001	+ de 70 UGB

B. LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU PMPOA

Le coût des travaux à réaliser sur les bâtiments a été initialement évalué à **7 milliards de francs**. En raison du succès inattendu du programme et d'une sous-évaluation des coûts, ceux-ci sont aujourd'hui estimés à **14 milliards de francs**.

Le programme a commencé par les plus gros élevages (les 80.000 plus gros, soit un cinquième du total) et le coût moyen des travaux par exploitation pour les quatre premières années a atteint environ 300.000 francs. L'aide moyenne de l'État a été de 50.000 francs.

Ce programme a mobilisé un **nombre d'éleveurs beaucoup plus important que prévu** (environ le double²) et l'observation des premiers dossiers de travaux a montré que les investissements de mise en conformité étaient nettement plus élevés que prévu. Ceci a entraîné des **difficultés budgétaires qui sont apparues en début d'année 1996**.

¹ UGB : unité gros bovin.

² Jusqu'à 80 % des éleveurs « intégrables » dans le dispositif ont fait acte de candidature.

Il a donc été décidé de **prolonger la durée du programme de trois ans**¹ et d'accroître les crédits qui lui sont affectés. Le programme actuel se terminera donc par l'entrée dans le dispositif, en 2001, d'élevages comprenant entre 70 et 80 gros bovins.

Au mois de juin 1999, presque 20.000 (19.851) agriculteurs avaient signé un contrat dans le cadre du PMPOA (pour un coût de 3,6 milliards de francs dont 1,8 milliard de francs d'aides de l'Etat et des collectivités locales et 1,8 milliard de francs des agences ; cela représente 3,217 millions d'UGB). Sur ce total, moins d'un quart (4.266) des agriculteurs a mené à terme la mise aux normes des bâtiments d'élevage. Ce faible nombre d'élevages ayant achevé les travaux prévus s'explique par la longueur et la lenteur de la procédure.

Après quelques années de démarrage difficile, le PMPOA connaît actuellement une phase de montée en puissance.

Etat d'avancement du PMPOA

Nombre de projets financés	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Etudes préalables	3.236	7.403	8.407	7.659	6.991	33.696
Travaux	19	820	2.708	4.468	6.229	14.244

Source : Rapport « La fiscalité au secours de l'eau »².

C. LE FINANCEMENT DU PMPOA

1. Présentation générale

Le plan de financement global permet de garantir un taux d'aide de l'ordre de 65 % des travaux éligibles :

- **1/3 pour les éleveurs**³ ;

¹ Durée initiale : 5 ans de 1993 à 1998 ; prolongement de trois ans jusqu'en 2001.

² Rapport d'information n° 1807, « La fiscalité au secours de l'eau », de M. Yves Tavernier, au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, XIe législature.

³ Il convient en effet de rappeler qu'il s'agit d'une contractualisation volontaire de la part de l'agriculteur. Ce taux d'un tiers des travaux à sa charge ne concerne que les travaux éligibles : libre à lui de faire des dépenses au-delà (soit en quantité, soit en qualité) ; celles-ci ne seront pas subventionnées.

- **1/3 de ressources publiques dont 1/6 pour l'Etat** (budget du ministère de l'agriculture et de la pêche au chapitre 61-40¹ et compte d'affectation spéciale FNDAE) **et 1/6 pour les collectivités locales** (en grande partie dans les contrats de plan Etat-région), **à parité** ;

- **1/3 pour les agences de l'eau.**

Autorisations de programme engagées à la fin 1998

(en millions de francs)

	Budget de l'agriculture	FNDAE	FEOGA	Conseils régionaux	Conseils généraux	Total
Etudes	99,2	0,7	4,3	-	-	104,1
Travaux	386,9	223,7	85	388,7	223,8	1.308
Total	486,1	224,3	89,3	388,7	223,8	1.412,2

Source : Rapport « La fiscalité au secours de l'eau »

2. Le cas particulier du financement par le FNDAE

En raison des difficultés financières du programme, le ministère de l'agriculture a obtenu du FNDAE l'apport de **150 millions de francs complémentaires par an, pendant une durée de trois ans (1997-1999)**.

L'article L. 2335-9 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 65 de la loi de finances pour 1997², prévoit qu'entre autres compétences, le FNDAE est chargé, **jusqu'au 31 décembre 1999**, de « l'attribution de subventions en capital aux exploitations agricoles pour l'exécution de travaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole destinés à assurer la protection de la qualité de l'eau ». Il prévoit également qu'au 31 décembre 1999, il sera procédé à un réexamen de cette compétence du FNDAE.

Pour chacune des trois années, 1997, 1998 et 1999, une enveloppe de 150 millions de francs a donc été réservée au financement de cette action.

¹ Sur ce chapitre sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 : 224 millions de francs en autorisations de programme et 134 millions de francs en crédits de paiement.

² Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996.

Bilan des interventions du FNDAE relevant du PMPOA au 1^{er} août 1999

(en millions de francs)

Années	AP ouvertes	Nombre de régions concernées	Nombre de départements concernés	Délégation des AP
1997	150	12	42	130,3
1998	150	15	48	148,3
1999	150	11	44	47,5*

* au 1^{er} août 1999

Le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE)

Le FNDAE a été créé sous la forme d'un compte d'affectation spéciale par le décret n° 54-982 du 1^{er} octobre 1954. Il retrace les opérations relatives au financement des adductions d'eau telles que prévues dans le code général des collectivités territoriales.

Il s'agissait, à l'origine, d'aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution d'eau. Cette compétence a été étendue en 1979 à l'assainissement, puis en 1997 à la lutte contre les pollutions d'origine agricole dans le cadre du PMPOA.

Les ressources du FNDAE, 958 millions de francs en 2000, proviennent :

1) à 52 % (501 millions de francs en 2000) du produit de la redevance sur les consommations d'eau distribuées dans toutes les communes urbaines et rurales disposant d'une distribution publique d'eau potable ; il s'agit donc d'un financement de solidarité entre communes urbaines (qui ne sont pas bénéficiaires des crédits du FNDAE) et communes rurales ;

2) à 48 % (457 millions de francs en 2000) par un prélèvement opéré sur le produit du pari mutuel urbain (PMU) sur et hors les hippodromes.

L'article 31 du projet de loi de finances pour 2000 prévoit que le FNDAE deviendrait une section d'un nouveau compte d'affectation spéciale, le Fonds national de l'eau, aux côtés d'une deuxième section gérée par le ministère de l'environnement, et financé par les agences de l'eau, le Fonds national de solidarité pour l'eau.

II. QUEL FINANCEMENT POUR LE PMPOA DANS L'AVENIR ?

A. LES INTERROGATIONS SUR LE PMPOA

Le PMPOA fait l'objet de critiques récurrentes.

1. Un coût très élevé ...

Les évaluations du coût du PMPOA sont régulièrement réévaluées à la hausse. Initialement calculées sur une base de 7 milliards de francs, elles s'établissent aujourd'hui officiellement à 15 milliards de francs, alors que certains observateurs avertis évoquent même un coût total de 19 milliards de francs¹, voire de 40 milliards de francs en cas d'intégration des petits élevages.

2. ... pour quels résultats ?

Au vu du coût « astronomique » du PMPOA, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence d'une politique qui a notamment permis la modernisation des plus gros élevages, dans des branches de production parfois en crise de surproduction.

Par ailleurs, il faut également se demander quels sont les résultats environnementaux de ce programme. Aujourd'hui ils semblent impossibles à quantifier en raison, d'une part, des délais d'amélioration de la qualité des eaux, et, d'autre part, du faible nombre d'exploitations ayant mené à terme les travaux de mise aux normes : celles-ci ne représentent aujourd'hui pas plus de 5 % des UGB. Néanmoins, tout ceci n'indique pas pour autant que l'impact sur les pollutions sera nul.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le PMPOA n'est pas le seul moyen de lutter contre les pollutions azotées. En particulier, il faut souligner l'existence d'un projet de **redevance des agences de l'eau sur les excédents d'azote** à partir d'un bilan « entrée-sortie » par exploitation, actuellement à l'étude dans le cadre de la préparation du futur projet de loi relatif aux agences de l'eau.

