

N° 270

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 mars 1996.

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

Fascicule 1

Exposé général - Examen des articles des titres I à IV.

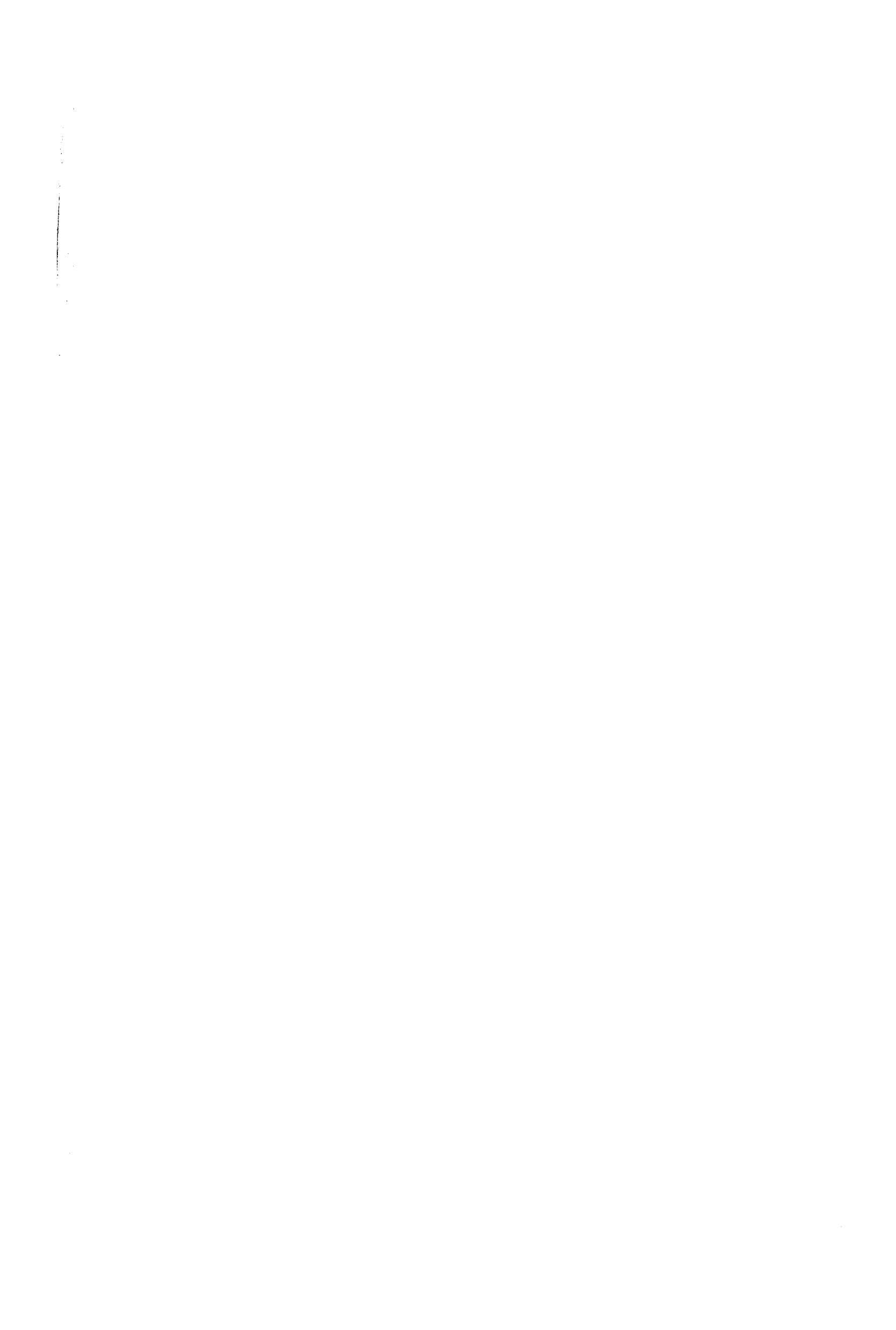
(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert,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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2548, 2585 et T.A. 490.

Sénat : 259 (1995-1996).

Politique économique et sociale.



SOMMAIRE

EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER	
LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 1996 UNE REPRISE INTERROMPUE OU SIMPLEMENT SUSPENDUE ?	11
I. Retour sur 1994 et 1995	11
II. Quelles perspectives pour 1996 ?	13
CHAPITRE DEUX	
TROIS PISTES DE RÉFLEXION	19
I. Le deuxième plan de relance du logement	19
<i>A. Deux orientations fortes</i>	20
<i>B. Deux lacunes à combler</i>	22
<i>C. Une réussite très probable</i>	24
II. Une proposition majeure de votre commission : apporter un début de solution aux problèmes de la transmission	28
<i>A. Un débat dont les données fiscales sont désormais bien connues</i>	28
<i>B. Une équation impossible à résoudre : une mesure ciblée sur l'entreprise, constitutionnellement inattaquable et économiquement efficace</i>	29
<i>C. Un projet structuré autour de trois axes</i>	31
III. Les évolutions souhaitables du secteur public	33
<i>A. L'organisation du suivi des entreprises publiques</i>	33
<i>B. La mise en place des plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs</i>	34
EXAMEN EN COMMISSION	
AUDITION DE M. Jean ARTHUIS, Ministre de l'Economie et des Finances	37
EXAMEN DU RAPPORT	43

