

N° 114

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

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

**RAPPORT**

FAIT

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

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
Rapporteur général

TOME 1 : Exposé général et examen des articles 1<sup>er</sup> à 29 *bis* (nouveau)

---

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

**Voir les numéros :**

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

**Sénat : 112 (2004-2005)**

---

**Lois de finances rectificatives.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	<b>5</b>
<b>I. RECETTES : LES DIVIDENDES DE LA PRUDENCE</b> .....	<b>9</b>
A. UNE CROISSANCE DU PIB SUPÉRIEURE DE PLUS DE 0,5 POINT AUX PRÉVISIONS .....	9
1. <i>L'art difficile de la prévision économique</i> .....	9
2. <i>Un dynamisme inattendu de la demande intérieure</i> .....	10
3. <i>Un déficit public conforme aux prévisions du gouvernement, grâce à cette croissance plus forte que prévu ?</i> .....	10
B. UN SURPLUS DE RECETTES DE 7,5 MILLIARDS D'EUROS EN 2004 ? .....	11
1. <i>Le projet de loi de finances pour 2005 prévoyait un surplus de recettes de 6 milliards d'euros en 2004</i> .....	11
2. <i>La prévision de surplus est augmentée de 1,5 milliard d'euros par le présent projet de loi de finances rectificative</i> .....	12
a) <i>Une révision à la baisse du coût du contentieux relatif à l'ancienne taxe sur les achats de viande</i> .....	12
b) <i>Le remboursement d'un trop perçu de subventions par SOFARIS</i> .....	14
C. DES ESTIMATIONS REMISES EN CAUSE PAR LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE AU SECOND SEMESTRE 2004 ? .....	14
<b>II. DÉPENSES : UNE CONCEPTION PLUS SOUPLE DE LA NORME « ZÉRO VOLUME »</b> .....	<b>16</b>
A. DES OUVERTURES DE CRÉDITS SUPÉRIEURES DE 1,7 MILLIARD D'EUROS AUX ANNULATIONS DE CRÉDITS .....	16
1. <i>La régulation budgétaire en cours d'année</i> .....	17
2. <i>Les mouvements de crédits du présent collectif</i> .....	17
B. UNE NORME DE DÉPENSE QUI NE POURRA ÊTRE TENUE EN EXÉCUTION QUE PAR DES REPORTS DE CRÉDITS SIGNIFICATIFS .....	18
1. <i>Un recul de l'effort en matière de maîtrise des reports ?</i> .....	19
2. <i>La persistance de tensions inflationnistes sur la dépense</i> .....	20
C. LE DÉTAIL DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT COLLECTIF .....	20
1. <i>Les ouvertures de crédits : + 3,77 milliards d'euros</i> .....	21
2. <i>Les annulations de crédits : - 1,045 milliard d'euros</i> .....	22
3. <i>La ratification des décrets d'avance</i> .....	23
<b>III. DÉFICIT BUDGÉTAIRE : CHRONIQUE D'UN RÉSULTAT ANNONCÉ</b> .....	<b>24</b>
A. LE NIVEAU DU DÉFICIT .....	24
1. <i>Le niveau du déficit fixé à 49,3 milliards d'euros</i> .....	24
2. <i>Un déficit inférieur de plus 10 % au niveau de la loi de finances initiale pour 2004</i> .....	25
3. <i>Un solde des administrations publiques qui résulte de mouvements de sens contraire entre Etat et sécurité sociale</i> .....	27
B. LES COMPOSANTES DU DÉFICIT .....	28
1. <i>La présentation « emplois-ressources »</i> .....	28
2. <i>Le solde des opérations temporaires</i> .....	29

<b>EXAMEN DES ARTICLES.....</b>	<b>31</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER.....</b>	<b>31</b>
• <b>ARTICLE PREMIER Compensations allouées aux collectivités territoriales au titre des rôles supplémentaires de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties.....</b>	<b>31</b>
• <b>ARTICLE 2 Ajustement de la fraction de tarif de TIPP affectée aux départements .....</b>	<b>43</b>
• <b>ARTICLE 2 bis (nouveau) Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel payée par les exploitations de serres agricoles au second semestre 2004.....</b>	<b>55</b>
• <b>ARTICLE 3 Modalités de perception en 2004 de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) .....</b>	<b>57</b>
• <b>ARTICLE 4 Modification des quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) et le fonds d'intervention en faveur du transport aérien (FIATA).....</b>	<b>59</b>
• <b>ARTICLE 4 bis (nouveau) Versement du budget général au compte de commerce n° 904-11 « régie industrielle des établissements pénitentiaires ».....</b>	<b>61</b>
• <b>ARTICLE 5 Equilibre général.....</b>	<b>63</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES.....</b>	<b>64</b>
<b>TITRE PREMIER : DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 2004.....</b>	<b>64</b>
<b>I. - OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF .....</b>	<b>64</b>
<b>A. - BUDGET GÉNÉRAL.....</b>	<b>64</b>
• <b>ARTICLE 6 Dépenses ordinaires des services civils. Ouverture de crédits .....</b>	<b>64</b>
• <b>ARTICLE 7 Dépenses ordinaires des services civils. Annulation de crédits .....</b>	<b>66</b>
• <b>ARTICLE 8 Dépenses en capital des services civils. Ouverture de crédits .....</b>	<b>67</b>
• <b>ARTICLE 9 Dépenses en capital des services civils. Annulation de crédits.....</b>	<b>68</b>
• <b>ARTICLE 10 Dépenses ordinaires des services militaires. Ouverture de crédits .....</b>	<b>69</b>
• <b>ARTICLE 11 Dépenses ordinaires des services militaires. Annulation d'une autorisation de programme.....</b>	<b>70</b>
• <b>ARTICLE 12 Dépenses en capital des services militaires. Ouverture de crédits .....</b>	<b>71</b>
• <b>ARTICLE 13 Dépenses en capital des services militaires. Annulation d'une autorisation de programme.....</b>	<b>72</b>
<b>B. – COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE.....</b>	<b>73</b>
• <b>ARTICLE 14 Comptes d'affectation spéciale. Annulation de crédit .....</b>	<b>73</b>
<b>II – OPÉRATIONS À CARACTÈRE TEMPORAIRE .....</b>	<b>74</b>
• <b>ARTICLE 15 Comptes de prêts. Ouverture d'une autorisation de programme .....</b>	<b>74</b>
<b>III – AUTRES DISPOSITIONS.....</b>	<b>77</b>
• <b>ARTICLE 16 Ratification des décrets d'avance .....</b>	<b>77</b>

**TITRE II : DISPOSITIONS PERMANENTES .....79**

**I. – MESURES FISCALES .....79**

- **ARTICLE 17 Extension du dispositif de rescrit fiscal aux demandes concernant l'existence d'établissements stables.....79**
- **ARTICLE 18 Renforcement des garanties accordées par la conclusion d'un accord préalable en matière de prix de transfert .....82**
- **ARTICLE 19 Suspension de la mise en recouvrement des impositions en cas d'ouverture d'une procédure amiable en vue d'éliminer une éventuelle double imposition .....90**
- **ARTICLE 20 Transposition des directives concernant l'assistance mutuelle et l'extension du champ d'échange d'informations entre les Etats membres.....99**
- **ARTICLE 21 Extension du dispositif d'accord tacite aux demandes concernant le dispositif d'allègement de l'impôt sur les bénéficiaires prévu en faveur des entreprises situées en zones franches urbaines .....104**
- **ARTICLE 21 bis (nouveau) Réforme de la taxe pour le développement de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics .....110**
- **ARTICLE 22 Instauration d'un contrôle fiscal à la demande et d'une procédure de régularisation en cours de contrôle.....113**
- **ARTICLE 23 Extension du champ de compétence des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires et aménagement des modalités de saisine .....119**
- **ARTICLE 24 Maintien des dates de paiement de l'impôt sur les sociétés et de la contribution sur les revenus locatifs malgré le transfert de leur recouvrement à la direction générale des impôts.....125**
- **ARTICLE 25 Extension du champ de compétence de la direction des grandes entreprises.....127**
- **ARTICLE 26 Extension de l'obligation de déclaration des revenus de valeurs mobilières sur support informatique.....129**
- **ARTICLE 27 Suppression de l'obligation de souscrire une déclaration provisoire de revenus l'année du transfert du domicile fiscale hors de France .....131**
- **ARTICLE 28 Reconduction de la dispense de production des reçus fiscaux relatifs aux dons et aux cotisations syndicales en cas de télédéclaration des revenus .....134**
- **ARTICLE 28 bis (nouveau) Dispositions relatives à l'entreposage de céréales auprès d'un organisme collecteur agréé.....136**
- **ARTICLE 28 ter (nouveau) Simplification administrative en matière de délai d'option par l'exploitant agricole pour son régime d'imposition .....139**
- **ARTICLE 28 quater (nouveau) Actualisation du plafond de la contribution de l'employeur aux tickets restaurant.....144**
- **ARTICLE 28 quinquies (nouveau) Rehaussement du taux de la réduction d'impôt accordée au titre des cotisations versées aux organisations syndicales .....146**
- **ARTICLE 29 Report de la date de mise en application de la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts .....148**
- **ARTICLE 29 bis (nouveau) Déduction de l'assiette de l'impôt sur le revenu de la part de la contribution sociale généralisée (CSG) correspondant à des hausses décidées dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie .....152**

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### AVANT-PROPOS

S'il n'est pas encore, comme la loi de règlement, le moment de vérité budgétaire par excellence, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année n'en est pas moins un rendez-vous, rituel certes, mais qui a le mérite de permettre de faire le point de la politique budgétaire et économique du gouvernement.

#### **Des prévisions aux réalisations**

Le Parlement peut, d'abord, jeter un pont entre les prévisions de la loi de finances initiale et les réalités financières de la fin de l'exercice. C'est à ce moment privilégié que l'on peut mesurer la distance séparant les intentions des actes, les anticipations voire les paris ? du résultat des courses.

De ce point de vue, 2004 sera, en dépit des nuages qui semblent se profiler, l'année des bonnes surprises. Il faut bien admettre que l'équipe ministérielle précédente, MM. Nicolas Sarkozy et Dominique Bussereau, dont cette loi est un peu le bilan, vont gagner leur pari grâce à leur audace mais aussi à la prudence de leurs prédécesseurs, MM. Francis Mer et Alain Lambert.

C'est parce que ces derniers ont appliqué, et c'est suffisamment rare pour être souligné, un principe de précaution, que pour la première fois depuis longtemps **la France va toucher les dividendes de la prudence budgétaire.**

Le déficit budgétaire va passer de 55 milliards d'euros à un peu plus de 49 milliards d'euros. Cette amélioration du solde budgétaire résulte largement de la croissance des recettes fiscales et non fiscales consécutives, pour les premières, à l'amélioration de la conjoncture économique. Le surplus de recettes de l'Etat en 2004 par rapport aux prévisions associées à la loi de finances initiale pour 2004, de **6 milliards d'euros** selon la prévision associée au projet de loi de finances initiale pour 2005, est **révisé à la hausse** par le présent projet de loi de finances rectificative, qui l'estime désormais à **7,5 milliards d'euros.**

Nous nous trouvons face au phénomène inverse de celui constaté en 2003, année qui avait connu un tassement inattendu des recettes fiscales, largement dû au très net fléchissement des élasticités des recettes au PIB.

Mais, au-delà de ces résultats positifs, qui permettent au déficit public de passer de 4,1 % à 3,1 % du PIB, et nous remettent donc sur les rails du Traité de Maastricht, on relève des tendances moins satisfaisantes.

La règle de croissance des dépenses, dite « zéro volume », sera respectée mais en ce qui concerne les dépenses réelles, c'est-à-dire les crédits effectivement consommés au cours de l'exercice, ce qui traduit un assouplissement dont on aurait préféré qu'il ne soit pas nécessaire. Les dépenses nettes inscrites progressent, elles, de plus de 1,7 milliard d'euros, passant de 283,7 milliards d'euros à 285,5 milliards d'euros. En d'autres termes, **le respect de la norme de dépenses ne pourra être observé en exécution que par des reports de crédits significatifs**. On rompt ainsi avec le comportement vertueux amorcé par MM. Francis Mer et Alain Lambert, consistant à « dégonfler » les reports qui constituent une véritable « épée de Damoclès » budgétaire.

Certes, ce dépassement par rapport à la norme de crédits ouverts tient, pour une large part, à la nécessité de financer des opérations extérieures de nos armées, alors que celles-ci ne sont pas encore véritablement budgétées en loi de finances initiale.

Les écarts avec le collectif de 2003 sont assez significatifs. Celui-ci avait enregistré respectivement des ouvertures et des annulations de crédits à hauteur de 3,38 milliards d'euros et 1,72 milliard d'euros. Dans le présent collectif, on se situe à des niveaux sensiblement supérieurs avec 5,14 milliards d'euros d'ouvertures en crédits nets et 3,41 milliards d'euros d'annulations en crédits nets.

En tout état de cause, nous voyons aussi avec ce collectif **les limites d'une maîtrise purement comptable de la dépense**. La régulation budgétaire ne suffira pas à maîtriser la dépense publique, si elle ne peut s'appuyer sur des réformes structurelles. Tôt ou tard, il faudra revoir l'organisation de l'Etat, à commencer par les effectifs publics qui devront être redimensionnés.

### **Les hypothèses économiques du projet de loi de finances 2005 revisitées**

En deuxième lieu, le projet de loi de finances rectificative d'automne est aussi l'occasion de se pencher, trois mois après sa première présentation, sur le contexte économique sur la base duquel a été construit le projet de loi de finances de l'année suivante. Un « collectif budgétaire », ce n'est pas seulement l'analyse anticipée de ce qui sera bientôt du passé budgétaire, c'est aussi le moment de se tourner vers l'avenir pour juger, avec de nouveaux éléments, de la pertinence des hypothèses économiques ayant présidé à la construction du projet de loi de finances.

En l'occurrence, **l'embellie conjoncturelle**, dont votre commission des finances s'était félicitée il y a deux mois, **apparaît aujourd'hui plus**

**incertaine** et l'on peut craindre que, par suite notamment de la hausse des prix du pétrole, le temps ne se gâte à nouveau.

Certes, nous ne sommes pas les seuls dans cette situation.

On peut rappeler qu'en Allemagne le collectif budgétaire, adopté fin novembre par le Bundestag, prévoit un déficit fédéral de 43,5 milliards d'euros, contre seulement 29,3 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale, ce qui dépasse le « précédent record » établi en 1996 avec un déficit de près de 40 milliards d'euros<sup>1</sup>.

Pour 2005, le gouvernement allemand espère ramener le déficit budgétaire à 22 milliards d'euros, grâce à des ressources exceptionnelles procurées par des opérations de privatisations – qui devraient rapporter plus de 17 milliards d'euros – et grâce à une opération complexe de titrisation des créances liées aux retraites des salariés de Deutsche Telekom et de la Poste.

La Grande-Bretagne, qui est à certains égards le bon élève des grands pays européens, devrait, elle aussi, connaître un déficit qui pourrait dépasser les 3 % du PIB, à en croire les prévisions de l'OCDE. Les faits sont têtus mais ils savent parfois se plier à la volonté des gouvernements déterminés. Ainsi, la croissance britannique devrait bien atteindre 3,25 % en 2004, comme l'avait prédit M. Gordon Brown, chancelier de l'échiquier, alors même que beaucoup d'experts n'anticipaient qu'une croissance de 2,5 %.

C'est dire, en ce qui nous concerne, que la prévision associée au projet de loi de finances pour 2005, si ambitieuse soit-elle, n'est pas hors de portée.

Votre commission estime qu'il n'y a pas lieu d'en changer dès lors que les prévisions de recettes sont établies sur une base suffisamment prudente pour qu'un aléa conjoncturel ne remette pas en cause l'équilibre budgétaire. Telle est le principe que votre commission tient à défendre face au nouveau ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour souhaiter qu'il sache combiner volontarisme et ambition dans les objectifs, et prudence et réalisme dans sa gestion budgétaire et financière.

### **Les questions de méthode législative**

En dernier lieu, le collectif budgétaire de fin d'année constitue traditionnellement « le dernier train » permettant aux administrations et à leurs ministres de faire avancer des réformes qui, parce qu'elles sont trop urgentes ou trop ponctuelles, ne peuvent trouver place dans les textes inscrits dans l'agenda gouvernemental.

---

<sup>1</sup> *On relève qu'avec un tel déficit pour 2004 on se situe à plus de 19 milliards d'euros au-dessus des investissements inscrits dans le budget, ce qui est prohibé par la loi fondamentale, sauf en cas de perturbations de l'équilibre économique général du pays.*

Le présent texte ne fait pas exception à la règle. **Aux 60 articles du projet de loi initial, se sont adjoints 42 articles additionnels.** Inutile de dire que le Parlement ne peut pas, en l'espace d'un week-end, analyser dans des conditions convenables, une telle avalanche de mesures nouvelles, parfois d'une grande technicité, et parfois révélatrices de demandes administratives récurrentes et non filtrées par le passage en Conseil d'Etat.

Il y a là une question de méthode sur laquelle votre commission des finances veut attirer l'attention. On ne peut pas transformer, à l'issue d'un marathon budgétaire déjà éprouvant, le projet de loi de finances rectificative en « voiture-balai » de toutes les mesures d'importance inégale qui se trouvent dans les tiroirs de l'administration.

Il semblerait plus opportun d'examiner ces mesures dans des textes relevant de la catégorie des projets de loi portant **diverses dispositions d'ordre économique et financier** (DDOEF), qui pourraient être soumis au Parlement au printemps, à un moment où l'ordre du jour des assemblées, et spécialement des commissions des finances, leur permettent d'étudier de telles mesures avec toute l'attention et le soin qu'elles méritent.

Ainsi, pourrait-on le faire de façon d'autant plus légitime que beaucoup de ces mesures s'inscrivent, en fait, dans le **processus de modernisation de l'Etat** auquel le gouvernement, comme les commissions des finances, est particulièrement attaché.



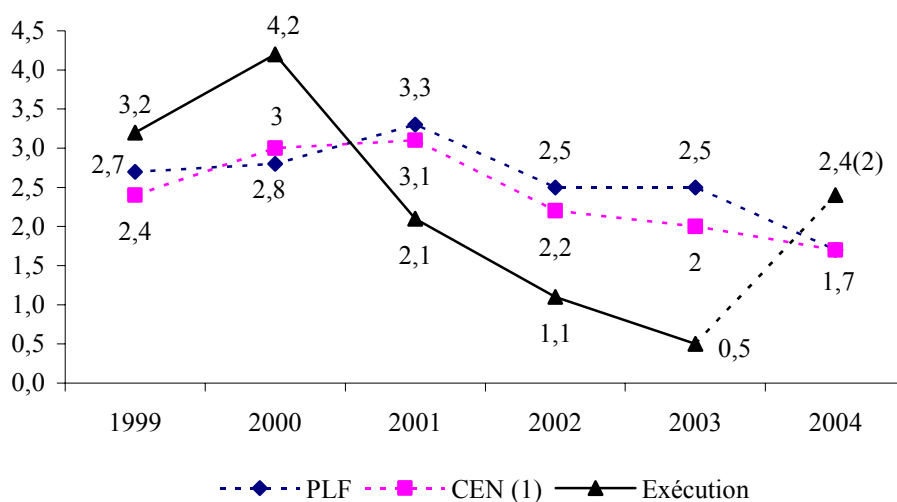
## I. RECETTES : LES DIVIDENDES DE LA PRUDENCE

### A. UNE CROISSANCE DU PIB SUPÉRIEURE DE PLUS DE 0,5 POINT AUX PRÉVISIONS

#### 1. L'art difficile de la prévision économique

Depuis 1999, la croissance du PIB s'est nettement écartée chaque année du consensus des conjoncturistes et de la prévision du gouvernement, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB de l'économie française : prévision et croissance effective  
(en %)



(1) Commission économique de la Nation (en 1999, commission des comptes économiques de la Nation).

(2) Consensus des conjoncturistes (Consensus Forecasts, novembre 2004).

Sources : projets de lois de finances ; Consensus Forecasts ; Insee

En comparaison, l'écart entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes semble négligeable.

Ce phénomène provient de la difficulté des économistes à anticiper les **retournements de conjoncture**, et de leur tendance à privilégier les scénarios où la croissance s'écarte peu de son taux potentiel. Ainsi, la croissance du PIB, en 2003, a été nettement plus faible que ce que laissaient penser les indicateurs conjoncturels à l'été 2002, ce qui s'explique en particulier par l'appréciation de l'euro et l'impact du conflit irakien, largement sous-estimé par tous les prévisionnistes, malgré de très nombreuses mises en garde...

## 2. Un dynamisme inattendu de la demande intérieure

En **2004**, la croissance du PIB serait de **2,5 %** selon les prévisions du gouvernement et de **2,4 %** selon le consensus des conjoncturistes de novembre 2004<sup>1</sup>, contre **1,7 %** selon le projet de loi de finances initiale pour 2004.

Lors du **débat d'orientation budgétaire** pour 2005, le gouvernement a maintenu sa prévision de croissance inchangée, à 1,7 %, alors que le consensus des conjoncturistes était alors de 2,1 %. Ce n'est que dans le cadre du présent projet de loi de finances qu'il présente une prévision de croissance révisée, à 2,5 %.

**La demande intérieure a surpris par son dynamisme**, toutes ses composantes ayant une contribution à la croissance plus forte que celle anticipée, ce qui a permis de contrebalancer l'impact fortement négatif de la contribution du commerce extérieur.

Le dynamisme de la demande intérieure s'explique en particulier par les mesures de **soutien de la consommation**<sup>2</sup> prises en grande partie par la loi éponyme<sup>3</sup>. Selon les estimations présentées par votre commission à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2005<sup>4</sup>, ces mesures pourraient susciter une augmentation à court terme (en 2004 et 2005) de la consommation des ménages comprise entre **0,25** et **0,6** point de PIB.

## 3. Un déficit public conforme aux prévisions du gouvernement, grâce à cette croissance plus forte que prévu ?

En conséquence de la forte croissance du PIB observée en 2004, le **solde public** serait en **2004** de **- 3,6 %** du PIB selon le gouvernement et **- 3,7 %** du PIB selon la commission économique de la Nation du 1<sup>er</sup> octobre 2004.

Ce solde est **nettement plus favorable que le consensus des conjoncturistes** de l'automne 2003, et même du printemps 2004.

---

<sup>1</sup> *Consensus Forecasts.*

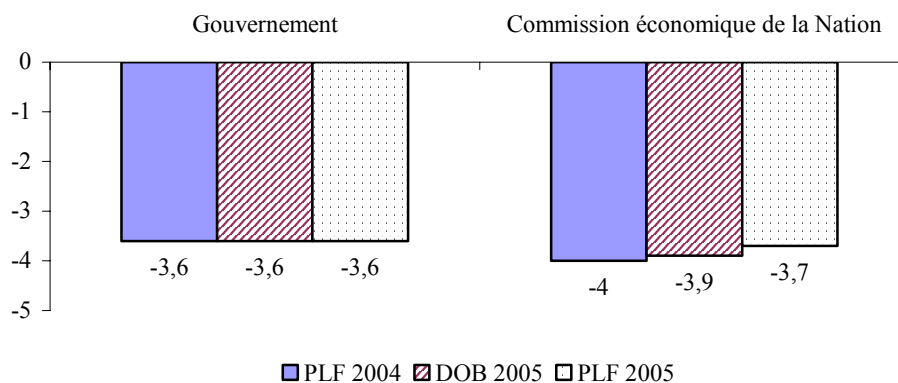
<sup>2</sup> *Exonération des intérêts des crédits à la consommation ; transfert de l'épargne vers les jeunes générations ; déblocage anticipé sur les réserves de participation ; diminution des prix dans la grande distribution.*

<sup>3</sup> *Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.*

<sup>4</sup> *Estimations s'appuyant en particulier sur celles du gouvernement et de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).*

### La prévision de solde public en 2004

(en % de PIB)



Sources : projets de loi de finances pour 2004 et 2005, rapport déposé par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005, commission économique de la Nation

Ainsi, il apparaît rétrospectivement que, si ces prévisions se confirmaient, **le gouvernement aurait eu « raison d'avoir tort »**. En tout état de cause, on ne pouvait critiquer un excès de prudence dans l'appréciation prévisionnelle de la croissance...

#### **B. UN SURPLUS DE RECETTES DE 7,5 MILLIARDS D'EUROS EN 2004 ?**

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit **un surplus de recettes de 7,5 milliards d'euros en 2004** par rapport aux prévisions associées au projet de loi de finances initiale pour 2004, contre **6 milliards d'euros** selon les prévisions associées au projet de loi de finances initiale pour 2005.

##### **1. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoyait un surplus de recettes de 6 milliards d'euros en 2004**

La révision de recettes nettes du budget général pour 2004, attachée au projet de **loi de finances initiale pour 2005**, était **+ 6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2004**.

Cette révision comprenait 5 milliards d'euros de plus-values de recettes fiscales et 1 milliard d'euros au titre de la réduction du prélèvement au profit des Communautés européennes.

## 2. La prévision de surplus est augmentée de 1,5 milliard d'euros par le présent projet de loi de finances rectificative

La différence entre les prévisions de recettes associées au présent projet de loi de finances rectificative et celles associées au projet de loi de finances pour 2005 s'explique par un **surplus de recettes, fiscales et non fiscales, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les révisions de recettes en 2004,  
par rapport à celles associées au projet de loi de finances pour 2005**  
(en milliards d'euros)

	<b>Révision</b>
<b>Recettes fiscales</b>	<b>0,94</b>
Révision à la baisse des remboursements de la taxe sur les achats de viande	1
Autres recettes fiscales	-0,06
<b>Recettes non fiscales : reversement d'un trop perçu de subventions par SOFARIS</b>	<b>0,56</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,5</b>

Source : présent projet de loi de finances rectificative

a) Une révision à la baisse du coût du contentieux relatif à l'ancienne taxe sur les achats de viande

La **taxe sur les achats de viande**, ou taxe d'équarrissage, a été créée par la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996, relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural, pour alimenter un fonds destiné à **l'élimination des farines animales**. Elle était due par toute personne qui réalisait des **ventes au détail** de viande ou de produits carnés.

**Elle a été supprimée par l'article 28 de la loi de finances initiale pour 2004<sup>1</sup>**, qui l'a remplacée par une **taxe d'abattage**, due par les personnes exploitant un **établissement d'abattage d'animaux**.

(1) Une taxe illégale de 1997 à 2000

De 1997 à 2000, la taxe sur les achats de viande a été directement affectée à un fonds ayant pour objet de financer la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale, et gérée par le Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitation (CNASEA).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

**Le Conseil d'Etat a jugé, le 15 juillet 2004, dans une affaire concernant les années 1997-1998, que ce système était illégal.** Il avait saisi à cet égard la Cour de justice des communautés européennes. Celle-ci, dans sa réponse du 20 novembre 2003, avait considéré que le service public de l'équarrissage constituait un régime d'aide d'Etat contraire au droit communautaire en vigueur.

(2) Une taxe légale de 2000 à 2003, selon le gouvernement

L'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000<sup>1</sup> a supprimé, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'affectation du produit de la taxe sur les achats de viandes à un fonds géré par le CNASEA et l'a réaffectée au **budget général de l'Etat**<sup>2</sup>.

Dès lors, **le gouvernement estime que pour les années 2001 à 2003, en conséquence de son affectation au budget de l'Etat, la taxe sur les achats de viande ne peut pas être regardée comme constitutive d'un régime d'aide.** C'est la raison pour laquelle, à la suite de l'arrêt précité du Conseil d'Etat, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a donné pour instruction à ses services de rejeter les réclamations portant sur la taxe payée au titre des années 2001 à 2003. Selon un communiqué de presse du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en date du 8 novembre 2004, *« dans un souci d'égalité devant les charges publiques, la situation des entreprises, qui auraient à ce jour indûment bénéficié d'un remboursement de la nouvelle taxe acquittée au titre des années 2001 à 2003, sera régularisée. En revanche, des instructions ont été données afin d'exécuter les demandes en restitution de la taxe sur les achats de viande portant sur les années 1997 à 2000, dès lors que la recevabilité de ces demandes est avérée ».*

(3) Une révision à la baisse du coût du contentieux

La **loi de finances initiale** pour 2004 précitée évaluait le coût du contentieux relatif à la taxe sur les achats de viande à hauteur de **1,4 milliard d'euros**.

Cependant, *« l'analyse précise de la décision du Conseil d'Etat »*<sup>3</sup> amène le gouvernement, dans le présent projet de loi de finances rectificative, à **revoir à la baisse** cette estimation. En effet, contrairement à ce qui était au début envisagé, l'Etat ne devrait rembourser que la taxe sur les achats de viande relative aux années **1997 à 2000**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000.

<sup>2</sup> Le CNASEA a toutefois conservé son rôle d'organisme payeur pour le service public de l'équarrissage et les opérations d'élimination des déchets animaux mais sur la base de dotations budgétaires provenant de l'Etat.

<sup>3</sup> Selon les termes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans un communiqué de presse en date du 17 novembre 2004.

Dès lors, le coût du contentieux serait non de 1,4 milliard d'euros, mais de **400 millions d'euros** seulement.

*b) Le remboursement d'un trop perçu de subventions par SOFARIS*

Le présent projet de loi de finances rectificative intègre par ailleurs « **le reversement au budget général, en recettes non fiscales, d'un trop perçu de subventions par SOFARIS, pour 0,56 milliard d'euros** ».

SOFARIS (société française de garantie de financement des PME) est une filiale de la Banque du développement des PME (BDPME). Cette société est une institution financière spécialisée, créée en 1982 à l'initiative de l'Etat. Elle garantit des prêts, afin d'inciter les banques et les organismes de fonds propres à accorder plus facilement aux entreprises les concours financiers dont elles ont besoin.

Ces 560 millions d'euros versés par SOFARIS correspondent à des subventions qui lui ont été accordées afin de constituer des **provisions** en vue d'éventuels **défauts**. Ces défauts ayant été **moins importants que prévu**, la SOFARIS dispose de dotations non consommées, dont le présent projet de loi de finances rectificative prévoit la restitution à l'Etat.

Dans sa conférence de presse du 4 mai 2004, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a indiqué son intention de doter « **la SOFARIS d'un fonds de 580 millions d'euros dont les intérêts permettront de garantir près de 400 millions d'euros de crédit par an** ». Ces 580 millions d'euros doivent consister en une avance remboursable de l'Etat, financée, essentiellement, par les 560 millions d'euros dont le présent projet de loi de finances rectificative prévoit le versement à l'Etat.

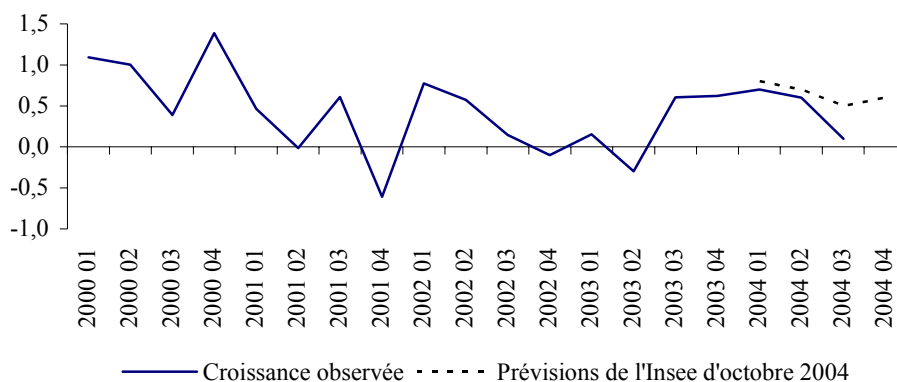
***C. DES ESTIMATIONS REMISES EN CAUSE PAR LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE AU SECOND SEMESTRE 2004 ?***

Bien que le consensus des conjoncturistes de novembre 2004 prévoie, on l'a vu, une croissance de l'économie française de 2,4 % en 2004, **ce chiffre pourrait être surestimé**, en particulier si l'on prend en compte le ralentissement de la croissance constaté au troisième trimestre de l'année 2004.

En effet, l'économie française a connu au **troisième trimestre** de l'année 2004 un taux de croissance de seulement **0,1 %**, alors que l'Insee, dans ses prévisions du mois d'octobre dernier, anticipait une croissance de **0,5 %**.

### La croissance de l'économie française

(par rapport au trimestre précédent, en %)



Source : Insee

Toutes choses égales par ailleurs, cette croissance plus faible que prévu au troisième trimestre ne réduirait la croissance du PIB de l'année 2004 par rapport au PIB de l'année 2003 que de **0,1 point** environ. Il est cependant possible que le quatrième trimestre se révèle, lui aussi, décevant.

Ainsi, l'**OCDE**, dans ses prévisions de novembre 2004, estime que la croissance de l'économie française sera de seulement **2,1 %** en 2004. De même, la **Banque de France**, dans son enquête de conjoncture de décembre 2004, prévoit une croissance de **2,2 %** en 2004.

Une moindre croissance du PIB induirait, bien entendu, de **moindres recettes fiscales**.

## **II. DÉPENSES : UNE CONCEPTION PLUS SOUPLE DE LA NORME « ZÉRO VOLUME »**

Les dépenses nettes du budget général proposées par le présent projet de loi de finances rectificative pour 2004 s'établissent à 285.427 millions d'euros. En loi de finances initiale pour 2004, le plafond des dépenses nettes tel qu'il a été approuvé par le Parlement s'élevait à 283.690 millions d'euros.

**A ce moment de l'exécution budgétaire, le niveau des dépenses nettes du budget général est donc supérieur de 1,7 milliard d'euros au niveau fixé en loi de finances initiale pour 2004.**

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, M. Jean-François Copé, a néanmoins indiqué devant l'Assemblée nationale, le 9 décembre dernier, que le gouvernement allait *« tenir son engagement de ne pas laisser filer les dépenses : pour la troisième année consécutive, elles ne progresseront pas plus vite que l'inflation »*. Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances rectificative, *« le gouvernement s'est engagé à maintenir les dépenses dans le cadre prévu par la loi de finances initiale pour 2004 »*.

**En conséquence, des économies devront être constatées d'ici l'élaboration du projet de loi de règlement, ou plus vraisemblablement, des crédits devront être reportés, jusqu'à hauteur de 1,7 milliard d'euros, sur l'exercice 2005.**

### **A. DES OUVERTURES DE CRÉDITS SUPÉRIEURES DE 1,7 MILLIARD D'EUROS AUX ANNULATIONS DE CRÉDITS**

L'article d'équilibre du présent projet de loi de finances rectificative pour 2004 fait état des mouvements de crédits suivants sur l'exercice.

Les décrets d'avances et d'annulations pris au cours du présent exercice ont réduit les dépenses nettes du budget général de 992 millions d'euros.

Le présent projet de loi de finances rectificative propose d'ouvrir des crédits sur le budget général à hauteur de 3.774 millions d'euros. Les annulations de crédits proposées portent sur 1.045 millions d'euros.

**Au total, ces différents mouvements font apparaître un différentiel positif de dépenses de 1.737 millions d'euros.**



## 1. La régulation budgétaire en cours d'année

Comme en 2003, le gouvernement a opéré en cours d'exercice une mise en réserve de crédits, tant en ce qui concerne les crédits de la loi de finances initiale pour 2004 qu'en ce qui concerne les crédits de reports. En ce qui concerne les crédits 2004, le gel du mois d'avril 2004 a atteint 3.776 millions d'euros, soit un montant comparable à celui des gels opérés le 3 février 2003 sur l'exercice 2003 (3.947 millions d'euros).

**Les annulations ont été en revanche bien moindres en 2004 qu'en 2003.** Elles ont atteint, en 2003, 2,4 milliards d'euros, hors annulations proposées dans le collectif de fin d'année. 1,4 milliard d'euros de crédits ont été annulés le 14 mars 2003 et 1 milliard d'euros de crédits annulés le 3 octobre de la même année.

En 2004, un seul décret d'annulation de crédits<sup>1</sup> a été publié, le 9 septembre 2004, pour un montant de 922 millions d'euros.