¹ Rapport « La fiscalité au secours de l'eau » précité.

3. La question de la participation des agriculteurs au financement du PMPOA

La contrepartie logique du financement public (à 65 %) du PMPOA devait être l'intégration des activités agricoles dans le système des redevances des agences de l'eau. Or, il est manifeste que les agriculteurs sont très largement exonérés du paiement des redevances « pollution » alors même que certaines de leurs activités sont polluantes et qu'ils sont bénéficiaires des aides des agences de l'eau.

Actuellement, les redevances « pollution » ne s'appliquent qu'aux grands élevages, au-dessus d'un certain seuil de pollution et sous réserve de la déduction d'une « prime d'épuration ». Cet assujettissement est progressif jusqu'en 2003 et un moratoire a été décrété jusqu'en 1998 pour les éleveurs ayant engagé des travaux de mise aux normes entre 1993 et 1995. Ce moratoire est désormais levé.

En outre, une redevance « azote » évoquée plus haut devrait être perçue sur les agriculteurs au profit des agences de l'eau à partir de 2001.

B. UN RAPPORT DE SYNTHÈSE TENU SECRET

L'article 124 de la loi de finances pour 1997 précitée prévoyait le dépôt, avant le 30 juin 1997, d'un rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'incidence sur le budget de l'Etat du PMPOA. Ce rapport n'a jamais été déposé sur le bureau des assemblées¹.

Selon la communication de la ministre de l'environnement au Conseil des ministres du 20 mai 1998 sur la réforme des instruments d'intervention publique dans le domaine de l'eau, le volet « élevage » du PMPOA a fait l'objet d'un bilan technique, économique et financier par une mission d'inspection désignée par les ministères concernés (finances, agriculture et environnement).

Les réponses au questionnaire du rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, M. Joël Bourdin, indiquent que le bilan effectué par les missions d'inspection « *fera l'objet d'un rapport au Parlement* » et, qu'en outre, les modalités de poursuite du PMPOA « *seront définies d'ici la fin de l'année 1999* ». Or, force est de constater qu'actuellement ce rapport est tenu secret et que les modalités de poursuite du PMPOA sont très vagues.

¹ Comme l'a déjà fort justement souligné notre collègue Joël Bourdin dans son annexe n° 3 sur les crédits de l'agriculture et de la pêche au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2000, n° 89, de la Commission des finances du Sénat.

III. LE PROJET DU GOUVERNEMENT

A. PROLONGER D'UN AN LE FINANCEMENT DU PMPOA PAR LE FNDAE : ET APRÈS ?

C'est dans ce contexte que le gouvernement a décidé de prolonger d'un an la contribution du FNDAE au financement du PMPOA. Il présente cette reconduction comme une solution d'attente.

En effet, les difficultés budgétaires du PMPOA ne sont pas résolues et en particulier notre collègue Yves Tavernier indique dans son rapport précité qu'« *il serait irréaliste d'espérer un achèvement du programme actuel avant 2003-2005, voire plus tard dans certains départements* ».

Votre rapporteur général estime que cette solution n'est pas satisfaisante : le financement du PMPOA par le FNDAE fait peser des charges indues sur celui-ci puisque la lutte contre les pollutions d'origine agricole ne fait absolument pas partie de ses missions.

En outre, si le gouvernement avait été cohérent, il aurait imputé cette charge sur le futur Fonds national de solidarité pour l'eau¹ qu'il propose de créer et dont une des missions est effectivement la « réduction des pollutions diffuses »².

B. POURSUIVRE ET RÉORIENTER LE PMPOA : COMMENT ?

D'autres réformes concernant le PMPOA mais ne nécessitant pas le vote de dispositions législatives sont actuellement à l'étude, et en particulier l'intégration des plus petits élevages et la réorientation du programme en faveur d'opérations groupées dans des zones sensibles de bassins versants.

Suite aux déclarations du Premier ministre, il est prévu de compléter le PMPOA actuel en intégrant des élevages de plus petite taille que 70 bovins, 450 porcs ou 20.000 volailles, soit environ 300.000 petits élevages. En effet, les petits élevages de moins de 70 UGB n'ont pas actuellement la possibilité de bénéficier des aides publiques pour mettre leur élevage aux normes, alors qu'ils représentent 70 % des élevages dans l'ouest de la France et la moitié de

¹ Voir article 31 du projet de loi de finances pour 1999. Rapport général de M. Philippe Marini, n° 89, au nom de la Commission des finances du Sénat.

² Chapitre 7 article 20 du compte d'affectation spéciale, doté de 70 millions de francs pour 2000.

la production d'azote. Cette intégration des petits élevages avait été décidée dans son principe par le précédent gouvernement. Elle pourrait entraîner un doublement du coût budgétaire du PMPOA.

**Extrait du discours de M. Lionel Jospin, Premier ministre,
en clôture de la table-ronde sur l'agriculture du 21 octobre 1999**

*« La reconquête de la qualité des eaux constitue, vous le savez, un enjeu majeur pour le Gouvernement. Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), mis en place en 1993, a mobilisé beaucoup de moyens pour mettre aux normes les élevages et réduire les rejets azotés. Cinq ans après, un premier bilan s'avérait nécessaire. Une évaluation qui avait été confiée aux corps d'inspection des ministères de l'agriculture et de l'économie sera remise prochainement aux ministres concernés. **Je souhaite que ce programme de maîtrise soit poursuivi et réorienté en tenant compte des enseignements de ces premières années.** Il devra être adapté dans le sens d'une plus grande équité, en intégrant notamment les **petits élevages**, et d'une meilleure efficacité environnementale en mettant la priorité sur des **opérations groupées dans les zones sensibles**. Jean Glavany et la ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, Dominique Voynet, engageront dans les prochaines semaines une concertation avec vos organisations sur ce sujet ».*

Votre rapporteur général estime que cette situation, dans laquelle le gouvernement engage la réflexion sans avoir communiqué aux autres parties concernées les résultats tirés du bilan des premières années de fonctionnement du PMPOA, n'est pas satisfaisante et qu'elle appelle des explications précises du gouvernement.

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

ARTICLE 26 (nouveau)

Non-attribution d'aide personnelle au logement pour les locataires d'un logement appartenant à l'un de leurs ascendants ou descendants, ou ceux de leur conjoint ou concubin

Commentaire : le présent article a pour objet d'inscrire dans la loi la non attribution de l'aide personnalisée au logement ou de l'allocation logement pour les personnes louant à un de leurs ascendants ou descendants ou de ceux de leur conjoint ou concubin. Cette disposition existait déjà sous forme réglementaire mais a été censurée par un arrêt du Conseil d'Etat du 9 avril 1999.

I. L'INTERDICTION DE VERSER UNE AIDE PERSONNELLE AU LOGEMENT À UNE PERSONNE LOUANT A UN DE SES ASCENDANTS OU DESCENDANTS N'A PAS DE BASE LÉGALE

A. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

L'aide personnalisée au logement (APL) est une aide à la personne qui permet à ses bénéficiaires de réduire leurs dépenses de logement en allégeant la charge de loyer pour les locataires.

L'APL bénéficie au locataire d'un logement conventionné (au sens des articles L. 353-2 et suivant du code de l'habitation et de la construction) qui est titulaire d'un bail conforme aux stipulations d'une convention intervenue entre le bailleur et l'Etat.

Le calcul de l'APL prend en compte les ressources des personnes désirant bénéficier de cette aide, les conditions de logement des personnes, leur situation familiale et l'implantation géographique du logement.

Les dispositions relatives à l'APL sont codifiées aux articles L. 351-1 à L. 353-15 et R. 351-1 à R. 353-214 du code de la construction et de l'habitation.

Les autres aides au logement comprennent **l'allocation de logement à caractère familial**, qui est l'une des prestations familiales énumérées à

l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale **et l'allocation de logement à caractère social** versée sous réserve des seules conditions de ressources.