EXAMEN DES ARTICLES 51

TITRE PREMIER

MESURES EN FAVEUR DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES 53

<i>Article premier</i> - Réduction des droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce et conventions assimilées	53
<i>Article 2</i> - Modification du régime de la provision pour "essaimage"	57
<i>Article additionnel après l'article 2</i> - Option des sociétés civiles professionnelles pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés.....	65
<i>Article 3</i> - Aménagement des régimes de la réduction d'impôt au titre de la souscription en numéraire au capital de sociétés non cotées et de la déduction des pertes du revenu global	68
<i>Article 4</i> - Relèvement du plafond du régime d'imposition des micro-entreprises	72
<i>Article 5</i> - Modernisation du régime des fonds communs de placements à risques.....	76
<i>Article 6</i> - Non application de l'interdiction relative aux opérations de crédit aux avances en compte courant d'associé consenties par un fonds commun de placement à risques	88
<i>Article additionnel après l'article 6</i> - Emission d'obligations et de titres subordonnés remboursables par les sociétés d'assurance mutuelles.....	89
<i>Article additionnel après l'article 6</i> - Fiscalité des contrats d'échange de taux d'intérêts et de devises	93
<i>Article additionnel après l'article 6</i> - Suppression d'une dérogation aux ratios de division des risques des organismes de placement collectif en valeurs mobilières	97
<i>Article 7</i> - Effets financiers du franchissement de seuils en matière d'effectifs	99
<i>Article 7 bis</i> - Remboursement aux employeurs du versement transports.....	105
<i>Article 8</i> - Délais de réponse de l'administration fiscale	110
<i>Article additionnel après l'article 8</i> - Aménagement du régime des donations-partages....	114

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX INTERVENTIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DES ENTREPRISES 117

Article 9 - Garantie d'emprunts par les collectivités territoriales..... 117

Article 10 - Prise en charge des commissions de garanties 123

TITRE III

MESURES DE SOUTIEN A L'ACTIVITÉ 128

Article 11 - Déblocage anticipé de l'épargne salariale 128

Article 12 - Retrait anticipé de fonds d'épargne par les titulaires de plans d'épargne
populaire 135

Présentation générale des articles 13 à 15..... 141

Article 13 - Déblocage anticipé d'une partie des fonds déposés sur certains plans
d'épargne-logement..... 149

Article 14 - Extension temporaire de l'objet des prêts sur plans d'épargne-logement..... 153

Article 15 - Majoration des droits à prêt sur plans d'épargne-logement..... 155

Article 16 - Exonération des plus-values de cession de titres d'OPCVM monétaires de
capitalisation ou obligataires en cas de réinvestissement dans l'immobilier d'habitation
ou l'acquisition d'équipements ménagers..... 157

Article 16 bis (nouveau) - Création du livret jeune..... 165

Article 16 ter (nouveau) - Déduction au titre de l'amortissement des biens immobiliers
locatifs neufs 175

Article 16 quater (nouveau) - Majoration d'un point des coefficients d'amortissement
dégressif..... 196

Article 16 quinquies(nouveau) - Allongement de la durée d'imputation des déficits
fonciers sur le revenu global..... 202

Article 16 sexies (nouveau) - Aménagement de la réduction d'impôt en faveur du
logement locatif neuf outre-mer..... 208

Article 16 septies (nouveau) - Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts
versés au titre de certains prêts 210

Article 16 octies (nouveau) - Développement de l'offre de logements locatifs
intermédiaires dans les DOM-TOM 228

<i>Article 16 nonies (nouveau) - Relèvement du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu pour l'ouverture d'un livret d'épargne populaire.....</i>	230
<i>Article additionnel après l'article 16 nonies - Fixation annuelle des taux de l'épargne administrée.....</i>	239

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTRÔLE EN MATIÈRE FINANCIÈRE ET DOUANIÈRE

<i>Article 17 - Dispositions relatives aux pouvoirs des agents des douanes.....</i>	241
<i>Article 18 - Obligation d'information sur la constitution des prix des transactions avec les entreprises étrangères.....</i>	250
<i>Article 19 - Prorogation du délai de reprise.....</i>	262
<i>Article 20 - Contrôle des établissements distribuant des avances sans intérêt en matière de logement.....</i>	270
<i>Article additionnel après l'article 20 - Contrôle de l'épargne-logement par l'Inspection générale des finances.....</i>	279
<i>Article 21 - Contrôle par l'Inspection générale des finances d'organismes bénéficiaires de fonds publics ou assimilés.....</i>	280
<i>Article 22 - Disposition relative à la Cour des comptes.....</i>	283

EXPOSÉ GÉNÉRAL



INTRODUCTION

Le présent projet de loi comporte deux volets bien distincts : un volet économique et fiscal **inhabituel** dans un texte de cette nature ; un volet "DDOEF" plus **traditionnel**.

1. Un projet d'une dimension économique incontestable

Il convient, dès l'abord, de souligner que ce DDOEF, par rapport aux précédents, est un texte au contenu économique et fiscal particulièrement dense. Ses principales dispositions s'articulent autour de trois axes :

- l'application du plan "PME" du 27 novembre 1995,
- la mise en oeuvre des décisions relatives aux fonds d'épargne du 21 décembre 1995,
- le plan complémentaire de soutien à l'activité du 30 janvier 1996.

Ces trois points font l'objet d'analyses détaillées dans les commentaires d'articles ci-après. Quelques enseignements d'ordre général peuvent toutefois être esquissés.