L'effort de régulation budgétaire a donc été moins soutenu en 2004 qu'en 2003, pour environ 1,4 milliard d'euros, en raison des moindres tensions pesant sur le solde budgétaire.

## 2. Les mouvements de crédits du présent collectif

Les ouvertures de crédits proposées par le présent projet de loi de finances rectificative s'établissent pour le budget général à près de **3,8 milliards d'euros**<sup>2</sup> dont 2 milliards d'euros au titre des dépenses ordinaires civiles nettes des remboursements et dégrèvements (2,2 milliards d'euros), 0,9 milliard d'euros au titre des dépenses civiles en capital et 0,9 milliard d'euros au titre des dépenses militaires.

Les annulations de crédits proposées par le présent projet de loi de finances rectificative s'élèvent pour le budget général à près de **1,1 milliard d'euros** hors remboursements et dégrèvements (839 millions d'euros), qui viennent s'ajouter aux 992 millions d'euros annulés par le décret du 9 septembre 2004. Elles portent pour 763 millions d'euros sur les dépenses ordinaires civiles et pour 295 millions d'euros sur les dépenses civiles en capital.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004.

<sup>2</sup> A ce stade ne figurent pas les ouvertures de crédits nécessaires à l'octroi d'une « prime de Noël » pour les RMIstes. Ceci devrait faire l'objet d'un amendement du gouvernement déposé au Sénat pour un montant de l'ordre de 280 millions d'euros.

Les écarts avec le collectif 2003 sont assez significatifs : celui-ci avait enregistré des ouvertures de crédits à hauteur de 3,38 milliards d'euros et des annulations à hauteur de 1,72 milliard d'euros : les ouvertures de crédits avaient été moins importantes que dans le présent projet de loi de finances rectificative et l'effort de réduction des dépenses avait été plus prononcé.

En ce qui concerne les annulations de crédits proposées par le présent collectif, l'exposé des motifs permet de faire la part de ce qui relève de la maîtrise de la gestion, des économies de constatation et de redéploiements.

Pour les dépenses civiles ordinaires, les annulations de crédits concernent des économies de constatation, pour 460 millions d'euros (337 millions d'euros en 2003), des mesures de maîtrise de la gestion, à hauteur de 257 millions d'euros (400 millions d'euros en 2003) et des redéploiements, pour 36 millions d'euros (104 millions d'euros en 2003). Par ailleurs, une économie de pure constatation, de 10 millions d'euros, serait enregistrée sur les crédits relatifs à la charge brute de la dette (allègement des charges d'intérêt sur la dette non négociable (compte de dépôt au Trésor).

En ce qui concerne les annulations portant sur les dépenses civiles en capital, les mesures liées à la maîtrise de la gestion représentent en crédits de paiement 150 millions d'euros (387 millions d'euros en 2003). Les économies de constatation correspondent à 130 millions d'euros (296 millions d'euros en 2003) et les redéploiements à 15 millions d'euros (26 millions d'euros en 2003).

**Les dépenses militaires sont complètement sanctuarisées, comme elles l'ont été dans le décret d'annulation du 9 septembre 2004 : aucune annulation n'est enregistrée sur les chapitres du ministère de la défense.**

Pour finir, **l'écart de 1,7 milliard d'euros entre ouvertures de crédits et annulations de crédits correspond très imparfaitement à des crédits d'investissement**, qui, par nature, ne pourraient pas être engagés en 2004 et devraient être reportés sur l'exercice suivant. Les ouvertures brutes de crédits affectées à l'investissement représentent 871 millions d'euros pour les investissements civils et 660 millions pour les investissements militaires, soit un total de 1,53 milliard d'euros. Déduction faite des annulations de dépenses civiles en capital, la variation nette des dépenses d'investissement est de 1,235 milliard d'euros.

***B. UNE NORME DE DÉPENSE QUI NE POURRA ÊTRE TENUE EN EXÉCUTION QUE PAR DES REPORTS DE CRÉDITS SIGNIFICATIFS***

Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé, compte tenu des ouvertures de crédits dédiés à l'investissement prévues dans le présent collectif, que de nombreux crédits feraient l'objet de reports en 2005. Il s'est

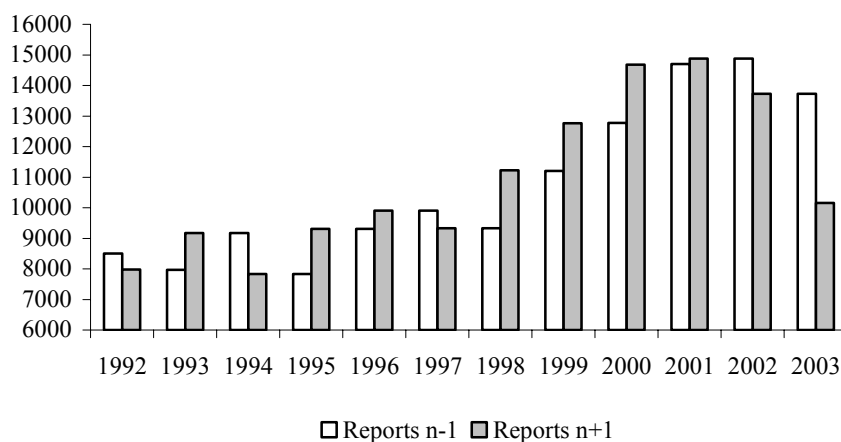
engagé à respecter la norme de dépense fixée par le Parlement en loi de finances initiale pour 2004. Les reports sortants vers 2005 pourraient ainsi excéder les reports entrants vers 2004 de 1,7 milliard d'euros.

### 1. Un recul de l'effort en matière de maîtrise des reports ?

Votre rapporteur général s'est félicité à de nombreuses reprises d'une inversion de tendance dans la gestion des reports de crédits, véritable « épée de Damoclès » pesant sur l'exécution budgétaire.

#### Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de règlement pour 2003

Depuis deux années, le montant des crédits reportés sur l'année suivante était en effet inférieur à celui reporté l'année précédente. Les reports de crédits de l'exercice 2002 vers l'exercice 2003 se sont établis à 13,73 milliards d'euros. Les reports de crédits vers l'année 2004 ont baissé de 26 %, pour s'établir à 10,15 milliards d'euros.

Il est à craindre que cet effort remarquable soit interrompu et que les reports repartent à la hausse, jusqu'à 1,7 milliard d'euros, sauf économies réalisées d'ici le projet de loi de règlement 2004.

Il convient de souligner que **la LOLF prévoit que les reports ne devront pas excéder 3 % de la dotation initiale. En 2003, cette règle a été respectée. Il n'apparaît pas souhaitable que l'exercice 2004 soit l'occasion d'un retour en arrière à ce sujet.**

## **2. La persistance de tensions inflationnistes sur la dépense**

Le dépassement, certes léger, de la norme de dépense fixée en loi de finances initiale manifeste la persistance de tensions inflationnistes. Ces tensions inflationnistes sur la dépense se manifestent d'autant plus que l'exercice 2004 a été perçu comme celui de la reprise de la croissance économique. A ce titre, de nombreux gestionnaires estiment que les marges de manœuvre budgétaire sont plus importantes.

Ces tensions inflationnistes témoignent également des **limites d'une régulation purement comptable de la dépense**. Celle-ci ne peut rester durablement contenue que si un redimensionnement de l'Etat a réellement lieu, avec pour corollaire une diminution sensible des effectifs publics.

Enfin, l'écart de 1,7 milliard d'euros entre loi de finances initiale et loi de finances rectificative manifeste la difficulté de prendre en compte sur le plan budgétaire les crédits du ministère de la défense, et en particulier des OPEX. L'augmentation des dépenses militaires dans le présent projet de loi de finances rectificative s'établit à 870 millions d'euros. En apparence, ces ouvertures de crédits ne concernent nullement les OPEX. Elles sont affectées à hauteur de 660 millions d'euros à des opérations en capital. Les 210 millions d'euros consacrés aux dépenses ordinaires visent, pour 181 millions d'euros, à prendre en compte l'incidence de la hausse du coût des carburants, pour 19 millions d'euros à financer la contribution versée à l'OTAN et pour 10 millions d'euros à ajuster les crédits aux besoins. Il convient néanmoins de prendre en compte, pour une appréhension plus globale, le décret d'avances du 28 octobre 2004<sup>1</sup> ouvrant 692,2 millions d'euros sur les crédits du ministère de la défense pour faire face, notamment, au surcoût des OPEX, intégralement gagé par des annulations sur le même budget de crédits des titres V et VI.

La réticence à inscrire les crédits des OPEX, pour leur montant prévisible, en loi de finances initiale conduit en cours d'exécution à d'inévitables tensions, qui, en 2004, ont une part dans le surcroît de dépenses proposé en loi de finances rectificative.

### ***C. LE DÉTAIL DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT COLLECTIF***

Les ouvertures de crédits, pour les montants les plus significatifs, sont réparties sur un assez grand nombre de ministères tandis que les annulations sont concentrées sur un nombre limité de fascicules budgétaires.

---

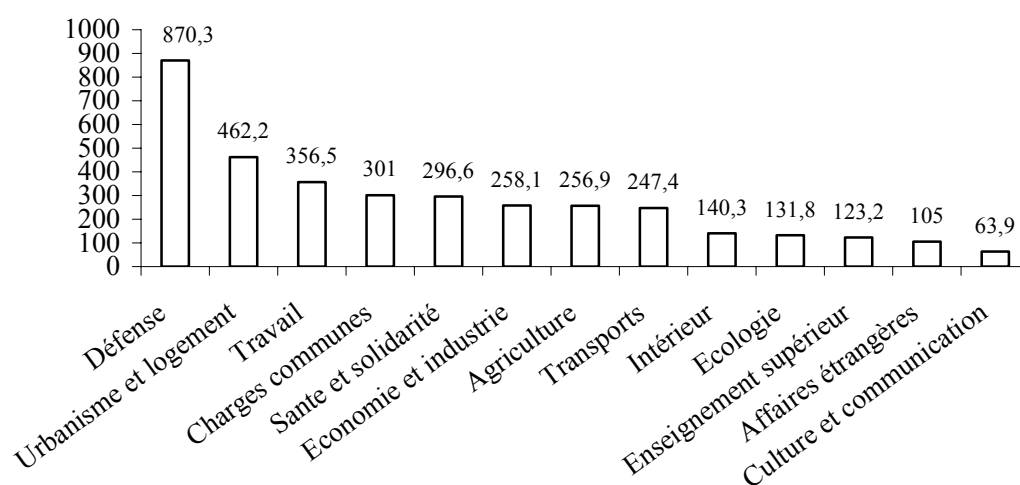
<sup>1</sup> Décret n° 2004-1146 du 28 octobre 2004.

## 1. Les ouvertures de crédits : + 3,77 milliards d'euros<sup>1</sup>

Outre le ministère de la défense, premier ministère concerné par les ouvertures de crédits du présent projet de collectif, qui a déjà fait l'objet de développements ci-dessus, onze fascicules budgétaires font l'objet d'ouvertures de crédits supérieures à 100 millions d'euros.

### Les principales ouvertures de crédits dans le présent projet de loi de finances rectificative

(en millions d'euros)



Les évolutions les plus sensibles concernent les budgets suivants :

Le **budget de l'urbanisme et du logement** est marqué par une ouverture de crédits portant, globalement, sur 462,2 millions d'euros. 100 millions d'euros supplémentaires sont affectés au chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat » répartis pour moitié au financement des prêts à taux zéro et pour moitié au logement social. 350 millions d'euros de crédits supplémentaires sont par ailleurs portés sur le chapitre 46-40 « contribution de l'Etat au financement des aides à la personne ».

En ce qui concerne le **budget du travail**, les ouvertures de crédits, qui représentent 356,5 millions d'euros, permettent d'une part, pour 131 millions d'euros, de compenser aux caisses de sécurité sociale les exonérations de charges sociales relatives aux contrats d'apprentissage et d'autre part de faire face à des besoins de financement nés des dispositions transitoires liées à la mise en place du plan de cohésion sociale, pour 174,4 millions d'euros (55.000 contrats emplois solidarité supplémentaires).

<sup>1</sup> A ce stade ne figurent pas les ouvertures de crédits nécessaires à l'octroi d'une « prime de Noël » pour les RMIstes. Ceci devrait faire l'objet d'un amendement du gouvernement déposé au Sénat pour un montant de l'ordre de 280 millions d'euros.

Sur le **budget des charges communes**, les ouvertures de crédits, pour 301 millions d'euros concernent pour l'essentiel une indemnisation versée par l'Etat à la SNPE (deuxième tranche de 75 millions d'euros) liée à l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, un rattrapage de 135 millions d'euros sur les crédits pour frais de poursuite et de contentieux (crédits évaluatifs), une augmentation des crédits affectés à la réparation de préjudices dans le domaine de la santé (+ 58 millions d'euros, crédits évaluatifs également) et la deuxième annuité visant à réduire l'écart entre autorisations de programme et crédits de paiement ouverts au titre de la convention de 1996 entre l'Etat et la Polynésie française (23 millions d'euros).

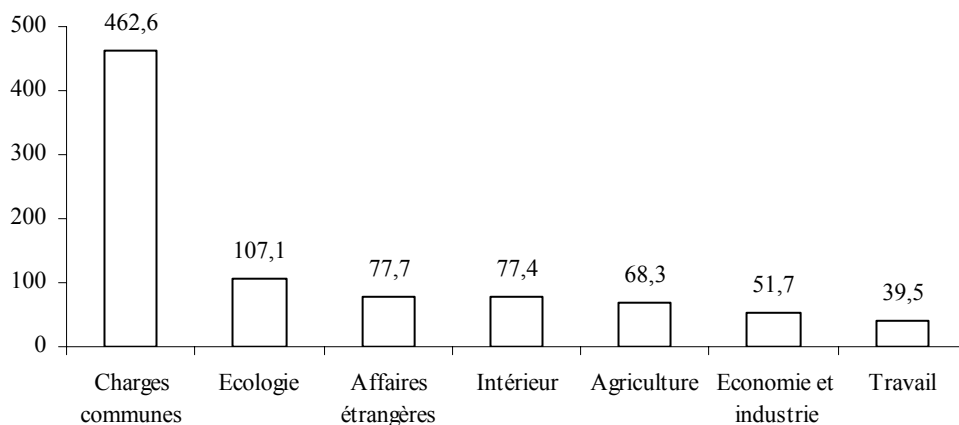
Enfin, le **budget de la santé** enregistre des ouvertures de crédits à hauteur de 296,6 millions d'euros, pour faire face à l'augmentation des crédits dévolus aux minima sociaux (allocation aux adultes handicapés, pour 101,4 millions d'euros, couverture maladie universelle, pour 94 millions d'euros...).

## 2. Les annulations de crédits : - 1,045 milliard d'euros

Les annulations de crédits prévus au titre du présent collectif concernent pour l'essentiel le budget des charges communes.

### Les principales annulations de crédits dans le présent projet de loi de finances rectificative

(en millions d'euros)



462,6 millions d'euros de crédits sont ainsi annulés sur le budget des charges communes. Ceci concerne notamment pour 250 millions d'euros les crédits liés aux primes d'épargne logement, les conditions de taux actuelles rendant les emprunts liés aux plans d'épargne logement peu intéressants, et pour 178 millions d'euros des ajustements des calculs des compensations entre régimes d'assurance vieillesse arrêtés lors de la réunion de la commission de compensations du mois de septembre 2004.

En ce qui concerne le ministère de l'écologie, les annulations visent à réguler les reports importants constatés sur le budget de ce ministère.

### **3. La ratification des décrets d'avance**

Le présent projet de loi de finances rectificative propose la ratification de quatre décrets d'avance.

- le décret d'avance n° 2004-544 du 14 juin 2004 a ouvert, au titre des dépenses ordinaires, 253,3 millions d'euros, et au titre des dépenses en capital 29 millions d'euros en crédits de paiement et 83 millions d'euros en autorisations de programme, au profit des ministères de l'agriculture, de l'intérieur, de l'outre-mer, de l'industrie et de la santé ;

- le décret d'avance n° 2004-817 du 19 août 2004 a ouvert 149,5 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires, au profit d'une part du chapitre 36-30 « subventions aux établissements publics » du budget des Affaires étrangères, pour 3,9 millions d'euros, et d'autre part du chapitre 44-79 « promotion de l'emploi et adaptations économiques » du budget du travail, pour 145,6 millions d'euros. Dans le premier cas, il s'agissait de financer l'installation de la commission de recours des réfugiés dans de nouveaux locaux et le recrutement, à titre temporaire, de 125 personnes chargées de résorber les stocks de dossiers en retard, à la suite de l'annonce d'une réduction à trois mois de la durée de traitement des dossiers de demande d'asile. Dans le second cas, il s'agissait de compléter les dotations destinées aux programmes de préretraites du fonds national pour l'emploi et de préretraites progressives ;

- le décret d'avance n° 2004-931 du 3 septembre 2004 a ouvert 39,6 millions d'euros sur le chapitre 56-10 « investissements » du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche et 2,4 millions d'euros sur le chapitre 66-73 « constructions et équipement » du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche afin de respecter les contrats de plan Etat-région ;

- le décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 a ouvert 886,6 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires au bénéfice du budget de la mer pour 400.000 euros, du chapitre 44-79 « promotion de l'emploi et adaptations économiques » du budget du Travail, en complément de la dotation déjà ouverte par le décret d'avance du 19 août précité, pour 194 millions d'euros, et du budget de la défense, pour 692,2 millions d'euros, afin notamment de financer les OPEX et d'autres dépenses de fonctionnement.

### **III. DÉFICIT BUDGÉTAIRE : CHRONIQUE D'UN RÉSULTAT ANNONCÉ**

Le niveau du déficit budgétaire constaté dans le présent projet de loi de finances rectificative peut être qualifié de « bonne surprise sans surprise ». D'une part, malgré la pression des besoins, militaires notamment, le gouvernement réitère son engagement de maintenir les dépenses effectives en dessous du plafond fixé par la loi de finances initiale pour 2004. D'autre part, le niveau des plus-values de recettes correspond aux estimations révisées pour 2004 associées au projet de loi de finances initiale pour 2005.

#### ***A. LE NIVEAU DU DÉFICIT***

##### **1. Le niveau du déficit fixé à 49,3 milliards d'euros**

Le présent projet de loi de finances rectificative fixe le niveau du déficit de l'année 2004 à 49,3 milliards d'euros, contre 55 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale.

Par rapport à la loi de finances initiale, les dépenses sont supérieures de 1,7 milliard d'euros aux prévisions, et les recettes supérieures de 7,5 milliards d'euros.

A l'issue de l'examen du présent projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée nationale, le solde s'est dégradé de 35 millions d'euros par suite de l'adoption de mesures relatives à l'accueil des réfugiés en provenance de Côte d'Ivoire (5 millions d'euros) et de l'abondement d'un nouveau chapitre 42-01 au budget des Services généraux du Premier ministre pour le financement de la future chaîne française d'information internationale.



**L'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 2004**

(en millions d'euros)

	<b>Exécution 2003</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>PLFR 2004</b>	<b>PLFR 2004/LFI 2004</b>	<b>PLFR 2004/2003</b>
<b>A. – OPÉRATIONS DÉFINITIVES</b>					
<b>I. - Budget général</b>					
Dettes publiques et garanties	38.254	38.980	38.980	0	725
Autres dépenses ordinaires civiles	182.666	189.263	190.007	744	7.342
Dépenses civiles en capital	13.004	13.883	14.009	126	1.005
Dépenses militaires	39.888	41.565	42.431	866	2.543
Total des charges nettes du budget général	273.812	283.690	285.427	1.737	11.615
Ressources nettes du budget général	217.061	228.296	235.780	7.484	18.719
<b>Solde du budget général</b>	<b>-56.751</b>	<b>-55.394</b>	<b>-49.647</b>	<b>5.747</b>	<b>7.104</b>
<b>II. - Solde des opérations définitives des comptes spéciaux du Trésor</b>	<b>-413</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>416</b>
<b>SOLDE DES OPÉRATIONS DÉFINITIVES</b>	<b>-57.164</b>	<b>-55.392</b>	<b>-49.645</b>	<b>5.747</b>	<b>7.519</b>
<b>B. - SOLDE DES OPÉRATIONS TEMPORAIRES</b>	<b>1.275</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>0</b>	<b>-965</b>
<b>SOLDE GENERAL (A + B)</b>	<b>-55.889</b>	<b>-55.081</b>	<b>-49.335</b>	<b>5.747</b>	<b>6.555</b>

**2. Un déficit inférieur de plus 10 % au niveau de la loi de finances initiale pour 2004**

Le niveau du déficit inscrit dans le présent projet de loi de finances rectificative est inférieur de 10,4 % à celui prévu dans la loi de finances initiale pour 2004.

S'il était confirmé en exécution, cet écart serait parmi les plus élevés de la décennie, de l'ordre de ceux constatés en 1999 (- 13 %) et en 2000 (- 11 %).

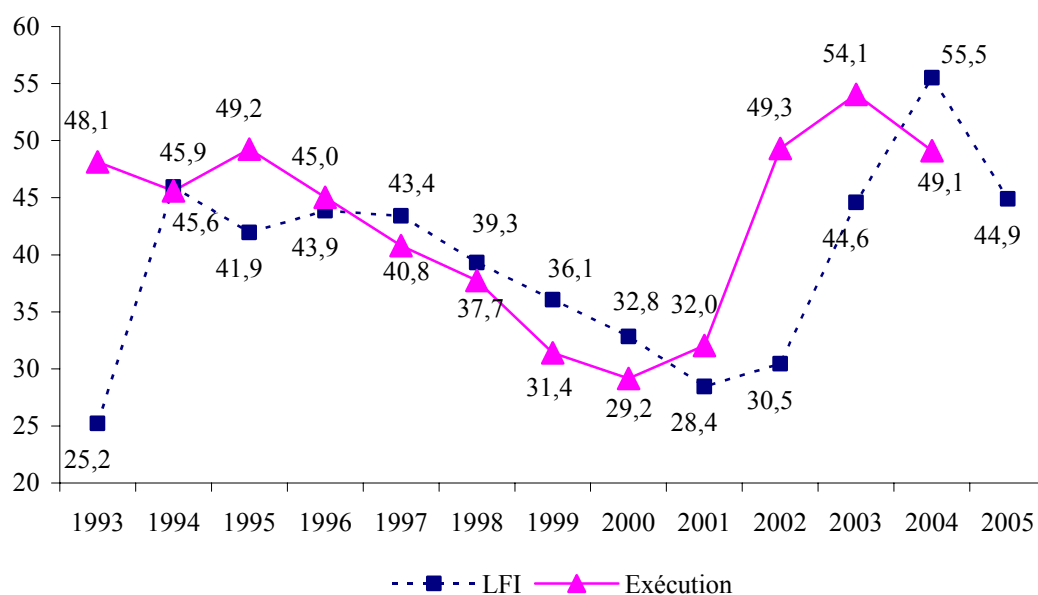
**Ecart entre le déficit prévu et le déficit exécuté**

(en milliards d'euros)

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
LFI	25,2	45,9	41,9	43,9	43,4	39,3	36,1	32,8	28,4	30,5	44,6	55,0
Exécution	48,1	45,6	49,2	45,0	40,8	37,7	31,4	29,2	32,0	49,3	54,1	49,3
Ecart	22,9	- 0,3	7,3	1,2	- 2,6	- 1,6	- 4,7	- 3,7	3,6	18,9	9,5	- 5,7
Ecart en %	91 %	- 1 %	17 %	3 %	- 6 %	- 4 %	- 13 %	- 11 %	13 %	62 %	21 %	- 10,4

### L'évolution du solde budgétaire en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)



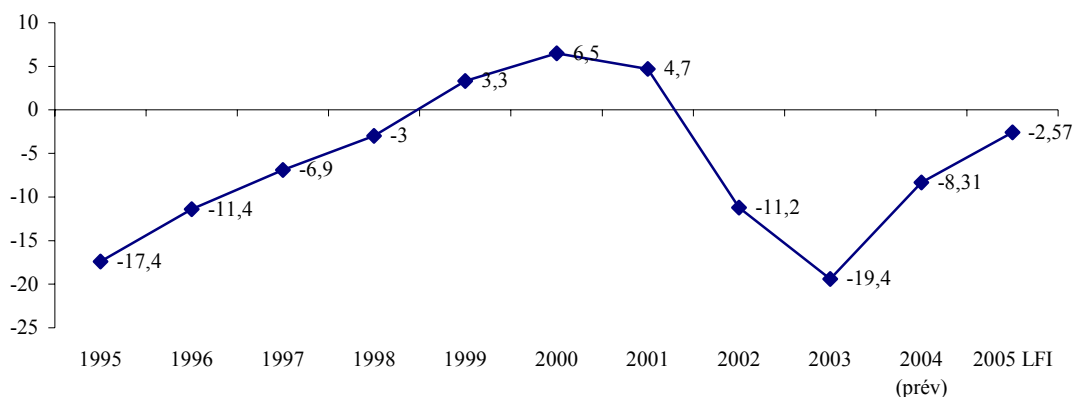
Mais, en dépit de ces progrès, les déséquilibres fondamentaux persistent, comme en témoigne la persistance du déficit primaire.

**Quand il y a déficit primaire, cela veut dire que la totalité des charges d'intérêts de l'année, mais aussi une partie des autres dépenses ordinaires, doivent être financées par l'emprunt.** Un pays qui emprunte pour rembourser ses dettes n'est pas sur le chemin de l'assainissement financier.

Le tableau ci-dessous montre que sur dix ans nous n'avons connu que trois années de solde primaire positif. On note d'ailleurs que les excédents primaires dégagés en 1999, 2000 et 2001, soit une quinzaine de milliards d'euros, sont beaucoup plus faibles que les déficits primaires cumulés des autres années, qui se montent à 80 milliards d'euros.

### Solde primaire du budget en exécution 1995-2005

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes - commission des finances

Au déficit primaire historique de 2003 de – 19,4 milliards d'euros a succédé une **nette amélioration en 2004** où, compte tenu des annonces faites par le gouvernement, et en supposant que la charge de la dette soit à peu près conforme aux prévisions de la loi de finances initiale, **le déficit primaire devrait se monter à environ 8,3 milliards d'euros.**

Toutes choses égales par ailleurs, on devrait voir se poursuivre cette tendance favorable **en 2005**, puisque le déficit primaire devrait, sur la base des chiffres du projet de loi de finances initial, **être de l'ordre de 2,6 milliards d'euros.**

Le rétablissement de l'équilibre primaire doit être une priorité, à court terme, de la politique gouvernementale. A défaut, la progression de l'endettement devient autoentretenue.

### 3. Un solde des administrations publiques qui résulte de mouvements de sens contraire entre Etat et sécurité sociale

Ainsi, en 2004, le besoin de financement des administrations publiques devrait représenter 3,6 % du PIB, le besoin de financement de l'Etat s'établissant pour sa part à 3,2 % du PIB.

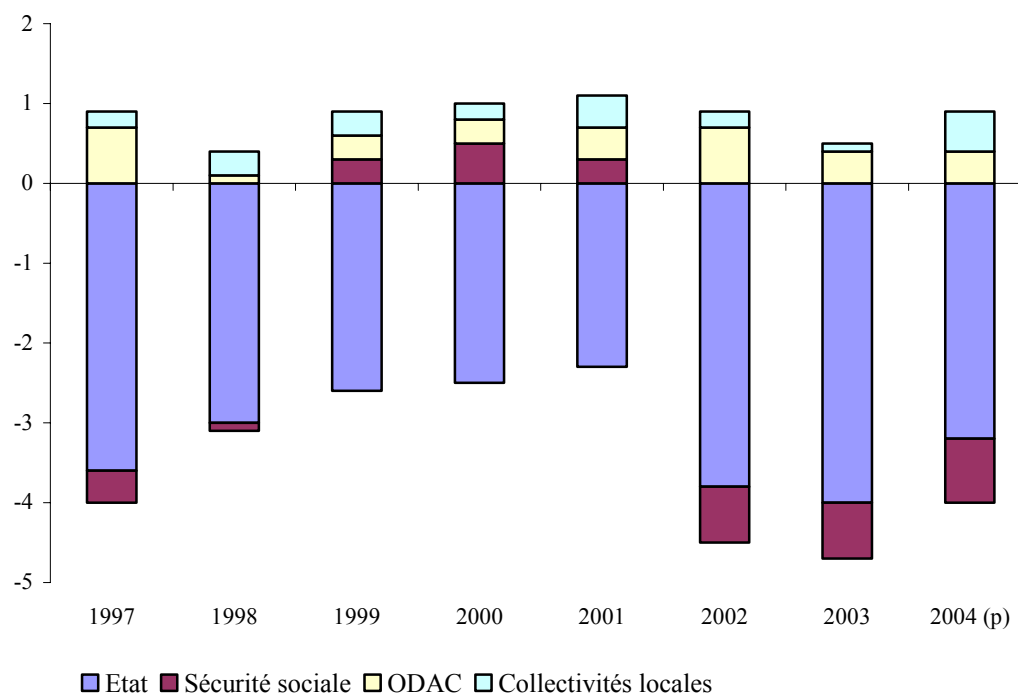
**Décomposition du solde primaire des administrations publiques 2003-2004**

(en point de PIB, sauf indication contraire)

	2003	2004
<b>Solde public</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,6</b>
dont,		
Etat	-4,0	-3,2
Administrations de sécurité sociale	-0,7	-0,8
Collectivités locales	0,1	0
Organismes divers d'administrations centrales	0,4	0,4
Solde structurel, variation annuelle	0,1	0,5

**La contribution des différentes catégories d'administrations au solde des administrations publiques**

(en points de PIB)



**B. LES COMPOSANTES DU DÉFICIT**

**1. La présentation « emplois-ressources »**

Le tableau ci-dessous montre que l'amélioration du déficit de 5,7 milliards d'euros constatée dans le présent projet de loi de finances

rectificative s'explique essentiellement par les plus-values de recettes fiscales et non fiscales (+ 7,5 milliards d'euros nets) en dépit d'une poussée des dépenses (+ 1,7 milliard d'euros nets).

Tableau « emplois-ressources »

(en milliards d'euros)

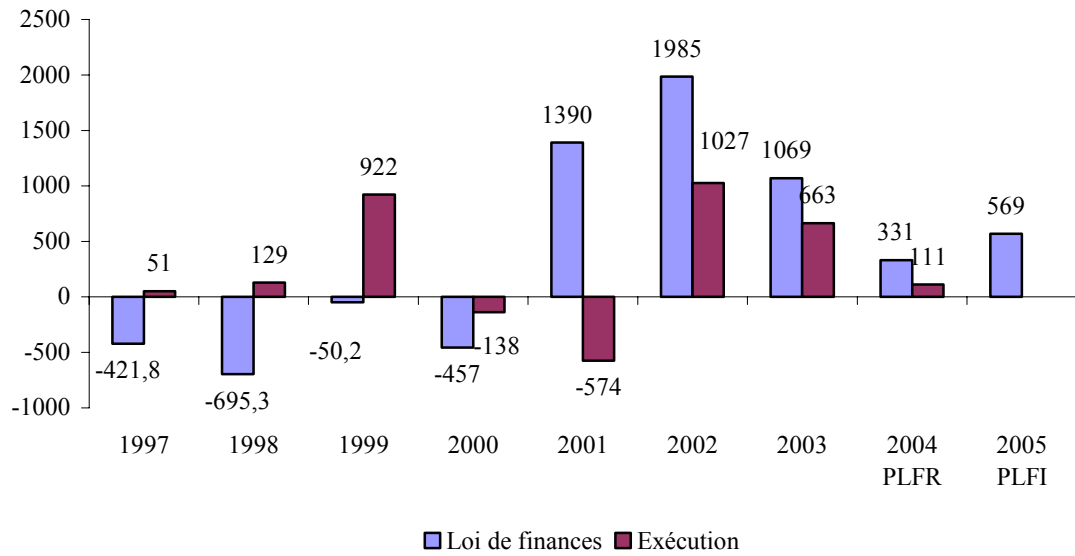
<b>Ressources</b>		<b>Emplois</b>	
		Ouvertures de dépenses ordinaires civiles	1,271
<i>Annulations de dépenses ordinaires civiles</i>	0,53		
		Ouvertures de dépenses en capital civiles	0,588
<i>Annulations de dépenses en capital civiles</i>	0,46		
		Ouvertures de dépenses militaires	0,87
<i>Annulations de dépenses militaires</i>	0,00		
<b>Total annulations</b>	<b>0,99</b>		
<b>Baisse des prélèvements sur recettes</b>	<b>0,77</b>		
Plus-values de recettes fiscales	5,96		
Plus-values de recettes non fiscales	0,75		
<b>Total plus-values de recettes</b>	<b>6,71</b>		
<b>Total ressources nettes du budget général</b>	<b>7,48</b>		
<b>TOTAL RESSOURCES</b>	<b>8,48</b>	<b>TOTAL EMPLOIS</b>	<b>2,729</b>
<i>Diminution du déficit</i>	<i>5,75</i>		

## 2. Le solde des opérations temporaires

S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, l'écart entre les prévisions et l'exécution est souvent important. En 2004, il devrait s'établir à 220 millions d'euros (331 millions d'euros prévus, 111 millions d'euros en exécution), soit un niveau encore plus faible que celui déjà bas de 2003.

### Le solde des opérations temporaires en prévision et en exécution

(en millions d'euros)



## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **PREMIÈRE PARTIE :**

### **CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

#### *ARTICLE PREMIER*

**Compensations allouées aux collectivités territoriales au titre des rôles supplémentaires de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties**

**Commentaire : le présent article tend à mettre fin aux contentieux en cours entre l'Etat et les collectivités territoriales concernant l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires pour le calcul des compensations allouées à ces collectivités au titre de divers allègements de fiscalité directe locale, en validant les pratiques administratives. Il propose également une indemnisation forfaitaire des collectivités territoriales au titre de certaines de ces compensations et prévoit les modalités de prise en compte des rôles supplémentaires dans le calcul des compensations pour l'avenir.**

# I. LES CONTENTIEUX PORTANT SUR L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES ROLES SUPPLÉMENTAIRES DANS LE CALCUL DES COMPENSATIONS VERSÉES PAR L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## A. LE CONTENTIEUX « COMMUNE DE PANTIN » ET SON RÈGLEMENT

### 1. L'arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 2000

Un arrêt du Conseil d'Etat<sup>1</sup> en date du 18 octobre 2000 avait donné raison à la commune de Pantin contre l'Etat, sur la non-prise en compte des rôles supplémentaires dans le calcul des dotations de taxe professionnelle allouées en contrepartie de l'abattement de 16 % et de la réduction pour embauche et investissement de la taxe professionnelle<sup>2</sup>. D'autres communes engagées dans des contentieux similaires avaient obtenu gain de cause auprès des cours administratives d'appel de Paris et de Marseille.

L'encadré ci-après rappelle la définition des rôles supplémentaires.

#### Les rôles supplémentaires

Le rôle correspond à la liste des contribuables établie par le centre des impôts, qui indique, pour chacun d'entre eux, la nature de l'impôt auquel il est assujéti, sa base d'imposition, le taux de l'impôt et le montant de la cotisation. C'est le titre officiel qui permet au percepteur de réclamer le paiement de l'impôt et de mettre en œuvre les dispositions pour en assurer le recouvrement.

Il convient de distinguer les rôles généraux et les rôles supplémentaires :

- les rôles généraux sont ceux qui correspondent à la quasi-totalité des redevables. Ils permettent d'assurer le recouvrement, au profit des collectivités territoriales, des produits que celles-ci ont voté dans leur budget ;

- les rôles supplémentaires sont ceux sur lesquels sont inscrits les contribuables qui ne figurent pas sur les rôles généraux, et sont souvent émis à la suite des contrôles fiscaux effectués auprès des redevables. Ils sont susceptibles d'être émis pendant les trois années suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due pour la taxe professionnelle. Pour les taxes foncières et la taxe d'habitation, ils peuvent être mis en recouvrement au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle de l'imposition. Ces rôles ne servent pas à la fixation du taux de l'impôt par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Par conséquent, les rôles supplémentaires procurent aux collectivités territoriales un supplément de recettes fiscales qui n'a pas été pris en compte pour l'établissement de leur budget annuel.