B. LA REMISE EN CAUSE DE DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES PAR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE

Le code de l'habitation et de la construction, s'agissant de l'aide personnalisée au logement, et le code de la sécurité sociale, s'agissant de l'allocation logement, comprennent tous deux, dans leur partie réglementaire, des dispositions visant à exclure le versement de l'aide aux locataires logeant chez un ascendant ou un descendant.

Or, le Conseil d'Etat a rendu cette année un arrêt énonçant que les dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitation étaient dépourvues de base légale.

Locataire d'un appartement appartenant à son père, l'intéressée s'était vue refuser le bénéfice de l'aide personnalisée au logement sur le fondement du dernier alinéa de l'article R. 351-1 du code de la construction et de l'habitation (décret n° 92-1048 du 28 septembre 1992), qui dispose que : « *le logement mis à disposition d'un requérant par un de ses ascendants ou de ses descendants n'ouvre pas droit au bénéfice de l'aide* ».

Elle a donc porté son cas devant le juge administratif et a obtenu gain de cause auprès de la Cour administrative d'appel de Lyon.

Dans son arrêt « Ministère de l'équipement, des transports et du logement c/ Madame Vincent » du 9 avril 1999, le Conseil d'Etat a confirmé l'arrêt de la Cour administrative d'appel.

Dans le même temps, selon un arrêt de la Cour de Cassation en date du 1^{er} avril 1999 (Cass soc ; « CAF de Lille C/ Nadrani »), il est prévu qu'un allocataire qui occupe l'appartement d'un parent de son épouse, dès lors qu'il s'agit de sa résidence principale et qu'il verse un loyer, peut bénéficier de l'allocation de logement. **L'exclusion du bénéfice de l'allocation de logement est strictement limitée à l'hypothèse où le logement mis à disposition de l'allocataire appartient à l'un de ses propres ascendants ou descendants¹.**

Rappelons que l'exclusion du bénéfice de l'allocation logement est édictée par les articles D. 542-1 et R. 831-1 du code de la sécurité sociale dans

¹ A noter que la simple contribution pécuniaire d'un ascendant apportée ponctuellement à l'allocataire n'a pas pour conséquence de la priver du bénéfice de l'allocation de logement. Dans ce cas, en effet, il n'y a pas de mise à disposition gratuite d'un logement (Cass soc 16 février 95).

les mêmes termes que le code de la construction et de l'habitation (« *le logement mis à la disposition d'un requérant par un de ses ascendants ou de ses descendants n'ouvre pas droit au bénéfice de l'allocation* »).

L'allocation de logement familiale ou sociale n'est pas attribuée lorsque le logement a été mis à disposition par un des ascendants ou descendants, même à titre onéreux. En effet, dans ce type de situation, se pose le problème de la réalité de paiement d'un loyer (circulaire CNAF n° 52-94 du 16-12-94, JOAN questions du Gouvernement 1995, réponse QE n° 23521).

C. DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES IMPORTANTES

Les conséquences des arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation sont importantes.

Le coût du versement de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement aux occupants d'un logement appartenant à un de leurs ascendants ou descendants se situe dans une fourchette de 700 millions de francs à 3 milliards de francs, correspondant, au minimum, aux aides à verser aux 65.000 personnes actuellement logées à titre onéreux par un ascendant ou un descendant et, au maximum, aux aides potentielles qui pourraient être sollicitées par les 250.000 personnes qui déclarent être logées à titre gratuit par un ascendant ou un descendant.

Il faut noter que le coût porterait presque exclusivement sur les prestations d'aides au logement, l'aide personnalisée au logement étant versée pour sa quasi-totalité dans le secteur social (à l'exception des logements améliorés par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et de certains régimes spécifiques).

II. LE PRÉSENT ARTICLE VISE À INSCRIRE DANS LA LOI LES DISPOSITIONS CENSURÉES

Le présent article, issu d'un amendement d'origine gouvernementale, a pour principal objectif d'inscrire dans la loi les dispositions réglementaires rendues inopérantes par les arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation.

Ainsi les articles L. 351-2-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-2 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale, respectivement pour l'APL, l'allocation de logement familiale et l'allocation de logement sociale, sont complétés par un alinéa ainsi rédigé : « *l'aide personnalisée au logement n'est pas attribuée (ou l'allocation de logement n'est pas due) aux personnes qui sont locataires d'un logement appartenant*

à l'un de leurs ascendants ou descendants, ou ceux de leur conjoint ou concubin ».

Il ne s'agit pas d'une simple retranscription du texte réglementaire, qui faisait lui référence au logement « *mis à disposition* » par « *un ascendant ou un descendant* ».

La nouvelle formulation retenue signifie que, même s'il y a paiement d'un loyer, toute personne louant à un ascendant ou à un descendant n'aura pas droit à une aide au logement : il n'y a, sur ce point, pas de modification par rapport à l'interprétation des textes en vigueur puisque la « mise à disposition » s'entendait comme mise à disposition à titre gratuit ou à titre onéreux.

La nouveauté est que l'interdiction est étendue à la location aux ascendants ou descendants du conjoint ou concubin.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur a conscience des difficultés des services sociaux à connaître, lors d'une location à un ascendant ou à un descendant, la réalité des loyers acquittés par les bénéficiaires.

Il comprend que, la location à un ascendant ou descendant du conjoint ou du concubin pourrait dans certains cas favoriser un contournement de la loi. Il estime toutefois que l'interdiction générale de versement d'une allocation logement lorsque le locataire loue à un ascendant ou descendant de son conjoint ou concubin est sévère.

Dans ces conditions, il souhaite que cette disposition s'applique également à la location à un ascendant ou descendant d'une personne ayant conclu avec le bénéficiaire potentiel de l'aide personnelle au logement, un pacte civil de solidarité (article 515-1 du code civil).

Mais surtout, votre commission s'interroge sur la cohérence des décisions prises par le gouvernement.

En effet, au nom d'une solidarité familiale qui prime sur la solidarité nationale, et afin de ne pas transformer les aides au logement en simples revenus complémentaires pour des bénéficiaires n'ayant pas de charges de logement, le gouvernement souhaite maintenir l'interdiction de percevoir une aide au logement en cas de location à un ascendant ou à un descendant.

Mais, dans le même temps, le gouvernement met des obstacles importants à la solidarité familiale, en refusant, par exemple, le bénéfice du nouveau régime de l'investissement locatif (régime dit « Besson ») pour des personnes souhaitant louer à un ascendant ou à un descendant, pourtant sous conditions de ressources et de loyers.

Dans ces conditions, la solidarité familiale est doublement pénalisée. Une personne disposant d'un patrimoine et ayant un enfant percevant des revenus modestes n'a aucun intérêt à lui louer un logement. Bien que son geste serve la collectivité, il sait qu'il ne bénéficiera d'aucun avantage fiscal s'il achète un logement pour le louer et que, de surcroît, l'enfant perdra tout droit à une allocation logement.

Il serait légitime, au minimum, que le régime « Besson », encadré par des dispositions strictes en matière de loyers et de ressources, soit ouvert à ce type d'opérations, comme l'a souhaité le Sénat en adoptant, à l'initiative de votre commission des finances, un amendement en ce sens lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2000.

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

ARTICLE 27 (nouveau)

Maintien du prélèvement pour frais de recouvrement sur le produit de la CSG sur les revenus du patrimoine

Commentaire : le présent article propose de maintenir le prélèvement au profit de l'Etat chargé du recouvrement de la CSG sur les revenus du patrimoine, que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, en instance de promulgation, propose de supprimer.

I. LA RECTIFICATION D'UNE DISPOSITION DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. LE DISPOSITIF ACTUEL

L'article 1647 du code général des impôts prévoit que l'Etat effectue des prélèvements sur les montants des droits, taxes et redevances perçus par lui au profit des collectivités locales et organisme divers.

Le paragraphe III de cet article pose le principe que l'Etat effectue un prélèvement pour frais de recouvrement sur les cotisations perçues au profit des organismes de sécurité sociale soumis au contrôle de la Cour des comptes.

Cette disposition du code général des impôt s'applique aux droits sur les alcools et les tabacs affectés à l'assurance maladie, ainsi qu'au prélèvement de 2 % sur les produits du patrimoine affecté à la CNAF et à la CNAVTS.