• L'opportunité de la relance

Plusieurs mesures de relance ont été prises, voici quelques mois, dans une conjoncture dégradée. A cette époque, la lecture des courbes d'évolution de la consommation des ménages, des prévisions d'investissement, ou des dépôts de demande de permis de construire pouvait légitimement inquiéter. Il y avait donc nécessité à agir. Aujourd'hui, cette dégradation de l'activité économique semble stoppée. Tel est le contexte dans lequel se présentent les dispositions contenues dans ce DDOEF.

- **Les conséquences de l'urgence**

Il apparaît difficile, voire impossible, de revenir sur ces mesures, même si l'opportunité de certaines d'entre elles apparaît peu évidente. Beaucoup ont fait l'objet d'annonces auprès de nos concitoyens, ce qui interdit toute marche arrière, qu'il s'agisse du "Livret Jeunes" ou de la déduction des intérêts d'emprunt. Ce constat est désagréable à l'endroit du Parlement, qui se trouve ainsi privé de l'exercice d'une partie de sa mission. Mais l'urgence commandait.

- **La poursuite des objectifs majeurs du gouvernement**

A l'évidence, la mise en oeuvre de ces mesures, limitée dans le temps, peut retarder et gêner la poursuite d'objectifs majeurs du gouvernement, au premier rang desquels figurent notamment la réforme fiscale, la recherche d'un équilibre entre les formes et les rémunérations de l'épargne, la stabilité et la lisibilité de la loi fiscale. Ce retard et cette gêne seront d'autant plus passagers que la croissance sera au rendez-vous du second semestre. **Le bon cap, celui de la relance, doit donc être réaffirmé.** Cette croissance permettra en outre de financer le coût budgétaire des plans de relance successifs.

- **Les réflexions à conduire**

La sphère de l'économie a profondément évolué en quelques années. Cette évidence se décline en plusieurs composantes : mondialisation des échanges, volatilité de la conjoncture, concurrences monétaires, ... Face à cette évolution, nos outils de réglage de la conjoncture ont peu évolué et apparaissent parfois faiblement opérants.

Ce sera peut être l'un des enseignements majeurs que ce DDOEF nous invite à méditer, dans la perspective de la monnaie unique et de l'harmonisation des politiques économiques nationales.

2. Un texte révélateur du fonctionnement des pouvoirs publics

L'examen d'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est un exercice instructif de science administrative. Au-delà des boutades habituelles sur le caractère composite d'un texte qualifié ici ou là de "fourre-tout", de "manteau d'Arlequin" ou "d'inventaire à la Prévert", cet exercice est, en effet, révélateur du fonctionnement des institutions publiques.

Ses enseignements portent notamment sur :

- **L'imperfection des lois**

Plusieurs articles du présent projet, comme trop souvent modifient des dispositions législatives parfois récemment adoptées faute d'avoir reçu un début d'application en raison de leur complexité ou de leur inadéquation.

- **Les dysfonctionnements des administrations**

D'autres articles tendent à réparer des erreurs ou omissions (absence de base juridique nécessaire à la perception d'une contribution, défaut d'outil informatique permettant de recouvrer une taxe, ...) qui nuisent à une bonne application de la loi. D'autres encore témoignent de luttes ou de querelles de bornage de compétences entre administrations.

- **L'équilibre délicat entre la loi et le règlement**

Divers articles, qu'il s'agisse des collectivités locales ou de l'agriculture, illustrent que l'administration est parfois conduite à compléter ou soumise à la tentation de modifier par voie réglementaire des dispositions votées par le Parlement. Force est cependant de reconnaître que certaines d'entre elles ne brillent pas toujours par leur "lisibilité".

- **Le recours fréquent à la validation de dispositions censurées par le juge**

D'assez nombreux articles du présent projet de loi constituent des mesures de validation d'actes administratifs censurés par le conseil d'Etat ou de dispositions diverses interprétées par la Cour de Cassation dans un sens jugé non conforme à l'intention du législateur ou du pouvoir exécutif. Ces nombreuses validations, expresses ou implicites, rétrospectives ou préventives, appellent une réflexion d'ensemble dès lors qu'elles ne semblent plus exceptionnelles.

Cette liste d'enseignements n'est pas exhaustive. Elle confirme toutefois la réalité de l'inflation législative et réglementaire. Elle justifie la tentative de réforme de l'Etat. **Elle appelle le Parlement à une plus grande vigilance.**

CHAPITRE PREMIER

LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 1996

UNE REPRISE INTERROMPUE OU SIMPLEMENT SUSPENDUE ?

La prévision de croissance associée au projet de loi de finances pour 1996 s'élevait à 2,8 %. L'affaïssement de la conjoncture au cours du second semestre 1995, qui s'est accentué en fin d'année a conduit tous les prévisionnistes à revoir à la baisse leurs perspectives.

Le Bureau d'informations et de prévisions économiques (le BIPE) et l'Office français des conjonctures économiques (l'OFCE) prévoient, respectivement, une croissance de 1,2 et 1,4 %.

Ces estimations qui décrivent une croissance molle supposent, cependant, un rebond de l'activité dont la probabilité reste à apprécier. **Lors de son audition** devant votre commission des finances, **le ministre de l'économie et des finances a toutefois fait état d'indicateurs très encourageants**, qu'il s'agisse de la consommation ou de l'investissement.

I. RETOUR SUR 1994 ET 1995

Un regard rétrospectif sur l'année 1995 conduit à s'interroger sur le caractère de la reprise.