<sup>1</sup> N° 206324, 8<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> sous-sections réunies, « ministère de l'économie et des finances c/ commune de Pantin », 8 octobre 2000.

<sup>2</sup> Ces dotations étaient prévues au troisième alinéa du IV et au IV bis de l'article 6 modifié de la loi de finances pour 1987.



**L'arrêt du Conseil d'Etat précité a confirmé le caractère illégal de la minoration par l'Etat de la dotation qu'il versait depuis 1988 aux collectivités territoriales en compensation de la réduction des bases de la taxe professionnelle pour l'embauche et l'investissement (REI), comme le rappelle l'encadré ci-après.**

**Les considérants de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 2000**

*« Considérant (...) que, par lettre en date du 11 septembre 1991, le maire de la commune de Pantin a demandé au directeur des services fiscaux du département de la Seine-Saint-Denis que la dotation compensatrice ayant été versée à la commune pour les années 1987 à 1991 à raison des réductions des bases d'imposition à la taxe professionnelle pour embauche et investissement soit recalculée de façon à tenir compte des bases d'impositions figurant, non seulement sur les rôles primitifs, mais également sur les rôles supplémentaires de taxe professionnelle ; que sa demande ayant été rejetée et son recours hiérarchique auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget étant demeuré sans réponse, la commune de Pantin a demandé l'annulation pour excès de pouvoir de la décision ministérielle implicite de rejet de sa demande née le 2 mai 1992 ; que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 1<sup>er</sup> avril 1999 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a annulé sa décision implicite en tant qu'elle concerne les années 1988, 1989, 1990 et 1991 et a condamné l'Etat à verser, dans un délai de six mois à compter de la notification de son arrêt, la dotation compensatrice revenant à la commune de Pantin à raison des réductions de bases pour embauche ou investissement comprises dans les rôles supplémentaires émis pour cette commune au titre des années 1988, 1989, 1990 et 1991 ;*

*« Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des termes mêmes du IV précité de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, dont les dispositions ne limitent pas la dotation qu'il institue à la seule compensation des réductions de base pour embauche et investissement comprises dans les rôles primitifs de la taxe, que la dotation compensatrice au titre d'une année doit être calculée en fonction de la totalité des bases d'imposition à la taxe professionnelle retenues dans les rôles de la commune au titre de cette année, qu'il s'agisse des rôles primitifs ou des rôles supplémentaires ; que, dès lors, contrairement à ce que soutient le pourvoi, la cour administrative d'appel de Paris, qui n'avait pas à se référer aux travaux parlementaires, n'a pas commis d'erreur de droit en donnant cette portée aux dispositions précitées de la loi de finances pour 1987 et en rejetant le moyen tiré par le ministre de ce que la référence aux produits des rôles généraux des impôts locaux pour le calcul de la réduction, à concurrence de 2 % des recettes fiscales de la commune, de sa dotation compensatrice, telle qu'elle figure au IV bis ajouté à l'article 6 précité par la loi de finances pour 1992, impliquerait nécessairement que la dotation compensatrice prévue au IV du même article fût, elle aussi, calculée en fonction des bases comprises dans les seuls rôles primitifs de la taxe professionnelle ;*

*« Considérant, en deuxième lieu, qu'en jugeant qu'étaient sans influence sur la légalité de la décision attaquée les circonstances, d'une part, que la non prise en compte des rôles supplémentaires serait compensée par l'absence de prise en compte des dégrèvements prononcés en cours d'année et, d'autre part, que les modalités de calcul susindiquées feraient peser une incertitude sur les budgets locaux en faisant varier continuellement leurs ressources en fonction de l'écart positif ou négatif entre les rôles supplémentaires établis et les dégrèvements prononcés, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ; (...)*

« Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article 75-I de la loi susvisée du 10 juillet 1991 et de condamner l'Etat à payer à la commune de Pantin la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; (...) »

## 2. L'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002

### a) La validation de la pratique administrative et l'extinction des contentieux en cours

Le IV de l'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002 disposait, afin d'éviter une multiplication de décisions identiques à celle susmentionnée bénéficiant à la commune de Pantin, que « sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les dotations versées sont régulières en tant que leur légalité serait contestée sur le fondement de l'absence de prise en compte des pertes de recettes comprises dans les rôles supplémentaires »<sup>1</sup>.

**Il s'agissait donc de valider, pour le passé, les pratiques de l'administration fiscale qui avaient été condamnées par l'arrêt du Conseil d'Etat précité, de manière à éviter une explosion des contentieux relatifs à la prise en compte des rôles supplémentaires, ce qui aurait entraîné, outre un coût important à la charge de l'Etat, un engorgement considérable des juridictions administratives.**

### b) Le versement d'une indemnisation forfaitaire aux communes concernées

La validation des pratiques de l'administration fiscale pour le passé s'est accompagnée d'une indemnisation forfaitaire des communes concernées :

- pour la compensation versée en contrepartie de l'abattement de 16 % des bases de la taxe professionnelle, un abondement forfaitaire de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) de 177,9 millions d'euros a été prévu, dont le versement interviendrait à hauteur de 45 % en 2002, 25 % en 2003, 20 % en 2004 et 10 % en 2005 ;

- pour la compensation de la réduction pour embauche et investissement (REI), les services fiscaux ont établi un taux forfaitaire de compensation de 8 % sur les rôles supplémentaires émis entre 1998 et 2000. Cette compensation s'est traduite par un abondement de 114,3 millions

---

<sup>1</sup> On notera que seules 6 décisions prises par les juridictions administratives étaient passées en force de chose jugée au moment de la promulgation de la loi de finances initiale pour 2002.

d'euros de la DCTP, versé à hauteur de 22,9 millions d'euros en 2002, puis 45,7 millions d'euros en 2003 et 2004.

L'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002 a donc conduit à majorer la DCTP entre 2002 et 2005, réduisant ainsi l'impact des réductions successives des montants de cette dotation, liées à son rôle de variable d'ajustement dans le cadre de « l'enveloppe normée » du contrat de croissance et de solidarité.

*c) Les règles de calcul des compensations pour l'avenir*

L'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002 précitée a prévu, s'agissant des règles de calcul, pour l'avenir, des deux compensations précitées :

- pour la compensation versée en contrepartie de l'abattement de 16 %, qu'il convenait de ne pas tenir compte des rôles supplémentaires ;

- pour la DCTP attribuée aux collectivités territoriales en contrepartie de la réduction pour embauche et investissement (REI) de la taxe professionnelle, qu'il convenait de tenir compte des bases intégrées par voie de rôles supplémentaires émis à compter de l'année 2001.

*d) La position de votre commission des finances sur l'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002*

Dans son commentaire de l'article 19 précité de la loi de finances initiale pour 2002, votre rapporteur général indiquait qu'il n'approuvait pas « le principe des validations législatives, qui permettent de « laver l'Etat » des erreurs qu'il a commises et de le faire échapper aux décisions judiciaires qui ne manqueraient pas de le condamner. L'importance du nombre de contentieux en cours – près de 300 – justifie cependant à ses yeux qu'un règlement global soit trouvé à cette question.

« Votre rapporteur général reconnaît les efforts du gouvernement pour mettre en œuvre une compensation équitable, dans le cadre d'une concertation en amont avec les associations d'élus locaux et avec le Comité des finances locales.

« Cependant, la compensation proposée par le gouvernement ne trouve pas « grâce à ses yeux ». (...) les collectivités ayant un contentieux ancien avec l'Etat seront pénalisées par rapport à celles qui n'ont pas réclamé leur dû, dès lors que les premières ont engagé des frais de justice conséquents (...) ».

**B. DE NOMBREUX CONTENTIEUX PORTENT SUR D'AUTRES COMPENSATIONS QUI NE TIENNENT PAS COMPTE DE L'ÉMISSION DES RÔLES SUPPLÉMENTAIRES**

L'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002 précité a mis fin aux contentieux qui étaient en cours concernant la compensation de la réduction pour embauche et investissement et de l'abattement général de 16 % des bases de la taxe professionnelle, et a réglé cette question pour l'avenir.

**Toutefois, de nombreuses autres compensations versées par l'Etat n'ont pas tenu compte de l'émission des rôles supplémentaires et s'exposent donc aux mêmes risques juridiques que ceux mis en avant par l'arrêt du Conseil d'Etat « Commune de Pantin » précité.** Par conséquent, de nombreuses collectivités territoriales ont engagé des contentieux devant les juridictions administratives sur le fondement de l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires. Les compensations dont le calcul est susceptible d'être remis en cause par les juridictions administratives sur le fondement des recours formulés par ces collectivités territoriales sont :

- la réduction de 20 % à 18 % de la fraction imposable des salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle, prévue par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1982 ;

- l'abaissement du taux plafond communal de taxe professionnelle prévu par l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 1982 ;

- la prise en compte de la moitié des augmentations de valeurs locatives des équipements et biens mobiliers prévue par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1982 ;

- la suppression des parts régionale et départementale de taxe professionnelle et l'abattement de 25 % sur les parts communale et intercommunale de taxe professionnelle en Corse prévue par l'article 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse ;

- la suppression des parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des terres agricoles prévue par l'article 9 de la loi de finances pour 1993 ;

- la suppression progressive de la part salaires et la réduction de la fraction imposable des recettes pour les titulaires de bénéfices non commerciaux dans la base de la taxe professionnelle, prévues respectivement par l'article 44 de la loi de finances pour 1999 et par l'article 26 de la loi de finances pour 2003.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

### A. LA VALIDATION DES PRATIQUES PASSÉES

Le VII du présent article valide la pratique administrative consistant à ne pas tenir compte de l'émission des rôles supplémentaires émis pour le calcul des compensations versées par l'Etat aux collectivités territoriales. L'exposé des motifs du présent article précise que cette mesure « répond à l'intérêt général d'assurer une égalité de traitement entre les collectivités territoriales en raison de l'impossibilité de reconstituer les sommes dues à certaines d'entre elles eu égard, notamment, à l'ancienneté de l'émission de certains rôles supplémentaires. Au surplus, il vise à prévenir un abondant contentieux qui ne manquerait pas de survenir et qui serait de nature à perturber gravement le fonctionnement de l'administration et des juridictions administratives ». On notera que cette citation est similaire à celle figurant dans l'exposé des motifs de l'article relatif au contentieux « Pantin » du projet de loi de finances pour 2002, qui évoquait également les « litiges qui ne manqueraient pas de survenir quant au montant des compensations supplémentaires accordées » en l'absence de disposition législative.

La validation proposée par le VII du présent article rendra donc sans objet les contentieux actuellement en cours auprès des juridictions administratives.

### B. UNE INDEMNISATION PARTIELLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU TITRE DE L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES RÔLES SUPPLÉMENTAIRES

#### 1. Les compensations versées dans le cadre de la DCTP

Le A et le B du I portent sur les compensations de la diminution de 20 % à 18 % de la fraction imposable des salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle et de l'abaissement du plafond du taux communal de la taxe professionnelle prévu par l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 2002. Ces deux compensations sont versées aux collectivités territoriales dans le cadre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Le C du I prévoit le versement d'une indemnisation forfaitaire aux collectivités territoriales concernées : la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) sera en effet majorée de 30 millions d'euros versés, chaque année, à hauteur de 25 % en 2004, en 2005, en 2006 et en 2007.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ce montant de 30 millions d'euros résulte d'une estimation réalisée par les services au titre des années 2001, 2002, 2003 et 2004<sup>1</sup> :

- pour la compensation relative à l'abaissement du taux plafond communal de taxe professionnelle, à partir d'une estimation forfaitaire, fixée à 3 %, de la part des bases brutes de la taxe professionnelle de 1983 figurant sur les rôles supplémentaires. Le calcul, réalisé, dont le détail est exposé dans le rapport de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, représente un supplément de compensation de 4 millions d'euros ;

- pour la compensation relative à la réduction de la fraction imposable des salaires, la même hypothèse que celle susmentionnée a été retenue. Elle conduit à définir un supplément de compensation de 26 millions d'euros pour les collectivités territoriales concernées.

## **2. Les autres mesures d'indemnisation**

Les compensations relatives à la suppression des parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties des terres agricoles et aux allègements de taxe professionnelle en Corse, mentionnées au **V** et **VI** du présent article, font l'objet d'une indemnisation forfaitaire pour le passé.

Le **B** du **V** prévoit une majoration de la compensation de la suppression des parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties des terres agricoles de 655.000 euros. Ce montant a été calculé en tenant compte des rôles supplémentaires émis au cours des années 2001 à 2004, compte tenu de la prescription quadriennale, et en considérant que les terres agricoles représentent 90 % des rôles généraux de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Le **B** du **VI** prévoit une majoration de la compensation relative aux allègements de taxe professionnelle en Corse d'un montant de 332.000 euros. Le calcul de cette somme a été effectué en appliquant aux bases communales ayant fait l'objet de rôles supplémentaires entre 2001 et 2004, les taux départemental et régional de 1994, pour la suppression des parts départementale et régionale de la taxe professionnelle en Corse, et le taux moyen communal et intercommunal de 1994, pour l'abattement de 25 % sur les parts communale et intercommunale de la taxe professionnelle.

---

<sup>1</sup> *En application du principe de la prescription quadriennale, le présent article ne propose en effet de compenser le manque à gagner pour les collectivités territoriales qu'au titre des quatre dernières années. On rappellera que l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics dispose que « sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis ».*

### 3. Les compensations ne faisant pas l'objet d'une indemnisation

Les autres compensations visées par le présent article ne font pas l'objet d'une indemnisation :

- pour la compensation de la réduction pour investissement, mentionnée au **II** du présent article, aucune indemnisation forfaitaire n'est prévue, dès lors que trouve à s'appliquer la prescription quadriennale, cette compensation n'ayant plus été perçue depuis 1988 ;

- pour la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle et la compensation de réduction de la fraction imposable des recettes pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), aucune indemnisation n'est prévue par le présent article, les rôles supplémentaires étant pris en compte par la pratique administrative.

#### ***C. LA FIXATION DES RÈGLES DE CALCUL DES COMPENSATIONS VERSÉES PAR L'ETAT POUR L'AVENIR***

##### **1. La validation, pour l'avenir, des pratiques administratives actuelles**

###### *a) Les compensations versées dans le cadre de la DCTP*

Le **A** et le **B** du **I** du présent article, qui portent sur les compensations de la diminution de 20 % à 18 % de la fraction imposable des salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle et de l'abaissement du plafond du taux communal de la taxe professionnelle prévu par l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 2002, précisent que, **pour le calcul de ces compensations à l'avenir, seront pris en compte les seuls rôles généraux** établis au titre de l'année 1983. Il serait d'ailleurs impossible à l'administration fiscale de reconstituer, pour chaque collectivité, les compensations correspondant aux rôles supplémentaires émis en 1983.

Par ailleurs, pour le calcul de la compensation de la réduction pour investissement, mentionnée au **II** du présent article, il est précisé que la valeur locative des équipements et biens mobiliers imposés en 1982 doit s'entendre comme **correspondant aux seuls rôles généraux**, et que le pourcentage de variation, constaté au niveau national entre 1982 et 1983, de la valeur locative de l'ensemble des biens et équipements mobiliers compris dans les bases d'imposition de la taxe professionnelle est calculé à partir des seules bases d'imposition correspondant aux rôles généraux.

*b) Les autres compensations de taxe professionnelle*

- s'agissant de la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle, le **III** du présent article précise que pour son calcul, « **les compléments de bases nettes imposables au titre de 1999 afférents aux salaires imposés par voie de rôles supplémentaires donnent lieu à un complément de compensation à compter de l'année suivant celle de la mise en recouvrement desdits rôles. Les dégrèvements contentieux prononcés au titre de 1999 donnent lieu à une minoration de la compensation à compter de l'année qui suit celle de la décision du dégrèvement** ». Il s'agit donc de la **confirmation, pour l'avenir, de la pratique administrative actuelle**, qui consiste à prendre en compte les rôles supplémentaires l'année suivant celle de leur mise en recouvrement, et à prendre en compte les dégrèvements contentieux à compter de l'année qui suit celle de la décision du dégrèvement.

- s'agissant de la compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), le **IV** du présent article propose que les mêmes dispositions que celles relatives à la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle s'appliquent. Il s'agit donc également de la **confirmation, dans la loi, de la pratique administrative actuelle**, qui consiste en ce que les compléments de bases nettes imposables au titre de 2003 imposés par voie de rôles supplémentaires « *donnent lieu à une complément de compensation à compter de l'année suivant celle de la mise en recouvrement desdits rôles. Les dégrèvements contentieux prononcés au titre de 2003 afférents aux recettes imposées donnent lieu à une minoration de la compensation à compter de l'année qui suit celle de la décision du dégrèvement* ».

**2. La prise en compte des rôles supplémentaires pour certaines compensations**

Pour la compensation de la suppression des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des terres agricoles, le **A** du **V** du présent article prévoit que, à compter de 2005, elle sera calculée « *à partir des pertes de recettes constatées dans les rôles généraux de l'année courante et dans les rôles supplémentaires d'imposition émis au cours de l'année précédente* ». Il est précisé que « *le bénéficiaire de cette compensation est la collectivité territoriale qui bénéficie au titre de l'année courante, du rôle général de taxe foncière sur les propriétés non bâties ou de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties en ce qui concerne l'Ile-de-France* ».



Pour la compensation des allègements de taxe professionnelle en Corse, le **A** du **VI** du présent article prévoit que, à compter de 2005, elle sera calculée « *à partir des pertes de recettes constatées dans les rôles généraux de l'année courante et dans les rôles supplémentaires d'imposition émis au cours de l'année précédente* ». Il est précisé que « *le bénéficiaire de cette compensation est la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre qui bénéficie du rôle général de taxe professionnelle au titre de l'année courante ainsi que la collectivité territoriale de Corse et les départements de la Corse-du-sud et la Haute-Corse* ».

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

**Votre commission des finances ne considère jamais d'un « très bon œil » les mesures de validation par voie législative** : le législateur ne se prête qu'avec prudence et retenue au jeu consistant à contraindre le droit à s'adapter au fait afin de permettre à l'Etat d'échapper aux décisions juridictionnelles qui pourraient être décidées à son encontre.

Elle rappelle que ces validations sont désormais largement encadrées tant par la jurisprudence du Conseil d'Etat que par celles du Conseil constitutionnel ou de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Ces jurisprudences font valoir que les validations doivent reposer sur des motifs suffisants d'intérêt général. Depuis sa décision du 22 juillet 1980 (n° 80-119 DC), le Conseil constitutionnel n'admet ainsi la validation rétroactive des actes administratifs qu'à la condition que cette validation ne méconnaisse pas l'autorité d'une décision de justice passée en force de chose jugée et, qu'elle ait été opérée pour « *un motif d'intérêt général suffisant* ».

Votre commission concède que ces deux conditions sont réunies par le présent article :

- il ne méconnaît pas l'autorité d'une décision de justice passée en force de chose jugée, puisqu'il écarte de manière explicite l'application de ses dispositions dans ce cas ;

- la validation est justifiée par des motifs d'intérêt général : le gouvernement indique en effet, dans l'exposé des motifs, que le dispositif « *répond à l'intérêt général d'assurer une égalité de traitement entre les collectivités territoriales en raison de l'impossibilité de reconstituer les sommes dues à certaines d'entre elles* » et à « *prévenir un abondant contentieux qui ne manquerait pas de survenir et qui serait de nature à perturber gravement le fonctionnement de l'administration et des juridictions administratives* ».

**Votre commission des finances considère que la validation proposée par le gouvernement est nécessaire et équilibrée, puisqu'elle s'accompagne d'une indemnisation forfaitaire pour certaines compensations et d'une prise en compte des rôles supplémentaires pour les allègements de fiscalité directe locale les plus récents.**

Votre commission des finances relève enfin que les dispositions du présent article permettront d'atténuer la diminution des ressources de la DCTP, liée à son rôle de variable d'ajustement de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité, alors que l'année 2005 est la dernière année d'abondement de cette dotation en application de l'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002 précitée. Elle rappelle que la DCTP devait diminuer de 10,64 % en 2005, compte tenu de la croissance très favorable de la dotation globale de fonctionnement et des dotations dont l'indice de progression est identique.

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

## ARTICLE 2

### Ajustement de la fraction de tarif de TIPP affectée aux départements

**Commentaire :** le présent article ajuste les fractions de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) affectées aux départements, en application de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, afin de tenir compte des niveaux définitifs de la dépense de l'Etat au titre du revenu minimum d'insertion et des consommations de carburants en 2003.

### I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPENSATION PRÉVUE PAR L'ARTICLE 59 DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2004

#### A. RAPPEL DES PRINCIPES

L'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 a prévu trois étapes pour le calcul de la compensation versée aux départements au titre du RMI :

- **dans un premier temps**, le troisième alinéa du I de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 a fixé provisoirement une fraction de tarif « *calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003, elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité* » ;

- **dans un second temps**, le septième alinéa du même article prévoit que « *le niveau de cette fraction est modifié par une prochaine loi de finances afférente à l'année 2004. Cette modification tient compte du coût supplémentaire résultant, pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique* ». **Tel est l'objet du présent article ;**

- **dans un troisième et dernier temps**, le huitième alinéa du même article prévoit que « *le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs de dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité (...)* ».

**Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit la remise d'un rapport au Parlement tous les trois ans, à compter de l'année 2006, au plus tard le jour du dépôt du projet de loi de finances de l'année. Ce rapport comporte notamment un bilan de la gestion administrative et financière de la compétence RMI, ainsi qu'une « analyse des variations annuelles selon les départements du nombre des allocataires du revenu minimum d'insertion, des allocataires du revenu de solidarité et des bénéficiaires du revenu minimum d'activité ».**

Dans une réponse au questionnaire budgétaire afférent au projet de loi de finances pour 2005 sur les crédits de la décentralisation, le gouvernement rappelle, s'agissant des modalités de financement du RMI-RMA :

*« La part destinée à l'ensemble des départements est constituée par prélèvement sur le montant de la TIPP perçu pendant la période de référence sur la base du tarif affecté aux départements. Cette part est ensuite répartie entre les départements selon les pourcentages fixés par l'arrêté du 14 janvier 2004. Le pourcentage affecté à chaque département a été calculé sur la base d'une prévision de la dépense effectuée par l'État en 2003 au titre du versement des allocations du RMI dans le département.*

*« Chaque département reçoit au plus tard les 15 et 30 de chaque mois une part de la TIPP réellement perçue sur le territoire national, sur la base de la consommation effective. Le montant mensuel versé varie donc en fonction des recettes de TIPP effectivement perçues au niveau national.*

*« Le gouvernement rappelle que le dispositif doit faire l'objet en 2004 et 2005 de modifications pour tenir compte des dépenses réelles de l'État en 2003 et des départements en 2004. La prise en compte du coût supplémentaire résultant de la création du revenu minimum d'activité et de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion, résultant de la limitation de durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique et de la dépense de l'État définitivement constatée pour 2003, doivent intervenir dans le cadre de la loi de finances rectificative.*

*« Le niveau définitif des fractions sera ensuite fixé par une loi de finances après la connaissance définitive des dépenses exécutées par les départements en 2004. Les dépenses des départements seront ainsi intégralement compensées ».*

## **B. LA RÉALITÉ DE LA COMPENSATION VERSÉE AUX DÉPARTEMENTS**

**La compensation versée par l'Etat aux départements au cours de l'année 2004 s'est avérée sensiblement insuffisante pour couvrir les charges des départements liées à la compétence « revenu minimum d'insertion ». En effet, à la fin du mois d'octobre, le décalage entre les ressources attribuées aux départements sous la forme de fractions de tarif**

**de la TIPP et leurs dépenses au titre de l'allocation de RMI s'élevait à 300 millions d'euros.** Cette somme était très inégalement répartie entre les départements. Le tableau ci-après indique les départements pour lesquels les soldes négatifs étaient supérieurs à 10 millions d'euros au 31 octobre 2004.

**Comparaison des dépenses et des recettes des départements au titre de la compétence  
« RMI » au 31 octobre 2004**

*(en millions d'euros)*

Départements	Dépenses estimées de l'Etat en 2003	Montant de TIPP versé	Solde	Dépenses de RMI et RMA <sup>1</sup> estimées	Solde
Bouches-du-Rhône	258,201	264,113	5,912	274,498	- 10,385
Nord	219,590	224,619	5,029	253,096	- 28,478
Pas-de-Calais	117,273	119,958	2,686	131,897	- 11,939
Rhône	86,025	87,995	1,970	100,768	- 12,774
Paris	193,144	197,567	4,423	220,503	- 22,936
Seine-Saint-Denis	161,483	165,180	3,698	186,321	- 21,141
Val-de-Marne	80,442	82,284	1,842	93,723	- 11,439
Guyane	41,230	42,174	0,944	53,608	- 11,434

*Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

On constate ainsi que **huit départements connaissent un solde négatif supérieur à 10 millions d'euros à la date du 31 octobre 2004.** Ce solde, qui équivaut à la part des dépenses de RMI à la charge de ces départements qui n'est pas couverte par l'attribution d'un pourcentage des fractions de tarif de la TIPP correspondant à leur droit à compensation, **est supérieur à 10 % de la dépense au titre du RMI, au 31 octobre 2004, pour les départements du Nord (11,3 %), du Rhône (12,7 %), de Paris (10,4 %), de Saine-Saint-Denis (11,3 %), du Val-de-Marne (10,7 %) et de la Guyane (21,3 %).**

La part de la charge liée au RMI non couverte par le transfert d'une part de TIPP résulte en grande partie de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI au cours de l'année 2004. En effet, d'après une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, parue au mois de septembre, « **fin juin 2004, le nombre d'allocataires effectivement payés au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) ou bénéficiant d'un revenu minimum d'activité (RMA), en métropole et dans les départements d'outre-mer (DOM), s'élève en données brutes à 1,194 million, soit une augmentation de 9,8 % par rapport au 30 juin 2003<sup>2</sup>** ». A cette date, un peu

<sup>1</sup> Mutualité sociale agricole.

<sup>2</sup> En données corrigées des variations saisonnières, l'augmentation du nombre de RMistes entre juin 2003 et juin 2004 se monte à 10,5 %.

moins de cent allocataires bénéficiaient d'un RMA, dont l'entrée en application est intervenue à la fin du premier trimestre 2004.

## **II. LE RÉAJUSTEMENT DES FRACTIONS DE TARIF DE LA TIPP PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article propose, en application de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, d'ajuster les fractions de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuées aux départements afin de compenser le transfert de la compétence « RMI », en tenant compte, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs, « *d'une part, des montants définitifs de la dépense de l'Etat en 2003 au titre du RMI, et, d'autre part, des quantités de carburants soumis à la TIPP en 2003* ». Il est également précisé que « *cet ajustement conduit à rectifier à la hausse la fraction de tarif attribuée aux départements à compter de 2004 et se traduit par une **recette supplémentaire de 59 millions d'euros pour les départements*** ».

Le I du présent article propose une nouvelle rédaction pour les troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas du I de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, afin de fixer les nouvelles fractions de tarif de la TIPP résultant de l'ajustement susmentionné. Il précise que « *la fraction de tarif mentionnée à l'alinéa précédent, calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003, elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité, s'élève à :*

*- 12,50 euros par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb ;*

*- 13,56 euros par hectolitre s'agissant du supercarburant sans plomb contenant un additif améliorant les caractéristiques antirécession de soupape ou tout autre additif reconnu de qualité équivalente dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;*

*- 8,31 euros par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° C ».*

La rédaction retenue, s'agissant de la définition des fractions de tarif, reprend mot à mot celle figurant à l'article 59 de la loi de finances pour 2004. Elle diffère de la rédaction de l'article 33 du projet de loi de finances pour 2005, qui prévoit l'attribution de fractions de tarifs de TIPP aux régions en compensation des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales pour l'année 2005, sur deux points :

- le premier point, d'ordre rédactionnel, concerne la mention, s'agissant du gazole, d'un « *point d'éclair inférieur à 120° C* », cette précision ayant disparu de la législation communautaire ;

- le second point est plus substantiel, puisque **le présent article vise trois types de carburants, contre deux pour les fractions de tarifs de TIPP attribuées aux régions par l'article 33 du projet de loi de finances pour 2005**. S'agissant de cet article, le gouvernement avait indiqué à votre rapporteur général que **l'absence de mention du supercarburant sans plomb contenant un additif, ou « ARS » était liée à la diminution de la consommation de ce type de carburant, devenue marginale, et amenée à disparaître très rapidement<sup>1</sup>**, les consommateurs étant alors amenés à remplacer ce carburant par du supercarburant, auquel ils ajouteraient un additif.

S'agissant du calcul des nouvelles fractions de tarif, celles-ci sont effectuées en tenant compte à la fois de la consommation définitive des carburants susmentionnés au cours de l'année 2003 et des montants des dépenses définitives de l'Etat au titre du RMI en 2003.

Le tableau ci-après rappelle les critères retenus pour la fixation des fractions de tarif de TIPP attribuées aux départements dans la loi de finances initiale pour 2004.

**Calcul de la compensation du RMI prévu par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004**

*(en millions d'euros)*

Types de carburants	Quantités consommées en 2003 (estimations, en millions d'hectolitres)	Fraction de tarif	Produit attendu
Super sans plomb	150,62	12,36	1.861,7
Super ARS	14,93	13,34	199,2
Gazole	351,60	8,21	2.886,6
<b>Dépense estimée par l'Etat au titre du RMI pour l'année 2003</b>			<b>4.947</b>

**Les dépenses réelles de l'Etat au titre du revenu minimum d'insertion pour l'année 2003 se seraient élevées à 4.941 millions d'euros, contre 4.947 millions d'euros prévus initialement. Par ailleurs, la consommation de carburants serait inférieure, au titre de l'année 2003, à celles prévues par la loi de finances initiale pour 2004. Il convenait donc d'ajuster les fractions de tarif de la TIPP en fonction de ces deux éléments, le premier jouant à la baisse, le second à la hausse.**

---

<sup>1</sup> Pour l'année 2005, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, moins de 6 millions d'hectolitres de supercarburant « ARS » devraient ainsi être consommés.

S'agissant du premier élément, il correspond à une diminution de 0,1213 % du produit attendu. En fonction de ce seul élément, les fractions de tarif de la TIPP auraient du être modifiées à la baisse. Il convient toutefois de tenir également compte des consommations de carburants sur le territoire national en 2003, qui ont été inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2004. En effet, la consommation de super sans plomb a été de 147,35 millions d'hectolitres, soit une diminution de 2,17 % par rapport aux prévisions initiales ; celle de super « ARS » a été de 14,83 millions d'hectolitres, soit une diminution de 0,67 % par rapport aux prévisions initiales ; enfin, la consommation de gazole a été de 348,74 millions d'hectolitres, soit une diminution de 0,813 % par rapport aux prévisions initiales.

Le tableau suivant retrace ce que devraient être, en toute logique, les modalités de calcul des nouvelles fractions de tarif de TIPP :

**Calcul des fractions de tarif résultant de la prise en compte de la réévaluation des dépenses de l'Etat et des consommations de carburants pour l'année 2003**

*(en millions d'euros)*

Types de carburants	Fractions de tarif prévues par la loi de finances initiale pour 2004	Ajustement pour obtenir un produit égal à 4.941 millions d'euros, à consommations inchangées	Fractions de tarif résultant de la modification du produit attendu	Ajustement correspondant aux consommations de carburants définitives en 2003	Fractions de tarif résultant de la prise en compte des consommations de carburants définitives en 2003
Super sans plomb	12,36	x 99,88 %	12,345	x 102,217 %	12,619
Super ARS	13,56	x 99,88 %	13,324	x 100,670 %	13,413
Gazole	8,31	x 99,88 %	8,2	x 100,813 %	8,267

**En conservant une stricte proportionnalité des fractions de tarif par rapport à celles fixées par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, précité, on aurait donc obtenu les fractions de tarif susmentionnées.** Ces fractions ne correspondent toutefois pas à celles proposées par le présent article. En effet, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, il n'est pas possible de fixer des fractions de tarif comportant plus de deux décimales. Par conséquent, les fractions ont été ajustées afin d'obtenir le produit attendu, soit 4.941 millions d'euros, tout en ne conservant que deux décimales, ce qui entraîne une légère déformation des proportions des fractions de tarif fixées par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004. Ainsi, par rapport aux résultats du calcul présenté dans le tableau ci-avant, la fraction de tarif du super sans plomb est diminuée, tandis que les fractions de tarif correspondant aux deux autres carburants sont augmentées, comme l'indique le tableau ci-après :



**Les fractions de tarif proposées par le présent article**

*(en millions d'euros)*

<b>Types de carburants</b>	<b>Fractions de tarif proposées par le présent article</b>	<b>Quantités de carburant consommées en 2003</b>	<b>Produit attendu</b>
Super sans plomb	12,50	147,35	1.841,875
Super ARS	13,56	14,83	201,0948
Gazole	8,31	348,74	2.898,0294
<b>Dépense réelle de l'Etat au titre du RMI pour l'année 2003</b>			<b>4.941,00</b>

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

Votre commission des finances estime que **le réajustement des fractions de tarif** de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) **est conforme aux dispositions de la loi de finances initiale pour 2004**. Il ne tient pas compte d'un éventuel coût au titre de la création de la compétence «revenu minimum d'activité» (RMA), en raison de l'utilisation très marginale de ce dispositif, et du fait que ce coût n'est pas systématique, mais dépend de la situation de l'allocataire du RMI qui souscrit un RMA. En revanche, le présent article tient compte à la fois des dépenses réelles de l'Etat au titre du RMI en 2003 et des volumes de carburants effectivement consommés au cours de la même année.

#### **1. La question des fractions de tarif attribuées aux départements**

Votre commission des finances relève que **les fractions de tarif dont le présent article propose l'affectation aux départements portent sur trois types de carburants, contre deux seulement pour les fractions de tarifs attribuées aux régions par l'article 33 du projet de loi de finances pour 2005**, en compensation des transferts de compétences prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour l'année 2005. En effet, comme il a été indiqué ci-avant, le gouvernement n'a pas souhaité fixer de fraction de tarif pour la consommation du supercarburant sans plomb contenant un additif (ou super « ARS »), dès lors que celle-ci est devenue marginale et devrait disparaître prochainement.

Votre commission des finances considère qu'**il serait cohérent d'aligner les fractions de tarif de TIPP attribuées aux départements sur celles attribuées aux régions, et regrette que soit maintenue une fraction de tarif sur un carburant dont la consommation est vouée à disparaître prochainement**. Elle considère que la suppression de la fraction de tarif attribuée aux départements sur le supercarburant sans plomb contenant un additif serait souhaitable, en la compensant par une réévaluation, à due

concurrence du produit, des fractions de tarifs correspondant aux deux autres types de carburants.

## **2. La mise en œuvre stricte de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

**Votre commission des finances souhaitait que soit mise en œuvre « à la lettre » la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.** Elle se félicite donc que le gouvernement ait accédé à sa demande en déposant deux amendements, lors de la discussion des articles 33 et 34 du projet de loi de finances pour 2005 au Sénat, visant à inscrire dans la loi de finances les pourcentages des fractions de tarif de TIPP et de la fraction de taux de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur revenant à chaque collectivité.