Elle s'applique également à la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du patrimoine, prévue à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, qui est recouvrée pour le compte de l'ACOSS par les services fiscaux, en même temps que le prélèvement libératoire ou que l'impôt sur le revenu, selon le cas.

L'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, votée définitivement le 2 décembre dernier et en instance de promulgation, prévoit de supprimer ce dernier prélèvement.

Par exception au paragraphe III de l'article 1647 du code général des impôts, il complète l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale pour préciser que « *le produit de cette contribution est versé à l'Agence centrale des*

organismes de sécurité sociale sans déduction d'une retenue pour frais d'assiette et de perception ».

Le taux du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement sur le produit des revenus du patrimoine recouverts pour le compte de l'ACOSS a été fixé à 0,5 % par arrêté du 26 août 1998.

Le rendement de ce prélèvement a fait l'objet à l'Assemblée nationale d'évaluations diverses, allant de 8 millions de francs d'après le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à 130 millions de francs selon le rapporteur général de la commission des finances, en passant par 105 millions de francs d'après le gouvernement.

Ces sommes figurent en recettes non fiscales du budget général de l'Etat, sur la ligne 309 « *Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis et perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes* ».

B. LES AVATARS D'UNE DISPOSITION

Le cheminement de cette disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a été très complexe.

Il s'agit d'abord de la reproduction d'un « jeu de passe-passe » entre les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, les commissions des finances et des affaires culturelles de l'Assemblée nationale¹, qui s'était déjà produit l'année dernière dans les mêmes conditions.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, l'Assemblée nationale avait supprimé le prélèvement sur l'ACOSS à l'initiative de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Cette disposition a alors été supprimée en deuxième délibération à la demande du gouvernement.

Réintroduite en première lecture au Sénat, à l'initiative de la commission des affaires sociales, elle a été maintenue en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, après l'échec de la commission mixte paritaire. Curieusement, bien que le gouvernement ait également demandé une deuxième délibération à ce dernier stade de la procédure législative, il n'avait pas alors cru utile de proposer de nouveau la suppression de cette disposition contestée.

¹ *Les débats à l'Assemblée nationale ont donc opposé dans des termes assez vifs le président de la commission des affaires culturelles familiales et sociales et le rapporteur général de la commission des finances sur le sujet, le premier mettant en exergue le respect des votes et la faiblesse des sommes, le second estimant que les deux commissions ne travaillaient pas en coordination.*

En revanche, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1998, le prélèvement avait donc été rétabli en première lecture à l'Assemblée nationale. Au Sénat, votre commission des finances, en accord avec la commission des affaires sociales, avait proposé de revenir sur le rétablissement.

Cette année, ce cheminement, qualifié de « *mascarade* » par notre collègue député Germain Gengenwin l'année dernière¹, s'est reproduit exactement dans les mêmes conditions : l'Assemblée nationale a supprimé à l'unanimité le prélèvement sur l'ACOSS en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 à l'initiative de nos collègues Jean-Louis Debré, Philippe Douste-Blazy et José Rossi (ainsi que les membres de leur groupe) ; le Sénat a maintenu cette suppression ; l'Assemblée a confirmé la suppression lors de la nouvelle lecture et de la lecture définitive ; faute d'avoir été suivi dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le gouvernement propose donc à nouveau de maintenir le prélèvement incriminé, par voie d'amendement dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UNE COMÉDIE PARADOXALE

Sur la forme, cette disposition est d'abord paradoxale. En effet, pour la deuxième fois, elle tend à rétablir la rédaction actuelle de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, avant même qu'elle ait été juridiquement modifiée, puisque la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 n'est pas encore promulguée.

Ainsi, le présent article est en apparence superfétatoire au regard du droit existant. Cette approximation juridique prouve qu'il est toujours techniquement délicat de légiférer sur un texte en cours de modification.

Elle met en exergue une fois de plus les difficiles coordinations entre deux textes d'une nature peu éloignée, les lois de finances (initiale ou rectificative) et les lois de financement de la sécurité sociale.

Le cheminement de cette disposition serait également risible si cela n'en devenait pas ridicule pour le Parlement et le gouvernement. En effet, voilà une disposition supprimée deux fois et réintroduite deux fois en un an,

¹ *Journal officiel des débats, Assemblée nationale, deuxième séance du 3 décembre 1998.*

sur quatre textes différents, dans des conditions identiques de débat entre le Parlement et le gouvernement et entre les différentes commissions de l'Assemblée nationale.

Sur le même vote, la majorité de l'Assemblée nationale se sera donc déjugée à trois reprises : suppression en loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, rétablissement en loi de finances rectificative pour 1999, suppression en loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, rétablissement dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000 ! Heureusement, à cette inconstance et à cette versatilité, le Sénat a opposé une parfaite continuité, estimant à chaque occasion que le prélèvement sur le produit de la CSG ne se justifiait pas.

B. UN PRÉLÈVEMENT NON JUSTIFIÉ

Votre commission des finances estime choquant que le gouvernement propose de revenir sur une disposition récemment votée en termes conformes par les deux assemblées, avant même son entrée en vigueur, d'une manière juridiquement acrobatique¹. Il aurait été mieux inspiré de prendre ses responsabilités dans le cadre de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale.

Sur le fond, le maintien du prélèvement au profit de l'Etat sur le produit de la CSG sur les revenus du patrimoine n'apparaît en effet pas indispensable.

Certes, le principe selon lequel l'Etat fait rémunérer ses services lorsqu'il prend en charge le recouvrement de droits, taxes et redevances pour le compte d'autres personnes est bien établi. L'exemple le plus connu est celui des impôts locaux, dont le produit transite par un compte d'avances de l'Etat aux collectivités locales et donne lieu à un prélèvement de 5,4 % pour frais d'assiette et de recouvrement.

En l'espèce, il s'agit d'appréhender la question de la rémunération des services rendus dans sa globalité. L'Etat est le premier à facturer ses frais de recouvrement, mais le dernier à rembourser ce qu'il doit aux organismes de sécurité sociale. Il convient de rappeler que l'ACOSS supporte le coût en trésorerie des avances qu'elle effectue, par exemple, pour la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (servie en septembre aux familles, elle ne sera remboursée qu'après l'adoption du présent projet de loi de finances

¹ *Le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, notre collègue Jean Le Garrec, a qualifié la méthode d' « exécration et déplaisante » (Journal officiel des débats, Assemblée nationale, deuxième séance du 9 décembre 1999, page 10846.)*

rectificative, pour un coût de 7 milliards de francs de trésorerie sur quatre mois). De plus, l'Etat ne rémunère pas les organismes de sécurité sociale pour le versement des prestations qu'ils assure pour son compte. Les caisses d'allocation familiale servent ainsi le RMI sans prélever sur les sommes distribuées un quelconque pourcentage de rémunération.

Cette suppression du prélèvement opéré par l'Etat se justifie donc en prenant en compte l'ensemble des relations entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale, considérant que ces derniers supportent les frais de gestion de prestations qu'ils servent pour le compte de l'Etat.

Ensuite, votre commission des finances remarque que la suppression du prélèvement n'allégera pas le poids de la CSG pour le contribuable, car il est opéré sur le produit de la contribution, à taux constant pour les assujettis. Sa suppression n'entraînera donc qu'un transfert de recettes de l'Etat vers l'ACOSS.

Enfin, elle note que le montant du prélèvement, qui était de 85 millions de francs seulement en 1997, a augmenté proportionnellement au taux de la CSG, bien que les frais réels d'assiette et de recouvrement soient *a priori* forfaitaires.

Par ailleurs, un prélèvement identique est déjà opéré sur le produit de la contribution de remboursement de la dette sociale (CRDS) perçue par l'Etat pour le compte de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Or, d'une part la CADES n'est pas un organisme de sécurité sociale, au sens du paragraphe III de l'article 1647 du code général des impôts, mais un organisme d'administration centrale. Elle est constituée sous la forme d'un établissement public administratif de l'Etat. La base juridique de ce dernier prélèvement semble ainsi des plus fragiles.