Après la récession de 1993, les économies européennes ont renoué avec la croissance au début de 1994. Mais, dès la fin du premier semestre de l'année 1995, la croissance s'est ralentie et le quatrième trimestre de l'année s'est traduit par un recul du PIB de 0,3 % en France ¹.

Après avoir augmenté de 2,9 % en volume en 1994, le PIB s'est accru de 2,4 % au cours de l'année écoulée. Mais la croissance était acquise depuis le début de l'année tandis que les évolutions ultérieures ont dessiné les prémisses d'une récession.

¹ Source : INSEE Comptes nationaux.

La France n'est pas isolée en Europe devant ce phénomène. Dans son dernier rapport mensuel, le ministère allemand de l'économie indique que l'activité a décliné en Allemagne au cours du quatrième trimestre de l'année dernière. Le recul du PIB pourrait s'élever à 0,5 % par rapport au trimestre précédent.

Les autres pays européens connaissent un ralentissement de la croissance.

L'évolution économique en Europe paraît ainsi riche de contrastes par rapport à celle des Etats-Unis.

Ceux-ci ont connu une reprise beaucoup plus précoce puisqu'elle date de 1991, et nettement plus durable puisque la croissance s'y est prolongée pendant quatre ans à un rythme élevé.

Par contraste, la phase haussière du cycle économique en Europe s'est déclenchée plus tard (début 1994) et s'est affaïssée plus tôt. Sans reprise en 1996, elle aura ainsi duré un an et demi contre quatre ans aux Etats-Unis.

Ce résultat décevant laisserait supposer que la croissance enregistrée en 1994 aurait été, pour l'essentiel, "accidentelle".

A l'appui d'une telle interprétation, il est loisible d'observer que hors effets de stocks, la croissance n'aurait été que de 1,1 % en 1994, c'est-à-dire que le PIB n'aurait pas dépassé son niveau de la fin de 1992.

Contributions à la croissance du PIB en 1993 et en 1994 (prix de 1980)

	(en %)	
	1993	1994
Consommation des ménages	0,1	0,9
Consommation finale des administrations	0,6	0,2
Investissement	- 1,3	0,3
dont :		
- SQS et EI	- 0,7	0,0
- Ménages hors EI	- 0,4	0,1
- Administrations publiques	0,0	0,1
- Autres	- 0,1	0,0
Solde extérieur	0,8	- 0,3
Variations de stocks	- 1,8	1,7
PIB	- 1,5	2,9

Source : Comptes nationaux - INSEE

Autrement dit, l'essoufflement de l'activité pourrait provenir de la conjugaison de la fin d'un cycle de stocks très accusé avec l'absence d'une prise de relais des autres déterminants de la croissance.

De ce dernier point de vue, la persistance d'une faible consommation des ménages et d'une croissance très hésitante des investissements en 1995 démontre que les composantes de la demande intérieure ont été plutôt mal orientées l'année dernière.

II. QUELLES PERSPECTIVES POUR 1996 ?

Estimé sur la base du PIB du dernier trimestre de l'année 1995, l'acquis de croissance¹ pour 1996 est nul alors qu'il était de 2 % au début de 1995.

Une croissance positive suppose donc un rebond de l'activité.

Une fois observé que toute prévision est soumise à aléas, il faut rappeler que son mérite essentiel est d'explorer des scénarios alternatifs permettant d'isoler les variables essentielles.

Une quasi-certitude s'impose : l'environnement international de l'économie française ne devrait guère en soutenir le dynamisme.

En ce domaine, la conjoncture chez nos partenaires européens est déterminante, étant donné le niveau de nos échanges avec eux. L'Europe apparaît divisée. Les pays dont la monnaie a été dévaluée ont mieux résisté en moyenne que les autres. Mais, les effets positifs de leurs dévaluations s'estompent tandis que les handicaps que celles-ci ont générés, en matière d'investissement en particulier, joueront contre eux.

Il n'est pas inutile, dans la perspective de la monnaie unique, de revenir sur l'impact de la réévaluation du franc contre les monnaies européennes dévaluées.

Il apparaît en particulier qu'elle s'est traduite par une érosion de nos parts du marché international et un renforcement des contraintes de compétitivité sur notre appareil productif.

Selon les estimations de Rexecode, **les pertes cumulées d'activité liées aux désordres monétaires se seraient élevées de 1993 à 1995 à 127 milliards de francs pour la France.**

¹ L'acquis de croissance mesure ce que serait le taux de croissance si le niveau du PIB restait stable au niveau atteint par lui au cours du dernier trimestre.

Dans le même temps, les pays à monnaies dépréciées auraient profité d'un supplément d'activité de l'ordre de 322 milliards de francs.

Ces pays ont donc bien profité d'un avantage concurrentiel gagnant en termes d'activité.

Cependant, les effets économiques de leur gestion monétaire extérieure ne peuvent se résumer à ce constat. Leur avantage compétitif ne peut être considéré comme solidement établi sans une politique de rigueur d'autant plus coûteuse qu'elle aura été retardée dans le temps, et d'autant moins aisée à justifier que se produisent des dérapages nominaux consécutifs à la dépréciation.

Quoi qu'il en soit, l'analyse rétrospective des événements monétaires européens constitue une leçon pour l'avenir. Il n'est guère douteux que l'objectif d'une union monétaire européenne la plus large possible et de la survivance du marché unique implique une discipline de la part de ceux qui ne participeraient pas dès 1999 à la monnaie unique. Mais il n'y a guère de doute non plus sur la nécessité de gérer la valeur extérieure du futur euro de manière raisonnable, c'est-à-dire en contrecarrant les effets de réappréciations excessives.