**Par cohérence, votre commission des finances aurait souhaité qu'une telle précision figurât également dans le présent article.**

## **3. Des inquiétudes quant à l'évolution future de la ressource attribuée aux départements en compensation du RMI**

**A la différence des régions, qui devraient, si le Conseil européen adopte à l'unanimité la proposition de décision de la Commission européenne permettant à la France de déroger aux directives relatives aux droits d'accises, bénéficier d'une capacité de modulation encadrée des taux de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) à compter de 2007, les départements ne disposeront pas d'une telle capacité de modulation.**

**La ressource attribuée aux départements évoluera donc uniquement en fonction de l'assiette nationale de la TIPP, qui dépend, d'une part, de la croissance économique et de l'évolution des technologies automobiles, et, d'autre part, des politiques gouvernementales qui influent sur l'évolution de la consommation d'énergie.** Votre rapporteur général soulignait ainsi, dans son commentaire de l'article 33 du projet de loi de finances pour 2005, précité, que la base d'imposition de la TIPP n'est pas très dynamique. Il précisait que *« si les régions avaient bénéficié en 1993 [d'une part de TIPP], leurs ressources auraient augmenté, en dix ans, d'environ 10 %.*

*« Or, cette progression est largement inférieure à celle des prix, ainsi qu'à l'évolution des principaux concours de l'Etat aux collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement ayant, au cours de cette même période, augmenté (à périmètre constant) de plus de 25 % ».*

S'agissant de l'avenir, il rappelait que « (...) *s'il est difficile de prévoir les évolutions à venir en la matière, on constate un certain ralentissement de la consommation de carburants à compter de l'année 2002. Ce constat peut s'expliquer par plusieurs facteurs conjugués :*

*- les progrès en matière de consommation d'énergie effectués par les fabricants d'automobiles, s'agissant notamment des véhicules diesel<sup>1</sup> ;*

*- le renforcement de la politique de sécurité routière engagé par le gouvernement en 2002, et en particulier, l'installation de radars automatiques pour contrôler la vitesse des véhicules et le durcissement des sanctions encourues, qui tendent à limiter la vitesse des automobilistes, et donc, à réduire la consommation de carburants (pour mémoire, on rappellera que les constructeurs automobiles estiment qu'au-delà de 100 km/h, une diminution de la vitesse moyenne de circulation de 10 km/h entraîne une diminution de la consommation de carburant de l'ordre de 10 %) ;*

*- même si ce facteur reste marginal, le développement des véhicules à énergie alternative (véhicules fonctionnant au GPL voire aux biocarburants, véhicules électriques ou « hybrides »...) pourrait, à l'avenir, contribuer à la réduction de la consommation des carburants (...)* ;

*- enfin, on notera que la volonté affichée par le gouvernement d'encourager les économies de consommation de pétrole afin de limiter la facture énergétique de la France, dans un contexte où les prix du pétrole sont particulièrement élevés, n'est pas de nature à favoriser le dynamisme de la recette (...)* ».

Au total, **la consommation de carburants pourrait évoluer d'une manière peu favorable aux finances des départements.** Par ailleurs, elle est liée pour partie à la croissance économique, et finance une dépense elle aussi liée à la croissance économique, mais dans un sens contraire, ce qui est de nature à favoriser un « effet de ciseaux » susceptible de peser fortement sur les finances des départements en période de faible croissance.

Par conséquent, **votre rapporteur général s'interroge sur les bénéfices, pour les départements, de l'attribution d'une fraction de tarif de TIPP en lieu et place d'une dotation de l'Etat au regard de leur autonomie financière, dès lors que la ressource est moins dynamique et qu'ils ne disposent d'aucune capacité de modulation.**

---

<sup>1</sup> On notera d'ailleurs que la diésélisation croissante du parc automobile français (les moteurs diesel équipent désormais environ 40 % des voitures particulières) entraîne une diminution de la part relative de la consommation des essences les plus taxées.

#### 4. La mise en œuvre de la garantie de ressources pour les départements

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précitée a introduit, au II de l'article 119, un dispositif permettant de protéger les départements contre une éventuelle diminution du produit de la TIPP. Ce dispositif, qui reprend la jurisprudence introduite par le Conseil constitutionnel dans sa décision portant sur l'article 59 de la loi de finances pour 2004, précité, dispose que : « *Si les recettes provenant des impositions attribuées [au titre de la compensation des compétences transférées par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales] diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du Comité des finances locales* ».

Votre rapporteur général note que, **compte tenu des consommations de carburants en 2004, qui ont été sensiblement inférieures aux prévisions, cette garantie devrait trouver à s'appliquer dès cette année.** Le rapport de la commission indépendante sur les effets de la hausse des prix du pétrole sur les recettes fiscales du mois de novembre 2004 indiquait que la moins value de TIPP pour l'année 2004, évaluée entre 840 millions d'euros et 869 millions d'euros, « *se partage entre le budget de l'Etat et les départements. Le mécanisme de départementalisation de la TIPP prévoit un minimum constitutionnel, fixé à 4.942 millions d'euros : la moins-value s'imputant sur la dotation aux départements est donc plafonnée à - 85 millions d'euros (5.027 millions d'euros<sup>1</sup> - 4.942 millions d'euros).* (...)

« *Au total, la commission retient une moins-value de recettes de TIPP pour l'Etat en 2004 de - 770 millions d'euros* »<sup>2</sup>.

Il convient de souligner que M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, a indiqué en réponse à notre collègue député Augustin Bonrepaux, lors de la discussion du présent article à l'Assemblée nationale, le 9 décembre 2004, que « *l'article 2 apporte près de 60 millions aux départements. Vous nous dites avec raison que le produit de la TIPP régresse. Nous en avons conscience. Le gouvernement se conformera*

---

<sup>1</sup> On rappellera que l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2004 indiquait que « le transfert aux départements du RMI et du revenu de solidarité dans les DOM s'accompagne de l'affectation d'une part de TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) représentant 5.027 millions d'euros au titre de la compensation de cette nouvelle charge pour les collectivités locales ».

<sup>2</sup> Rapport de la commission indépendante sur les effets de la hausse des prix du pétrole sur les recettes fiscales, novembre 2004, page 4 et 5.

*aux garanties constitutionnelles et vous proposera de majorer la fraction tarifaire accordée aux départements de 80 millions, ce qui fera, au total, 140 millions ».*

Un amendement devrait donc être déposé par le gouvernement, tendant à majorer les fractions de tarif de TIPP attribuées aux départements, afin de **respecter la garantie de ressources introduite par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.**

### **5. L'importance de la fixation définitive des fractions de tarifs en 2005**

Le présent article ne fixe pas de manière définitive les fractions de tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuées aux départements, puisque **le niveau définitif des fractions sera fixé par une loi de finances après la connaissance définitive des dépenses exécutées par les départements en 2004, soit après le 30 juin 2005, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2006 ou d'une loi de finances rectificative pour 2005.**

**Il sera alors nécessaire d'étudier avec attention l'adéquation entre la compensation accordée par l'Etat et la dépense à la charge des départements.** En particulier, votre rapporteur général souligne que **la charge importante qui pèse, en 2004, sur certains départements, pourrait être de nature à annihiler totalement l'effet du renforcement des dotations de péréquation départementales prévu par l'article 31 du projet de loi de finances pour 2005.**

Votre commission des finances avait souhaité, à l'occasion de la discussion de cet article 31, qu'un rapport soit remis sur les effets de la réforme proposée par le gouvernement et sur ceux qu'auraient des réformes alternatives, afin qu'un débat puisse être organisé sur cette question. Elle estime qu'il sera indispensable de tenir compte, à cette occasion, de l'impact de la charge liée à la gestion du RMI par les départements, s'agissant, notamment, de ceux pour lesquels cette charge est la plus lourde.

### **6. La question du versement de la prime de Noël**

Votre rapporteur général rappelle, car cette question intéresse particulièrement les élus départementaux, que **la « prime de Noël » versée depuis plusieurs années aux titulaires de minima sociaux, n'a pas été confiée aux départements en même temps que la compétence « revenu minimum d'insertion ».** Dans une question orale en date du 19 octobre 2004, notre collègue député Bernard Derosier a interrogé le ministre délégué aux

libertés locales, alors M. Jean-François Copé, sur le versement de la « prime de Noël » aux allocataires du RMI. En réponse, M. Jean-François Copé avait indiqué que *« quant à la prime de Noël, elle n'a pas, vous le savez, le caractère d'une allocation de RMI et, au surplus, elle n'est pas automatiquement reconductible, le choix appartenant au gouvernement. Elle n'a d'ailleurs pas été transférée aux conseils généraux et n'ouvre donc pas droit à compensation. En application du principe de libre administration, si tel ou tel département ou telle ou telle collectivité veut la mettre en œuvre, c'est son droit, mais cela relève de sa seule initiative. Si l'Etat décidait, d'ici à la fin de l'année, de verser cette prime à l'ensemble des allocataires du RMI, il va de soi qu'il en supporterait les conséquences financières. (...) Si tel n'était pas le cas, il appartiendrait aux collectivités territoriales de faire leur choix »*.

Cette réponse est conforme, pour l'essentiel, à ce qu'avait indiqué M. François Fillon, alors ministre des affaires sociales, lors de l'examen du projet de loi portant décentralisation du RMI :

*« Premièrement, le gouvernement ne souhaite pas rendre cette dépense obligatoire, c'est-à-dire qu'il ne souhaite pas la transférer aux départements.*

*« Deuxièmement, la pratique ne concerne pas seulement les allocataires du RMI mais vise aussi les bénéficiaires de divers minima sociaux.*

*« La question restera donc une question nationale, qui se posera chaque année dans les conditions où elle se posait jusqu'à présent »<sup>1</sup>.*

On rappellera que le Premier ministre a annoncé, sur la chaîne de télévision *France 2*, le 10 novembre 2004, que la prime de Noël serait reconduite cette année, avec un montant égal à la prime allouée en 2003<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> *Compte rendu des débats du 26 mai 2003.*

<sup>2</sup> *Pour mémoire, la prime de Noël est versée par l'Etat aux titulaires du RMI, de l'allocation spécifique de solidarité et de l'allocation d'insertion. La prime s'est élevée ces trois dernières années à 152,45 euros pour une personne seule et 274,41 euros pour un couple avec un enfant ou une personne seule avec deux enfants.*

*ARTICLE 2 bis (nouveau)*

**Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel payée par les exploitations de serres agricoles au second semestre 2004**

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, permet un remboursement rétroactif d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) payée au second semestre 2004 par les exploitants de serres agricoles.**

**I. LA SITUATION ACTUELLE**

Pour compenser la hausse du prix du pétrole, les assemblées ont adopté,  **dans le projet de loi de finances pour 2005<sup>1</sup>, une disposition permettant un remboursement rétroactif de 4 euros par hectolitre sur la TIPP payée par les professions agricoles au titre du second semestre 2004.** Il s'agissait donc d'une mesure non pérenne de remboursement.

**Or, les exploitations agricoles spécialisées dans la culture sous serres de fruits et légumes sont fortes consommatrices de gaz naturel pour leur chauffage. Les serristes n'avaient pas bénéficié d'une mesure de compensation de la hausse du prix du gaz comparable à celle précitée, prise pour les autres agriculteurs à la suite de la hausse du pétrole, avec le remboursement exceptionnel de TIPP.**

Le présent article répond à l'engagement pris par **M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, dans un courrier du 16 novembre adressé à la FNSEA et rendu public le 18 novembre, de **réduire de 60 % la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) au bénéfice des agriculteurs qui consomment beaucoup de gaz naturel**, afin de compenser intégralement la hausse de 3,8 % des tarifs de Gaz de France intervenue le 15 novembre 2004.

La TICGN, prévue à l'article 266 *quinquies* du code des douanes, est exigible lorsque les quantités livrées au même utilisateur au cours des douze mois précédant la période de facturation ont excédé 5 millions de kilowatt/heures. Certaines exonérations sont prévues, en particulier pour le gaz destiné au chauffage des immeubles à usage principal d'habitation.

---

<sup>1</sup> Article 16 quater du projet. Voir le rapport général : document Sénat n° 74 (2004-2005), tome II, fascicule 1, pages 233 à 243.

**Le tarif de la TICGN est fixé à 1,19 euro par millier de kilowatt/heures.**

## **II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES**

Le présent article concerne les personnes qui exploitent des serres dans le cadre de leur activité de production agricole et utilisent du gaz naturel comme combustible pour le chauffage de celles-ci.

**Les serristes concernés pourraient obtenir, sur demande, un remboursement partiel de la TICGN acquittée au titre des quantités livrées entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 2004.**

**Le montant du remboursement serait fixé à 0,71 euro par millier de kilowatt/heures et correspondrait, conformément à l'engagement du gouvernement, à une réduction de 60 % du tarif sur la période considérée.**

Le remboursement serait limité aux personnes ayant effectivement été soumises en 2004 à la TICGN dans les conditions fixées par l'article 266 *quinquies* du code des douanes.

Enfin, la procédure d'examen des demandes serait fixée par décret.

Le mécanisme proposé serait donc similaire à celui déjà retenu par le Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, pour le remboursement partiel de TIPP aux agriculteurs, à savoir **une mesure de remboursement rétroactif portant sur le seul second semestre 2004 et n'ayant donc pas de caractère pérenne.**

Selon les indications du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le **coût de la mesure proposée se situerait aux environs de 0,75 million d'euros.**

## **III. LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article est issu d'un amendement présenté par le gouvernement, auquel s'est ralliée la commission des finances.

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

Votre rapporteur général approuve cette compensation, par souci d'équité avec les autres professions bénéficiaires de dispositifs de portée analogue.

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



### ARTICLE 3

#### **Modalités de perception en 2004 de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)**

**Commentaire : le présent article modifie l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 afin de prévoir le recouvrement pour 2004 de la TACA.**

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

La taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), créée en 1972, est une taxe pesant sur les grandes et moyennes surfaces de distribution. La taxe est exigible lorsque les commerces répondent aux trois critères suivants : une surface de vente au détail supérieure à 400 m<sup>2</sup>, une ouverture postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 1960 et un chiffre d'affaires hors taxe supérieur ou égal à 460.000 euros.

Ses taux ont été multipliés par 2,7 par l'article 29 de la loi de finances pour 2004, qui tirait les conséquences de la suppression de la taxe sur les achats des viandes (cette taxe ayant été jugée « anticoncurrentielle » par la Commission européenne).

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, modifié par la loi de finances pour 2004, fixe les taux *minimum* et *maximum* de la TACA : lorsque le chiffre d'affaires au mètre carré est **inférieur à 1.500 euros**, le taux de la taxe est de 9,38 euros au mètre carré (ou 11,39 euros si l'établissement a également une activité de vente au détail de carburants, sauf si son activité principale est la vente ou la réparation de véhicules automobiles) ; lorsque le chiffre d'affaires au mètre carré est **supérieur à 12.000 euros**, le taux de la taxe est de 34,12 euros (ou 35,70 euros pour les stations services). Le taux **intermédiaire** de taxe pour un chiffre d'affaires supérieur à 1.500 euros et inférieur à 12.000 euros est fixé par **décret** ; il s'applique à 70 % des assujettis à la TACA.

La publication tardive du décret fixant le nouveau taux intermédiaire de la TACA, le 31 janvier 2004, soit un jour trop tard, n'a pas permis de recouvrer cette taxe en 2004.

Le gouvernement a déposé un amendement lors de l'examen du projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement (article 24 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004), visant à définir le taux intermédiaire de la TACA. Toutefois, l'application rétroactive de ce taux n'a pas été prévue par ce texte, et fait l'objet du présent dispositif, adopté par l'Assemblée nationale.

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

Le présent article insère un nouvel alinéa à l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet précitée, prévoyant que les dispositions de ses septième et huitième alinéas, relatifs au taux intermédiaire de la TACA, sont applicables à la taxe éligible à compter du 1<sup>er</sup> février 2004.

En l'absence de cette précision, c'est-à-dire d'une disposition expresse prévoyant l'applicabilité de l'article 24 de la loi du 9 août 2004, précitée, le taux intermédiaire révisé ne pourrait s'appliquer qu'à la taxe exigible pour 2005. Pour la taxe exigible au titre de 2004, le décret n° 95-85 du 26 janvier 1995 relatif à la TACA trouverait à s'appliquer, ce qui aboutirait à une situation absurde : la tranche intermédiaire étant alors moins taxée que la première tranche. Le dispositif proposé par le gouvernement règle ce problème.

En conséquence, en 2005, les redevables devront acquitter la TACA pour 2004 et pour 2005, au même taux, compris entre 9,38 euros par mètre carré et 35,70 euros par mètre carré. Depuis que les taux de la TACA ont été augmentés, son produit s'élève à près de 600 millions d'euros<sup>1</sup>, contre 596 millions d'euros pour 2004.

Un projet de décret modifiant le décret n° 95-85 du 26 janvier 1995, précité, devrait être adopté dès la promulgation de la loi de finances rectificative pour 2004. Selon les informations communiquées à votre rapporteur général, ce texte prévoirait que le paiement de la TACA, normalement exigible le 1<sup>er</sup> février 2004, interviendrait au plus tard le 10 février 2005, la taxe exigible au 1<sup>er</sup> février 2005 devant être pour sa part acquittée au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2005.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel au présent article.

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

---

<sup>1</sup> *Evaluation pour 2005, selon le fascicule « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2005.*

#### ARTICLE 4

### **Modification des quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) et le fonds d'intervention en faveur du transport aérien (FIATA)**

**Commentaire : le présent article modifie de manière rétroactive les quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le BAAC et la FIATA pour l'année 2004.**

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

Les principes généraux de la répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) et le compte d'affectation spéciale « fonds d'intervention en faveur du transport aérien » (FIATA), ainsi que les mécanismes du présent article, ont été exposés en détail par votre rapporteur général dans les commentaires des **articles 38, 39 et 40 de la loi de finances initiale pour 2005**<sup>1</sup>.

Le présent article propose de modifier, pour l'année 2004, les quotités de répartition de la taxe d'aviation civile. **Cette proposition fait suite à la décision du gouvernement de revenir sur le mode de financement de la continuité territoriale en outre-mer.**

En effet, il convient de rappeler que l'article 60 de la loi n° 2003-660 de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 prévoit une dotation, d'un montant de 30 millions d'euros, permettant d'assurer le financement d'actions destinées à faciliter les déplacements des résidents en outre-mer en direction de la métropole<sup>2</sup>. **Les modalités de financement de cette dotation ont été décrites dans le rapport spécial de notre collègue Yvon Collin<sup>3</sup> sur le budget de l'aviation civile pour 2005.** Le rapporteur spécial, tout comme votre rapporteur général avait à cette occasion émis un certain nombre de réserves.

De manière synthétique, les 30 millions d'euros sont répartis de la manière suivante :

- les tarifs de la taxe d'aviation civile sont augmentés ;

---

<sup>1</sup> Voir rapport général, n° 74, tome II (2004-2005).

<sup>2</sup> A propos de la dotation de continuité territoriale, voir le rapport n° 296 (2002-2003) de notre collègue Roland du Luart sur la loi de programme pour l'outre-mer.

<sup>3</sup> Annexe n° 18 au rapport général (2004-2005).

- la quotité attribuée au FIATA est réévaluée, afin de permettre à ce dernier de prendre en charge la nouvelle mission de « continuité territoriale » en outre-mer ;

- ces mouvements se traduisent par une baisse des ressources du budget annexe de l'aviation civile. **Afin de demeurer à l'équilibre, la redevance pour services terminaux en outre-mer (RSTCA) est augmentée de 75 %.**

Comme votre rapporteur général avait eu l'occasion de le souligner lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004<sup>1</sup>, il pouvait paraître contestable de faire financer par l'outre-mer une partie d'une dotation destinée à l'outre-mer, et de faire supporter aux compagnies aériennes cette politique. Or, en cours d'année, et compte tenu des évidentes difficultés à augmenter de manière aussi importante la redevance pour services terminaux en outre-mer, **le gouvernement a choisi de prendre, le 14 juin 2004, un décret d'avance de 12 millions d'euros au profit du ministère de l'outre-mer pour financer la dotation de continuité territoriale. En contrepartie, les tarifs de la RSTCA outre-mer n'ont progressé que de 25 % en 2004, au lieu des 75 % prévus.**

En conséquence, les recettes affectées au FIATA par la taxe de l'aviation civile sont devenues plus importantes que les missions qu'il avait pour charge de remplir, alors que le budget annexe se trouvait déséquilibré dans son financement. **Le présent article propose donc, et ce rétroactivement, d'augmenter la part de la taxe d'aviation civile attribuée au BAAC, afin de « compenser » les recettes non perçues en raison de la moindre hausse de la RSTCA outre-mer.** La part qui lui reviendrait, pour l'année 2004, serait donc non plus de 63,78 % comme prévu dans la loi de finances initiale pour 2004, mais de 67,46 %, ce qui correspond précisément à 12 millions d'euros de recettes supplémentaires.

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

Le présent article permet de régulariser la situation du budget annexe, et il évite au transport aérien en outre-mer de supporter en une seule année une hausse considérable de la redevance pour services terminaux. Il faut relever que le principe d'une hausse de 75 % est maintenu, mais étalé dans le temps : les tarifs augmenteront de 25 % en 2005 et de 25 % en 2006.

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2004.

*ARTICLE 4 bis (nouveau)*

**Versement du budget général au compte de commerce n° 904-11 « régie industrielle des établissements pénitentiaires »**

**Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, tend à autoriser un versement du budget général au compte de commerce n° 904-11 « régie industrielle des établissements pénitentiaires » (R.I.E.P.).**

Dans son commentaire de l'article 34 du projet de loi de finances pour 2005<sup>1</sup> auquel il renvoie pour des éléments complémentaires, votre rapporteur général avait souligné la situation financière très préoccupante de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) qui est chargé de proposer du travail aux détenus classés en établissements pour peine et de commercialiser le produit de celui-ci.

Il rappelle que la régie industrielle des établissements pénitentiaires a fait l'objet en 2002 d'un contrôle sur pièces et sur place, en application de l'article 57 de la LOLF, de la part de notre ancien collègue Paul Loridant, alors rapporteur spécial de la commission des finances pour les comptes spéciaux du trésor. Celui-ci avait souligné les difficultés de la régie et son avenir incertain dans un rapport d'information<sup>2</sup> intitulé « *Prisons : le travail à la peine* ».

Il avait montré tout d'abord les contraintes qui s'exercent sur le travail pénitentiaire, à commencer par une main d'œuvre pénale peu adaptée à une activité économique en secteur concurrentiel, peu formée, parfois difficilement employable. Il avait observé que les activités économiques étaient peu conciliables avec des obligations de sécurité, qui constituent la priorité absolue pour tout établissement pénitentiaire, impliquant des limitations dans les livraisons, un temps d'activité quotidien réduit, des implantations géographiques loin des bassins d'emploi, *etc.* Il avait souligné la concurrence accrue subie par le travail pénitentiaire venant des pays à bas salaires, sur le marché des biens à faible valeur ajoutée<sup>3</sup>. Enfin, il avait souligné l'inadaptation de l'organisation administrative de la régie, qui avait

---

<sup>1</sup> Rapport n° 74, tome II, fascicule I (2004-2005), pages 658 à 662.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 330 (2001-2002).

<sup>3</sup> L'activité liée au travail pénitentiaire a de plus tendance à surréagir par rapport à la conjoncture. En période de ralentissement économique, l'offre de travail baisse fortement (-12 % en 1993-1994 et 2001-2003). A l'inverse, l'offre de travail a progressé de 20 % entre 1997 et 2000.

conduit à une offre commerciale décalée et une diversification parfois hasardeuse<sup>1</sup>.

La situation financière de la régie était très inquiétante en 2002. Elle s'est aggravée depuis. Le chiffre d'affaires baisse légèrement, de 19,9 millions d'euros en 2002 à 19,7 millions d'euros en 2003. Les résultats financiers du compte de commerce continuent à se dégrader.

Ainsi, le déficit de la RIEP s'est établi à 2,78 millions d'euros en 2003, contre 1,59 million d'euros en 2002. La situation devrait être encore moins favorable en 2004 en raison de la fermeture des ateliers de la maison centrale d'Arles à la suite des inondations de décembre 2003 et des investissements liés à la remise en état des ateliers « métal » du centre de détention de Melun, détruits par incendie, et de l'atelier de la maison centrale de Clairvaux, mis à sac par une mutinerie.

Ce sont ces éléments financiers qui motivent un versement du budget général à la RIEP qui s'établirait, pour 2004, à 2,1 millions d'euros afin de couvrir sur le plan budgétaire les pertes liées à ces événements exceptionnels.

Ceci ne peut dispenser la RIEP d'une réforme d'ensemble, comme le suggérait notre ancien collègue Paul Loridant. Des mutations et des initiatives s'imposent pour relancer la RIEP plutôt que la laisser disparaître petit à petit du paysage pénitentiaire, fruit désuet de l'histoire carcérale française.

Votre commission des finances n'a toujours pas obtenu copie de l'audit de la RIEP réalisé au cours des derniers mois, qui lui aurait été utile afin de se prononcer sur le présent article **adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement.**

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

---

<sup>1</sup> Dans les bateaux de plaisance notamment dont plusieurs modèles ont subi des avaries qui ont conduit à des contentieux.

*ARTICLE 5*

**Equilibre général**

**Commentaire : le présent article a pour objet de fixer à 49.369 millions d'euros le montant du déficit budgétaire pour 2004.**

Le déficit inscrit dans le projet de loi de finances pour 2004 s'établissait à 55.081 millions d'euros.

Le présent article prévoit une amélioration du déficit de 5.712 millions d'euros. La prévision d'exécution pour 2004 s'établirait donc à 49.369 millions d'euros<sup>1</sup>.

La dégradation du déficit s'explique essentiellement par des plus-values de recettes à hauteur de 7.484 millions d'euros, les dépenses étant supérieures de 1.772 millions d'euros au plafond fixé en loi de finances initiale.

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

---

<sup>1</sup> *Le texte initial du présent projet de loi de finances rectificative fixait le niveau du déficit pour 2004 à 49.334 millions d'euros.*

**DEUXIÈME PARTIE :**  
**MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE PREMIER :**  
**DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 2004**

**I. - OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF**

**A. - Budget général**

*ARTICLE 6*

**Dépenses ordinaires des services civils. Ouverture de crédits**

**Commentaire : le présent article propose d'ouvrir, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 2004, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 4.303.281.976 euros.**

Le détail des crédits dont l'ouverture est demandée au titre des dépenses ordinaires des services civils est donné à l'état B annexé au présent projet de collectif. L'analyse de ces ouvertures figure dans la partie générale du présent rapport consacré aux dépenses.

L'Assemblée nationale a majoré, sur l'initiative du gouvernement, les ouvertures de crédit des dépenses ordinaires des services civils de 4.268.281.976 euros à 4.303.281.976 euros. Ceci correspond aux mouvements de crédits détaillés ci-dessous.

Elle a majoré, sur l'initiative du gouvernement, les ouvertures de crédit de 5 millions d'euros sur le chapitre 46-91 « *frais de rapatriement* » du budget du ministère des affaires étrangères afin qu'une **aide forfaitaire** à



l'installation puisse être versée **aux Français rapatriés de Côte d'Ivoire**<sup>1</sup>. Elle a majoré les crédits, toujours sur l'initiative du gouvernement, de 30 millions d'euros sur un nouveau chapitre 42-01 « *chaîne d'information internationale* » du budget des services généraux du Premier ministre, pour le financement de **la future chaîne française d'information internationale**. Le ministre délégué au budget, M. Jean-François Copé, a précisé en séance publique à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2004, que les crédits correspondants étaient **gagés sur des économies devant être réalisées en 2005 « dans le secteur »**. Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a pris bonne note que ce besoin de financement serait gagé sur des économies de gestion.

A ce sujet, votre rapporteur général croit utile de préciser que la commission des finances s'était réunie spécialement le lundi 6 décembre, lors de la séance du soir du Sénat, pour examiner un amendement du gouvernement à l'article 36 du projet de loi de finances pour 2005, prévoyant le financement de la chaîne française d'information internationale à hauteur de 30 millions d'euros, en majorant à due proportion le remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle. La commission des finances s'était prononcée défavorablement sur cet amendement, finalement retiré, qui tendait à accroître les dépenses de l'Etat.

Votre rapporteur général se félicite donc qu'ait été retenue une solution plus orthodoxe pour les finances publiques, en estimant que la création d'une chaîne d'information internationale (dont le financement avait toutefois été estimé à 70 millions d'euros en 2003, sur la base des projets présentés) doit conduire à une rationalisation du financement de l'audiovisuel extérieur. Cette chaîne devrait être lancée dans le cadre d'un partenariat cofinancé à parts égales entre France Télévisions et TF1.

Quoiqu'il en soit, la décision de lancer enfin cette chaîne, qui représentera un outil important de diffusion de la culture française dans un monde multipolaire, doit être approuvée, et doit se traduire, dans les prochains mois, par des dispositions concrètes que votre rapporteur général appelle de ses vœux.

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

---

<sup>1</sup> Se pose par ailleurs la question des frais de rapatriement assumés jusqu'à présent, dont le coût a dépassé les 5 millions d'euros.

*ARTICLE 7*

**Dépenses ordinaires des services civils. Annulation de crédits**

**Commentaire : le présent article propose d'annuler, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 2004, des crédits s'élevant à la somme totale de 1.602.912.482 euros.**

Le détail des crédits dont l'annulation est demandée au titre des dépenses ordinaires des services civils est donné à l'état B' annexé au présent projet de collectif. L'analyse de ces annulations figure dans la partie générale du présent rapport consacré aux dépenses.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

*ARTICLE 8*

**Dépenses en capital des services civils. Ouverture de crédits**

**Commentaire : le présent article propose d'ouvrir, au titre des dépenses en capital des services civils pour 2004, des autorisations de programme et des crédits de paiement s'élevant respectivement à 2.696.788.531 euros et 870.936.299 euros.**

Le détail des crédits dont l'ouverture est demandée au titre des dépenses en capital des services civils est donné à l'état C annexé au présent projet de collectif. L'analyse de ces ouvertures figure dans la partie générale du présent rapport consacré aux dépenses.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

*ARTICLE 9*

**Dépenses en capital des services civils. Annulation de crédits**

**Commentaire : le présent article propose d'annuler, au titre des dépenses en capital des services civils pour 2004, des autorisations de programme et des crédits de paiement s'élevant respectivement à 863.433.295 euros et à 294.908.434 euros.**

Le détail des crédits dont l'ouverture est demandée au titre des dépenses en capital des services civils est donné à l'état C annexé au présent projet de collectif. L'analyse de ces ouvertures figure dans la partie générale du présent rapport consacré aux dépenses.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

*ARTICLE 10*

**Dépenses ordinaires des services militaires  
Ouverture de crédits**

**Commentaire : le présent article prévoit l'ouverture, au titre des dépenses ordinaires des services militaires pour 2004, de crédits supplémentaires à hauteur de 209.840.000 euros.**

Cet article prévoit l'ouverture de crédits supplémentaires au titre des dépenses ordinaires militaires pour 2004 à hauteur de **209,84 millions d'euros**, dont notamment :

- 65 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement de l'armée de l'air, 58 millions d'euros pour celles de la gendarmerie, 40 millions d'euros pour celles de la marine, et 12 millions d'euros pour celles de la délégation générale pour l'armement, d'une part,

- et 19 millions d'euros pour les subventions de fonctionnement (contribution versée à l'OTAN) et 9,84 millions d'euros pour les frais de contentieux et les règlements des dommages et accidents du travail (ajustement aux besoins) d'autre part.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

*ARTICLE 11*

**Dépenses ordinaires des services militaires  
Annulation d'une autorisation de programme**

**Commentaire : le présent article prévoit l'annulation d'une autorisation de programme non affectée relative à l'entretien programmé des matériels de 250.000.000 euros.**

Cet article prévoit l'annulation d'une autorisation de programme, qui n'a pas été affectée, de **250 millions d'euros** sur le chapitre 34-20 « Entretien programmé des matériels ».

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

*ARTICLE 12*

**Dépenses en capital des services militaires.  
Ouverture de crédits**

**Commentaire : le présent article prévoit l'ouverture, au titre des dépenses en capital des services militaires pour 2004, de crédits supplémentaires à hauteur de 575.508.850 euros pour les autorisations de programme (AP) et 660.508.850 euros pour les crédits de paiement (CP).**

Le présent article prévoit l'ouverture de crédits supplémentaires au titre des dépenses en capital des services militaires pour 2004, dont la répartition est présentée dans le tableau suivant.

**Répartition des ouvertures de crédits en capital**

*(en millions d'euros)*

Chapitre	AP	CP	Cause
51-71 Forces nucléaires	143	182,85	ajustement aux besoins
52-81 Etudes	90	95	ajustement aux besoins
53-81 Equipements des armées	217	0	ajustement aux besoins
54-41 Infrastructure	12,51	12,51	réaffectation entre administrations
55-21 Entretien programmé des matériels	93	369,45	ajustement aux besoins
66-50 Participations à des travaux d'équipement civil (...)	12	0	moyens du Fonds pour les restructurations de la défense
67-10 Subventions aux organismes sous tutelle	8	0,7	ajustement aux besoins

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

*ARTICLE 13*

**Dépenses en capital des services militaires  
Annulation d'une autorisation de programme**

**Commentaire : le présent article prévoit l'annulation d'une autorisation de programme de 221.000.000 euros.**

Le présent article prévoit l'annulation d'une autorisation de programme de **221 millions d'euros** sur le chapitre 51-61 « Espace, Systèmes d'information et de communication ». Cette annulation, compensée par des ouvertures de crédit sur d'autres chapitres du titre V du budget du ministère de la défense contribue, selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, à une gestion optimisée des autorisations de programme de la défense, au bénéfice des programmes d'équipement et d'actions diverses (cf. commentaire de l'article 12 du présent projet de loi de finances rectificative).

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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



## **B. – Comptes d'affectation spéciale**

### *ARTICLE 14*

#### **Comptes d'affectation spéciale. Annulation de crédit**

**Commentaire : le présent article propose d'annuler, au titre des dépenses ordinaires pour 2004 du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « fonds d'intervention pour les aéroports et la transport aérien » (FIATA) un crédit s'élevant à 12 millions d'euros.**

Le présent article vise à annuler des crédits devenus sans objet liés à la dépense de continuité territoriale. Cette dépense a été transférée, de manière cohérente, sur le budget de l'outre-mer. Pour financer la continuité territoriale, le budget de l'outre-mer a bénéficié d'une ouverture de crédits de 12 millions d'euros par décret d'avances n° 2004-544 du 14 juin 2004.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

## II – OPÉRATIONS À CARACTÈRE TEMPORAIRE

### ARTICLE 15

#### **Comptes de prêts. Ouverture d'une autorisation de programme**

**Commentaire : le présent article prévoit l'ouverture d'une autorisation de programme de 232 millions d'euros sur le compte spécial du Trésor n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement ».**

#### **I. UNE OUVERTURE DE CRÉDITS DANS LE CADRE DE LA « RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS »**

Cet article prévoit d'affecter une nouvelle autorisation de programme d'un montant de 232 millions d'euros au **chapitre 3** du compte spécial du Trésor n° 903-07, consacré aux prêts que l'Etat français accorde à des pays émergents<sup>1</sup>, et qui est pris en compte dans la comptabilisation de l'aide publique au développement.

Ces prêts interviennent dans le cadre de la procédure dite « **Réserve pays émergents** » (RPE), qui résulte de la réforme des protocoles financiers intervenue en 1998. Aux enveloppes financières par pays s'est substituée une logique d'aide-projet, dans des pays dont la liste est arrêtée en début d'année. La mise en place d'une aide au titre de la RPE se traduit par la signature d'un protocole de prêt concessionnel avec les autorités du pays bénéficiaire, pour un projet précis, après évaluation de ce projet et approbation par un comité interministériel présidé par la Direction des relations économiques extérieures (DREE).

Les **objectifs** principaux de la RPE sont les suivants :

- permettre à des entreprises françaises d'acquérir des positions commerciales ou des références technologiques stratégiques, dans le cadre de projets participant au développement des pays emprunteurs ;

---

<sup>1</sup> Les pays concernés en 2004 sont l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Azerbaïdjan, la Chine, l'Égypte, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Maroc, les Philippines, la Serbie-Monténégro, la Tunisie, la Turquie et le Vietnam. Six autres pays sont éligibles en cas de cofinancement, en particulier avec un bailleur multilatéral : la Bolivie, la Colombie, le Guatemala, l'Ouzbékistan, le Pérou et le Salvador.

- faciliter le cofinancement avec des partenaires bi- ou multilatéraux (Banque mondiale et banques régionales de développement) ;

- défendre la présence économique française face à des aides bilatérales d'autres pays qui feraient obstacle à l'attribution de marchés à des entreprises françaises.