D'autre part, c'est le même service, toujours forfaitaire, qui est rémunéré, et l'est donc deux fois. Il serait ainsi utile un jour de dresser un état des lieux de la réalité des frais supportés par l'Etat pour le recouvrement eu égard aux ressources qu'il en tire.

Pour toutes ces raisons, la suppression du prélèvement opéré par l'Etat sur le produit de la CSG ne paraît pas abusive mais parfaitement justifiée.

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

ARTICLE 28 (nouveau)

Suppression des redevances de contrôle auxquelles sont soumises les canalisations de transport d'hydrocarbures liquides

Commentaire : le présent article tend à supprimer les redevances de contrôle auxquelles sont soumises les canalisations pétrolières.

L'article 11 de la loi n° 58-336 du 29 mars 1958 portant loi de finances pour 1958 concerne la construction de « *pipe-lines d'intérêt général destinés aux transports d'hydrocarbures liquides* », c'est-à-dire de canalisations pétrolières.

La construction de ces canalisations présente les principales caractéristiques suivantes :

- elle est autorisée par décret du ministre « *chargé des carburants* », c'est-à-dire, aujourd'hui, par le secrétaire d'Etat à l'industrie, contresigné par le ministre de l'économie et des finances et par le ministre chargé des transports, sur avis conforme du Conseil d'Etat ;

- les travaux ont le caractère de travaux publics ;

- le décret d'autorisation approuve, le cas échéant, le régime juridique et les statuts du bénéficiaire de l'autorisation.

Le III de l'article 11 de la loi de finances pour 1958 précitée dispose que des décrets préciseront les conditions d'application de cet article, notamment « *les modalités du contrôle technique et financier de l'Etat dont les frais sont à la charge des bénéficiaires* ».

Cet alinéa constitue la base législative des redevances de contrôle auxquelles sont soumises les canalisations pétrolières.

Par ailleurs, le IV de cet article 11 traite du cas des catégories de canalisations de transport d'hydrocarbures liquides qui ne font pas l'objet d'une déclaration d'intérêt général et qui peuvent présenter des risques pour la sécurité des personnes et la protection de l'environnement.

Ces catégories sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat, qui peuvent soumettre ces installations à déclaration et préciser les conditions de construction, de mise en service, d'exploitation et de surveillance nécessaires

pour assurer la sécurité et la salubrité publiques. Il est précisé que, dans ce cadre, « *les frais du contrôle de l'Etat sont à la charge de l'exploitant* ». Le contrôle de ces catégories de canalisations est donc également financé par les mêmes redevances.

Le présent article, issu d'un amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, tend à supprimer les redevances de contrôle auxquelles sont soumises les canalisations de transport d'hydrocarbures liquides.

Cette suppression est motivée par la volonté de respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

En effet, le produit de ces redevances de contrôle, c'est-à-dire une recette fiscale d'environ 9 millions de francs, est affecté par voie de fonds de concours à des rémunérations de personnels titulaires, soit des dépenses pérennes à la charge de l'Etat.

Contrairement à d'autres redevances qui ont été instituées par décret, les redevances de contrôle des canalisations pétrolières ont été instituées par la loi de finances pour 1958 précitée : leur suppression doit également être réalisée par une loi.

Il convient de préciser que la suppression proposée par le présent article aurait pu être réalisée par le projet de loi de finances pour 2000 qui, en ses articles 16 et 17, supprime un grand nombre de taxes irrégulières au regard du droit communautaire ou devenues obsolètes.

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

ARTICLE 29 (nouveau)

**Majoration de la limite des remises de dette en faveur
des pays en voie de développement**

Commentaire : le présent article majore la limite des remises de dette aux pays en voie de développement que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est autorisé à prendre, en application des recommandations arrêtées par leurs principaux pays créanciers.

La France engage un effort très important en faveur des pays en voie de développement, se situant à la première place des pays du G 7 pour l'effort d'aide publique au développement en proportion de son produit intérieur brut.

Elle a également réaffirmé sa volonté de s'engager sur la voie de l'allégement des dettes dans le cadre de l'initiative en faveur de la dette des pays les plus pauvres (PPTE) décidée par le G 8 de Cologne. Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit ainsi un certain nombre de mesures en ce sens parmi lesquelles l'ouverture au sein du budget des charges communes d'un crédit de 742 millions de francs en faveur de l'Agence internationale de développement (AID) et de 376 millions de francs au titre de la contribution française au fonds européen de développement (FED), et cela afin de financer les interventions de ces organismes dans le cadre de l'initiative PPTE.

Le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, a pour objet d'augmenter le plafond des remises de dette que peut consentir la France au sein du Club de Paris en portant le plafond prévu par l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 de 12 milliards de francs à 3,1 milliards d'euros¹. Cet article est ainsi régulièrement amendé pour tenir compte de l'accroissement des montants de dette remis depuis 1991.

¹ Soit 20,33 milliards de francs.

Il s'agit d'une progression de plus de 86 % permettant de faire face aux nouvelles dépenses dans le cadre des passages programmés en Club de Paris parmi lesquels figurent pour 2000 : le Cameroun, l'Ethiopie, la Guinée, Madagascar, la Mauritanie, le Niger et la Tanzanie.

Le coût total pour la France de l'initiative PPTTE est évalué à terme à une vingtaine de milliards de francs.

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

ARTICLE 30 (nouveau)

Annulation de 72 millions de francs de créances détenues sur la Jordanie

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, autorise le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à annuler 72 millions de francs de dettes d'aide publique au développement de la Jordanie sous forme de conversion de dette.

A l'occasion de la visite officielle du roi Abdallah II de Jordanie à Paris, la France a annoncé qu'elle consentirait un effort de 72 millions de francs à l'égard de ce pays sous la forme d'une remise de dette.

En effet, la Jordanie, n'étant pas membre de la Zone de solidarité prioritaire, ne peut bénéficier des instruments traditionnels de la coopération française que sont les crédits du Fonds d'aide et de coopération et les dons et prêts de l'Agence française de développement.

Par ailleurs, elle n'est pas non plus éligible à l'initiative en faveur de la dette des pays les plus pauvres (PPTE) décidée par le G 8 de Cologne en juin dernier et engagée par le biais des institutions de Bretton-Woods.

Pour marquer l'engagement de la France aux côtés du nouveau roi de Jordanie et dans le cadre du processus de paix en cours au Proche-Orient, il a ainsi été décidé cette mesure d'aide bilatérale.

Elle prend la forme d'une conversion des montants correspondants aux dettes remises en projets de développement ou d'environnement. Ainsi, sera ouvert un compte de conversion abondé par l'Etat jordanien à hauteur de 72 millions de francs et qui servira à financer des projets dans ces deux domaines. Le gouvernement a indiqué, lors des débats à l'Assemblée nationale, que le conseil d'administration du fonds, composé de représentants français et jordaniens, aurait pour mission de veiller au bon emploi des crédits.

Classique dans sa forme et bienvenu sur le fond, ce dispositif n'appelle pas d'observation particulière.

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

ARTICLE 31 (nouveau)

Participation du fonds de prévention des risques naturels majeurs au financement des études préalables aux plans de prévention de ces risques et modification du financement de ce fonds

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir la participation du fonds de prévention des risques naturels majeurs au financement des études préalables aux plans de prévention des risques naturels, à parité avec l'Etat. Le présent article abaisse également le taux du prélèvement sur les primes d'assurance contre les risques de catastrophes naturelles qui alimente ce fonds.

I. LA SITUATION ACTUELLE

Un programme décennal de prévention des risques naturels a été engagé le 24 janvier 1994. Il s'est traduit dans la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, qui a institué notamment deux outils concernés par le présent article :

- le fonds de prévention des risques naturels majeurs ;
- les plans de prévention des risques naturels prévisibles.

A. LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

La loi de 1995 a institué un dispositif d'expropriation pour les biens exposés à certains risques naturels menaçant gravement des vies humaines et a créé, afin d'indemniser les personnes concernées, un **fonds de prévention des risques naturels majeurs**.