Dans l'autre Europe, la situation de l'économie allemande s'est fortement dégradée sous l'effet notamment de deux facteurs qui paraissent durables. L'un réside dans l'interruption du "boom immobilier" résultant de la réunification. L'autre provient du renchérissement du coût unitaire du travail qui a provoqué une hausse rapide du chômage. Si cet enchaînement n'était pas enrayé l'Allemagne pourrait connaître un ralentissement économique prolongé.

L'économie américaine quant à elle fait l'objet de diagnostics particulièrement contrastés. Selon les prévisionnistes, elle devrait soit entrer en récession soit, à l'inverse, connaître un sursaut.

Les prévisions réalisées en France privilégient le scénario de l'atterrissage en douceur, c'est-à-dire une perspective de croissance de l'ordre de 2,5 %. Il s'agit là d'un ralentissement de la hausse de l'activité dont les effets sur l'économie française sont difficiles à cerner. Mais ce scénario n'est pas encore assuré.

L'inflexion de la demande adressée à la France par les Etats-Unis devrait freiner l'activité. Mais l'assainissement financier, au demeurant

indispensable¹, auquel devrait mener la baisse du rythme de croissance de l'économie américaine, pourrait déboucher sur une baisse des taux à long terme profitable à l'activité en France.

Quant à l'Asie du Sud-Est, si la fin de la récession au Japon paraît s'annoncer, les économies émergentes commencent à enregistrer des déséquilibres -commerce extérieur, inflation- qui risquent d'obérer leur potentiel de croissance. A cet égard, le creusement du déficit bilatéral des quatre Dragons avec le Japon qui s'est accru de 2 milliards de dollars en deux ans, passant de 4 à 6 milliards de dollars, est un signe de vulnérabilité.

Au total donc, l'environnement international de l'économie française ne devrait pas lui être réellement favorable même si la perspective d'une réduction des taux d'intérêt longs constitue un puissant motif d'espoir.

Les perspectives de la demande intérieure sont, évidemment, incertaines.

Le comportement de **consommation des ménages** est décisif puisque la part de la consommation dans le PIB est prépondérante (plus de 60 %).

La consommation dépend du revenu des ménages et de leur taux d'épargne. Elle a évolué autour d'une tendance baissière au cours du dernier trimestre 1995. Sa volatilité doit cependant être soulignée. En témoigne l'évolution au mois de janvier de la consommation des ménages en produits manufacturés en particulier. Après avoir décliné de 0,8 % en décembre, elle s'est accrue de 5,1 % en janvier. Le mois de février pourrait se situer sur la même tendance.

La croissance du revenu des ménages devrait connaître une inflexion sensible du fait d'évolutions salariales spontanément contenues, de l'accroissement des prélèvements fiscaux et sociaux déjà décidé et de la baisse du rythme des créations d'emplois.

Une question de plus en plus débattue ne doit pas être passée sous silence, l'hypothèse d'une **hausse des salaires**.

D'une telle mesure qui consisterait à rééquilibrer les conditions de partage de la valeur ajoutée on peut attendre qu'elle stimule la consommation.

¹ *Les ménages américains sont considérablement endettés : les prêts à la consommation s'élèvent à 14,5 % du PIB. Au total, l'endettement des agents non financiers représente 190 % du PIB américain.*

Toutefois, ses modalités seraient nécessairement sélectives. Elle ne saurait alourdir le coût du travail peu qualifié sous peine de contrecarrer les efforts entrepris pour abaisser celui-ci dans la perspective d'améliorer le contenu de la croissance en emplois.

Elle ne saurait pas davantage concerner l'ensemble des secteurs et des entreprises et devrait être modulée en fonction des gains de productivité réalisés.

L'exemple des dérapages salariaux connus par l'Allemagne montre à quel point une hausse généralisée des salaires se traduit par une hausse du chômage.

Compte tenu des caractéristiques que devrait respecter une politique salariale plus généreuse, il n'est pas établi que ses bénéficiaires en profiteraient pour consommer davantage.

Ce doute est renforcé par le constat d'une **hausse continue et soutenue du taux d'épargne des ménages**.

De 10,8 % en 1987, celui-ci est passé à près de 14 % en 1995. Ces évolutions que n'expliquent pas les déterminants traditionnels de l'épargne sont probablement le fruit d'un gonflement de l'épargne de précaution.

En 1996, la conjonction d'un ralentissement de la croissance du revenu des ménages et de la baisse des taux d'intérêt pourrait permettre d'amorcer une inflexion du taux d'épargne des ménages.

Si ceci ne devait pas se produire et si les tendances observées dans le passé se poursuivaient, le taux de croissance de l'économie française serait en 1996 sensiblement inférieur à 1 point.

Comme le comportement d'épargne des ménages apparaît de plus en plus lié à un sentiment de précarisation, il convient de tout entreprendre pour modifier cette appréciation.

L'investissement pourrait être le facteur le plus dynamique de la croissance.

L'investissement en logements des ménages toujours bridé par le jugement porté par eux sur leur situation et par les conditions débitrices qui leurs sont proposées devrait être stimulé par les mesures fiscales annoncées.

L'investissement des administrations serait atone compte tenu de leur effort de rééquilibrage financier.