L'accord doit respecter les règles édictées par l'OCDE en décembre 1991 (et révisées en 2003) en matière d'aide, dites « Arrangement d'Helsinki »<sup>1</sup>, qui fixent notamment les niveaux minima de concessionnalité des crédits octroyés, et **prohibent le financement sur crédit d'aide de projets assez rentables pour pouvoir se financer sur le marché** (projets considérés comme « commercialement viables »). **La RPE intervient ainsi dans le cadre de l'« aide liée », ou partiellement déliée**, qui désigne les prêts ou dons qui sont soit exclusivement liés à des achats dans le pays donneur, soit sont liés à des achats conjoints dans le pays donneur et un ou plusieurs pays en développement. Un certain nombre de gouvernements associent cette aide au développement à des crédits à l'exportation sous la forme de « crédits mixtes » ou de prêts assortis de conditions libérales.

## II. LES PERSPECTIVES JUSTIFIANT L'OUVERTURE DE CETTE AUTORISATION DE PROGRAMME

Les recettes comptabilisées sur le chapitre 3 du compte n° 903-07 résultent des remboursements en capital des prêts octroyés aux Etats. Elles se sont élevées à 748,57 millions d'euros en 2003 et à 157,27 millions d'euros à fin juin 2004. Les dépenses de prêt s'établissaient quant à elles à 99,17 millions d'euros en 2003 et à 63,15 millions d'euros à fin juin 2004. Les protocoles de prêt ont une durée de vie de six ans en moyenne.

La RPE a été assez fortement dotée au début des années 90 (entre 400 et 500 millions d'euros annuels) en raison de circonstances macro-économiques favorables dans les pays émergents. L'application des règles plus strictes de l'Arrangement d'Helsinki et un retournement de cycle dans les pays considérés ont ensuite conduit à une diminution des dotations. **Le chapitre n'a donc pas été abondé depuis 2001** et les financements ont été octroyés à partir des reliquats du chapitre.

---

<sup>1</sup> *Cet accord, dont sont signataires la plupart des pays membres de l'OCDE, est un « gentlemen's agreement » qui n'a pas la valeur juridique d'un Acte du Conseil de l'OCDE. En adoptant les règles d'Helsinki en matière d'aide liée, les participants à l'accord comptaient acquérir au fil des ans une somme d'expérience qui permette de mieux préciser par avance, à l'intention des organismes de crédit à l'exportation et des organismes d'aide, la ligne de démarcation entre les projets devant être financés par des crédits d'aide liée ou aux conditions du marché.*

**Plusieurs accords cadres conclus en 2003 et 2004**, portant sur de grands projets d'infrastructures d'un montant unitaire de 100 à 150 millions d'euros, permettent aujourd'hui d'anticiper une reprise des prêts pour un montant global proche de un milliard d'euros, et **ouvrent de nouvelles perspectives pour les entreprises françaises**, justifiant l'ouverture d'une nouvelle autorisation de programme d'un montant substantiel. Ces crédits serviront notamment à financer un projet ferroviaire en Chine, la construction du tramway de Hanoï au Vietnam, le métro d'Alger et la rénovation de l'approvisionnement en eau d'Oran et de Constantine.

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

Sur proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel** à cet article, tendant à substituer la dénomination « *ministre chargé de l'économie* » à celle de « *ministre d'Etat, ministre de l'économie* ».

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

Votre rapporteur général est favorable à l'ouverture de cette autorisation de programme, qui contribue à l'influence économique de la France dans des Etats présentant d'importants enjeux sur le long terme, soutient le développement de ces pays et constitue également un facteur de création de milliers d'emplois dans les entreprises françaises.

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

### III – AUTRES DISPOSITIONS

#### ARTICLE 16

#### **Ratification des décrets d'avance**

**Commentaire : le présent article prévoit de ratifier les quatre décrets d'avances pris dans le courant de l'exercice 2004.**

Le présent article propose la ratification de quatre décrets d'avances.

- le décret d'avance n° 2004-544 du 14 juin 2004 a ouvert, au titre des dépenses ordinaires, 253,3 millions d'euros, et, au titre des dépenses en capital, 29 millions d'euros en crédits de paiement et 83 millions d'euros en autorisations de programme, au profit des ministères de l'agriculture, de l'intérieur, de l'outre-mer, de l'industrie et de la santé.

- le décret d'avance n° 2004-817 du 19 août 2004 a ouvert 149,5 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires, au profit d'une part du chapitre 36-30 « subventions aux établissements publics » du budget des Affaires étrangères, pour 3,9 millions d'euros, et d'autre part du chapitre 44-79 « promotion de l'emploi et adaptations économiques » du budget du travail, pour 145,6 millions d'euros. Dans le premier cas, il s'agissait de financer l'installation de la commission de recours des réfugiés dans de nouveaux locaux et le recrutement, à titre temporaire, de 125 personnes chargées de résorber les stocks de dossiers en retard, à la suite de l'annonce d'une réduction à trois mois de la durée de traitement des dossiers de demande d'asile. Dans le second cas, il s'agissait de compléter les dotations destinées aux programmes de préretraites du fonds national pour l'emploi et de préretraites progressives.

- le décret d'avance n° 2004-931 du 3 septembre 2004 a ouvert 39,6 millions d'euros sur le chapitre 56-10 « investissements » du budget de l'enseignement supérieur et 2,4 millions d'euros sur le chapitre 66-73 « constructions et équipement » du budget de l'enseignement supérieur afin de respecter les contrats de plan État-régions.

- le décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 a ouvert 886,6 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires au bénéfice du budget de la mer pour 400.000 euros, du chapitre 44-79 « promotion de l'emploi et adaptations économiques » du budget du Travail, en complément de la dotation déjà ouverte par le décret d'avance du 19 août précité, pour

194 millions d'euros, et du budget de la défense, pour 692,2 millions d'euros, afin notamment de financer les OPEX et d'autres dépenses de fonctionnement.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

**TITRE II :**  
**DISPOSITIONS PERMANENTES**

I. – MESURES FISCALES

*ARTICLE 17*

**Extension du dispositif de rescrit fiscal aux demandes concernant  
l'existence d'établissements stables**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre le dispositif de rescrit fiscal aux demandes concernant l'existence d'établissements stables.**

**I. LA NOTION D'ÉTABLISSEMENT STABLE**

Afin **d'éviter les doubles impositions** ou l'absence d'imposition, l'article 7 du modèle de convention fiscale élaboré par l'OCDE propose une règle de détermination de la compétence des Etats en matière d'imposition des entreprises, selon laquelle les bénéficiaires d'une société d'un Etat ne peuvent être imposés dans un autre Etat que si elle y dispose d'un établissement stable.

Cette notion d'établissement stable est **définie** par l'article 5 dudit modèle comme « *une installation fixe d'affaires par l'intermédiaire de laquelle une entreprise exerce tout ou partie de son activité, ou, en l'absence d'une telle installation, toute personne ayant le pouvoir d'engager à titre habituel l'entreprise, sauf s'il s'agit d'un agent bénéficiant d'un statut d'indépendant* ». Cet article 5 précise par ailleurs que constituent en principe un établissement stable : un siège de direction, une succursale, un bureau, une usine ou un atelier.

Cela étant, ce même article 5 considère qu'il n'y a pas d'établissement stable notamment s'il est fait usage d'installations aux seules fins de stockage, d'exposition ou de livraison de marchandises appartenant à l'entreprise ; si des marchandises appartenant à l'entreprise sont entreposées aux seules fins de stockage, d'exposition ou de livraison ; si des marchandises appartenant à l'entreprise sont entreposées aux seules fins de transformation par une autre entreprise ; si une installation fixe d'affaires est utilisée aux seules fins d'acheter des marchandises ou de réunir des informations, pour l'entreprise ; si une installation fixe d'affaires est utilisée aux seules fins d'exercer, pour l'entreprise, toute autre activité de caractère préparatoire ou auxiliaire ; etc.

Comme le suggèrent ces précisions, cette notion d'établissement stable est en pratique relativement **difficile à cerner**, notamment pour les activités, comme la finance et les services aux entreprises, ne nécessitant pas d'infrastructures physiques importantes, ainsi que pour les entreprises s'implantant progressivement.

En conséquence, la notion d'établissement stable donne lieu à la fois à des redressements conséquents et à une jurisprudence abondante. Cela se traduit par une **insécurité juridique particulièrement préjudiciable à l'attractivité du territoire national**, car elle peut conduire des entreprises étrangères à s'implanter en France *a minima* afin d'être certaines que leurs implantations (par exemple des bureaux de représentation) ne puissent être qualifiées d'établissement stable.

## **II. L'EXTENSION DU DISPOSITIF DE RESCRIT FISCAL AUX DEMANDES CONCERNANT L'EXISTENCE D'ÉTABLISSEMENTS STABLES**

**Le présent article vise à étendre le dispositif de rescrit fiscal aux demandes concernant l'existence d'établissements stables.**

En application des dispositions de l'article **L. 80 A du livre des procédures fiscales (LPF)**, **l'administration fiscale ne peut pas procéder à des rectifications fiscales lorsqu'elle a été préalablement interrogée par le redevable sur la conformité de sa situation :**

*« Il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration. »*

*« Lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportée à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente ».*

**L'article L. 80 B du LPF précise les modalités d'application de cette garantie** et liste également les **cas de rescrit**, c'est-à-dire ceux où le **silence de l'administration, passé un certain délai, vaut accord tacite.**

Le présent article propose, **pour les demandes adressées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005**, d'étendre le dispositif de rescrit fiscal aux demandes concernant l'existence d'établissements stables, **en l'absence de réponse de l'administration fiscale dans un délai de trois mois.** Il s'agit d'offrir la possibilité aux opérateurs étrangers, souhaitant réaliser des activités en France



mais ne pas s'implanter sous la forme d'une société, d'interroger l'administration fiscale pour obtenir l'assurance qu'ils ne disposent pas d'un établissement stable.

La question posée devrait concerner principalement les **filiales**<sup>1</sup> : la situation de fait présentée par l'entreprise manifeste-t-elle une relation société mère-établissement stable, ou la filiale est-elle indépendante ? Si l'administration ne répond pas dans un délai de trois mois, la filiale pourra prétendre être indépendante.

La garantie décrite précédemment à l'article L. 80 A du LPF serait ainsi applicable : « ***lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de trois mois à un contribuable de bonne foi qui a demandé, à partir d'une présentation écrite précise et complète de la situation de fait, l'assurance qu'il ne dispose pas en France d'un établissement stable ou d'une base fixe au sens de la convention fiscale liant la France à l'Etat dans lequel ce contribuable est résident*** ».

La demande doit ainsi être « ***écrite, précise et complète*** » dans l'exposé de la situation de fait. Elle doit être effectuée par un contribuable « ***de bonne foi*** » : cette condition n'est pas respectée si celui-ci a menti ou dissimulé certains éléments lorsqu'il a exposé sa situation de fait à l'administration fiscale.

Seuls les contribuables résidant dans un Etat lié à la France par une convention fiscale peuvent bénéficier de cette disposition.

Un décret en Conseil d'Etat doit fixer les modalités d'application du présent article.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

**Votre rapporteur général est très favorable au dispositif ainsi proposé, de nature à accroître la sécurité juridique des investisseurs étrangers.**

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

---

<sup>1</sup> *D'autres cas sont également concernés, telle que la possibilité pour un agent d'être reconnu comme indépendant, ou pour une succursale d'être considérée comme n'ayant pas d'autre finalité que de stocker ou de livrer des marchandises à la société étrangère.*

## ARTICLE 18

### **Renforcement des garanties accordées par la conclusion d'un accord préalable en matière de prix de transfert**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre les garanties offertes au contribuable par la conclusion d'un accord préalable en matière de prix de transfert.**

#### **I. LES NOTIONS DE PRIX DE TRANSFERT ET D'ACCORDS PRÉALABLES DE PRIX**

##### **A. LA NOTION DE PRIX DE TRANSFERT**

Dans son XXII<sup>ème</sup> rapport relatif à la concurrence fiscale et l'entreprise, le Conseil des impôts expliquait de manière fort claire la notion de prix de transfert :

*« Les multinationales sont des ensembles intégrés qui procèdent à de multiples transactions à l'intérieur de leur groupe. A cette occasion, une société filiale peut facturer des biens ou services à sa société-mère, sa société-soeur ou à ses propres filiales : le prix auquel est effectuée cette opération est appelé le prix de transfert.*

*« Différentes transactions peuvent donner lieu à la fixation d'un prix de transfert. Il peut s'agir de la vente d'un bien corporel, de la réalisation d'une prestation de service ou du versement d'une redevance pour l'usage d'une marque ou d'un brevet.*

*« Supposons ainsi qu'une société-mère située dans le pays A, où le bénéfice est faiblement taxé, vende des produits à sa filiale qui les commercialise dans le pays B, où les bénéfices sont lourdement taxés. Il est tentant pour le groupe de majorer le prix de vente interne des produits de la mère à la filiale pour localiser la part la plus importante du bénéfice là où l'impôt est le plus faible.*

*« Il faut préciser que la fixation des prix de transfert n'a pas comme seul objectif la réduction de l'impôt. Elle peut simplement conduire à faire remonter plus rapidement le bénéfice vers la société mère, même si elle est située dans un pays pratiquant un taux d'imposition proche. C'est en particulier le cas pour les firmes américaines.*

*« Il est parfois très délicat de tracer la frontière entre fraude et optimisation fiscale sur de tels sujets. En effet, la fixation des prix de transfert est relativement aisée lorsqu'ils concernent des biens pour lesquels il existe un marché permettant de disposer de référentiels de comparaison. Elle est beaucoup plus difficile et subjective dans le cas de prestations de services, et plus encore de redevances pour l'utilisation d'une marque ou d'un brevet. Ceci peut laisser une certaine marge d'appréciation ou de manœuvre aux entreprises pour fixer leurs prix de cession internes à un niveau qui permet une certaine minoration de l'impôt, tout en demeurant dans le cadre de l'optimisation qui ne pourra être contestée ».*

**En d'autres termes, la détermination par les entreprises multinationales constitue une occasion d'optimisation fiscale souvent très proche de la fraude fiscale.**

#### ***B. LA COORDINATION FISCALE INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE PRIX DE TRANSFERTS***

Ce constat a conduit les administrations fiscales à promouvoir le développement de la coordination internationale en matière de contrôle des prix de transfert. Le rapport précité du Conseil des impôts indique ainsi :

*« La contestation par une administration fiscale des prix de transfert retenus par une entreprise multinationale débouche, en l'absence de coordination, sur un **risque de double imposition** de l'entreprise redressée, puisque le pays à l'origine du redressement réintègre dans le bénéficiaire taxable chez lui des sommes qui ont été par ailleurs taxées dans l'autre pays impliqué dans la transaction considérée. Aussi, la coordination dans ce domaine est-elle ancienne et relativement avancée.*

*« Le Comité des affaires fiscales de l'OCDE s'est saisi de ce sujet en 1976. Une déclaration a été adoptée par les pays membres sur l'investissement international et les entreprises multinationales, à laquelle des principes directeurs étaient annexés. Cette déclaration a débouché sur une recommandation sur la détermination des prix de transfert entre entreprises associées. Mais c'est en 1995 que la principale avancée en la matière a été réalisée. En effet, c'est à cette date qu'une recommandation invite les pays membres à appliquer pour la détermination des prix de transfert les enseignements d'un rapport publié la même année, qui détaille de façon très complète les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en oeuvre à cet effet. Ce rapport de 1995 a été par la suite enrichi de plusieurs contributions successives et forme actuellement un ensemble cohérent. Il prévoit des modèles de convention fiscale entre pays pour la procédure amiable à suivre lors d'un redressement impliquant les prix de transfert afin d'éviter la double imposition. Il propose également plusieurs méthodes pour la détermination*

*d'un prix de transfert juste, centrées autour du **principe de pleine concurrence**.*

*« Ce principe est défini dans l'article 9 du modèle de convention fiscale OCDE. Il stipule que « [Lorsque] les deux entreprises [associées] sont, dans leurs relations commerciales ou financières, liées par des conditions convenues ou imposées, qui diffèrent de celles qui seraient convenues entre des entreprises indépendantes, les bénéfices qui, sans ces conditions, auraient été réalisés par l'une des entreprises, mais n'ont pu l'être en fait à cause de ces conditions, peuvent être inclus dans les bénéfices de cette entreprise et imposés en conséquence ».*

*« La question des prix de transfert fait par ailleurs l'objet d'un **forum conjoint entre l'UE et l'OCDE depuis 2002**. Il s'agit d'une initiative de la Commission européenne, approuvée par le Conseil, à laquelle participent les Etats membres et un groupe d'experts émanant du secteur privé. L'objectif de ce forum est de préciser les conditions d'arbitrage en cas de conflit entre Etats sur la répartition d'une assiette fiscale dans le cadre de la fixation de prix de transfert.*

*« Lors de la négociation dans le cadre tracé par l'OCDE, l'administration fiscale nationale n'est jamais obligée d'arriver à un accord avec l'administration fiscale étrangère, elle doit uniquement s'y « efforcer ». Cela signifie concrètement qu'il peut subsister des cas de double imposition à l'issue de la procédure amiable. Dans l'UE au contraire une convention a été ratifiée, qui prévoit un processus devant en principe aboutir à la suppression de la double imposition. Si la procédure amiable ne parvient pas à supprimer la double imposition dans un délai de deux ans, une commission consultative d'arbitrage peut être réunie, composée d'un président, de deux représentants de chaque autorité compétente et d'un nombre pair de personnalités indépendantes. Ce type de commission ne s'est toutefois réuni qu'une seule fois. Dans les autres cas, l'un au moins des deux Etats concernés dans chaque procédure n'a pas, en pratique, fait diligence pour constituer la commission d'arbitrage.*

*« Par ailleurs, la procédure amiable rencontre plusieurs types de problèmes concrets. Le premier est lié à ses délais : en moyenne, il faut trois ans et sept mois pour qu'un dossier aboutisse. Un autre problème résulte de l'appréciation différente des paramètres par les deux administrations concernées, tels que le contexte économique ou la stratégie de l'entreprise [...] Une étude réalisée par la Commission fait apparaître que le Royaume-Uni est le pays de l'UE qui est le plus impliqué dans l'ensemble des cas litigieux (26 % des cas intra-européens, 39 % de l'ensemble : années 1996-1999). Il est suivi par la France, l'Allemagne et la Suède [...]. L'étude de la Commission européenne fait apparaître que la France est, avec la Finlande et le Danemark, l'un des pays qui connaît les plus longues durées des procédures*

*amiables, à l'opposé du Luxembourg ou du Royaume-Uni, dont les délais seraient deux à trois fois plus courts ».*

### **C. LES ACCORDS PRÉALABLES DE PRIX (APP)**

Comme le relevait également le rapport du Conseil des impôts précité, *« même lorsqu'elle agit de bonne foi, une société est soumise à une certaine part d'insécurité juridique, car elle est exposée à un redressement dans un ou plusieurs pays dont les autorités compétentes pourront avoir des points de vue divergents sur la fixation du prix de transfert.*

*« C'est en vue d'obtenir une assurance a priori de la conformité de sa politique de prix de transfert **qu'une société peut solliciter la conclusion d'un accord préalable sur les prix (APP).** La conclusion d'un APP n'empêche en rien les services vérificateurs de procéder à des contrôles fiscaux ; cependant, ils sont tenus par les termes de l'APP.*

*« Les APP s'inscrivent dans le cadre juridique général de la procédure amiable prévue par le modèle de convention fiscale de l'OCDE. En France, le déroulement de la procédure suit plusieurs étapes, incluant la négociation avec l'administration étrangère concernée. La procédure peut durer de un à trois ans.*

*« Les APP conclus en France sont donc toujours bi- ou multilatéraux, alors que certains pays procèdent à des APP unilatéraux. Ces « rulings » unilatéraux sont des sources de problèmes pour les autres administrations fiscales nationales lorsque des désaccords apparaissent ».*

### **D. LE DROIT FRANÇAIS EN VIGUEUR EN MATIÈRE DE PRIX DE TRANSFERT**

Concrètement, les dispositions de notre droit fiscal national en matière de prix de transfert s'articulent autour des articles 57 du code général des impôts et L. 13 B du livre des procédures fiscales.

**L'article 57 du code général des impôts**, conforme au cadre tracé par l'OCDE, dispose en effet que *« pour l'établissement de l'impôt sur le revenu dû par les entreprises qui sont sous la dépendance ou qui possèdent le contrôle d'entreprises hors de France, les bénéficiaires indirectement transférés à ces dernières, soit par voie de majoration ou de diminution des prix d'achat ou de vente, soit par tout autre moyen, sont incorporés aux résultats accusés par les comptabilités. Il est procédé de même à l'égard des entreprises qui sont sous la dépendance d'une entreprise ou d'un groupe possédant également le contrôle d'entreprises situées hors de France. La condition de dépendance ou de contrôle n'est pas exigée lorsque le transfert s'effectue avec des*

*entreprises établies dans un Etat étranger ou dans un territoire situé hors de France dont le régime fiscal est privilégié au sens du deuxième alinéa de l'article 238 A ».*

Cet article 57 du CGI n'établit pas de présomption de transfert : la charge de la preuve incombe donc à l'administration, ce qui est en pratique relativement difficile. Celle-ci peut toutefois recourir à **l'article L.13 B du livre des procédures fiscales**, qui lui permet de demander à l'entreprise faisant l'objet d'une vérification de comptabilité, et à l'égard de laquelle pèse une présomption de transfert de bénéfices, de fournir des documents justificatifs spécifiques des prix de transfert.

En outre, l'administration peut recourir à l'article L. 144 du livre des procédures fiscales, selon lequel les services de contrôle fiscal peuvent utiliser des informations fournies par les pays étrangers dans le cadre de l'assistance administrative internationale, dans les limites évidemment du bon fonctionnement de cette assistance administrative et des coûts induits pour les services fiscaux (par exemple en matière de traductions).

Enfin, l'administration peut dans certains cas extrêmes effectuer des redressements relatifs au transfert de bénéfices à l'étranger sur le fondement de la notion jurisprudentielle d'actes anormaux de gestion.

#### ***E. LES PRIX DE TRANSFERTS : UNE SOURCE IMPORTANTE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE POUR LES ENTREPRISES***

Les **redressements** effectués sur la base de l'article 57 et de l'acte anormal de gestion lorsque ce dernier est utilisé pour contester certains résultats des montages internationaux, sont de l'ordre du milliard d'euros par an (987 millions d'euros en 2003, pour 531 redressements notifiés), selon la direction générale des impôts.

A cet égard, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, estimait que *« ce qui est notable, c'est que bien souvent les rectifications de bénéfices ne font pas suite à des comportement de fraude patente, comme l'est par exemple la localisation de 95 % de la marge consolidée dans un État offrant un régime fiscal privilégié sans qu'une telle répartition de la rémunération entre chacune des entités soit justifiable. De nombreux redressements concernent des politiques de prix non pertinentes, s'agissant d'un sujet très complexe, ou contestables par un État. A titre d'exemple, il suffit de rappeler que c'est généralement le siège qui fixe la politique des prix pour toutes les filiales, pour des raisons évidentes de gestion, politique que l'administration où se situe une filiale peut remettre en cause pour cette dernière. Autre exemple, les multinationales n'ajustent pas nécessairement leur politique de prix de*

*transfert après une importante réorganisation (une fusion ou une acquisition), les entités adoptant souvent les lignes de conduite de la partie dominante et s'exposant ainsi parfois à des risques de redressement ».*

On peut toutefois relever, à l'instar du rapport précité du Conseil des impôts, que la plupart des redressements ne sont pas contestés, ce qui peut suggérer qu'ils étaient très clairement fondés, voire que les redressements notifiés ne représentent qu'une faible part des abus commis par les entreprises multinationales, et ce d'autant plus que le redressement de certaines entreprises étrangères aisément délocalisables peut être perçu comme délicat.

Quoi qu'il en soit, l'appréciation des prix de transferts est ainsi une **source d'insécurité juridique pour les entreprises**, et ce, d'autant plus que **les accords préalables sur les prix de transfert n'ont en France qu'un fondement réglementaire** (l'instruction 4-A-8-99 du 7 septembre 1999) et qu'ils sont à ce jour relativement peu utilisés, seuls dix-sept dossiers relatifs à des APP ayant été conclus à la date du 14 décembre 2004, dont plusieurs multilatéraux (parmi lesquels un dossier relatif au groupe Airbus).

Selon les informations transmises à votre commission des finances, cette procédure, en pratique gérée par une équipe dédiée de la direction générale des impôts, connaîtrait toutefois un **succès croissant**, le flux des dossiers déposés étant passé de quelques dossiers en 2002 à plus d'une vingtaine en 2004. Cinq dossiers ont été terminés en 2002-2003, et sept autres accords signés à la date du 14 décembre 2004, auxquels s'ajoutent cinq dossiers, déjà conclus à la même date mais en attente de signature. A ces dix-sept dossiers s'ajoutent quatorze autres dossiers en instance.

## **II. LE RENFORCEMENT DES GARANTIES POUR LE CONTRIBUTABLE EN CAS D'ACCORD PRÉALABLE EN MATIÈRE DE PRIX DE TRANSFERT**

**Le présent article vise ainsi à étendre les garanties offertes au contribuable par la conclusion d'un accord préalable en matière de prix de transfert.**

On peut rappeler qu'en application des dispositions de l'article **L. 80 A du livre des procédures fiscales (LPF)**, **l'administration fiscale ne peut pas procéder à des rectifications fiscales lorsqu'elle a été préalablement interrogée par le redevable sur la conformité de sa situation:**

*« Il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration. »*

*« Lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportée à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente ».*

**L'article L. 80 B du LPF précise le champ d'application de cette garantie.**

Le présent article propose ainsi, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005**, d'étendre le dispositif d'accord tacite prévu à l'article L. 80 A du LPF aux **prix de transfert pratiqués par les entreprises qui procèdent à des opérations au niveau international** : un accord formel devra avoir été conclu **préalablement** soit avec les **autorités compétentes désignées par la convention fiscale bilatérale afin d'éliminer les doubles impositions**, soit avec le **contribuable lui-même**.

La garantie décrite précédemment à l'article L. 80 A du LPF serait donc applicable :

*« lorsque l'administration a conclu un accord préalable portant sur la méthode de détermination des prix mentionnés au 2° de l'article L. 13 B<sup>1</sup>, soit avec l'autorité compétente désignée par une convention fiscale bilatérale destinée à éliminer les doubles impositions, soit avec le contribuable ».*

Contrairement à d'autres procédures de rescrit fiscal, **il n'est pas prévu de cas où le silence prolongé de l'administration aurait valeur d'accord tacite**. L'administration fiscale conserve ainsi un pouvoir discrétionnaire. D'une part, l'acceptation implicite de tout accord unilatéral aurait pu avoir des conséquences dangereuses. D'autre part, la conclusion d'un accord bilatéral est liée au déroulement de la procédure amiable avec une autorité administrative étrangère.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L. 13 B du LPF, *« lorsque, au cours d'une vérification de comptabilité, l'administration a réuni des éléments faisant présumer qu'une entreprise a opéré un transfert indirect de bénéfices, au sens des dispositions de l'article 57 du code général des impôts, elle peut demander à cette entreprise des informations et documents précisant :*

*« 1° La nature des relations entrant dans les prévisions de l'article 57 du code général des impôts, entre cette entreprise et une ou plusieurs entreprises exploitées hors de France ou sociétés ou groupements établis hors de France ;*

*« 2° La méthode de détermination des prix des opérations de nature industrielle, commerciale ou financière qu'elle effectue avec des entreprises, sociétés ou groupements visés au 1° et les éléments qui la justifient ainsi que, le cas échéant, les contreparties consenties (...) ».*



L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

**Votre rapporteur général est favorable au dispositif ainsi proposé, de nature à accroître la sécurité juridique des investisseurs sur un sujet juridiquement complexe et source d'un important contentieux.**

**Il observe que ces dispositions ne sont pas exclusives de l'application éventuelle de pénalité en cas de mauvaise foi, si celle-ci était avérée dans le cadre d'un contrôle. De même, l'entreprise sera sanctionnée si elle ne respecte pas l'accord préalable, des documents à publier chaque année par l'entreprise devant permettre de vérifier que l'entreprise se conforme à ses engagements. Un APP peut être utilisé par l'administration fiscale pour apprécier la réalité de fausses délocalisations et conduire à des opérations de contrôle et à une procédure de redressement.**

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

## ARTICLE 19

### **Suspension de la mise en recouvrement des impositions en cas d'ouverture d'une procédure amiable en vue d'éliminer une éventuelle double imposition**

**Commentaire : le présent article tend à suspendre le délai d'établissement de l'imposition lorsqu'une procédure amiable en vue d'éliminer une éventuelle double imposition est ouverte.**

## **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

### ***A. LA PROCÉDURE DE REDRESSEMENT ET LES RÈGLES RELATIVES AU DÉLAI DE REPRISE PAR L'ADMINISTRATION***

L'administration fiscale peut modifier unilatéralement les bases imposables des contribuables, notamment à la suite d'un contrôle fiscal : c'est ce que l'on appelle le droit de reprise, ou redressement. Pour procéder à cette modification de la base d'imposition, l'administration fiscale est toutefois tenue de respecter un délai de reprise. L'article L. 186 du livre des procédures fiscales dispose que « *dans tous les cas où il n'est pas prévu un délai de prescription plus court, le droit de reprise de l'administration s'exerce pendant dix ans à partir du jour du fait générateur de l'impôt* ».

Toutefois, **de nombreuses dérogations existent à ce principe général**. La majorité de celles-ci fixent un délai maximal de trois ans pour l'exercice de son droit de reprise par l'administration :

- **pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés**, « *le droit de reprise de l'administration des impôts s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due* ». L'article L. 169 A du livre des procédures fiscales prévoit l'application du délai de trois années précité à plusieurs autres impositions (retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers, prélèvements sur les produits de placement à revenus fixes, précompte, taxe forfaitaire sur les plus-values de liquidation de certaines sociétés, taxe sur les salaires...);

- **pour les impôts directs locaux** perçus au profit des collectivités locales et les taxes perçues sur les mêmes bases au profit de divers organismes, **à l'exception de la taxe professionnelle** et de ses taxes additionnelles, « *le droit de reprise de l'administration des impôts s'exerce*

*jusqu'à la fin de l'année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due* » (article L. 173 du livre des procédures fiscales). Toutefois, en ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation et les taxes annexes établies sur les mêmes bases, « *les omissions ou les insuffisances d'imposition peuvent être réparées à toute époque lorsqu'elles résultent du défaut ou de l'inexactitude des déclarations des propriétés bâties mentionnées aux articles 1406 et 1512 du code général des impôts<sup>1</sup>* » (article L. 175 du livre des procédures fiscales) ;

- **pour la taxe professionnelle**, les omissions ou les erreurs « *peuvent être réparées par l'administration jusqu'à l'expiration de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due* » ;

- **pour les taxes sur le chiffre d'affaires**, « *le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au cours de laquelle la taxe est devenue exigible* » (article L. 176 du livre des procédures fiscales) ;

- **pour les droits d'enregistrement, la taxe de publicité foncière, les droits de timbre**, ainsi que les taxes, redevances et autres impositions assimilées, « *le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à l'expiration de la troisième année suivant celle de l'enregistrement d'un acte ou d'une déclaration (...)* » (article L. 180 du livre des procédures fiscales) ;

On notera que **pour de nombreuses impositions, portant notamment sur les entreprises** (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe professionnelle, taxes sur le chiffre d'affaires), **dans le cas d'activités non déclarées**, soit « *lorsque le contribuable n'a pas déposé dans le délai légal les déclarations qu'il était tenu de souscrire et n'a pas fait connaître son activité à un centre de formalités des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce* », « *le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à la fin de la sixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due* ».

L'administration dispose par ailleurs de plusieurs dérogations :

- en premier lieu, **lorsque l'administration porte plainte contre un contribuable se livrant à des agissements frauduleux**, « *elle peut procéder à des contrôles et des rehaussements au titre des deux années excédant le délai ordinaire de prescription* » (article L. 187 du livre des procédures fiscales) ;

- en second lieu, « *lorsque l'administration a, dans le délai initial de reprise, demandé à l'autorité compétente d'un autre Etat ou territoire des*

---

<sup>1</sup> Ces articles visent les constructions nouvelles, ainsi que les changements de consistance ou d'affectation des propriétés bâties et non bâties, qui sont portés par les propriétaires à la connaissance de l'administration, dans les 90 jours de leur réalisation définitive, d'une part, et la contestation par les contribuables, devant la commission centrale des impôts directs, des tarifs afférents à une nature de culture ou de propriété, dans les deux mois qui suivent leur affichage, d'autre part.

*renseignements concernant soit les relations d'un contribuable qui entrent dans les prévisions des articles 57 (prix de transfert) ou 209 B (localisation des bénéficiaires dans un pays ou territoire à fiscalité privilégiée) du code général des impôts avec une entreprise, une société ou un groupement exploitant une activité ou établi dans cet Etat ou ce territoire, soit les biens, les avoirs ou les revenus dont un contribuable a pu disposer hors de France ou les activités qu'il a pu y exercer, soit ces deux catégories de renseignements, les omissions ou insuffisances d'imposition y afférentes peuvent être réparées, même si le délai initial de reprise est écoulé, jusqu'à la fin de l'année qui suit celle de la réponse à la demande et au plus tard jusqu'à la fin de la cinquième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due », sous réserve de l'information du contribuable quant à la demande de renseignement et la réponse qui y est apportée (article L. 188 A du livre des procédures fiscales).*

### **B. LA CLAUSE DE PROCÉDURE AMIABLE AFIN D'ÉLIMINER UNE DOUBLE IMPOSITION**

La fiscalité internationale se compose essentiellement de conventions internationales tendant à éliminer les doubles impositions. Elles tentent de résoudre des conflits entre les pays qui se partagent un même contribuable ou un même revenu. **Le droit d'imposer de chaque pays est en effet créateur de doubles impositions**, dont la définition est rappelée dans l'encadré ci-après.

#### **Définitions de la double imposition**

**Les doubles impositions internationales des revenus trouvent leur origine dans l'entière souveraineté fiscale des états qui ont chacun le droit d'imposer. L'un parce qu'il se considère comme l'état de résidence du bénéficiaire du revenu, l'Etat résidence, et l'autre, parce qu'il estime que le revenu trouve sa source sur son territoire, l'Etat source.**

Le groupe se distingue fiscalement de l'entreprise nationale par trois points principaux :

- l'existence de deux taux d'imposition : celui de la filiale et celui de la mère ;
- l'existence de législations fiscales différentes en matière d'imputation de déficits, de crédits d'impôts, de détermination de base fiscale ou de politique d'incitations fiscales par exemple ;
- l'existence d'une imposition spécifique au transfert des revenus, les retenues à la source atténuées, non modifiées ou supprimées par les conventions de double imposition. **L'existence d'une imposition à la source constitue le principe de base de la fiscalité internationale.**

D'une manière générale, on peut définir **deux types de doubles impositions**. Pour les **doubles impositions juridiques**, qui résultent du fait pour un même contribuable d'être imposé au titre d'un même revenu par plus d'un état, **c'est la notion de résidence qui est appelée à être définie**. Les **doubles impositions économiques** sont définies par le comité fiscal de l'OCDE comme étant la situation dans laquelle **deux personnes différentes sont imposables au titre d'un même revenu**. Il en est ainsi lorsque deux sociétés d'Etats différents (par exemple une société mère et sa filiale ou des sociétés sœurs) se versent des revenus imposés dans les deux états. (...)

**Eviter la double imposition c'est transférer exclusivement le droit d'imposer à l'Etat source ou à l'Etat de résidence (méthode de l'exonération) ou encore partager le droit d'imposer entre les deux Etats (méthode de l'imputation).**

*Source : Marie-Pierre Mairesse, « Opportunités d'arbitrage fiscal et politique de rapatriement des flux financiers des firmes multinationales françaises », pages 2 à 4*

**La clause de procédure amiable prévoit que les contribuables qui sont assujettis à une double imposition peuvent saisir les autorités des pays concernés pour que celles-ci s'accordent sur la compétence en matière d'imposition.**

L'article 25 du modèle de convention fiscale de l'OCDE prévoit que *« l'autorité compétente s'efforce, si la réclamation lui paraît fondée et si elle n'est pas elle-même en mesure d'y apporter une solution satisfaisante, de résoudre le cas par voie d'accord amiable avec l'autorité compétente de l'autre Etat contractant, en vue d'éviter une imposition non conforme à la Convention. L'accord est appliqué quels que soient les délais prévus par le droit interne des Etats contractants (...).*

*« Les autorités compétentes des Etats contractants peuvent communiquer directement entre elles, y compris au sein d'une commission mixte composée de ces autorités ou de leurs représentants, en vue de parvenir à un accord (...) ».*

On notera que **cette procédure amiable n'est pas contraignante, à la différence de la procédure d'arbitrage**, prévue notamment, dans le cadre de l'Union européenne, par la convention 90/436/CEE relative à l'élimination des doubles impositions dans le cas de correction des bénéfices entre entreprises associées.