1. Ses missions

Ce fonds a actuellement vocation à financer, dans la limite de ses ressources, deux mesures principales :

- les conséquences de l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels menaçant gravement des vies humaines et à ce titre, au 1^{er} août 1999, 105,3 millions de francs ont été prélevés sur le fonds ;

- les travaux de prévention de certains risques de grande ampleur¹ ; ce financement est limité à 145 millions de francs jusqu'au 31 décembre 1999. Au 1^{er} août 1999, 113 millions de francs ont été prélevés à ce titre.

2. Son financement et sa situation financière

Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Il s'agit donc d'un prélèvement supporté par les assurés. Le taux de ce prélèvement est actuellement fixé à **2,5 %** et son produit est d'environ **125 millions de francs par an**.

La situation financière du fonds, qui a reçu sur quatre années d'existence environ 500 millions de francs de recettes et n'a déboursé que 200 millions de francs de dépenses, est donc particulièrement satisfaisante, avec **des réserves de l'ordre de 300 millions de francs**.

Sans modification de son mode de financement, la situation du fonds s'est même améliorée à compter du 1^{er} septembre 1999 puisqu'à cette date le produit des primes relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles est passé de 5 milliards de francs par an à 6,5 milliards de francs². Les recettes du fonds s'établiront donc, avec application d'un taux de 2,5 %, à 166 millions de francs l'an prochain au lieu des 125 millions de francs habituels, soit une progression de près de 33 %.

Situation de la trésorerie du fonds de prévention (depuis le 1^{er} mars 1995)

(en millions de francs)

Dépenses		Recettes	
Indemnités d'expropriation	102,4	Produit du prélèvement	485,1
Etudes et travaux	71,0	Produit des placements	20,6
Frais d'assiette	19,4		
Frais de gestion	1,4		
TOTAL	194,2	TOTAL	505,7
SOLDE	311,5		

Source : Procès-verbal du conseil de gestion du 15 avril 1999

¹ Article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997 du 29 décembre 1997.

² En raison de l'augmentation du taux applicable de 9 à 12 % par un arrêté du 3 août dernier.

B. LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES

La même loi de 1995 a institué un nouvel outil : les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), remplaçant les quatre documents existants (plans d'exposition aux risques, périmètres « R.111-3 », plans de surfaces submersibles, plans de zones sensibles aux incendies de forêt) par un document unifié.

1. L'état d'achèvement du programme

En 1994, un programme sur cinq ans a été établi dans chaque département afin que les 2.000 communes les plus vulnérables soient couvertes par un plan de prévention des risques en l'an 2000. Cette programmation a été actualisée en 1998 et vise désormais à ce que les 5.000 communes les plus exposées soient couvertes en 2005.

Au 1^{er} novembre 1999, 2.100 plans de prévention des risques avaient été approuvés par arrêté préfectoral et 2.000 autres étaient en cours de réalisation. Le rythme annuel est d'environ 500 nouvelles approbations par an. Le programme fixé pour 2000 est donc d'ores et déjà réalisé et les objectifs pour 2005 seront très vraisemblablement atteints sans difficulté majeure.

2. Son financement

Ces actions sont actuellement intégralement financées par le budget de l'environnement, à hauteur d'environ 50 millions de francs par an. Des crédits supplémentaires de 5,5 millions de francs sont prévus dans le projet de budget pour 2000, à répartir entre les plans de prévention des risques et les dossiers communaux ou départementaux.

II. LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Le présent article est issu d'un amendement du gouvernement déposé lors de la première lecture à l'Assemblée nationale du présent projet de loi de finances rectificative.

A. L'AMENDEMENT DU GOUVERNEMENT

Le dispositif proposé est **d'application rétroactive** (à partir du 1^{er} septembre 1999¹) **et limitée dans le temps** (jusqu'au 1^{er} septembre 2006), soit une période de sept ans².

Il propose d'une part que les dépenses de l'Etat relatives aux études préalables aux plans de prévention des risques naturels prévisibles soient **financées pour moitié par le fonds de prévention** des risques naturels majeurs. L'autre moitié restant à la charge du budget de l'environnement. Cela permettrait de mobiliser à peu près 100 millions de francs au total pour le financement de ces études et ainsi de doubler le rythme d'approbation des plans. Il s'agit donc d'un prélèvement exceptionnel sur le fonds pour financer des actions que l'on ne peut pas estimer totalement étrangères à sa mission.

D'autre part, il propose de **diminuer le taux du prélèvement** qui finance le fonds de 2,5 % à 2 % en raison des suppléments de recettes présentés plus haut. Le conseil de gestion du fonds, réuni le 2 décembre dernier, a émis un avis défavorable à la diminution du taux à 2 % au motif que le cofinancement des études tel qu'il est demandé et les dépenses liées aux inondations du mois dernier induiront des dépenses supplémentaires pour le fonds et qu'il n'est donc pas opportun, dans ce contexte, de diminuer ses ressources.

La rétroactivité du dispositif au 1^{er} septembre dernier est justifiée par la nécessité de coordonner cette modification avec les effets - majoration substantielle des recettes du fonds - de l'arrêté du 3 août 1999 précité.

B. LA POSITION DE LA COMMISSION

Doté de confortables réserves, le fonds est régulièrement sollicité pour financer différentes mesures.

¹ Cette disposition n'est valable que pour le 2^o de l'article : il n'est pas question de faire financer de façon rétroactive des plans de prévention par le fonds.

² Cette période ne concerne en pratique que le prélèvement opéré sur le fonds : il est prévu qu'il soit à durée limitée.

Toutefois il faut remarquer que s'agissant des dépenses, leur niveau annuel devrait s'établir à **90 millions de francs** : d'une part l'une des missions du fonds vient à échéance au 31 décembre 1999, d'autre part le cofinancement proposé des plans de prévention des risques devrait représenter 50 millions de francs par an, enfin les dépenses au titre des expropriations s'établissent en moyenne à 40 millions de francs par an.

S'agissant de ses ressources, celles-ci devraient s'établir à **133 millions de francs**. La perte annuelle due à la diminution du taux du prélèvement se chiffre à environ 33 millions de francs, ce qui représente toutefois un supplément de recettes de l'ordre de 8 millions de francs¹ par rapport aux années antérieures.

En outre, il est intéressant d'articuler ainsi la prévention des risques majeurs avec leur indemnisation : en effet, c'est le même fonds qui financera une partie des dépenses de prévention des risques et qui est chargé d'en indemniser les conséquences.

Il n'apparaît donc pas illégitime de financer ainsi des actions utiles et nécessaires.

Votre rapporteur général vous proposera toutefois un amendement rédactionnel visant à préciser que seule la modification du taux du prélèvement bénéficie de la rétroactivité au 1^{er} septembre 1999 et que n'est concerné par la période de sept ans que le prélèvement sur le fonds de prévention.

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

¹ *Produit 2000 au taux de 2,5 % : 166 millions de francs ; produit 2000 au taux de 2 % : 133 millions de francs ; produit années antérieures au taux de 2,5 % : 125 millions de francs.*

ARTICLE 32 (nouveau)

Garanties de l'Etat aux emprunts de la société de gestion de participations aéronautiques dans le cadre de la fusion entre Aérospatiale-Matra et DASA

Commentaire : le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'Etat à différents emprunts que pourrait émettre la Société de gestion de participations aéronautiques (SOGEPA) afin de financer différentes opérations prévues dans le cadre de la fusion entre Aérospatiale-Matra et DASA.

La fusion récemment annoncée entre Aérospatiale-Matra et la société allemande Daimler Chrysler Aerospace AG (DASA) pour donner naissance à la Société européenne d'aéronautique, de défense et spatiale (EADS) constitue une importante étape vers l'unification de l'industrie aéronautique européenne souhaitée par votre commission des finances¹. Elle comporte une série d'opérations financières complexes.