En revanche, l'investissement des sociétés devrait s'accélérer. La situation financière des entreprises non financières est globalement bonne et la baisse des taux d'intérêt l'a encore améliorée. Le taux de marge des entreprises¹ est à un niveau historiquement élevé (32,3 %), tandis que leur taux d'épargne² s'est nettement redressé depuis 1990, passant de 16,9 % à 18,9 %.

En outre, malgré le faible dynamisme de la demande, les motifs d'investissement ne manquent pas compte tenu des retards pris dans le passé. Il s'agit moins aujourd'hui d'investir pour accroître des capacités de production guère sollicitées, que pour garantir la compétitivité.

On rappelle en effet que l'investissement des sociétés et quasi-sociétés non financières a reculé de 6,2 % en 1993, stagné en 1994 et progressé de 4 % seulement en 1995.

Au total, il n'apparaît pas improbable que l'investissement vienne soutenir l'activité en 1996.

Cependant, le taux de croissance envisageable pour l'année en cours est encore trop modeste pour ne pas poser deux difficultés au moins.

Le chômage pourrait s'accroître sensiblement pour deux raisons principales. Le rythme de la croissance ne serait pas suffisant pour entraîner des créations d'emplois capables d'absorber les entrées sur le marché du travail. A cet égard, le ralentissement observé depuis 6 mois du nombre des emplois créés (130 000 contre 250 000 attendus) semble significatif. Certaines prévisions tablent ainsi sur une progression du chômage de l'ordre de 100.000 chômeurs supplémentaires. Ces prévisions ne paraissent pas incompatibles avec la hausse du chômage de janvier : + 10.400 unités.

De surcroît, jouerait un cycle de productivité traditionnel qui veut qu'en début de reprise les créations d'emplois soient retardées.

Le rééquilibrage des comptes publics pourrait être plus ardu qu'espéré. On rappelle que, selon certaines estimations, une baisse de 1 % de PIB entraîne des recettes inférieures de 0,17 point de PIB et des dépenses supérieures de 0,49 point de PIB.

¹ Rapport de leur excédent brut d'exploitation à leur valeur ajoutée.

² Rapport de leur épargne brute à leur valeur ajoutée.

CHAPITRE DEUX

TROIS PISTES DE RÉFLEXION

Le projet de loi portant DDOEF est trop divers pour qu'il soit possible d'en récapituler l'ensemble des mesures autour de quelques idées-force. Votre rapporteur général souhaite toutefois consacrer une analyse spécifique à trois dossiers qui lui sont apparus particulièrement importants :

- le deuxième plan de relance du logement,
- la transmission des entreprises,
- la situation des entreprises publiques.

I. LE DEUXIÈME PLAN DE RELANCE DU LOGEMENT

Les différentes mesures proposées par le Gouvernement dans le présent projet, et ses dispositions d'accompagnement, forment un deuxième plan de relance du logement après celui du mois de juillet dernier.

Malgré leur nombre et leur caractère disparate, ces mesures procèdent de deux orientations fortes : un drainage de l'épargne vers le logement, l'aide au logement locatif privé.

Elles méritent d'être complétées, pour éviter notamment une différence de traitement trop marquée entre le logement neuf et le logement ancien, ainsi que les fuites vers la consommation.

Mais, dans les circonstances présentes, **votre rapporteur considère leur réussite comme très probable, et de nature à sortir le secteur du logement du marasme où il se trouve.**

A. DEUX ORIENTATIONS FORTES

1. L'orientation de l'épargne vers le logement

Les mesures relatives à l'épargne-logement ainsi que l'exonération des plus-values de cession d'OPCVM de taux vont dans le sens d'un drainage de l'épargne vers le logement. A ce titre, elles accompagnent la réduction à 20 % de la quotité de travaux pour l'avance à taux nul.¹

- En matière d'épargne-logement, le Gouvernement propose un dispositif complet de cinq mesures tendant à accroître l'effet de levier de cette épargne.

La première est une mesure de déblocage anticipé des plans d'épargne-logement, qui peut notamment profiter aux travaux d'entretien et d'amélioration (article 13).

La seconde est une extension transitoire des prêts issus des plans aux résidences secondaires anciennes (article 14).

La troisième est une majoration de 20 % des droits à prêts sur PEL (article 15).

La quatrième est la possibilité d'utiliser les droits à prêts de façon fractionnée, et non en une seule fois (mesure d'ordre réglementaire).

La cinquième est un allongement de un à deux ans du délai permettant d'utiliser les droits à prêt après clôture du plan (mesure d'ordre réglementaire).

- Le dispositif d'exonération des plus-values de cession d'OPCVM de capitalisation investis en titres de taux est réactivé et modifié (article 16). S'agissant des logements neufs ou anciens, des travaux de reconstruction, d'agrandissement ou de grosses réparations, l'exonération des cessions est désormais déplafonnée et court jusqu'au 31 décembre 1996.

¹ Le Gouvernement estime l'effort budgétaire nouveau à ce titre entre 500 millions de francs et 1 milliard de francs en 1996.

2. L'aide au logement locatif privé

La seconde orientation forte du projet est en faveur du logement locatif privé. La réduction des aides à la pierre en 1995, en particulier à l'égard du parc locatif social, était fondée sur l'espoir d'un relais pris par les investisseurs privés. Ce relais n'a pas eu lieu.

L'enquête logement de 1992 a démontré que les bailleurs privés pouvaient revenir sur le marché dès lors qu'ils y étaient incités ¹. Le parc locatif privé a ainsi progressé de 341.000 unités entre 1988 et 1992, grâce à la croissance économique, mais aussi grâce au régime Quilès-Méhaignerie.