**Le code de conduite européen visant à éliminer la double imposition sur les opérations intragroupes réalisées par une entreprise possédant des établissements dans plusieurs Etats membres**

Le Conseil des ministres des finances de l'Union européenne a adopté, le 7 décembre 2004, un code de conduite qui doit permettre une application plus efficace et uniforme de la convention d'arbitrage adoptée par les Etats membres en 1990 (90/436/CEE) pour traiter la double imposition.

Ce code fixe les règles concernant le point de départ des périodes fixées pour le traitement des réclamations et les modalités pratiques pour les procédures à l'amiable ainsi que les phases d'arbitrage. Il recommande également la suspension du recouvrement des dettes fiscales dans l'attente de la résolution des différends.

Ainsi, le code de conduite fixe un délai de trois ans maximum pour résoudre les différends. Une fois que la réclamation est lancée, le code précise notamment le point de départ de la période de deux ans de procédure à l'amiable durant laquelle les autorités compétentes doivent essayer de parvenir à un accord pour éviter la double imposition.

Si cette procédure ne débouche pas sur un accord, le code prévoit une seconde phase, la procédure arbitrale. Celle-ci est engagée quand les autorités fiscales ne parviennent pas à un accord dans les délais précités. Durant le délai de trois ans, le code recommande la suspension des procédures de recouvrement. Dans ce cas, il propose d'appliquer les règles prévues pour régler les différends selon les traités de double imposition conclus entre les différents pays membres.

*Source : Europe information n° 2920 du 11 décembre 2004*

***C. L'ABSENCE DE SUSPENSION DE LA MISE EN RECouvreMENT PENDANT LE TRAITEMENT D'UNE PROCÉDURE AMIABLE***

**La quasi-totalité des procédures amiables permettent de trouver une solution éliminant la double imposition, mais dans des délais souvent importants, le délai moyen de traitement étant, pour la France, supérieur à trois ans. Les délais de mise en œuvre des procédures amiables peuvent donc être supérieurs aux délais pendant lesquels l'administration peut faire valoir son droit de reprise.**

L'encadré ci-après retrace les problèmes liés à l'absence de suspension du recouvrement pendant le traitement d'une procédure amiable, tels qu'exposés par le rapport de M. Bruno Gibert remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en septembre 2004.

**Assurer la suspension du recouvrement des redressements en matière de prix de transfert et mettre en œuvre les recommandations communautaires dans ce domaine**

***1. En principe, l'ouverture d'une procédure amiable ne suspend pas la mise en recouvrement***

**L'ouverture d'une procédure amiable n'exonère pas le contribuable d'acquitter l'impôt qui fait l'objet de cette procédure. Cette règle s'applique aussi bien pour les procédures amiables et d'arbitrage, conduites dans le cadre de la Convention européenne du 23 juillet 1990, que pour les procédures amiables régies par les conventions fiscales bilatérales.**

Elle est problématique à deux égards :

- les procédures amiables concernent des situations de double imposition. La proposition de rectification adressée au contribuable porte sur des bénéfices déjà taxés dans un autre Etat. **L'absence de suspension de la mise en recouvrement signifie donc que, pendant toute la durée de la procédure amiable, les sommes concernées ont été payées deux fois** (à la différence des taux d'imposition près).

- **or, les procédures amiables durent en général longtemps.** Le délai moyen en France s'élève à 3 ans et 7 mois, niveau supérieur à celui de nos principaux partenaires<sup>1</sup>. Ces délais ont tendance à s'allonger même si plusieurs affaires très anciennes, qui sont en cours d'aboutissement, ont pesé jusqu'à présent de manière disproportionnée sur le délai moyen.

***2. La règle de non-suspension de mise en recouvrement est appliquée de manière souple au moins pour ce qui concerne les procédures amiables engagées dans le cadre des conventions bilatérales***

**L'application qui est faite de la règle de non-suspension de la mise en recouvrement permet d'en atténuer les effets pénalisants.** Encore convient-il de relever que cette souplesse joue pour les procédures amiables régies par les conventions fiscales bilatérales mais moins pour celles conduites dans le cadre de la Convention européenne d'arbitrage du 23 juillet 1990.

• Lorsque la procédure amiable est ouverte au stade de la proposition de rectification<sup>2</sup>, les services fiscaux ont pour pratique de suspendre la mise en recouvrement<sup>3</sup>.

Cette pratique s'appuie sur des instructions à portée générale (c'est-à-dire dont le champ n'est pas spécifique aux procédures amiables) qui autorisent une telle suspension dès lors qu'une affaire est soumise pour instruction à l'administration centrale<sup>4</sup>.

Cette pratique connaît deux exceptions :

- si un accord amiable n'a pas été trouvé au terme du délai de prescription en matière de recouvrement ; à cette échéance, les services procèdent à la mise en recouvrement ;

---

<sup>1</sup> A titre d'illustration, la durée moyenne des procédures amiables aux Etats-Unis est de 2 ans et 6 mois.

<sup>2</sup> C'est à dire avant la mise en recouvrement.

<sup>3</sup> Ce cas de figure est très majoritaire pour les affaires concernant les sociétés, notamment pour ce qui a trait aux redressements relatifs à des prix de transfert.

<sup>4</sup> Instructions 13 A-1-72 du 7 novembre 1972 et 13 1-1-75 du 3 décembre 1975. Il convient de noter que ces instructions, qui ne sont pas publiques, ne sont pas opposables à l'administration.

- si les caractéristiques du contribuable font courir un risque de non-recouvrement de la créance<sup>1</sup>.

• Si la procédure amiable est ouverte après la mise en recouvrement<sup>2</sup> ou si, du fait de l'échéance des délais de prescription au cours de la procédure amiable, l'administration a dû procéder à la mise en recouvrement, la suspension n'est par définition plus possible.

En revanche, le contribuable peut engager une réclamation contentieuse devant le juge de l'impôt national qui a pour effet de rendre possible la suspension de la mise en recouvrement. Le comptable public demande alors une garantie s'il l'estime nécessaire. Aucun critère n'encadre ce choix qui est laissé à la libre appréciation du comptable responsable pécuniairement sur ses propres deniers. En particulier, rien n'assure l'absence de constitution de garantie en cas de procédure amiable.

Le dispositif précédent ne peut jouer toutefois, si la procédure amiable est engagée dans le cadre de la Convention européenne d'arbitrage du 23 juillet 1990, sauf à priver le contribuable des avantages qu'elle procure.

La particularité de cette convention est en effet d'enserrer les procédures amiables dans un délai obligatoire de deux ans, à l'échéance duquel, en l'absence d'accord, une phase dite d'arbitrage est amorcée. Une commission, désignée à cet effet, dispose alors de six mois pour régler le problème de double imposition<sup>3</sup>.

Or, l'article 7 de la convention dispose que le délai de deux ans ne commence à courir qu'à compter de la date où le contribuable s'est désisté d'un éventuel recours interne ayant pour objet les mêmes impositions que celles visées par la procédure amiable. Le même article indique que la commission d'arbitrage ne peut se réunir tant que le désistement d'éventuels recours internes n'est pas intervenu.

Dès lors, les contribuables sont susceptibles de se trouver placés face à une alternative : soit introduire un recours pour bénéficier d'une suspension de la mise en recouvrement, soit y renoncer afin de profiter de l'obligation de résultat et des délais auxquels la convention astreint les Etats pour l'élimination de la double imposition.

### ***3. Le régime de suspension de la mise en recouvrement ne se compare pas défavorablement à celui des autres pays***

**Pour ce qui concerne les procédures amiables engagées dans le cadre des conventions fiscales bilatérales, le régime français n'apparaît pas en retrait par rapport à celui observé chez nos principaux partenaires.**

---

<sup>1</sup> D'après les indications fournies par la direction de la législation fiscale, sur les 150 procédures amiables ouvertes au 1<sup>er</sup> juillet 2004 concernant les sociétés, une seule avait donné lieu à constitution de garanties (il convient toutefois de noter que toutes n'avaient pas donné lieu à suspension de la mise en recouvrement, en raison notamment des risques de prescription).

<sup>2</sup> Ce cas de figure est rare, surtout pour les rectifications qui concernent des entreprises.

<sup>3</sup> Les autorités compétentes disposent d'un délai supplémentaire de six mois pour dégager une solution alternative à celle proposée par la commission dès lors qu'elle assure l'élimination effective de la double imposition. Si elles ne parviennent pas à un tel accord, elles doivent appliquer la décision de la commission (article 12 de la convention précitée).



Seul un nombre limité de pays de l'Union européenne ont des dispositions spécifiques pour régler la question de la suspension de la mise en recouvrement pendant les procédures amiables. Le sens de ces dispositions est d'autoriser une telle suspension.

Dans les autres pays, les administrations fiscales ont, dans le cas général, la faculté de suspendre le recouvrement sur une base discrétionnaire<sup>1</sup>.

*Source : rapport au ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie établi par Bruno Gibert, avocat associé, avec le concours de Corso Bavagnoli et Jean-Baptiste Nicolas, inspecteurs des finances, septembre 2004*

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article modifie le livre des procédures fiscales afin, selon son exposé des motifs, de « *suspendre la mise en recouvrement des impositions lorsqu'une procédure amiable visant à éliminer la double imposition a été conduite dans le cadre de la convention européenne du 23 juillet 1990 ou d'une convention fiscale bilatérale* ».

Le **I** du présent article insère un article L. 189 A dans le livre des procédures fiscales, disposant que « *lorsqu'à la suite d'une proposition de rectification, une procédure amiable en vue d'éliminer la double imposition est ouverte sur le fondement d'une convention fiscale bilatérale ou de la Convention européenne (...) du 23 juillet 1990, le cours du délai d'établissement de l'imposition correspondante est suspendu de la date d'ouverture de la procédure amiable au terme du troisième mois qui suit la date de la notification au contribuable de l'accord ou du constat de désaccord intervenu entre les autorités compétentes* ».

Le **II** du présent article prévoit l'entrée en vigueur de cette disposition « *à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005* ».

Le présent article concerne l'ensemble des impositions visées par la convention européenne du 23 juillet 1990 relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées, mais aussi par les conventions fiscales bilatérales<sup>2</sup>. Dès lors, ses dispositions seront applicables à l'impôt sur les sociétés, mais aussi à l'impôt sur le revenu, à l'impôt sur la fortune et aux droits de mutation par décès.

---

<sup>1</sup> Rapport sur les activités du forum conjoint de l'UE sur les prix de transfert dans le domaine de la fiscalité des entreprises (octobre 2002-décembre 2003).

<sup>2</sup> On rappellera que la France a conclu 100 conventions fiscales couvrant 110 territoires.

Le dispositif vise à suspendre « *le cours du délai d'établissement de l'imposition* ». Par conséquent, il suspend le délai de reprise de l'administration pour la durée de la procédure amiable, mais ne l'empêche pas de mettre en recouvrement les sommes concernées, en particulier, s'il existe un risque de prescription des créances fiscales<sup>1</sup>.

La suspension proposée irait de la date d'ouverture de la procédure amiable « *au terme du troisième mois qui suit la date de la notification au contribuable de l'accord ou du constat de désaccord intervenu entre les autorités compétentes* ». Le délai de trois mois entre la notification de l'issue de la procédure amiable et l'éventuelle mise en recouvrement est lié à la nécessité de permettre notamment la mise en œuvre de la procédure prévue par l'article L. 57 du livre des procédures fiscales (« *l'administration adresse au contribuable une notification de redressement qui doit être motivée de manière à lui permettre de formuler ses observations ou de faire connaître son acceptation. (...) Lorsque l'administration rejette les observations du contribuable sa réponse doit également être motivée* »).

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

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances, deux amendements apportant des précisions rédactionnelles au présent article.

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

**Votre commission des finances approuve pleinement les dispositions proposées par le présent article, qui contribuent à simplifier la vie des contribuables en évitant la mise en recouvrement de sommes réclamées par l'administration fiscale lorsqu'une procédure amiable est en cours.**

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

---

<sup>1</sup> On rappellera en effet que l'article L. 186 du livre des procédures fiscales dispose que « dans tous les cas où il n'est pas prévu de délai de prescription plus court, le droit de reprise de l'administration s'exerce pendant dix ans à partir du jour du fait générateur de l'impôt ».

## ARTICLE 20

### **Transposition des directives concernant l'assistance mutuelle et l'extension du champ d'échange d'informations entre les Etats membres**

**Commentaire : le présent article vise à transposer en droit interne deux directives européennes consistant à introduire les procédures de notification et de contrôle simultanés et à élargir la procédure d'échange d'informations aux taxes assises sur les primes d'assurance.**

### **I. LES DISPOSITIONS EXISTANTES RELATIVES À L'ASSISTANCE MUTUELLE**

Afin de lutter contre l'évasion fiscale et d'établir correctement l'impôt, des procédures d'assistance ont été introduites progressivement dans les conventions fiscales bilatérales et dans le droit européen.

#### **A. LA DIRECTIVE EUROPÉENNE DU 19 DÉCEMBRE 1977**

La directive 77/799/CEE du Conseil du 19 décembre 1977, concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs, de certains droits d'accises et des taxes sur les primes d'assurances, a prévu **la possibilité, pour les autorités compétentes des Etats membres, d'échanger toutes les informations susceptibles de leur permettre d'établir correctement les impôts** sur le revenu et sur la fortune ainsi que toutes les informations relatives à l'établissement des taxes indirectes<sup>1</sup>.

**Toutes les informations dont un Etat membre a connaissance sont tenues secrètes, dans cet Etat, de la même manière que les informations recueillies en application de sa législation nationale.**

**Ces dispositions n'imposent pas l'obligation de faire effectuer des recherches ou de transmettre des informations lorsque la législation ou la pratique administrative de l'Etat membre qui devrait fournir les informations n'autorisent l'autorité compétente ni à effectuer ces**

---

<sup>1</sup> *La directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, a étendu ces dispositions à tous les droits d'accises.*

**recherches, ni à recueillir ou à utiliser ces informations pour les propres besoins de cet Etat.**

La directive 77/799/CE précitée a été modifiée par deux directives récentes, dont le présent article transpose certaines dispositions :

- la directive 2003/93/CE<sup>1</sup>, qui a étendu le champ d'application de l'assistance mutuelle prévu par la directive 77/799/CEE aux taxes sur les primes d'assurance visées dans la directive 76/308/CEE<sup>2</sup>, de manière à mieux protéger les intérêts financiers des États membres et la neutralité du marché intérieur ;

- la directive 2004/56/CE<sup>3</sup>, qui vise à accélérer le flux d'informations entre les autorités fiscales des États membres en leur permettant de coordonner leurs enquêtes en matière de fraude fiscale transfrontalière et de prendre en charge davantage de procédures pour le compte des uns et des autres.

#### ***B. LA CONVENTION CONCERNANT L'ASSISTANCE ADMINISTRATIVE MUTUELLE EN MATIÈRE FISCALE***

Faisant suite à l'adoption en 1978 d'une recommandation sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la convention sur l'assistance administrative en matière fiscale a été élaborée conjointement par un groupe d'experts du Conseil de l'Europe et de l'organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Elle a été **approuvée par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe le 6 avril 1987<sup>4</sup>, puis par celui de l'OCDE, le 25 janvier 1988.**

Cette convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe et des pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) depuis le 25 janvier 1988, et est entrée en vigueur le 1er avril 1995.

La France a signé cette convention le 17 septembre 2003. La procédure de ratification est en cours.

---

<sup>1</sup> Directive du Conseil du 7 octobre 2003 modifiant la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et indirects, dont l'échéance de transposition était fixée au 31 décembre 2003.

<sup>2</sup> Directive 76/308/CEE du Conseil, du 15 mars 1976 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée.

<sup>3</sup> Directive 2004/56/CE du Conseil du 21 avril 2004 modifiant la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs, de certains droits d'accises et des taxes sur les primes d'assurance.

<sup>4</sup> Le projet avait été approuvé par douze voix contre quatre (Allemagne, Luxembourg, Suisse et Liechtenstein) et trois abstentions (Autriche, Chypre et Italie).

Ainsi que l'indique le résumé de ce traité<sup>1</sup>, « cette convention permet aux Parties - *Etats membres du Conseil de l'Europe et pays membres de l'OCDE - de développer, sur des bases communes et dans le respect des droits fondamentaux des contribuables, une vaste coopération administrative couvrant tous les impôts obligatoires à l'exception des droits de douane. Ces types d'assistance sont variés : échanges d'informations entre Parties, enquêtes fiscales simultanées et participation à des enquêtes menées dans d'autres pays, recouvrement d'impôts dus dans d'autres pays et notification de documents produits dans d'autres Parties.*

*« En outre, tout Etat désireux d'adhérer à la convention peut adapter ses engagements, grâce à un système de réserves prévu expressément par le texte ; il peut limiter sa participation à certains types d'assistance mutuelle ou à l'assistance pour certains impôts seulement.*

*« Cette assistance mutuelle élargie doit permettre de combattre la fraude fiscale et s'accompagne de mesures de protection des contribuables, qu'il s'agisse d'individus, de sociétés ou d'économies nationales. Ainsi, une Partie peut refuser de communiquer des informations si cela entraînerait la divulgation de secrets relatifs au commerce, à l'industrie ou à d'autres secrets professionnels ; elle peut également refuser de fournir une assistance au sujet d'un impôt qu'elle estime incompatible avec les principes généralement admis en matière de fiscalité. En outre, l'application de la convention ne peut pas limiter les droits et garanties accordés aux individus par la législation de la Partie à laquelle l'assistance est demandée (...) ».*

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

### **A. LA MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE DE NOTIFICATION**

Le deuxième article inséré par le **I** du présent article et le **4°** du **II** du présent article introduisent deux procédures de notification pour les droits indirects grevant les huiles minérales et pour les impôts indirects, droits d'accises sur l'alcool, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés, et pour les taxes assises sur les primes d'assurance.

Ces deux articles (article 65 E du code des douanes et article 114 C du livre des procédures fiscales) dont l'insertion est proposée par le présent article, prévoient que l'administration, sur demande d'un Etat membre de la Communauté européenne, procède ou fait procéder à la notification de tout acte ou décision émanant de cet Etat selon les règles en vigueur en France

---

<sup>1</sup> Ce résumé, ainsi que de nombreuses informations relatives à cette convention, est disponible sur le site du bureau des traités du Conseil de l'Europe (<http://conventions.coe.int>).

pour la notification d'actes ou de décisions. Elle peut également demander à un Etat membre de la Communauté européenne de procéder ou de faire procéder à la notification d'actes ou de décisions afférents aux mêmes impôts ou droits indirects.

Il s'agit de transposer dans le droit interne français les dispositions de l'article 8 bis de la directive 77/799 CEE qui prévoit qu'un Etat peut demander à un autre Etat membre de la Communauté européenne « *tous actes et décisions émanant des autorités administratives de l'Etat membre requérant et concernant l'application sur son territoire de la législation relative aux impôts* ».

#### ***B. LA POSSIBILITÉ DE CONDUIRE DES CONTRÔLES SIMULTANÉS AVEC D'AUTRES ETATS MEMBRES***

Le premier article inséré par le I du présent article ainsi que le 1° et le 2° du II prévoient que lorsque la situation des redevables présente un intérêt commun ou complémentaire pour plusieurs Etats membres de la Communauté européenne, l'administration peut convenir avec les administrations des autres Etats membres de procéder à des contrôles simultanés, chacune sur son propre territoire, en vue d'échanger les renseignements ainsi obtenus.

**Ces contrôles simultanés, dont la possibilité est déjà ouverte par certaines conventions bilatérales conclues par la France, devraient permettre d'améliorer l'établissement de l'impôt, en évitant tant la fraude fiscale, et notamment, la dissimulation de bases d'imposition, que les cas de double imposition.**

#### ***C. LA POSSIBILITÉ POUR L'ADMINISTRATION FRANÇAISE DE COMMUNIQUER DES RENSEIGNEMENTS POUR L'ÉTABLISSEMENT ET LE RECOUVREMENT DES TAXES SUR LES PRIMES D'ASSURANCE***

Le 3° du II du présent article complète l'article L. 114 A du livre des procédures fiscales afin de rendre applicables aux taxes assises sur les primes d'assurance les dispositions de cet article, selon lesquelles « sous réserve de réciprocité, les administrations financières peuvent communiquer aux administrations des Etats membres de la Communauté européenne des renseignements pour l'établissement et le recouvrement des impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi que de la taxe sur la valeur ajoutée ».

La mention des « taxes assises sur les primes d'assurance » est tirée de la directive 2003/93/CE du Conseil du 7 octobre 2003 qui a modifié la directive précitée du 19 décembre 1977 afin d'en étendre l'application à ces taxes.

On rappellera que la **communication des renseignements est subordonnée, d'une part, à la condition de réciprocité, et, d'autre part, au respect des dispositions relatives au secret.** Des garanties existent donc quant à la communication des renseignements concernant la situation fiscale des redevables. Ainsi, l'article R. 114 A-1 du livre des procédures fiscales dispose que « *la communication de renseignements par l'administration française est subordonnée à un engagement de l'autre Etat membre de respecter, dans l'utilisation de ces renseignements, des règles de secret similaires à celles prévues par la législation française* ». Par ailleurs, l'article R 114 A-2 prévoit que l'administration française :

- d'une part, « *ne peut fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel ou professionnel, ou dont la divulgation serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou l'ordre public* » ;

- d'autre part, « *n'est pas tenue de fournir des renseignements qui, sur la base de la législation en vigueur ou de la pratique administrative, ne pourraient pas être utilisés pour l'établissement ou le recouvrement de l'impôt français, ou qui ne pourraient pas être obtenus dans l'autre Etat membre, sur la base de sa législation ou de sa pratique administrative* ».

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

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances, trois amendements apportant des précisions rédactionnelles au présent article.

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

**Votre commission des finances approuve pleinement le développement de la lutte contre la fraude fiscale, s'agissant en particulier du développement des coopérations entre les administrations fiscales dans le cadre de l'Union européenne. Elle est donc favorable aux dispositions introduites par le présent article,** qui transposent des directives européennes visant à améliorer cette coopération, tout en maintenant les garanties existantes relatives au secret et à la réciprocité des échanges, qui permettent d'assurer l'équilibre du dispositif.

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

## *ARTICLE 21*

### **Extension du dispositif d'accord tacite aux demandes concernant le dispositif d'allègement de l'impôt sur les bénéfices prévu en faveur des entreprises situées en zones franches urbaines**

**Commentaire : le présent article vise à étendre le dispositif d'accord tacite aux demandes relatives à l'allègement de l'impôt sur le bénéfice pour les entreprises situées en zone franche urbaine.**

### **I. L'ALLÈGEMENT DE L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES EN VIGUEUR DANS LES ZONES FRANCHES URBAINES**

Les **44 premières zones franches urbaines (ZFU)** ont été créées par la loi n° 96-987 du 14 novembre **1996** relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, modifiant l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, au sein des zones de redynamisation urbaine (ZRU), instaurées par cette même loi.

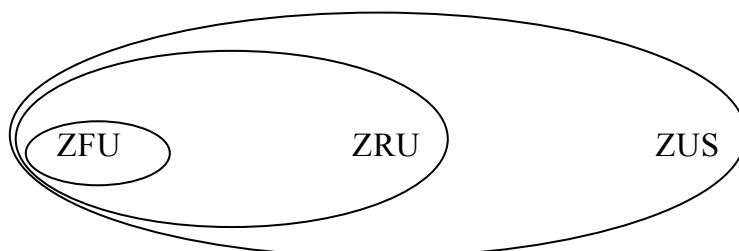
La loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine en a créé **41 nouvelles**.

#### ***A. LE ZONAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE***

Les zones franches urbaines (ZFU), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones urbaines sensibles (ZUS) constituent les trois cercles concentriques du zonage de la politique de la ville, conformément au schéma ci-après.



### ZFU, ZRU, ZUS



Les 416 ZRU et les ZFU, aujourd'hui au nombre de 85, qui en font partie, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Ces zones sont incluses dans l'ensemble, plus vaste, des 751 ZUS, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

En 1999, les ZUS comprenaient près de 4,7 millions de personnes. 86 % des logements appartenaient à un immeuble collectif, et les deux tiers avaient été construits entre 1949 et 1974. Le taux de chômage y était de 25 %.

### ***B. LES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES EN VIGUEUR DANS LES ZONES FRANCHES URBAINES***

La principale exonération dans les ZFU est celle des **cotisations patronales**, qui concerne les entreprises, qu'elles soient nouvelles ou non, seulement pour les 50 premiers salariés, et dure 5 ans.

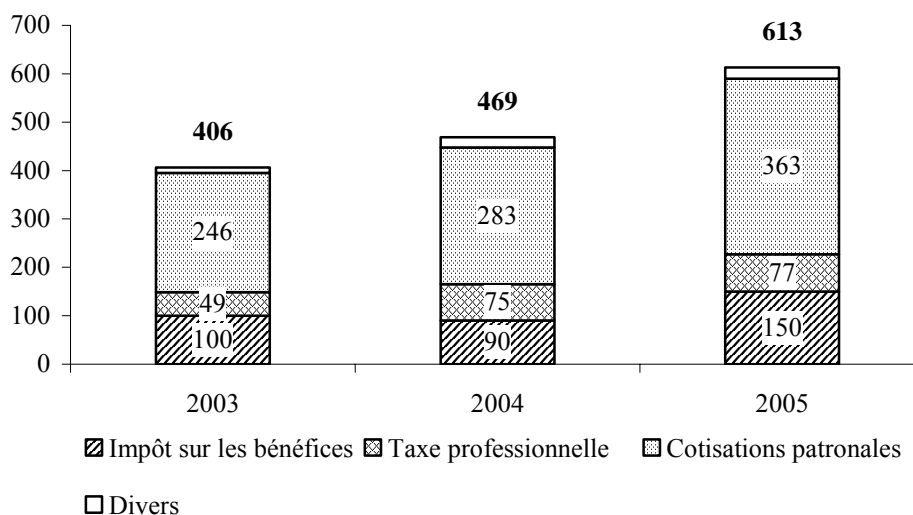
Les autres exonérations concernent :

- l'impôt sur les bénéfices et l'imposition forfaitaire annuelle ;
- la taxe professionnelle ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- les cotisations maladie des artisans et commerçants.

Selon le « jaune » *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* annexé au présent projet de loi de finances, le coût des ZFU passerait de **406 millions d'euros** en 2003 à **613 millions d'euros** en 2006, comme l'indique le graphique ci-après.

### Le coût des zones franches urbaines, selon le « jaune »

(en millions d'euros)



Source : « jaune » « Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain » annexé au projet de loi de finances pour 2005

### C. L'EXONÉRATION D'IMPOSITION DES BÉNÉFICES DANS LES ZONES FRANCHES URBAINES

Comme l'indique le graphique ci-avant, les exonérations d'imposition des bénéfices dans les ZFU se sont élevées à **100 millions d'euros** en 2003.

Ce régime d'exonération résulte de l'article 44 *octies* du code général des impôts.

#### 1. Présentation du dispositif

Les contribuables qui exercent ou créent des activités dans une ZFU :

- avant le 31 décembre 2001 dans les 44 premières ZFU ;
- entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2008 inclus dans les 41 nouvelles ZFU ;

sont exonérés d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices provenant des activités implantées dans la zone pendant 5 ans.

La sortie du dispositif se fait « en sifflet » :

- selon le droit commun, elle se fait au cours des trois années suivantes, avec des bases prises en compte à hauteur de respectivement 40 %, 60 % ou 80 % ;

- pour les entreprises de moins de cinq salariés, la sortie en « sifflet » se fait en 9 ans, avec des bases prises en compte à hauteur de respectivement 40 % les cinq années suivantes, 60 % les sixième et septième années suivantes, et 80 % les huitième et neuvième années suivantes.

Le bénéfice de l'exonération est réservé aux contribuables exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale, ainsi qu'aux contribuables exerçant une activité professionnelle non commerciale.

## **2. Un régime moins favorable dans le cas des 41 nouvelles ZFU**

Dans le cas des 41 **nouvelles ZFU**, pour bénéficier de l'exonération, l'entreprise doit en outre répondre cumulativement à des **conditions complémentaires**.

Cela vient du fait que la Commission européenne a estimé que la part de la population habitant en ZFU devenait trop importante pour permettre le respect du droit communautaire de la concurrence, sans l'imposition d'exigences complémentaires. Ces dispositions résultent de l'article 53 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003. Elles sont donc postérieures à l'adoption de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2003. Cela vient du fait que, comme notre collègue Eric Doligé l'a souligné dans son rapport pour avis relatif au projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, **ce dernier a été présenté au Parlement avant que la Commission européenne ait donné son accord.**

### *a) Le respect de la règle communautaire de minimis*

Tout d'abord, l'exonération doit être conforme à la règle communautaire **de minimis**<sup>1</sup>.

Cette règle fixe à **100.000 euros** par entreprise, sur trois ans, le **montant total des aides** qui peuvent être accordées librement par les Etats, en-dehors d'un système approuvé par la Commission européenne.

---

<sup>1</sup> Règlement de la Commission n° 69/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis.

Ainsi, l'article 44 *octies* précité du code général des impôts prévoit que pour les contribuables qui exercent ou qui créent des activités avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'exonération s'applique dans les limites prévues par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*<sup>1</sup>.

*b) Autres dispositions destinées à permettre le respect des règles communautaires de concurrence*

Pour être éligible à l'exonération d'impôt sur les sociétés dans les nouvelles ZFU, une entreprise doit en outre répondre **cumulativement** aux trois conditions ci-après.

Tout d'abord, **elle doit être une PME, au sens du droit communautaire**<sup>2</sup>. Ainsi, elle doit employer moins de 50 salariés et, soit avoir réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 7 millions d'euros au cours de l'exercice, soit avoir un total de bilan inférieur à 5 millions d'euros, ces seuils étant portés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 à 10 millions d'euros dans chaque cas.

Ensuite, elle doit répondre à des critères **d'indépendance**. Son capital ou ses droits de vote ne doivent pas être détenus, directement ou indirectement, à hauteur de 25 % ou plus par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises qui ne sont pas des PME au sens du droit communautaire.

Enfin, **certains secteurs** ne peuvent pas bénéficier de l'exonération : la sidérurgie, la construction navale, fabrication de fibres textiles synthétiques, la construction automobile et le secteur des transports routiers de marchandises.

## **II. L'EXTENSION DU DISPOSITIF D'ACCORD TACITE CONCERNANT L'ALLÈGEMENT DE L'IMPÔT SUR LE BÉNÉFICIAIRE POUR LES ENTREPRISES SITUÉES EN ZONE FRANCHE URBAINE**

Le présent article propose d'**étendre aux demandes relatives à l'allègement d'impôt sur le bénéfice des entreprises situées en ZFU le dispositif d'accord tacite prévu à l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales (LPF), en application duquel l'administration fiscale ne peut pas**

---

<sup>1</sup> Règlement de la Commission n° 69/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*.

<sup>2</sup> Annexe I du règlement (CE) N° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises.

**procéder à des rectifications fiscales lorsqu'elle a été préalablement interrogée par le redevable sur la conformité de sa situation :**

*« Il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration. »*

*« Lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportée à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente ».*

Le champ d'application de cette disposition, de nature à assurer la sécurité juridique des contribuables, est établi à l'article L. 80 B du LPF. En application des dispositions du 2° de l'article L. 80 B, la garantie prévue à l'article L. 80 A est applicable **lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de trois mois à un redevable de bonne foi, pour bénéficier d'un certain nombre de dispositions fiscales limitativement énumérées au b du 2° de l'article L. 80 B.**

Le présent article vise à **inclure dans le champ du dispositif d'accord tacite, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, les demandes concernant l'allègement de l'impôt sur le bénéfice pour les entreprises situées en ZFU visées à l'article 44 octies du CGI.**

**L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.**

**Votre rapporteur général est pleinement favorable à la nouvelle garantie ainsi accordée aux entreprises afin d'encourager l'installation dans les ZFU, compte tenu de la complexité des règles fiscales applicables et d'une demande légitime de plus grande sécurité juridique.**

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

*ARTICLE 21 bis (nouveau)*

**Réforme de la taxe pour le développement de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics**

**Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing, réforme le recouvrement de la taxe pour le développement de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics.**

**I. LA TAXE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LE BÂTIMENT ET LES TRAVAUX PUBLICS**

L'article 1609 *quinquies* du code général des impôts (CGI), créé par l'article 53 de la loi n° 2002-1076 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002, a créé une **taxe pour le développement de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics**, en remplacement de l'ancienne taxe parafiscale destinée au même objet.

Cette taxe est **affectée au Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP)**. Elle est destinée à concourir au développement de la formation professionnelle initiale, notamment de l'apprentissage, et de la formation professionnelle continue dans les métiers du bâtiment et des travaux publics. Elle contribue à l'information sur ces métiers, au financement des investissements et du fonctionnement des établissements d'enseignement professionnel et des centres de formation d'apprentis, ainsi qu'à la formation des personnels enseignants et à l'acquisition du matériel technique et pédagogique.

La taxe est assise sur les salaires. Son taux est variable selon l'effectif de l'entreprise et son secteur de métier (bâtiment ou travaux publics).

**Cette taxe est actuellement recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires.** Le recouvrement est ainsi effectué directement par les services des impôts auprès des entreprises du BTP. Celles-ci doivent adresser au centre des impôts dont elles dépendent, le paiement de la taxe en même temps que la taxe sur la valeur ajoutée dont elles sont redevables.

Or, ce mode de recouvrement s'est révélé inefficace. Seules les entreprises soumises à la taxe sur la valeur ajoutée ont été amenées, en pratique, à s'acquitter de la taxe, alors que cette dernière n'est pas assise sur le chiffre d'affaires, mais sur la masse salariale.

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

Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale est issu d'un **amendement de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing, qui a reçu l'avis « très favorable » du gouvernement**, le ministre délégué ayant, lors de la discussion, qualifié l'idée de « *proprement géniale* ».

**Ce dispositif est motivé par une diminution de 12 % du produit de la taxe précitée en 2004.** Selon l'auteur de l'amendement :

*« Il apparaît que cette situation est extrêmement préoccupante et risque de mettre en péril la formation de près de 70.000 jeunes actuellement accueillis dans les centres de formation d'apprentis du bâtiment et des travaux publics gérés par le CCCA-BTP, alors que l'apprentissage constitue l'une des priorités du gouvernement telle qu'elle est énoncée dans la loi de programmation de cohésion sociale, actuellement en débat au Parlement<sup>1</sup> ».*

**Il s'agit d'abroger l'article 1609 quinquies du CGI et d'instaurer un dispositif équivalent dans le code du travail.** La taxe ne sera donc plus recouvrée par le Trésor public. Elle sera recouvrée par la caisse BTP Prévoyance, relevant de l'article L. 931-1 du code de la sécurité sociale. Le produit de la taxe sera ensuite versé mensuellement au CCCA-BTP, déduction faite d'un prélèvement de 0,6 % hors taxes, représentant les frais exposés par BTP Prévoyance pour procéder au recouvrement. BTP Prévoyance est, en outre, chargée de mettre en œuvre toute action pré-contentieuse ou contentieuse à l'encontre des entreprises redevables défaillantes.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**La taxe pour le développement de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics a rapporté 49 millions d'euros en 2003 ; la prévision de recettes pour 2004 s'élève à 43 millions d'euros, soit une diminution de 12 %.**

---

<sup>1</sup>Objet de l'amendement n° 215, présenté par notre collègue député Louis Giscard d'Estaing dont est issu le présent dispositif.