Ces opérations impliquent l'Etat puisque celui-ci est actionnaire d'Aérospatiale Matra à hauteur de 48 % après les différentes réorganisations intervenues à l'occasion de la fusion entre Aérospatiale et Matra Hautes Technologies.²

I. LE DISPOSITIF DE L'ARTICLE

Le I de l'article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts que la SOGEPA -qui abritera l'ensemble de la participation publique dans EADS- pourrait être conduite à émettre dans l'hypothèse où, le partenaire allemand venant à exercer l'option de vente qui lui a été concédée, un rachat de sa participation dans EADS s'imposerait.

¹ Rapport : « L'industrie aéronautique européenne ou l'impératif de l'union » n° 414 - 9 juin 1999. Sénat - Commission des finances. Yvon Collin.

² Participation qui sera « in fine » de 30 %.

Cette option de vente dont le Parlement ne sait rien, sinon qu'elle existe, semble exerçable au cas où la partie française et, plus précisément l'actionnaire public français, userait de son droit de veto sur des décisions stratégiques majeures du nouveau groupe.

Les conditions d'exercice de l'option appellent des précisions, de même que ses conditions de prix. En la matière, la référence à la capitalisation boursière de l'entreprise EADS suggère que le prix d'exercice de l'option pourrait être le cours de bourse des actions de l'entreprise au moment de sa levée.

Quant au II de l'article, il autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux emprunts que la SOGEPa pourrait devoir émettre pour indemniser la société Daimler Chrysler Luft - und Raumfahrt des préjudices causés par le manquement aux engagements pris à l'occasion des apports d'Aérospatiale Matra à EADS.

II. OBSERVATIONS

A. UN PARLEMENT NÉGLIGÉ

La fusion entre Aérospatiale Matra et DASA (et tout récemment l'espagnole CASA) n'a fait l'objet d'aucune communication précise sur ses conditions à destination du Parlement alors même que l'Etat français est l'actionnaire principal d'Aérospatiale Matra.

En outre, les conditions dans lesquelles a été introduit l'article 32 du projet de loi de finances rectificative, par voie d'un amendement du gouvernement déposé au cours de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, témoignent d'une négligence à l'égard du Parlement qui est entièrement inacceptable.

B. UN DISPOSITIF MAL EXPLIQUÉ

- En l'état des informations données au Parlement, le vote du dispositif consisterait à donner un blanc-seing au gouvernement pour engager la garantie de l'Etat à des emprunts sans que des indications suffisantes soient fournies sur les conditions dans lesquelles elle pourrait devoir être octroyée ni sur son montant.

- En outre, il faut rappeler que l'actionnaire public n'est pas le seul actionnaire de l'entreprise Aérospatiale Matra puisqu'à ses côtés Lagardère SCA y dispose d'une participation de 33 %. Or, en l'état des informations transmises au Parlement, il est impossible de déterminer la répartition des engagements entre l'Etat français et Lagardère SCA tant à l'égard de l'option de vente qu'à l'égard des engagements pris à l'occasion de l'apport de la partie française.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le vendredi 17 décembre 1999 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à **l'examen du rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **projet de loi n°127 (1999-2000) de finances rectificative pour 1999**.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que le projet de loi de finances rectificative pour 1999 était devenu un texte extrêmement lourd après son passage à l'Assemblée nationale. Alors qu'il comportait initialement 24 articles, l'Assemblée nationale en a ajouté 29, dont la moitié sont d'origine gouvernementale directe. Dès lors, il a regretté que ces dispositions n'aient pas été inscrites dans le texte d'origine, ce qui aurait permis leur examen par le Conseil des ministres, le Conseil d'Etat, ainsi que par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il a ajouté que ce projet de loi s'inscrivait dans la continuité du projet de loi de finances initiale pour 2000, c'est-à-dire en décalage avec l'évolution de la conjoncture, en particulier, pour son volet recettes.

A cet égard, il a précisé que la situation des ressources de l'Etat au 31 octobre, venait valider l'analyse de la commission sur l'existence d'une « cagnotte fiscale », en raison de surplus de recettes estimés entre 30 et 40 milliards de francs supplémentaires, au lieu des 13 milliards de francs annoncés par le Gouvernement. Il a insisté sur le fait que ce projet de loi était peu volontariste en termes de réduction du déficit, les marges de manoeuvre étant partiellement utilisées à financer des dépenses supplémentaires.

Il s'est félicité, avec ironie, des compliments tardifs adressés par le Gouvernement à la stratégie adoptée l'année dernière par la commission tendant à présenter un budget alternatif à celui du Gouvernement. Il a souligné la pertinence de cette analyse, notamment au regard de la comparaison des annulations de crédits réalisées par le Gouvernement en cours d'année avec celles proposées par le Sénat, en particulier sur le budget de l'emploi. Il s'est également étonné de ce que les mesures en faveur des chômeurs et des bénéficiaires de minima sociaux, annoncées par la ministre de l'emploi et de la solidarité, pour un coût de 2,7 milliards de francs, ne figurent pas dans le collectif, en dépit de l'existence de recettes supplémentaires. Dès lors, il faudra probablement s'attendre à la publication d'un décret d'avances et d'un arrêté d'annulation dès janvier 2000, comme cela s'était produit en 1998.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi de finances rectificative pour 1999.

Elle a adopté, sans modification, l'article premier (reconduction de l'exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers en faveur des biocarburants).

Elle a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article premier bis (nouveau) (abandon de créances au profit de l'agence France-Presse).

A l'article 2 (équilibre général), la commission a adopté un amendement tendant à majorer les recettes du budget général de 20 milliards de francs, afin de tenir compte de l'existence probable de plus-values fiscales supérieures aux évaluations du Gouvernement.

Puis elle a adopté, sans modification, l'article 3 (dépenses ordinaires des services civils - ouvertures), l'article 4 (dépenses en capital des services civils - ouvertures), l'article 5 (dépenses ordinaires des services militaires - ouvertures), l'article 6 (budgets annexes - ouvertures), l'article 7 (comptes d'affectation spéciale - ouvertures), l'article 8 (comptes de prêts - ouvertures) et l'article 9 (ratification des crédits ouverts par décret d'avance).

Après les interventions de **M. Paul Loridant** et de **Mme Marie-Claude Beaudeau**, la commission a adopté un amendement à l'article 10 (répartition de la redevance audiovisuelle), tendant à répartir l'ensemble des excédents de la redevance au titre de l'exercice 1999.

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel avant l'article 11, relatif à la clôture des plans d'épargne en vue de la retraite.

Puis elle a adopté, sans modification, l'article 11 (mise en conformité du régime fiscal des contrats d'assurance-vie investis en actions).

La commission a adopté un amendement visant à insérer un article additionnel après l'article 11, tendant à exonérer d'impôt sur le revenu les sorties en rente viagère des contrats d'assurance-vie investis en actions.

A l'article 11 bis nouveau (éligibilité aux plans d'épargne en actions des actions émises par des sociétés ayant leur siège dans un autre Etat-membre de la Communauté européenne reçues en échange d'actions cotées détenues dans un plan à la date de l'échange), elle a adopté un amendement qu'elle avait déjà présenté en première partie du projet de loi de finances pour 2000, aménageant les plans d'épargne en actions afin de tenir compte des observations de la Commission européenne.

A l'article 12 (mesures d'adaptation au droit communautaire), elle a adopté un amendement tendant à disjoindre les dispositions relatives au crédit d'impôt recherche contenu dans cet article, qui sont sans objet avec les autres dispositions. Puis elle a adopté un amendement de conséquence tendant à insérer un article additionnel après l'article 12. Elle a adopté un autre amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 12 relatif à l'exonération de TVA pour les opérations de cessions.

Elle a ensuite adopté, sans modification, l'article 13 (extinction du régime intracommunautaire des comptoirs de vente, modernisation et simplification des contributions indirectes).