Malheureusement, il est très probable que le parc privé ait, depuis 1992, repris son érosion momentanément interrompue.

Le Gouvernement tente donc de déclencher une nouvelle vague d'investissements en logements locatifs, par quatre mesures.

- La première consiste à autoriser l'amortissement des logements locatifs neufs, selon un dispositif inspiré de la reconstruction de l'Allemagne de l'Est. Ce système est remarquable pour deux raisons. D'une part, il accroît très fortement la rentabilité après impôt du logement locatif neuf. Votre rapporteur a évalué cet accroissement grâce à un **modèle qu'a mis au point l'Observatoire foncier et immobilier du Crédit foncier de France pour la commission des finances**. Par rapport au système Quilès-Méhaignerie, le gain peut aller jusqu'à deux points de taux de rendement (article 16 ter). D'autre part, il met la fiscalité du logement locatif sur la voie de la modernisation, en tendant à la rendre plus proche de la réalité.

- La seconde est l'allongement du délai de report d'imputation des déficits fonciers sur le revenu global, qui passe de cinq à dix ans (article 16 quinquies).

- Les deux dernières mesures sont particulièrement destinées au logement locatif intermédiaire.

Il s'agit, d'une part, d'une modification du régime fiscal de l'investissement locatif dans les départements et territoires d'outre-mer, destinée à favoriser le logement intermédiaire (article 16 sexies).

Il s'agit, d'autre part, de la baisse du taux d'intérêt du livret d'épargne populaire à 4,75 %, ouvert à une clientèle plus vaste, combinée avec une

¹ Economie et statistique - n° 288-289 - 4 janvier 1996

importante simplification du prêt locatif intermédiaire (réforme réglementaire), qui devrait permettre à la fois de baisser le taux d'intérêt du PLI et le rendre plus accessible (article 16 nonies). Dans cette optique, on peut estimer que le taux du livret d'épargne populaire n'a pas baissé suffisamment.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite rappeler les mesures d'accompagnement du présent projet, mais qui n'entrent pas dans son cadre : la baisse du taux du livret A, qui doit réduire à 4,8 % le taux des prêts locatifs aidés ; l'extension de l'avance à taux nul aux logements de plus de 20 ans sous quotité de 20 % de travaux ; enfin, l'augmentation de 200 millions de francs de la prime à l'amélioration de l'habitat.

Votre rapporteur salue cet ensemble de mesures, souvent très novateur. Il devrait renforcer l'efficacité des dispositifs d'aide au logement, pour un coût budgétaire réduit si on le place en regard de la puissance des leviers ainsi constitués.

B. DEUX LACUNES A COMBLER

Satisfaite dans l'ensemble des mesures proposées en faveur du logement, votre commission relève néanmoins deux insuffisances : un risque de solution de continuité entre les marchés du neuf et de l'ancien ; une fuite des flux d'épargne vers la consommation.

1. La solution de continuité entre le logement neuf et le logement ancien

Le premier collectif de 1995 avait laissé entrevoir une réorientation de la politique du logement en faveur du logement ancien, qui tiendrait compte, dans un parc dont la reconstruction a commencé il y a plus de cinquante ans, de l'importance économique du logement ancien ou récent, et de la supériorité de la valeur ajoutée de la réhabilitation sur celle de la construction neuve depuis quelques temps.¹

La réduction des droits de mutation à titre onéreux (35 % des parts régionale et départementale) et l'augmentation de la déduction forfaitaire (de 10 % à 13 %) paraissent montrer la voie.

¹ En 1993, les travaux sur logements existants ont représenté une dépense de 98,1 milliards de francs, la construction neuve 83,1 milliards de francs (Source : Compte du logement)

Le présent projet prend le chemin inverse.

Certes, il serait inexact de considérer qu'il ne comprend que des mesures en faveur de la construction : l'extension des prêts principaux d'épargne-logement aux résidences secondaires existantes, l'exonération des plus-values de cession d'OPCVM pour l'acquisition de logements et l'augmentation du délai de report d'imputation du déficit foncier sur le revenu global prouvent le contraire.

Cependant, toutes ces mesures sont dominées par le nouveau régime d'amortissement, qui permet de déduire de son revenu imposable 40 % de la valeur d'un bien en quatre ans. Désormais, sur le marché du logement locatif, la différence de traitement fiscal entre le logement neuf et le logement ancien entraîne une différence de rendement qui peut atteindre quatre points après impôt. Un risque de solution de continuité apparaît sur ce marché : les logements locatifs anciens seront délaissés, il y aura vraisemblablement une augmentation de l'écart de prix, et la décote sur les biens ayant bénéficié de l'amortissement sera forte.

Cette rupture au sein du marché du logement peut accroître les difficultés des centres-ville au profit des périphéries, où la charge foncière est plus faible.

C'est pourquoi votre commission vous propose une extension du régime d'amortissement aux logements anciens nécessitant de gros travaux, afin de conforter l'impact économique de la mesure, tout en évitant la segmentation du marché.

2. Les fuites vers la consommation

Votre commission considère que les mesures en faveur du logement suffiraient, par effet d'entraînement, à relancer la consommation. Un achat de logement entraîne toujours des acquisitions accessoires multiples.

C'est pourquoi elle n'est pas favorable à la dilution de l'impact de certaines mesures par des fuites en faveur de la consommation.