**Or, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, cette diminution est entièrement due à l'inefficience du système de recouvrement, conjoint à celui de la taxe à la valeur ajoutée. Le présent dispositif est en mesure de permettre un recouvrement plus efficace et d'assurer ainsi la stabilité des ressources affectées à la formation professionnelle dans le secteur du bâtiment et des travaux publics ; c'est pourquoi votre commission y est favorable.**

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



## ARTICLE 22

### **Instauration d'un contrôle fiscal à la demande et d'une procédure de régularisation en cours de contrôle**

**Commentaire :** le présent article a pour objet de mettre en place une procédure permettant aux entreprises petites et moyennes de demander à l'administration d'intervenir pour les aider à satisfaire leurs obligations fiscales. Il est en outre proposé d'étendre la procédure permettant aux entreprises de régulariser leur situation en cas de contrôle fiscal.

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

A l'issue d'une vérification de comptabilité, l'actuel article L. 62 du livre des procédures fiscales (LPF) établit une procédure de règlement particulier des litiges, réservée aux contribuables de bonne foi et sous réserve que leur chiffre d'affaires ne dépasse pas un certain seuil.

Les dispositions de l'article 62 du LPF permettent de réparer les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances constatées, moyennant le paiement, outre les « *suppléments de droits simples* », d'une somme égale au taux de l'intérêt de retard, fixé à 9 % par an pour compenser la perte de trésorerie subie par l'Etat<sup>1</sup> :

*« A l'issue d'une vérification de comptabilité et pour l'ensemble des impôts sur lesquels porte cette vérification, les contribuables dont le chiffre d'affaires de l'un quelconque des exercices soumis à vérification, ajusté, s'il y a lieu, à une période de douze mois, ne dépasse pas les limites prévues au paragraphe I de l'article 302 septies A du code général des impôts<sup>2</sup>, peuvent, à condition de présenter une demande en ce sens avant toute proposition de rectification, réparer, moyennant le paiement de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 du même code, les erreurs ou inexactitudes, omissions ou insuffisances constatées.*

---

<sup>1</sup> L'intérêt de retard et la détermination de son taux sont définis par l'article 1727 du code général des impôts : « le défaut ou l'insuffisance dans le paiement ou le versement tardif de l'un des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes établis ou recouvrés par la direction générale des impôts donnent lieu au versement d'un intérêt de retard qui est dû indépendamment de toutes sanctions. Le taux de l'intérêt de retard est fixé à 0,75 % par mois et s'applique sur le montant des sommes mises à la charge du contribuable ou dont le versement a été différé ».

<sup>2</sup> Le I de l'article 302 septies A du code général des impôts dispose : « Il est institué par décret en Conseil d'Etat un régime simplifié de liquidation des taxes sur le chiffre d'affaires dues par les personnes dont le chiffre d'affaires n'excède pas 763.000 euros, s'il s'agit d'entreprises dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement, ou 230.000 euros, s'il s'agit d'autres entreprises. Ces limites s'apprécient en faisant abstraction de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes assimilées ».

*« Cette procédure de règlement particulière ne peut être appliquée que si :*

*« 1° Aucune infraction exclusive de la bonne foi n'a été relevée au cours de la vérification ;*

*« 2° A l'appui de leur demande, les contribuables déposent des déclarations complémentaires ;*

*« 3° Les intéressés s'engagent à verser, dans le délai de deux mois suivant la date du dépôt de ces déclarations et selon les modalités fixées par décret les suppléments de droits simples et les intérêts de retard calculés d'après le taux prévu à l'article 1727 précité.*

*« Si le versement n'est pas effectué dans le délai prévu, les droits simples ainsi que les pénalités prévues à l'article 1729 du code général des impôts sont perçus selon les règles de recouvrement propres à chaque catégorie d'impôts ».*

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le dispositif envisagé au présent article propose, d'une part, d'instaurer une procédure de contrôle fiscal à la demande des contribuables, et d'autre part de modifier le régime de la procédure de régularisation en cas de contrôle.

Le **II** du présent article précise les dates d'entrée en vigueur de ce nouveau régime :

- pour les **demandes** de procédures de contrôle fiscal **effectuées** sur l'initiative du contribuable, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005** ;

- s'agissant de la procédure de contrôle en cas de vérification de comptabilité, pour les **contrôles engagés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005**.

### **A. L'INSTAURATION D'UN CONTRÔLE FISCAL À LA DEMANDE DES ENTREPRISES**

Le 1° du **I** du présent article propose de **mettre en place une procédure permettant aux entreprises petites et moyennes de s'assurer du respect de leurs obligations fiscales**. Ces nouvelles dispositions seraient codifiées à un nouvel article L. 13 C du LPF.

## 1. Le champ d'application

Les **entreprises concernées** sont définies par un **double critère de domaine d'activité et de chiffre d'affaires** ; il s'agit des « *contribuables* » :

- « *dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,5 million euros, s'il s'agit d'entreprises dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement* »<sup>1</sup>,

- ou dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à « **450.000 euros**, *s'il s'agit d'autres entreprises* », relevant par conséquent d'autres domaines d'activité que ceux précédemment mentionnés.

La rédaction proposée est calquée sur celle définissant le régime simplifié des taxes sur le chiffre d'affaires à l'article 302 *septies* A du code général des impôts (CGI), en retenant toutefois des seuils deux fois plus élevés que ceux fixés pour le régime d'imposition des taxes sur le chiffre d'affaires. La majorité des entreprises françaises satisfont ces critères de taille et d'activité.

## 2. La procédure envisagée

Les entreprises mentionnées ci-dessus ont la **faculté de procéder à un contrôle fiscal à leur demande** : elles « *peuvent, y compris pour la période ou l'exercice en cours, demander à l'administration, sur certains points précisés dans leur demande, de contrôler les opérations réalisées* ». La demande peut ainsi porter non seulement sur un exercice clos, mais également sur l'exercice en cours, ce qui représente une garantie supplémentaire pour le contribuable souhaitant disposer, le plus tôt possible, des informations nécessaires au respect de ses obligations fiscales.

La **demande** porte « *sur certains points précisés* » par le contribuable : elle doit donc être **ciblée**.

L'administration est libre de donner suite ou non à cette demande. En cas d'accord de l'administration, **le contribuable est informé des résultats** du contrôle – la position adoptée par l'administration fiscale sur chacun des points contrôlés pouvant ensuite lui être opposable – et **la situation du contribuable peut, le cas échéant, faire l'objet d'une régularisation**, dans le cadre de la procédure de régularisation spontanée proposée par le 2° du I du présent article pour l'article L. 62 du LPF (cf. *infra*) :

---

<sup>1</sup> Cette formulation, familière aux professionnels puisqu'elle reprend celle utilisée à l'article 302 *septies* A du CGI pour le régime simplifié des taxes sur le chiffre d'affaires, vise la fourniture de prestations afférentes au logis, à l'exclusion notamment des opérations d'achat et de vente d'immeubles.

*« Lorsque l'administration a donné suite à cette demande, elle informe le contribuable des résultats de ce contrôle sur chacun de ces points. Les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances constatées sur ces points dans les déclarations souscrites peuvent être régularisées par le contribuable dans les conditions prévues à l'article L. 62. A défaut, elles font l'objet d'une procédure de rectification ».*

Aux termes de l'article 55 du LPF, la procédure de rectification, contradictoire, est engagée *« lorsque l'administration des impôts constate une insuffisance, une inexactitude, une omission ou une dissimulation dans les éléments servant de base au calcul des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes quelconques dues en vertu du code général des impôts ».*

L'article L. 13 C du LPF proposé par le 1° du I du présent article précise enfin que *« les opérations réalisées lors de ce contrôle ne constituent pas une vérification de comptabilité au sens de l'article L. 13 »* du LPF<sup>1</sup>.

Votre rapporteur général rappelle que les opérations de vérification de comptabilité s'inscrivent dans le cadre des procédures de contrôle de l'administration fiscale, conduites à l'initiative de cette dernière.

## **B. LES NOUVELLES MODALITÉS DE LA PROCÉDURE DE RÉGULARISATION**

Le 2° du I du présent article **aménage la procédure de régularisation** applicable, **définie à l'article L. 62 du LPF**, en proposant une nouvelle rédaction de cet article du livre des procédures fiscales.

**Le champ de la procédure de régularisation est largement étendu :**

- il est proposé que celle-ci puisse **intervenir « au cours d'une vérification de comptabilité »**, **et non plus à l'issue de cette opération**, après qu'une proposition de rectification l'eut clôturée ; en conséquence, cette procédure est qualifiée de *« régularisation spontanée »*, dont le contribuable *« fait la demande avant toute proposition de rectification »* ;

- **toutes les entreprises** pourraient bénéficier de ce dispositif, et non plus seulement celles relevant du régime simplifié de liquidation des taxes sur le chiffre d'affaires.

Comme dans le droit existant, la procédure ne peut pas bénéficier aux contribuables de mauvaise foi, pour lesquels des pénalités s'appliquent.

---

<sup>1</sup> *Le premier alinéa de l'article L. 13 du LPF dispose que « les agents de l'administration des impôts vérifient sur place, en suivant les règles prévues par le présent livre, la comptabilité des contribuables astreints à tenir et à présenter des documents comptables ».*

En outre, il est proposé que les rappels régularisés soient assortis d'un **intérêt de retard réduit de 50 % (soit 4,5 % par an)**, alors que l'intérêt est actuellement calculé au taux plein de 9 % par an.

Par ailleurs, il est désormais fixé à l'article L. 62 un délai de 30 jours pour que le contribuable dépose une déclaration complémentaire. Celui-ci doit *« acquitte[r] l'intégralité des suppléments de droits simples et des intérêts de retard au moment du dépôt de la déclaration, ou à la date limite de paiement portée sur l'avis d'imposition en cas de mise en recouvrement par voie de rôle »*. Ces modalités transposent les dispositions actuellement applicables au nouveau régime de régularisation spontanée.

**L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.**

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

**Votre rapporteur général est favorable aux procédures prévues par le présent article, afin de permettre aux entreprises petites et moyennes de régulariser leur situation fiscale.** Il est effectivement souhaitable de cibler ces dispositifs sur les entreprises qui, en raison de leur taille, ne disposent pas nécessairement de l'ensemble des ressources internes pour apprécier la conformité de leur situation aux obligations fiscales qui leur incombent. En outre, les contrôles à la demande du contribuable doivent être relativement simples et rapides, ce qui serait plus difficilement le cas pour des entreprises de plus grande taille.

Il s'agit d'une **procédure équilibrée au regard des droits des contribuables et du respect obligatoire des obligations fiscales** : l'administration fiscale est libre de donner suite ou non à une demande de contrôle ; la procédure de régularisation ne s'applique pas aux contribuables de mauvaise foi ; elle peut s'appliquer moyennant le paiement des suppléments de droits simples et de la moitié des sommes dues au titre de l'intérêt de retard.

A cet égard,  **votre rapporteur général se félicite que le paiement de l'intérêt de retard ne s'élève alors qu'à 4,5 % par an, soit un niveau proche de celui du taux d'intérêt légal** dont bénéficie le contribuable lorsqu'une somme lui est due par le Trésor public. Cette disposition contribue à harmoniser le coût de trésorerie en cas de créances entre les contribuables et le Trésor public, tout en laissant entière la question du taux de l'intérêt de retard qui n'a pas suivi l'évolution des taux des bons du Trésor à taux fixe<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Le taux de l'intérêt de retard a été fixé par la loi à 9 % en 1987, alors que le taux de l'intérêt légal a diminué de 9,50 % à cette date à 3,29 % en 2003.*

Il s'agit ici d'un premier pas dans le sens d'une réforme que votre rapporteur général appelle de ses vœux depuis de nombreuses années.

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

## ARTICLE 23

### **Extension du champ de compétence des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires et aménagement des modalités de saisine**

**Commentaire : le présent article vise à étendre le champ de compétence des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires à des sujets nouveaux, ainsi qu'à reconnaître la possibilité d'examiner les questions de fait lorsqu'elles concourent à la qualification juridique des faits. Il est par ailleurs proposé des aménagements des modalités de saisine relatives à la compétence territoriale de ces commissions.**

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

Les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDIDTCA) interviennent dans l'hypothèse de litiges **à un stade préjurisdictionnel** dans certains cas de **redressements fiscaux** après un contrôle fiscal externe, conformément aux dispositions de l'article L. 59 du livre des procédures fiscales (LPF)<sup>1</sup>.

En 2003, 5.100 dossiers ont été traités par les CDIDTCA, représentant 10 % de l'ensemble des contrôles fiscaux concernés. Bien que l'administration ne soit pas tenue de suivre l'avis de la CDIDTCA, elle procède en ce sens dans 95 % des cas.

Le conseil des impôts a souligné l'originalité de ces commissions, **formées paritairement** de représentants de l'administration et des contribuables et présidées par un membre du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, dans son rapport pour l'année 2002 :

*« Elles sont les seules aujourd'hui à associer magistrats, représentants de l'administration et représentants des contribuables »<sup>2</sup>.*

La **compétence** des CDIDTCA est **limitée aux questions de fait** (par exemple, l'évaluation de valeurs et de montants, l'importance d'une provision ou le caractère probant d'une comptabilité), ainsi que l'a précisé le Conseil d'Etat, concernant des matières limitativement énumérées à l'article L. 59 A du LPF :

---

<sup>1</sup> L'article 59 du LPF dispose que « l'administration, si le contribuable le demande, soumet le litige à l'avis soit de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires prévue à l'article 1651 du code général des impôts, soit de la commission départementale de conciliation prévue à l'article 667 du même code ».

<sup>2</sup> Conseil des impôts, rapport d'activité 2002, p. 231.

« La commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires intervient :

« 1° Lorsque le désaccord porte soit sur le **montant du bénéfice industriel et commercial, du bénéfice non commercial, du bénéfice agricole ou du chiffre d'affaires, déterminé selon un mode réel d'imposition, soit sur la valeur vénale des immeubles, des fonds de commerce, des parts d'intérêts, des actions ou des parts de sociétés immobilières servant de base à la taxe sur la valeur ajoutée, en application de l'article 257 (6° et 7°-1) du code général des impôts ;**

« 2° Lorsqu'il s'agit de différends portant sur l'application du 1° du 1 de l'article 39 et d de l'article 111 du code général des impôts relatifs aux rémunérations non déductibles pour la **détermination du bénéfice des entreprises industrielles ou commerciales, ou du 5 de l'article 39 du même code relatif aux dépenses que ces mêmes entreprises doivent mentionner sur le relevé prévu à l'article 54 quater du code précité** ».

S'agissant de la **compétence territoriale**, la CDIDTCA compétente est en principe celle du département où se trouve le lieu d'imposition. Le deuxième alinéa de l'article 1651 F du code général des impôts (CGI) prévoit toutefois une possibilité de **délocaliser** les procédures, en cas d'intervention de la CDIDTCA pour des impositions d'office, afin notamment d'éviter que ne siègent dans la CDIDTCA des personnes ayant des liens personnels avec le contribuable concerné :

« **Pour des motifs tirés de la protection de sa vie privée, le contribuable peut demander la saisine de la commission d'un autre département.** Ce département est choisi par le président du tribunal administratif dans le ressort de ce tribunal ou, s'il s'agit d'un département d'outre-mer, par le président de la cour administrative d'appel de Paris dans le ressort de cette cour ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans la continuité des préconisations formulées tant par le conseil des impôts que par notre collègue député Jean-Yves Cousin dans son rapport d'information de septembre 2003 sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables<sup>1</sup>, le présent article vise à **étendre les compétences des CDIDTCA** et à **aménager la procédure applicable**.

Le **III** du présent article précise que les **dispositions** prévues au présent article « **sont applicables aux propositions de rectification adressées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005** », et non à l'ensemble des litiges en cours à cette date, ce qui permet d'éviter tout effet rétroactif.

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n° 1064, XII<sup>ème</sup> législature.



Le **I** du présent article étend la compétence des CDIDTCA, en procédant à une nouvelle rédaction de l'article L. 59-A du LPF.

D'une part, dans le I de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 59-A du LPF, il est envisagé, outre des aménagements rédactionnels<sup>1</sup>, d'étendre le champ de compétence de la CDIDTCA à des sujets nouveaux. Il est envisagé, au 2° du I de l'article L. 59 A du LPF, que les CDIDTCA deviennent également compétentes *« sur les conditions d'application des régimes d'exonération ou d'allègements fiscaux en faveur des entreprises nouvelles, à l'exception de la qualification des dépenses de recherche mentionnées au II de l'article 244 quater B du code général des impôts<sup>2</sup> »*.

D'autre part, au II de l'article L. 59 A du LPF également proposé par le I du présent article, il est reconnu la possibilité pour les CDIDTCA **d'examiner les questions de fait qui concourent à la qualification juridique des opérations**, en énumérant ensuite **certaines matières où la CDIDTCA se voit reconnaître explicitement un pouvoir de qualification juridique des faits** :

*« (...) la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires peut, sans trancher une question de droit, se prononcer sur les faits susceptibles d'être pris en compte pour l'examen de cette question de droit.*

*« Par dérogation aux dispositions du précédent alinéa, la commission peut se prononcer sur le caractère anormal d'un acte de gestion, sur le principe et le montant des amortissements et des provisions ainsi que sur le caractère de charges déductibles des travaux immobiliers ».*

Le **II** du présent article opère diverses modifications du CGI. Le 1° du II du présent article procède à une coordination rédactionnelle et le 2° du II supprime le second alinéa de l'article 1651 F, dont les dispositions sont reprises et étendues à l'article 1651 G du CGI que propose de créer le 3° du II du présent article.

L'article 1651 G du CGI **clarifie et étend les possibilités de délocaliser les procédures**.

---

<sup>1</sup> Il est ainsi référence non plus au « bénéfice » mais au « résultat » (lequel peut être positif ou négatif) industriel et commercial, non commercial, agricole ou du chiffre d'affaires déterminé selon le mode réel d'imposition.

<sup>2</sup> La qualification des dépenses de recherche ainsi effectuées dans le cadre du **crédit impôt-recherche**, visé par l'article 244 quater B du CGI, relève d'un **dispositif spécifique** défini à l'article L. 45 B du LPF : « La réalité de l'affectation à la recherche des dépenses prises en compte pour la détermination du crédit d'impôt défini à l'article 244 quater B du code général des impôts peut, sans préjudice des pouvoirs de contrôle de l'administration des impôts qui demeure seule compétente pour l'application des procédures de rectification, être vérifiée par les agents du ministère chargé de la recherche et de la technologie ».

Le premier alinéa de l'article 1651 G du CGI reprend, en l'aménageant<sup>1</sup>, la possibilité d'opérer une délocalisation à la demande du contribuable.

Les deuxième et troisième alinéas proposés à l'article 1651 G du CGI visent, en vue de faciliter le règlement global du litige, à **simplifier les conditions de saisine de la CDIDTCA en cas de dossiers connexes**, en prévoyant, d'une part, la possibilité de saisir la CDIDTCA compétente pour la société mère dans le cas du contrôle de sociétés appartenant à un groupe et, d'autre part, celle de saisir la CDIDTCA compétente pour l'entreprise opérant des versements dans le cas d'un contrôle qui porte sur la fraction des rémunérations non déductibles du bénéfice net imposable, en application des dispositions du 1° du I de l'article 39 du CGI<sup>2</sup> :

*« Lorsque des rehaussements fondés sur les mêmes motifs sont notifiés à des sociétés membres d'un groupe au sens de l'article 223 A, les contribuables peuvent demander la saisine de la commission départementale compétente pour la société mère.*

*« Les contribuables dont les bases d'imposition ont été rehaussées en vertu du d de l'article 111<sup>3</sup> peuvent demander la saisine de la commission départementale compétente pour l'entreprise versante ».*

**L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.**

---

<sup>1</sup> D'une part, il est précisé que cette demande peut intervenir « pour des motifs de confidentialité », et non plus « pour des motifs tirés de la protection de la vie privée », ce qui vise à **permettre aux entreprises de bénéficier de ces dispositions**. D'autre part, pour le choix du département où est délocalisée la procédure, lequel incombe toujours au président du tribunal administratif, il est prévu que, « lorsque le ressort du tribunal administratif (TA) ne comprend qu'un seul département », ce choix relève du « président de la cour administrative d'appel territorialement compétente dans le ressort de cette cour ». Dans le droit existant, cette procédure n'existe que « dans les départements d'outre-mer » où le ressort du TA ne comprend qu'un seul département. Cette modification rédactionnelle a aussi pour effet de prendre en compte le fait que, désormais, le ressort du TA de Paris ne comprend que le département de Paris et qu'il convient de permettre à un contribuable de Paris de pouvoir saisir la CDIDTCA d'un autre département.

<sup>2</sup> Les dispositions du I de l'article 39 du CGI sont les suivantes : « Toutefois les rémunérations ne sont admises en déduction des résultats que dans la mesure où elles correspondent à un travail effectif et ne sont pas excessives eu égard à l'importance du service rendu. Cette disposition s'applique à toutes les rémunérations directes ou indirectes, y compris les indemnités, allocations, avantages en nature et remboursements de frais ».

<sup>3</sup> Le d de l'article 111 du CGI fait référence à « la fraction des rémunérations qui n'est pas déductible » en application du 1° du I de l'article 39 du CGI, cité ci-dessus.

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

**Votre rapporteur général se félicite que soit confortée la mission des CDIDTCA dans leur rôle préjuridictionnel de conciliation entre les contribuables et l'administration fiscale, en cas de redressements fiscaux.** Les CDIDTCA apportent des garanties essentielles pour les droits des contribuables.

La réforme proposée s'inscrit dans le cadre du respect des **engagements pris devant le Sénat** par M. Alain Lambert, alors ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, **lors de l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances initiale pour 2004.**

A l'occasion de l'examen d'un amendement de notre collègue Denis Badré et des membres du groupe de l'Union centriste au projet de loi de finances pour 2004, tendant à étendre aux **questions de droit** la compétence des CDIDTCA, M. Alain Lambert s'était engagé, au nom du gouvernement, à effectuer des propositions de réforme d'ici la fin de l'année 2004<sup>1</sup> :

*« Cela étant, dans la pratique, ces commissions sont conduites à porter une appréciation sur des questions qui se trouvent au croisement du droit et de l'appréciation des faits ; il est bien évident que l'administration en tient compte.*

*« Le Gouvernement est, par ailleurs, pleinement conscient de la nécessité de renforcer l'efficacité de ces commissions pour améliorer les garanties au bénéfice du contribuable.*

*« Je suis en mesure de prendre devant vous l'engagement d'aboutir, au cours de l'année à venir, à des avancées concrètes dans ce domaine, se situant dans le droit-fil des propositions figurant dans le rapport du député Jean-Yves Cousin ».*

Si l'extension de la compétence aux CDIDTCA aux questions de droit se heurte au fait que les CDIDTCA ne sont pas composées de magistrats professionnels, **l'élargissement du champ de compétence à d'autres questions de fait, y compris si celles-ci concourent à la qualification juridique des opérations, représente un progrès notable et attendu.**

S'agissant des questions de fait et de leur qualification juridique, votre rapporteur général ajoute qu'il s'agit d'une extension logique de la compétence des CDIDTCA au regard de leurs méthodes actuelles de travail : en pratique, les commissions n'hésitent déjà pas à se prononcer lorsque les questions de fait et de droit sont imbriquées, par exemple dans le cas d'un acte anormal de gestion qui est ainsi qualifié juridiquement par les commissions.

---

<sup>1</sup> *Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 25 novembre 2003.*

Les actes anormaux de gestion figurent désormais explicitement parmi les sujets sur lesquels les CDIDTCA peuvent se prononcer.

A cet égard, il convient de rappeler que le juge n'est pas lié par la position adoptée par la CDIDTCA lorsque celle-ci a été amenée à se prononcer sur une question impliquant la qualification juridique des faits, telle que la notion d'acte anormal de gestion, et il ne saurait donc y avoir engagement de la responsabilité de l'Etat dans l'hypothèse où la position du juge ne serait pas celle de la CDIDTCA. Toutefois, la position adoptée par la CDIDTCA a pour effet de déterminer quelle partie doit apporter la charge de la preuve.

Votre rapporteur général se félicite par ailleurs de l'extension de la délocalisation des procédures.

Il reste toutefois attentif sur la nécessité d'éviter les risques d'engorgement des commissions départementales, suite à cette extension de leurs compétences, alors que dans certains départements les délais d'attente atteignent six mois.

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

## ARTICLE 24

### **Maintien des dates de paiement de l'impôt sur les sociétés et de la contribution sur les revenus locatifs malgré le transfert de leur recouvrement à la direction générale des impôts**

**Commentaire : le présent article vise à garantir aux entreprises que le transfert à la direction générale des impôts du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la contribution sur les revenus locatifs sera sans incidence sur les dates limites de paiement de ces impôts, et donc sur les dates de majoration pour paiement tardif.**

#### **I. LE CONTEXTE DU PRÉSENT ARTICLE**

Dans le cadre de la mise en place de **l'interlocuteur fiscal unique** (IFU) pour les entreprises, l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) et l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003) ont donné une base légale au **transfert à la direction générale des impôts (DGI) du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et des taxes assimilées** (c'est à dire de l'imposition forfaitaire annuelle, des contributions sur l'impôt sur les sociétés (IS) et de la contribution sur les revenus locatifs pour les personnes morales) à compter d'une date qui devait être fixée par décret dans un souci de pragmatisme. Le décret n° 2004-469 du 25 mai 2004 a fixé cette date **au 1<sup>er</sup> novembre 2004**.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de modifier l'article 1668 du code général des impôts (relatif aux conditions de paiement de l'IS et des taxes recouvrées dans les mêmes conditions que l'IS) et l'article 234 *terdecies* du code général des impôts (relatif à la contribution sur les revenus locatifs pour les personnes morales), afin de garantir aux contribuables que le transfert précité soit sans incidence sur les dates limite de paiement de ces impôts.

Concrètement, le présent article propose par exemple de préciser que le complément d'IS au titre de l'année n dû l'année n+1 (après que des acomptes aient été acquittés en année n) doit être acquitté non pas le jour même de la déclaration, mais « *au plus tard le 15 du quatrième mois qui suit la clôture de l'exercice ou si aucun exercice n'est clos en cours*

*d'année, le 15 mai de l'année suivante* », ce qui correspond au délai de paiement qui était, en pratique, précédemment admis par les comptables de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Il convient de souligner que les dispositions relatives à la restitution aux contribuables des trop-perçus d'acomptes seraient également identiques au dispositif actuel, c'est à dire que cette restitution aurait lieu dans les trente jours de la date du dépôt du relevé de solde.

Au total, le présent article permettrait que le transfert à la DGI du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et des taxes assimilées soit **neutre pour la trésorerie des entreprises comme pour celle de l'Etat**.

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

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

Votre commission des finances se **félicite de la mise en place effective de l'interlocuteur fiscal unique** dans les délais annoncés le 7 octobre 2002 par M. Francis Mer, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

**Cette mesure traduit en effet un effort remarquable de modernisation et de simplification de l'impôt au service des contribuables** et, plus largement, de la compétitivité des entreprises françaises.

Cela étant, votre commission des finances regrette que le présent article, dont la nécessité était pourtant prévisible, n'ait pas été présenté par le gouvernement dans le cadre des projets de lois de finances rectificative pour 2002 ou pour 2003 afin de rassurer plus tôt les redevables concernés.

En outre, votre commission des finances continue de se demander si les conséquences de la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique ont bien été tirées pour les **évolutions** respectives des **effectifs** de la DGI et de la DGCP.

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

## ARTICLE 25

### **Extension du champ de compétence de la direction des grandes entreprises**

**Commentaire : le présent article vise à aménager les obligations de télédéclaration et de téléversement des impôts pour les entreprises relevant de la direction des grandes entreprises, à la suite de l'extension du champ de compétence de cette dernière résultant du décret n° 2004-245 du 18 mars 2004.**

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

Afin de permettre la mise en place de la **direction des grandes entreprises**, qui, grâce à des échanges d'information dématérialisés, gère désormais, depuis son unique implantation de Pantin, et avec des effectifs relativement réduits (259 personnes en 2004), les dossiers de près de **23.000 entreprises** (en 2003) autrefois répartis entre les 850 centres des impôts territoriaux et **représentant près de la moitié des recettes totales de l'impôt sur les sociétés**, les lois de finances rectificatives pour 2000 et pour 2001 ont **obligé** les contribuables relevant de plein droit ou sur option de cette nouvelle direction **à télédéclarer et à téléverser leurs impôts**.

Ces dispositions, codifiées aux articles 1649 *quater B quater* et 1681 *septies* du code général des impôts, ne pouvaient expressément renvoyer au champ de compétence de la DGE, car celui-ci est défini par décret ; or c'est la loi qui fixe les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. En conséquence, l'article 1649 *quater B quater* précité énumère précisément l'ensemble des entreprises relevant de ces obligations de télédéclaration du fait de leur rattachement à la DGE.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

M. Francis Mer, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait souhaité dès 2002 **étendre le nombre d'entreprises relevant de la DGE**, pour le porter à 35.000 dès 2005, ce qui supposait d'abaisser le seuil de compétence de la DGE, initialement fixé à 600 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Le décret n° 2004-245 du 18 mars 2004 a ainsi fixé ce seuil à 400 millions d'euros de chiffre d'affaires. Et le présent article propose de **transcrire cette évolution** dans l'article 1649 *quater B quater* précité, afin de lui donner une base légale effective. Par ailleurs, le présent article propose, outre diverses mesures de coordination et de cohérence en matière de télépaiement :

- de supprimer dans l'article 1649 *quater B quater* des références obsolètes aux dates du 31 décembre 2000 et du 31 décembre 2001 ;

- de réécrire le huitième alinéa du I de l'article 1649 *quater B quater* afin de préciser que la date de rattachement des entreprises à la DGE est le 1<sup>er</sup> février ;

- enfin, de compléter l'article 1649 *quater B quater* afin de préciser la situation des entreprises pouvant selon les années remplir ou non les critères requis de rattachement à la DGE. Afin d'éviter des discontinuités dans ce rattachement, la solution proposée consiste à prévoir que l'obligation de télédéclarer est maintenue jusqu'au 31 janvier de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle les conditions ont cessé d'être remplies à la clôture de l'exercice, et que, si les conditions se trouvent à nouveau remplies par cette entreprise au cours de cette période, l'obligation de télédéclarer s'applique à compter du début du premier exercice suivant.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification**.

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

Votre commission des finances se **félicite de la création et du développement de la direction des grandes entreprises, comme du succès croissant de la dématérialisation des déclarations et du paiement de l'impôt, ce qui est une réforme « gagnant-gagnant » pour les contribuables et pour l'administration fiscale.**

En outre, votre commission des finances se félicite de ce que la direction générale des impôts semble avoir tiré, au travers du présent article, les leçons des lois de finances rectificatives pour 2000, puis pour 2001, quand la DGI avait proposé des textes d'inspiration identiques dont la conformité à la Constitution était douteuse en ce qu'ils méconnaissaient la compétence exclusive du législateur pour fixer les modalités de recouvrement des impositions de toute nature en prévoyant des obligations de télédéclaration et de télépaiement pour des entreprises définies par décret.

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



## ARTICLE 26

### **Extension de l'obligation de déclaration des revenus de valeurs mobilières sur support informatique**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre l'obligation de déclaration des revenus de valeurs mobilières sur support informatique aux personnes ayant souscrit au moins 100 déclarations, contre 30.000 aujourd'hui.**

Les personnes qui assurent le paiement de revenus de capitaux mobiliers sont tenues de déclarer à l'administration fiscale, par nature de revenus, leur montant imposable et celui des avoirs fiscaux qui y sont rattachés, ainsi que l'identité des bénéficiaires de ces revenus. Une déclaration est souscrite pour chaque bénéficiaire (déclarations n° 2561 et 2561 *bis*).

Ces personnes sont pour l'essentiel des établissements de crédit, des comptables publics, des sociétés d'assurance sur la vie ou de capitalisation, des organismes auprès desquels sont ouverts des plans d'épargne en entreprise (PEE) ou des plans d'épargne en actions (PEA).

Lorsque ces organismes effectuent plus de 30.000 déclarations dans l'année<sup>1</sup>, ces informations sont transmises à la direction générale des impôts sur un support informatique, selon des normes techniques précises. Il est proposé d'abaisser ce seuil à 100 déclarations.

Au titre de l'imposition des revenus 2003, 226.941 personnes ont procédé à moins de 30.000 déclarations, mais, parmi celles-ci, 553 seulement avaient procédé à plus de 100 déclarations.

Dans la rédaction proposée par le gouvernement, la disposition devait être applicable aux déclarations souscrites à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour que les déclarants concernés puissent se familiariser avec la nouvelle procédure.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, visant à reporter la date d'application de cette disposition au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

---

<sup>1</sup> En 2003, 1.818 personnes accomplissaient cette formalité par voie informatique.

Votre rapporteur général juge que cette mesure, qui peut également constituer une simplification pour les personnes concernées, est de nature à susciter des gains de productivité à la direction générale des impôts. C'est par ce type de mesure, et en particulier l'automatisation de la transmission de données, que l'administration fiscale peut dégager des économies significatives de personnel.

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

## ARTICLE 27

### **Suppression de l'obligation de souscrire une déclaration provisoire de revenus l'année du transfert du domicile fiscale hors de France**

**Commentaire : le présent article a pour objet de supprimer la déclaration provisoire que doivent souscrire préalablement au transfert de leur domicile les personnes qui s'expatrient.**

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

Lorsqu'un contribuable transfère son domicile fiscal hors de France, celui-ci est assujéti à l'impôt sur le revenu jusqu'à la date de son départ à raison des revenus suivants :

- revenus visés au 1 de l'article 167 du code général des impôts (revenus dont le contribuable a bénéficié dans l'année jusqu'à son départ, bénéfices industriels et commerciaux de l'exercice en cours, revenus acquis antérieurement au départ mais non encore versés) ;

- revenus visés à l'article 167 bis du code général des impôts (plus-values latentes afférentes à des participations de plus de 25 %) ;

- revenus visés au 1 bis de l'article 167 du code général des impôts (plus-values en report d'imposition).

Le 2 de l'article 167 du code général des impôts prévoit **qu'une déclaration provisoire est produite dans les trente jours qui précèdent le transfert du domicile hors de France**. Celle-ci est soumise aux règles et sanctions prévues à l'égard des déclarations annuelles<sup>1</sup>. Elle peut être

---

<sup>1</sup> - la procédure de taxation d'office lorsqu'il y a retard ou défaut de production et que le contribuable n'a pas régularisé sa situation dans les 30 jours d'une première mise en demeure, lorsque le contribuable s'est abstenu de répondre dans un délai de 2 mois à une demande d'éclaircissement ou de justifications, étant précisé qu'en cas de réponse insuffisante, l'administration fiscale met en demeure le contribuable de lui fournir les compléments de réponse sollicités, et ce dans un délai de 30 jours ;

- l'intérêt de retard de 0,75% par mois en cas de retard, d'absence ou d'insuffisance de la déclaration ;

- les majorations en cas de retard : fixées à 10%, elles passent à 40% si aucune déclaration n'a été établie dans les 30 jours qui suivent une première mise en demeure et à 80% si la déclaration n'a pas été déposée dans un délai de 30 jours suivant une seconde mise en demeure ;

- les majorations en cas d'insuffisance si le contribuable est de mauvaise foi (40%) ou s'il s'agit d'agissements constitutifs de manoeuvres frauduleuses ou abus de droit (80%).

complétée, s'il y a lieu, jusqu'à l'expiration des deux premiers mois de l'année suivant celle du départ. A défaut de déclaration rectificative souscrite dans ce délai, la déclaration provisoire est considérée comme confirmée par l'intéressé.

Les impôts correspondant doivent être acquittés par le contribuable avant son départ.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Les trois types de revenus imposables visés par les articles 167 et 167 *bis* du code général des impôts donnent également lieu à déclaration dans la déclaration annuelle de revenus. L'année suivant le transfert de son domicile hors de France, le contribuable est en effet tenu de procéder à une déclaration définitive, en vue de régulariser la déclaration provisoire. Cette déclaration définitive tient notamment compte des changements de taux ou barèmes pour le calcul des impôts.