A l'article 14 (conséquences fiscales du changement de mode d'exploitation de certaines entreprises), la commission a examiné un amendement visant à étendre à toutes les sociétés, y compris les sociétés en participation, le report d'imposition des plus-values d'apport et d'échange de titres en cas de fusion, scission ou apport partiel d'actifs. Cet amendement vise également à substituer à la notion de perte de propriété une énumération plus précise des faits susceptibles de mettre fin aux reports d'imposition. Il tend aussi à permettre à une société ayant fusionné de reprendre ses apports, et à prendre en considération le cas de la transmission des titres reçus en rémunération d'un apport partiel des titres. Après l'intervention de **M. Yann Gaillard** qui s'est inquiété du cas des commissaires-priseurs, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que ces derniers entraient dans le champ d'application du dispositif proposé. **M. Alain Lambert, président** a jugé ces propositions indispensables pour permettre aux juristes français d'aborder dans des conditions optimales, la concurrence face à leurs collègues anglo-saxons. La commission a alors adopté cet amendement.

Elle a ensuite adopté, sans modification, l'article 15 (interdiction du cumul de l'abattement de 20 % pour adhésion à un centre de gestion agréé avec d'autres déductions forfaitaires ou abattement d'assiette) et l'article 15 bis (nouveau) (sursis de paiement des dettes fiscales des rapatriés réinstallés dans une profession libérale).

A l'article 16 (paiement par virement direct sur le compte du Trésor à la Banque de France), elle a adopté un amendement rédactionnel.

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 16, relatif à la présentation au Parlement d'un rapport sur les activités de la direction générale des douanes et droits indirects.

Puis elle a adopté, sans modification, l'article 17 (transmission par voie électronique des déclarations des particuliers).

A l'article 17 bis (nouveau) (suppression des seuils de déclaration), elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 18 (compétences territoriales des receveurs des impôts et motivation des avis de mise en recouvrement), elle a adopté un amendement refusant la validation législative proposée par cet article. **M. Alain Lambert, président**, a considéré que la validation, lorsqu'elle est érigée en mode de gestion par l'administration, portait atteinte au Parlement et à la démocratie, et s'est interrogé sur la constitutionnalité de cette disposition. Après l'intervention de **M. Paul Loridant, M. Philippe Marini, rapporteur général**, a précisé que l'amendement qu'il proposait ne concernait que le domaine fiscal.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 19 (aménagement de l'article L 80 D du livre des procédures fiscales prévoyant la motivation des pénalités), l'article 20 (aménagement du régime des groupes de sociétés), l'article 21 (aménagement des régimes fiscaux des SOFERGIE et du crédit-bail mobilier), l'article 21 bis (nouveau) (provisions pour reconstitution des gisements), l'article 21 ter (nouveau) (réduction d'impôt pour investissements outre-mer), et l'article 21 quater (nouveau) (centres techniques industriels).

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 21 quinquies (nouveau) (exonération de contribution annuelle sur les revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis plus de quinze ans, pour les immeubles faisant partie de villages de vacances ou de maisons familiales agréés), estimant que cette disposition ponctuelle n'avait pas lieu d'être en raison de l'adoption par la commission d'une disposition générale dans le projet de loi de finances.

Elle a ensuite adopté, sans modification, l'article 21 sexies (nouveau) (adaptation du crédit d'impôt pour dépenses de formation à la réglementation communautaire). Elle a décidé de réserver son vote sur l'article 21 septies (nouveau) (création d'un fonds de compensation des nuisances aéroportuaires), puis a adopté, sans modification, l'article 21 octies (nouveau) (doublement du plafond de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais).

Puis la commission a adopté des amendements de suppression de l'article 21 nonies (nouveau), (répartition des crédits des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle), de l'article 21 decies (nouveau) (versements des FDPTP aux établissements publics de coopération intercommunale faisant l'objet d'un écrêtement), de l'article 21 undecies (nouveau) (attribution d'une partie des ressources des FDPTP au fonds national de péréquation), de l'article 21 duodecies (nouveau) (mode de calcul de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle), et de

l'article 21 terdecies (nouveau) (plafonnement des baisses de taxe professionnelle). Elle a, en effet, estimé que, en dépit de l'intérêt de certaines de ces dispositions, les réformes proposées ne devaient pas être mises en œuvre dans la précipitation, ni en l'absence de concertation.

A l'article 21 quaterdecies (nouveau) (déclarations électroniques d'impôt sur les sociétés et télèglement de la taxe sur la valeur ajoutée), elle a adopté un amendement tendant à laisser aux entreprises le temps de s'adapter à l'obligation imposée par cet article.

Elle a ensuite adopté un amendement portant article additionnel après l'article 21 quaterdecies et tendant à demander au Gouvernement le dépôt d'un rapport au Parlement sur les activités de la direction générale des impôts.

Puis elle a adopté, sans modification, l'article 21 quindecies (nouveau) (extension du dispositif de sortie des prorogations de délais accordés pour construire les terrains à bâtir) et l'article 21 sexdecies (nouveau) (amélioration de la transparence des variations d'impôt en cas de transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique).

A l'article 21 septdecies (nouveau) (compensation de la réforme de la taxe professionnelle des communes membres de groupement sans fiscalité propre qui se transforment en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

Elle a ensuite adopté, sans modification, l'article 22 (affectation du boni de liquidation du Comité français d'organisation au compte d'affectation spéciale n° 902-17).

La commission a adopté un amendement de suppression de l'article 23 (modifications des catégories des recettes susceptibles d'alimenter le compte d'affectation spéciale n° 902-24), estimant que ce compte d'affectation spéciale ne devait retracer que des opérations en capital.

Puis, après l'intervention de **MM. Maurice Blin, Yann Gaillard et Paul Loridant**, elle a adopté trois amendements tendant à insérer autant d'articles additionnels après l'article 23. Le premier vise à supprimer les reversements au budget général des ressources du compte d'affectation spéciale des produits de privatisation. Le deuxième propose de demander au Gouvernement de présenter un rapport au Parlement à l'occasion de chaque opération de privatisation. Le troisième est relatif à la création d'annexes explicatives.

Elle a ensuite adopté, sans modification, l'article 23 bis (nouveau) (création d'une rente viagère et prolongation du plan en faveur des harkis).

Après l'intervention de **MM. Yann Gaillard, Paul Loridant et Maurice Blin**, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 24 (mise en œuvre de l'accord du 27 mai 1997 entre la France et la Fédération de Russie sur le règlement définitif des créances réciproques financières et réelles apparues antérieurement au 9 mai 1945), estimant que la solution retenue se traduirait par des modalités inévitables d'indemnisation.

Elle a également adopté un amendement de suppression de l'article 25 (nouveau) (reconduction du financement du programme de maîtrise des pollutions agricoles par le fonds national de développement des adductions d'eau pour un an). Elle a en effet estimé que ce financement devait être provisoire et qu'il ne relevait pas des missions dudit fonds.

A l'article 26 (nouveau) (non-attribution d'aide personnelle au logement pour les locataires d'un logement appartenant à l'un de leurs ascendants ou descendants, ou ceux de leur conjoint ou concubin), la commission, après l'intervention de **MM. Paul Loridant et Jacques Pelletier**, a adopté un amendement étendant la mesure proposée à la location aux ascendants ou descendants d'une personne liée par un pacte civil de solidarité.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 27 (nouveau) (maintien du prélèvement pour frais de recouvrement sur le produit de la contribution sociale généralisée sur les revenus du patrimoine), réaffirmant ainsi la position du Sénat sur cette question.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 28 (nouveau) (suppression des redevances de contrôle auxquelles sont soumises les canalisations de transport d'hydrocarbures liquides), l'article 29 (nouveau) (majoration de la limite des remises de dettes en faveur des pays en voie de développement) et l'article 30 (nouveau) (annulation de 72 millions de francs détenus sur la Jordanie).

A l'article 31 (nouveau) (participation du fonds de prévention des risques naturels majeurs au financement des études préalables aux plans de ces risques et modification du financement de ce fonds), elle a adopté un amendement de précision.

Après l'intervention de **M. Jacques Chaumont**, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 32 (nouveau) (garanties de l'Etat aux emprunts de la société de gestion de participations aéronautiques dans le cadre de la fusion entre Aérospatiale - Matra et DASA), estimant que le dispositif proposé n'avait pas été exposé au Parlement.

Puis la commission a **décidé de proposer au Sénat d'approuver le projet de loi de finances rectificative pour 1999 ainsi amendé.**