**En pratique, l'existence de deux déclarations, l'une provisoire et l'autre définitive conduit fréquemment à des doubles impositions en raison d'une absence de coordination entre services fiscaux : l'impôt provisoire est établi au centre des impôts du lieu où résidait le contribuable en France et payé à la trésorerie du lieu de résidence en France, tandis que l'impôt définitif est établi par le Centre des non-résidents et recouvré par la trésorerie des non-résidents.**

De plus, l'obligation de déclaration provisoire est mal connue, puisque sur 35.000 départs chaque année, seuls 3.600 donnent lieu à déclaration provisoire.

**En conséquence, le présent article propose, à des fins de simplification, de supprimer le régime de la déclaration provisoire pour les revenus visés au 1 de l'article 167 du code général des impôts.**

La rédaction originelle de cet article proposait également la suppression de la déclaration provisoire pour les revenus visés à l'article 167 bis du code général des impôts (plus-values latentes afférentes à des participations de plus de 25 %) et les revenus visés au 1 bis de l'article 167 du code général des impôts (plus-values en report d'imposition).

Le Sénat ayant supprimé la taxation de ces revenus en première lecture du projet de loi de finances pour 2005 (article 9 *quinquies*) et abrogé l'article 167 bis du code général des impôts et le 1 *bis* de l'article 167, avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale, sur proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, a supprimé par coordination les dispositions se rapportant à ces articles. Elles n'ont en effet plus lieu d'être.

Le présent article s'appliquera pour les transferts de domicile intervenant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

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

## ARTICLE 28

### **Reconduction de la dispense de production des reçus fiscaux relatifs aux dons et aux cotisations syndicales en cas de télédéclaration des revenus**

**Commentaire : le présent article tend à reconduire jusqu'à l'imposition des revenus de 2006 la dispense de production des reçus fiscaux relatifs aux dons et aux cotisations syndicales dans le cadre d'une souscription de la déclaration de revenu effectuée par télédéclaration.**

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

En application de l'article 6 de la loi de finances initiale pour 2002, **les contribuables qui transmettent la déclaration de leurs revenus par voie électronique sont dispensés de joindre à cette déclaration :**

- les reçus délivrés par les organisations syndicales pour **bénéficiaire de la réduction d'impôt accordée au titre des cotisations qui leur sont versées** prévue à l'article 199 *quater* C du code général des impôts (CGI) ;

- les reçus délivrés par les organismes bénéficiaires pour la **réduction d'impôt accordée au titre des dons faits par les particuliers** de l'article 200 du CGI ; il est cependant nécessaire « *que soient mentionnés sur [la déclaration faite par voie électronique] l'identité de chaque organisme bénéficiaire et le montant total des versements effectués au profit de chacun d'entre eux<sup>1</sup> au titre de l'année d'imposition des revenus* ».

**Ces dispenses étaient valables jusqu'à l'imposition des revenus de l'année 2003**, les contribuables étant soumis à une obligation de conservation des pièces justificatives.

#### **II. LE DROIT PROPOSÉ**

**Il est proposé de reconduire pour une période de trois ans, jusqu'à l'imposition des revenus de 2006**, le dispositif permettant de ne pas produire les reçus relatifs aux versements de dons aux œuvres et ceux délivrés en cas de versements aux organisations syndicales à l'appui de leurs déclarations.

---

<sup>1</sup> Toutefois, l'identité du bénéficiaire n'est pas mentionnée pour les dons destinés au financement d'une campagne électorale ou d'un parti politique lorsque ces dons sont d'un montant inférieur à 3.000 euros et pour les dons en faveur des associations culturelles et de bienfaisance autorisées à recevoir des dons ainsi que des établissements des cultes reconnus d'Alsace-Moselle.

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

**La commission des finances est particulièrement favorable aux mesures susceptibles d'encourager la déclaration de ses revenus par voie électronique**, dont la généralisation progressive constitue une **illustration exemplaire de la réforme de l'Etat**. En effet, il s'agit d'une opération « gagnant-gagnant » : elle permet d'une part à l'administration fiscale d'améliorer substantiellement sa productivité, et d'autre part aux contribuables de satisfaire plus facilement à leurs obligations déclaratives, tout en bénéficiant d'une réduction d'impôt en vertu d'une initiative du Sénat, introduite par l'article 36 de la loi de finances rectificative pour 2003.

L'évolution du nombre des télédéclarations est particulièrement encourageante puisqu'il est passé de 120.000 en 2002, à plus de 600.000 en 2003, et qu'il approche 1,3 million en 2004, ce qui représente toutefois moins de 20 % des Français disposant d'Internet, et moins de 4 % des déclarations. La marge de progression est donc encore très importante.

Malgré ces perspectives stimulantes, il convient de rester prudent, et votre rapporteur général approuve la décision prise par le gouvernement, figurant dans l'exposé des motifs du présent article, selon lequel *« une étude sur l'impact de ce dispositif sur le volume des sommes déclarées au titre des dons et des cotisations syndicales sera par ailleurs engagées en 2005 afin de déterminer si la mesure peut être sans risque pérennisée à compter de l'imposition des revenus de 2007 »*.

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

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

*ARTICLE 28 bis (nouveau)*

**Dispositions relatives à l'entreposage de céréales auprès d'un organisme collecteur agréé**

**Commentaire : le présent article vise à préciser le régime fiscal de l'entreposage, par un exploitant agricole soumis à un régime réel d'imposition, de céréales chez un organisme collecteur agréé.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

**Dans le droit existant, le régime fiscal de l'entreposage de céréales, par un exploitant agricole soumis au régime réel d'imposition auprès d'un organisme collecteur agréé, diffère suivant les conditions matérielles de stockage des céréales.**

En effet, selon que les conditions de stockage permettent ou non une identification des céréales au sein des installations de l'organisme collecteur, le transfert de propriété des céréales de l'exploitant vers l'organisme collecteur sera dénié ou avéré.

Le régime fiscal du dépôt de céréales par un producteur chez un organisme collecteur résulte, pour l'essentiel, du contenu d'une réponse, en date du 28 décembre 1998, du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à une question écrite de M. Dominique Bussereau, alors député, réponse selon laquelle *« les conséquences fiscales qui s'attachent [aux contrats de dépôt de céréales par un producteur chez une coopérative agricole céréalière] diffèrent selon que les céréales restent ou non identifiables au sein des installations du collecteur. Dans le premier cas, les céréales restent la propriété du producteur qui est libre soit de les commercialiser ultérieurement, soit de les reprendre pour les besoins de son exploitation. La mise en dépôt proprement dite n'emporte aucune conséquence fiscale, dans la mesure où les rapports contractuels établissent sans équivoque l'intention des parties. Dans le second cas, le contrat se traduit par un transfert de propriété dès lors qu'il porte sur une chose fongible qui se confond avec les récoltes des autres producteurs. Cette analyse est conforme à une doctrine traditionnelle du droit français selon laquelle l'action en revendication ne peut pas porter sur des choses fongibles, notamment parce que l'objet du droit de propriété doit revêtir un caractère déterminé. Dans cette situation, le transfert de propriété fait naître au profit du producteur une créance immédiatement acquise devant être rattachée au résultat de l'exercice de la mise en dépôt ».*



Ainsi, lorsque le stockage est séparé et permet une identification des céréales, ces dernières sont réputées demeurer la propriété de l'exploitant qui les entrepose ; la mise en dépôt n'entraîne dès lors pas de conséquence sur le plan fiscal. En revanche, si les conditions de stockage ne permettent pas d'individualiser les céréales au sein des silos et de les rattacher à la récolte de l'exploitant, le bien est réputé fongible et fait donc l'objet d'un transfert de propriété de l'exploitant à l'organisme collecteur. Le producteur dispose alors d'une créance acquise qui doit être rattachée au résultat de l'exercice du dépôt.

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, note dans son rapport sur le présent projet de loi de finances rectificative<sup>1</sup> que « *cette distinction pose de nombreux problèmes dans les cas d'entrepôt dans des silos collectifs dans la mesure où l'évaluation du profit ou de la perte est problématique et où l'exploitant peut être amené à devoir reprendre ces céréales (pour les besoins de son exploitation ou pour les revendre par d'autres biais)* ».

En effet, **le régime actuel des conditions de dépôt des céréales auprès d'un organisme collecteur agréé aboutit à une situation d'impasse juridique et fiscale pour les exploitants qui pratiquent ce dépôt.**

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

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du gouvernement, d'un amendement présenté par nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, et Alain Marleix.

Le I du présent article vise à insérer au sein du code général des impôts un nouvel article 38 *quinquies* qui disposerait que **l'entrepôt de céréales chez un organisme collecteur agréé** au sens des articles L. 621-16 et suivants du code rural puis, le cas échéant, leur reprise, par un exploitant soumis à un régime réel d'imposition **n'entraîne pas la constatation d'un profit ou d'une perte pour la détermination du résultat imposable, sous réserve que les marchandises restent inscrites dans les stocks de l'exploitant.**

Ainsi que le précise notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport précité sur le présent projet de loi de finances rectificative, le présent article « *vise à ce qu'il soit sursis à l'imposition*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1921, XII<sup>ème</sup> législature, projet de loi de finances rectificative pour 2004, Assemblée nationale.

*pendant la période d'entreposage. Ainsi, l'entreposage des céréales puis, éventuellement, leur reprise, n'entraîneraient pas la constatation d'un profit ou d'une perte pour les exploitants soumis à un régime réel d'imposition, sous réserve que les marchandises demeurent inscrites dans les stocks de l'exploitant ».*

Dès lors, le dépôt et la reprise de céréales n'entraîneront pas, à l'avenir, de fait générateur d'imposition. De même, la question de l'existence ou non du transfert de propriété ne se posera plus à l'avenir si l'exploitant agricole a un traitement comptable de l'entreposage conforme aux dispositions du présent article, c'est-à-dire s'il inscrit les céréales déposées dans ses propres stocks.

Le présent article permet donc de ne pas tenir compte de cette opération de stockage pour la détermination du résultat comptable de l'exploitant, jusqu'à la cession de la marchandise déposée.

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

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

Votre rapporteur général accueille favorablement les dispositions du présent article qui devraient permettre de clarifier une situation juridique et fiscale problématique en raison de l'application d'une doctrine traditionnelle complexe.

En outre, cette clarification devrait permettre de dissuader l'exploitant agricole d'assurer lui-même le stockage de sa production céréalière, sans que toutes les garanties d'hygiène et de sécurité souhaitables soient réunies.

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

*ARTICLE 28 ter (nouveau)*

**Simplification administrative en matière de délai d'option par l'exploitant agricole pour son régime d'imposition**

**Commentaire : le présent article introduit à l'initiative de nos collègues députés Marc Le Fur, Alain Marleix et Antoine Herth, tend à faciliter le passage des exploitants agricoles au régime réel d'imposition en simplifiant l'exercice du droit d'option pour leur régime d'imposition.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Dans le droit existant, les dispositions du code général des impôts relatives aux régimes d'imposition des bénéfices agricoles prévoient que **l'évaluation des bénéfices agricoles imposables peut faire intervenir trois modes d'imposition différents : le régime du forfait collectif, le régime réel simplifié et le régime réel normal.**

***A. L'IMPOSITION DES EXPLOITANTS AGRICOLES D'APRÈS LE BÉNÉFICE RÉEL***

Dans sa rédaction actuelle, le **I de l'article 69** du code général des impôts dispose que, lorsque les recettes d'un exploitant agricole, pour l'ensemble de ses exploitations, dépassent une moyenne de 76.300 euros mesurée sur deux années consécutives, l'intéressé est obligatoirement imposé d'après son bénéfice réel à compter de la première année suivant la période biennale considérée.

En outre, les deux premiers alinéas de **l'article 69 B** du même code disposent que les exploitants agricoles imposés, en raison de leurs recettes, d'après un régime de bénéfice réel au titre de l'année 1984 ou d'une année ultérieure, sont soumis définitivement à un régime de cette nature. Le régime d'imposition continue à s'appliquer également au conjoint survivant ou à l'indivision successorale qui poursuit l'exploitation.

Enfin, **l'article 69 C** du même code dispose que les personnes qui effectuent des opérations commerciales d'importation, de vente, de commission et de courtage portant sur des animaux vivants de boucherie et de charcuterie, sont soumises au régime d'imposition d'après le bénéfice réel pour les profits qu'elles réalisent, à titre personnel ou comme membres d'une société ne relevant pas de l'impôt sur les sociétés, à l'occasion de l'exercice de

leurs activités agricoles, quel que soit le montant des recettes tirées de ces activités.

## ***B. L'EXERCICE DU DROIT D'OPTION POUR SON RÉGIME D'IMPOSITION PAR L'EXPLOITANT AGRICOLE***

### **1. Le droit d'option pour le régime réel, normal ou simplifié**

Le **II de l'article 69** précité du code général des impôts précise les modalités d'application du régime simplifié d'imposition d'après le bénéfice réel qui s'applique aux petits et moyens exploitants agricoles relevant de l'impôt sur le revenu, soit :

- sur option, aux exploitants normalement placés sous le régime du forfait ;

- de plein droit, aux autres exploitants, y compris ceux dont le forfait a été dénoncé par l'administration, dont la moyenne des recettes, mesurée sur deux années consécutives, n'excède pas 350.000 euros.

Le **III de l'article 69** précité précise également que les deux catégories d'exploitants susmentionnées peuvent choisir d'opter pour le régime réel normal.

S'agissant du délai d'option, le **IV de l'article 69** précité dispose que les options en faveur du régime réel simplifié ou normal évoquées précédemment doivent être formulées avant le 1<sup>er</sup> mai de la première année à laquelle elles s'appliquent.

### **2. Le droit d'option pour le régime du forfait**

Conformément aux dispositions du **quatrième alinéa de l'article 69 B** précité du code général des impôts, lorsque les recettes d'un exploitant agricole individuel, mesurées sur la moyenne de deux années consécutives, s'abaissent en dessous de 46.000 euros, l'intéressé peut, sur option, être soumis au régime du forfait à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit la période biennale de référence. Cette option doit être formulée avant le 1<sup>er</sup> mai de la première année à laquelle elle s'applique.

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

Le présent article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de sa commission des finances et du gouvernement, d'un amendement présenté par nos collègues députés Marc Le Fur, Alain Marleix et Antoine Herth.

### **A. LA SIMPLIFICATION DE L'EXERCICE DU DROIT D'OPTION POUR LE RÉGIME D'IMPOSITION**

Le **I** du présent article tend à modifier les dispositions des articles 69 et 69 B précités du code général des impôts de façon, notamment, à permettre aux exploitants agricoles d'opter pour leur régime d'imposition à n'importe quel moment de l'année et pas obligatoirement avant le 1<sup>er</sup> mai de chaque année.

Ainsi le **d) du 1° du I** du présent article vise à modifier les dispositions du IV de l'article 69 précité du code général des impôts de façon à préciser que les options effectuées par les exploitants agricoles en faveur du régime simplifié d'imposition ou du régime normal « *doivent être formulées dans le délai de déclaration prévu à l'article 65 A ou dans le délai de déclaration des résultats, de l'année ou de l'exercice précédant celui au titre duquel elles s'appliquent* ».

**Ces dispositions permettent de faire coïncider les délais d'option pour le régime réel d'imposition avec les dates de dépôt des déclarations de résultats.**

En outre, il est précisé que, pour les exploitants qui désirent opter pour un régime réel d'imposition dès leur premier exercice d'activité, l'option doit être exercée dans un délai de quatre mois à compter de la date du début de l'activité. Toutefois, lorsque la durée du premier exercice est inférieure à quatre mois, l'option doit être exercée au plus tard à la date de clôture de cet exercice.

De même, le **b) du 2° du I** du présent article tend à modifier les dispositions de l'article 69 B du code général des impôts afin de préciser que l'option exercée par tout exploitant individuel, dont les recettes mesurées sur la moyenne de deux années consécutives s'abaissent en dessous de 46.000 euros, pour le régime du forfait, devra désormais « *être formulée dans le délai de déclaration des résultats de l'exercice précédant celui au titre duquel elle s'applique* ».

Enfin, le **c) du 1° du I** du présent article tend à modifier les dispositions du III de l'article 69 du code général des impôts afin de préciser que les différentes catégories d'exploitants soumis au régime simplifié d'imposition peuvent opter pour le régime réel normal, dans les conditions de délais prévues par le IV du même article.

### **B. DES DISPOSITIONS RELEVANT DU « NETTOYAGE » RÉDACTIONNEL**

Le présent article contient également des dispositions de pure simplification rédactionnelle.

Ainsi, le **a) et le b) du 1° du I** du présent article tendent à remplacer, au sein de l'article 69 du code général des impôts, l'expression « imposition d'après le bénéfice réel » par l'expression « régime réel d'imposition », tandis que le **a) du 2°** du I prévoit la fusion des trois premiers alinéas de l'article 69 B du même code en un seul alinéa.

\*

Enfin, le **II** du présent article prévoit que les dispositions du I seront applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

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

Ainsi que l'a indiqué notre collègue député Marc Le Fur lors de l'examen du présent article par l'Assemblée nationale, il s'agit de « *faciliter le passage au régime réel* » et de tenir compte du caractère de plus en plus marginal du régime du forfait.

Votre commission des finances est particulièrement sensible à cet argument dans la mesure où elle avait proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, l'adoption de dispositions **visant à prévoir qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les exploitants agricoles qui s'installeraient pour la première fois seraient soumis au régime réel d'imposition, et à programmer la disparition progressive du régime du forfait agricole.**

En effet, le régime du forfait collectif constituait, à l'origine, le mode quasi-exclusif d'évaluation de la matière imposable agricole et il concerne encore aujourd'hui 60 % des exploitants agricoles redevables. Sa mise en place en 1949 s'expliquait en grande partie par l'absence de comptabilité véritable qui a longtemps caractérisé l'exploitation agricole, et qui rendait impossible toute imposition sur des bénéficiaires réels. De même n'était-il pas concevable de procéder à la mise en place d'un forfait individuel.

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2004<sup>1</sup>, fait au nom de votre commission des finances, votre rapporteur général soulignait que *« le maintien du régime du forfait collectif en matière d'imposition des bénéficiaires agricoles n'incite pas une grande majorité des agriculteurs à se doter d'une comptabilité précise et fiable. En outre, beaucoup de jeunes agriculteurs choisissent souvent, après leurs deux premières années d'installation, de rester au régime du forfait alors même qu'il serait plus avantageux pour eux d'opter pour une imposition au bénéfice réel. Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire de restreindre de façon effective et progressive le champ d'application du forfait collectif en soumettant toute nouvelle installation relevant de la TVA agricole à l'imposition au régime réel des bénéficiaires agricoles »*.

Dès lors, votre rapporteur général ne peut qu'accueillir favorablement toute disposition qui permettrait de faciliter le passage des exploitants agricoles au régime réel d'imposition et de mettre fin progressivement à l'existence du régime du forfait.

Toutefois, il vous proposera un **amendement tendant à corriger une erreur de référence** au sein du c) du 1° du I du présent article.

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

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 73 (2003-2004) - Tome II.

*ARTICLE 28 quater (nouveau)*

**Actualisation du plafond de la contribution de l'employeur aux tickets restaurant**

**Commentaire : le présent article vise à actualiser le plafond de la contribution de l'employeur aux tickets restaurant qui n'a pas été modifié depuis 2001.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La législation sur les tickets restaurant repose sur **l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967**.

**1. Définition**

Les tickets restaurant sont des « titres spéciaux de paiement remis par les employeurs à leur personnel salarié pour lui permettre d'acquitter, en tout ou en partie, le prix d'un repas consommé au restaurant »<sup>1</sup>.

**2. Financement**

Le financement des tickets restaurant est assuré conjointement par l'employeur et par le salarié qui en est bénéficiaire : ce cofinancement est encadré réglementairement, des limites étant imposées à la participation de l'employeur<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 19 de l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967.

<sup>2</sup> Article 25 de l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967, article premier de l'arrêté du 22 décembre 1967.



### 3. Avantages fiscaux et sociaux

Sous réserve qu'elle respecte les prescriptions des textes en vigueur, **la part contributive de l'employeur bénéficie d'exonérations d'ordre fiscal (taxe sur les salaires, impôt sur le revenu) ainsi que de l'exonération des cotisations de sécurité sociale dans la mesure où elle n'excède pas un montant plafond fixé et régulièrement revalorisé par la loi de finances : ce plafond d'exonération s'élève à 4,60 euros par titre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001<sup>1</sup>.**

**A titre indicatif, la valeur moyenne des titres restaurant émis en 2001 s'est établie aux alentours de 6,1 euros.**

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

Lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi de finances rectificative, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel tendant à revaloriser le montant de la part contributive de l'employeur susceptible de faire l'objet des exonérations fiscales et sociales.

L'amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, proposait d'actualiser ce plafond en fonction de l'inflation constatée depuis 2001, date de la dernière actualisation. **Le gouvernement a jugé la proposition trop coûteuse** (de l'ordre de 30 millions d'euros), **et a proposé**, par voie de sous-amendement, **de la fixer à 4,8 euros. C'est ce sous-amendement, dont le coût devrait avoisiner les 20 millions d'euros, qui a finalement été adopté**, avec l'accord du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Votre commission considère qu'il s'agit d'un pas appréciable en l'état actuel des comptes publics** et vous propose d'adopter le présent article.

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

---

<sup>1</sup> Article 22 de la loi de finances pour 2001 n° 2000-1352 du 30 décembre 2000, modifié par l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2001 n° 2001-1276 du 28 décembre 2001.

*ARTICLE 28 quinquies (nouveau)*

**Rehaussement du taux de la réduction d'impôt accordée au titre des cotisations versées aux organisations syndicales**

**Commentaire : le présent article tend, à l'initiative du gouvernement, à relever de 50 % à 66 % le taux de la réduction d'impôt accordée au titre des cotisations versées aux organisations syndicales.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La réduction d'impôt accordée au titre des cotisations versées aux organisations syndicales a été instaurée à compter de l'imposition des revenus de 1989. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, le taux de cette réduction a été porté de 30 % à 50 %.

La réduction d'impôt s'effectue dans la limite de 1 % du montant du revenu brut après déduction des cotisations et des contributions sociales.

**II. LE DROIT PROPOSÉ**

Le présent article a été introduit par un amendement d'origine gouvernementale à l'Assemblée nationale, et il n'a pas été examiné par sa commission des finances. Il propose de **rehausser de 50 % à 66 % des cotisations versées aux organisations syndicales le montant de la réduction d'impôt** accordée par l'article 199 *quater* C du code général des impôts. Le taux de 66 % serait applicable aux **cotisations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005**.

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

Cet article a pour objet d'encourager l'adhésion aux organisations syndicales et de favoriser le dialogue social. Il se situe, par ailleurs, dans le contexte d'une augmentation des taux des réductions d'impôt accordées au titre des dons faits par les particuliers

Il présenterait, **pour 2006, un coût de 26 millions d'euros** « à comportements inchangés », et, si la mesure devait s'avérer suffisamment incitative, cette dépense fiscale se trouverait sensiblement majoré.

Le présent dispositif ne dispensera pas d'un débat sur le financement et la représentativité des syndicats en France, où la faiblesse des taux de syndicalisation, qui s'établissent à 8 % dans le secteur privé et à 15 % dans le secteur public, compromet la qualité et la portée du dialogue social.

Comme notre collègue député Michel Bouvard l'a souligné lors du débat à l'Assemblée nationale, il convient que cette avancée soit replacée dans son contexte et que, « *parallèlement à l'augmentation du taux de cette réduction d'impôt, [soit dissipé] le flou qui entoure les heures de décharge syndicale et le nombre de personnels mis à disposition des organisations syndicales dans certains ministères* ».

Votre rapporteur général s'associe à cette remarque et attend des mesures concrètes du gouvernement pour prendre en compte les préoccupations ici exprimées par le Parlement.

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

*ARTICLE 29*

**Report de la date de mise en application de la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts**

**Commentaire : le présent article a pour objet de différer l'application de la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts jusqu'à la date d'entrée en vigueur qui sera en définitive retenue par le Conseil de l'Union européenne.**

L'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2003 a assuré la transposition en droit interne de la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts. En application de cet article, la date de mise en application de cette directive était prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2005, à condition que soient passés un certain nombre d'accords avec des pays tiers et des territoires associés à des pays de l'Union européenne. Les délais de négociation de ces accords, ainsi que les procédures de ratification de ces accords dans certains pays, comme la Suisse, conduisent le gouvernement à proposer de différer de quelques mois la date de mise en application de la directive.

**I. LA DIRECTIVE 2003/48/CE DU CONSEIL DU 3 JUIN 2003 EN MATIÈRE DE FISCALITÉ DES REVENUS DE L'ÉPARGNE SOUS FORME DE PAIEMENT D'INTERETS**

Les revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts constituent des revenus imposables pour les résidents de tous les membres de l'Union européenne. Or, en raison de la libre circulation des capitaux, en application des articles 56 à 60 du traité de Rome, et en l'absence d'une coordination des régimes nationaux de fiscalité de l'épargne, en particulier en ce qui concerne le traitement des intérêts perçus par des non-résidents, il est possible aux résidents des Etats membres d'échapper à toute forme d'imposition sur les intérêts perçus dans un Etat membre différent de celui où ils résident. Une telle situation entraîne, dans les mouvements de capitaux entre Etats membres, des distorsions qui peuvent affecter le fonctionnement du marché intérieur.

Après plusieurs années de négociation<sup>1</sup> au cours desquelles se sont succédées plusieurs propositions de directives, le Conseil ECOFIN de Luxembourg du 3 juin 2003 a permis d'aboutir à un accord sur la directive relative à la fiscalité de l'épargne sous la forme de paiement d'intérêts.

## 1. Le régime général : l'échange d'informations

L'article 8 de la directive définit le régime auquel sont soumis les revenus d'intérêt des non-résidents ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Cet article prévoit que lorsque le bénéficiaire effectif<sup>2</sup> d'intérêts est résident d'un Etat membre de l'Union européenne autre que celui où est établi l'agent payeur<sup>3</sup>, ce dernier doit communiquer à l'autorité compétente de l'Etat membre où il est établi un contenu minimal d'informations :

- l'identité et la résidence du bénéficiaire effectif ;
- le nom ou la dénomination et l'adresse de l'agent payeur ;
- le numéro de compte du bénéficiaire effectif ou, à défaut, l'identification de la créance génératrice des intérêts ;
- la différenciation des intérêts selon les différentes catégories de placement.

L'article 9 de la directive prévoit un échange d'informations automatisé. Selon les termes de cet article, « *la communication des informations a un caractère automatique et doit avoir lieu au moins une fois par an, dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice fiscal de l'Etat membre de l'agent payeur, pour tous les paiements d'intérêts effectués au cours de cette année* ».

---

<sup>1</sup> Après l'échec de la proposition de directive de 1998 qui proposait, pour contourner les blocages, de laisser aux Etats-membres le choix entre échanger des informations bancaires ou prélever une retenue fiscale, la présente directive s'appuie sur le consensus dégagé lors du Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000 et des sessions ultérieures du Conseil ECOFIN des 26 et 27 novembre 2000, 13 décembre 2001 et 21 janvier 2003.

<sup>2</sup> Aux termes de la directive, un bénéficiaire effectif est défini comme toute personne physique recevant un paiement d'intérêts ou toute personne physique à laquelle un paiement d'intérêts est attribué, sauf si elle fournit la preuve que ce paiement n'a pas été effectué ou attribué pour son propre compte.

<sup>3</sup> La directive définit un agent payeur comme tout opérateur économique qui paie des intérêts ou attribue le paiement d'intérêts au profit immédiat du bénéficiaire effectif, que cet opérateur soit le débiteur de la créance produisant les intérêts ou l'opérateur chargé par le débiteur ou le bénéficiaire effectif de payer les intérêts ou d'en attribuer le paiement.

### **Les paiements d'intérêts entrant dans le champ de la directive**

Ceux-ci sont constitués :

- des intérêts payés, ou inscrits en compte, qui se rapportent à des créances de toute nature, assorties ou non de garanties hypothécaires ou d'une clause de participation aux bénéfices du débiteur, et notamment les revenus des fonds publics et des obligations d'emprunts, y compris les primes et lots attachés à ceux-ci (à l'exclusion des pénalisations pour paiement tardif) ;

- des intérêts courus ou capitalisés obtenus lors de la cession, du remboursement ou du rachat des créances précédemment énoncées ;

- des revenus provenant de paiements d'intérêts, soit directement soit par l'intermédiaire de certaines entités limitativement énumérées, distribués par les organismes de placement collectif en valeur mobilières (OPCVM) autorisés conformément à la directive 85/611/CEE ou certains organismes de placement collectif ;

- des revenus réalisés lors de la cession, du remboursement ou du rachat de parts ou d'unités dans les OPCVM, lorsque ceux-ci investissent, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'autres organismes de placement collectif ou entités, plus de 40 % de leurs actifs dans les créances.

## **2. Un régime transitoire pour la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche : la retenue à la source**

L'article 10 de la directive définit une période de transition au cours de laquelle la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche ne sont pas tenus de mettre en œuvre l'échange automatisé d'informations. L'article 11 prévoit que ces trois pays prélèvent une retenue à la source de 15 % pendant les trois premières années de la période de transition, de 20 % pendant les trois années suivantes et de 35 % par la suite, sur les revenus d'intérêts perçus par les non-résidents. La directive impose aux Etats membres qui appliquent la retenue à la source de conserver 25 % des recettes et d'en transférer 75 % à l'Etat membre de résidence du bénéficiaire effectif des intérêts.

La fin de la période de transition est liée à :

- la conclusion d'accords relatifs à l'échange d'informations « sur demande » en ce qui concerne les paiements d'intérêts entre l'Union Européenne et chacun des pays suivants : Confédération suisse, Principauté de Liechtenstein, République de Saint-Marin, Principauté de Monaco et Principauté d'Andorre et à l'application, par ces mêmes pays, d'une retenue à la source aux mêmes taux que ceux définis précédemment pour la période de transition ;

- ainsi qu'à l'engagement des Etats-Unis à échanger des informations « sur demande » avec l'Union européenne en ce qui concerne les paiements d'intérêts.

## II. LA DATE D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE

La date limite de transposition de la directive était fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Son entrée en vigueur devait être le 1<sup>er</sup> janvier 2005, pour autant que :

- la Confédération suisse, la Principauté de Liechtenstein, la République de Saint-Marin, la Principauté de Monaco et la Principauté d'Andorre appliquent, à compter de cette même date, des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive (échange d'informations et retenue à la source) ;

- tous les territoires dépendants ou associés concernés (îles anglo-normandes, île de Man et territoires dépendants ou associés des Caraïbes) appliquent, à compter de cette même date, l'échange automatique d'informations.

L'Union européenne a signé le 7 décembre 2004 un accord avec le Liechtenstein, Saint-Marin et Monaco. Ces trois textes sont basés sur les mêmes éléments que ceux inclus dans l'accord signé avec la Suisse le 26 octobre 2004 : retenue à la source, divulgation volontaire d'informations, clause d'examen et échange de renseignements à la demande d'un Etat. Un accord similaire a été signé avec Andorre le 15 novembre 2004.

En ce qui concerne les territoires dépendants ou associés, un modèle d'accord commun a été négocié, chacun des territoires concernés devant maintenant signer formellement cet accord avec chacun des 25 Etats de l'Union européenne.

**Selon toute vraisemblance, compte tenu de l'Etat d'avancement des travaux, la date d'application de la directive devrait être le 1<sup>er</sup> juillet 2005.** Par prudence néanmoins, en l'absence de support législatif possible au premier semestre 2005, le présent article propose une rédaction selon laquelle la date d'application de la directive sera celle en définitive retenue par le Conseil de l'Union européenne.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général prend acte du report de quelques mois de la date d'application de la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts.

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

*ARTICLE 29 bis (nouveau)*

**Déduction de l'assiette de l'impôt sur le revenu de la part de la contribution sociale généralisée (CSG) correspondant à des hausses décidées dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie**

**Commentaire : le présent article tend à rendre déductible la hausse de 0,4 point de la CSG applicable aux pensions de retraite et d'invalidité, ainsi que la hausse de 0,7 point de la CSG portant sur les revenus du patrimoine et des produits de placement.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Au terme de l'article 72 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, **le taux de la CSG applicable aux pensions de retraites et d'invalidité a été relevé de 6,2 % à 6,6 %**, tandis que **le taux de la CSG applicable aux revenus du patrimoine<sup>1</sup> a été relevé de 7,5 % à 8,2 %**.

Par ailleurs, au terme de l'article 154 *quinquies* du code général des impôts, la CSG est **déductible à hauteur de 3,8 %** pour les **revenus de remplacement**, tandis que pour les **revenus du patrimoine** mentionnés aux a, b, c et f du premier alinéa de l'article 136-8 de code de la sécurité sociale<sup>2</sup>, la CSG est **déductible à hauteur de 5,1 %**.

**II. LE DROIT PROPOSÉ**

**Pour accompagner les hausses des taux de la CSG applicables aux pensions et aux revenus du patrimoine**, le présent article propose de **relever de 3,8 % à 4,2 % le taux de la CSG déductible au titre des pensions de retraites et d'invalidité**, et de **relever de 5,1 % à 5,8 % le taux de la CSG déductible se rapportant aux revenus du patrimoine**.

---

<sup>1</sup> *Ces revenus sont soumis au barème de l'impôt sur le revenu, ce qui les distingue des revenus de placements, soumis au prélèvement forfaitaire libératoire.*

<sup>2</sup> *C'est à dire :*

- *les revenus fonciers ;*
- *les rentes viagères constituées à titre onéreux ;*
- *les revenus de capitaux mobiliers ;*
- *les plus-values, gains en capital et profits réalisés sur les marchés à terme d'instruments financiers et de marchandises, ainsi que sur les marchés d'options négociables, soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel.*



Ces relèvements prendraient effet au 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour les revenus du patrimoine, et au 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour les pensions, dates correspondant à celles d'entrée en vigueur des augmentations de la CSG se rapportant respectivement à ces deux catégories de revenus, fixées par l'article 72 de la loi relative à l'assurance maladie précitée.

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

Le présent article ne doit pas relancer le débat sur la « double nature » de la CSG, à la fois impôt au sens de l'article 34 de la Constitution, et cotisation sociale dans la mesure où elle est affectée au financement de la sécurité sociale. Toutefois, **deux considérations « théoriques » plaident pour la déductibilité de la CSG** : d'une part, elle s'est progressivement substituée à des cotisations sociales qui n'étaient pas prises en compte dans l'assiette de l'impôt sur le revenu, d'autre part, la non déductibilité de la CSG aboutit à un phénomène de double imposition.

**Certes**, l'objectif impérieux de ramener le déficit sous la barre des 3 % du PIB a conduit le gouvernement à arbitrer, pour 2005, en faveur d'un budget en « croissance zéro » assorti d'une **suspension de la baisse des prélèvements obligatoires**. Dès son allocution du 14 juillet 2004, le Président de la République avait annoncé la nécessité d'une « **pause** » **dans le mouvement de baisse de l'impôt sur le revenu**.

**Néanmoins, il n'est certainement pas question d'augmenter le poids de l'impôt sur le revenu, et c'est bien à quoi l'on aboutirait si les nouvelles augmentations de la CSG décidées par loi relative à l'assurance maladie n'étaient pas déductibles du revenu.**

Bien que cette dernière considération soit décisive pour votre rapporteur général, il faut encore indiquer que si les dernières augmentations de la CSG n'étaient pas déductibles, il serait mis fin à l'**uniformité des taux de la CSG non déductibles**, qui ressortent aujourd'hui à **2,4 %**, aussi bien pour les revenus du travail que pour les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine.

**En 2006, le présent dispositif entraînera un coût de 165 millions d'euros, dont 85 millions d'euros correspondent à la hausse de la CSG déductible au titre des pensions de retraites et d'invalidité, et 78 millions d'euros à la hausse de la CSG déductible au titre des revenus du patrimoine.**

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