Ainsi, si elle est favorable à l'utilisation des plans d'épargne-logement qui n'ont pas atteint leur maturité en faveur de travaux d'entretien ou d'amélioration des résidences principales, elle est plus réservée sur leur emploi en faveur de biens d'équipement ménager. En effet, pendant la fenêtre de débloqué anticipé des plans, du 1er janvier au 30 septembre 1996, les

plans ouverts par anticipation ne pourront pas être affectés à leur usage habituel. **Dès lors, il y a un risque de voir réduire les achats de logements futurs au profit de l'achat immédiat de biens de consommation.**

Il en est de même de la mesure d'exonération des plus-values de cession d'OPCVM de trésorerie. Ces valeurs sont précisément faites pour financer la consommation. Il y a une logique à encourager fiscalement la conversion d'une épargne courte en épargne longue, mais pas d'une épargne courte en consommation. **Le maintien d'un seuil de cessions exonérées fixé à 50.000 francs aurait été plus approprié.**

C. UNE RÉUSSITE TRÈS PROBABLE

La situation du marché du logement est mauvaise. La construction neuve a baissé en 1995. Les transactions et les prix ne se sont pas redressés dans l'ancien.

Mais, les premiers effets des mesures prises à l'été 1995 commencent à apparaître, ainsi qu'en témoignent les 28.500 prêts sans intérêt accordés au quatrième trimestre 1995. Les facteurs de reprise se réunissent peu à peu.

Dans ces conditions, votre rapporteur considère comme très probable la réussite du nouveau plan du Gouvernement.

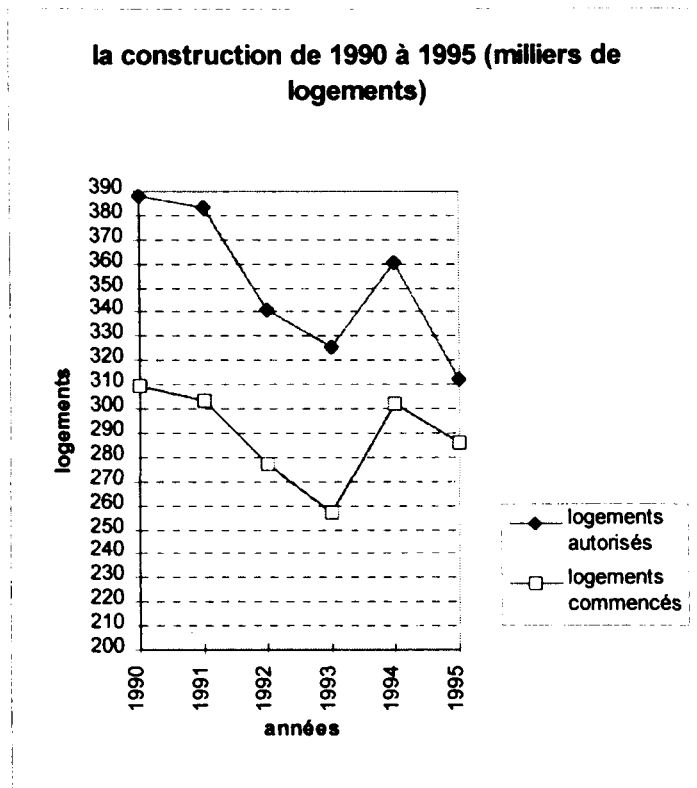
1. Un plan motivé par une situation très difficile

Un regard rétrospectif sur l'année 1995 conduit à constater que les mesures prises pendant l'été n'ont pas encore porté tous leurs fruits.

La construction neuve s'est établie à 285.900 mises en chantier, alors qu'on pouvait espérer atteindre la crête des 300.000 à la fin du troisième trimestre.

Mais, le phénomène le plus inquiétant est l'effondrement des autorisations de construire depuis le troisième trimestre. Avec 311.800 permis de construire délivrés, l'année 1995 se révèle plus mauvaise que 1993 (325.700), qui avait été la pire depuis 1954 pour les mises en chantier (256.800). **Or, les autorisations sont un indice fortement**

précurseur de la construction, notamment pour le logement individuel sur lequel s'était fondée la relance de 1994.



Source : ministère du logement - SICLONE -

Le marché du logement ancien n'est guère plus brillant. La Chambre des notaires de Paris observe une érosion lente mais continue des prix : 1,5 % dans Paris au troisième trimestre 1995 par rapport au deuxième trimestre ; 1 % dans l'ensemble de l'Ile-de-France. Les transactions ont chuté de 19 % sur Paris et petite couronne au troisième trimestre.

L'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne note qu'un tiers des logements reloués dans Paris voient leurs loyers baisser et que de 1991 à 1995, les loyers des grands appartements ont baissé de 10 % dans la capitale.

Sur la France entière, la FNAIM a observé en 1995 une baisse continue des logements proposés à la vente. Sur une base 100 en 1992, on atteint 110,5 fin 1995 contre 115 fin 1994. Les prix proposés au mètre carré ont baissé de 1,5 % en 1995.

2. Des circonstances favorables

Malgré ce constat très morose, la FNAIM observe que le pouvoir d'achat en logements anciens des ménages continue de progresser.

*Indicateur synthétique de la solvabilité des ménages
(base 100, décembre 1992)*

déc. 1991	déc.1992	déc. 1993	déc. 1994	déc. 1995
96	100	112	115	122,8

Les taux d'intérêt sont désormais très bas. Il n'est pas rare de pouvoir emprunter pour se loger à un taux compris entre 7 % et 8 %.

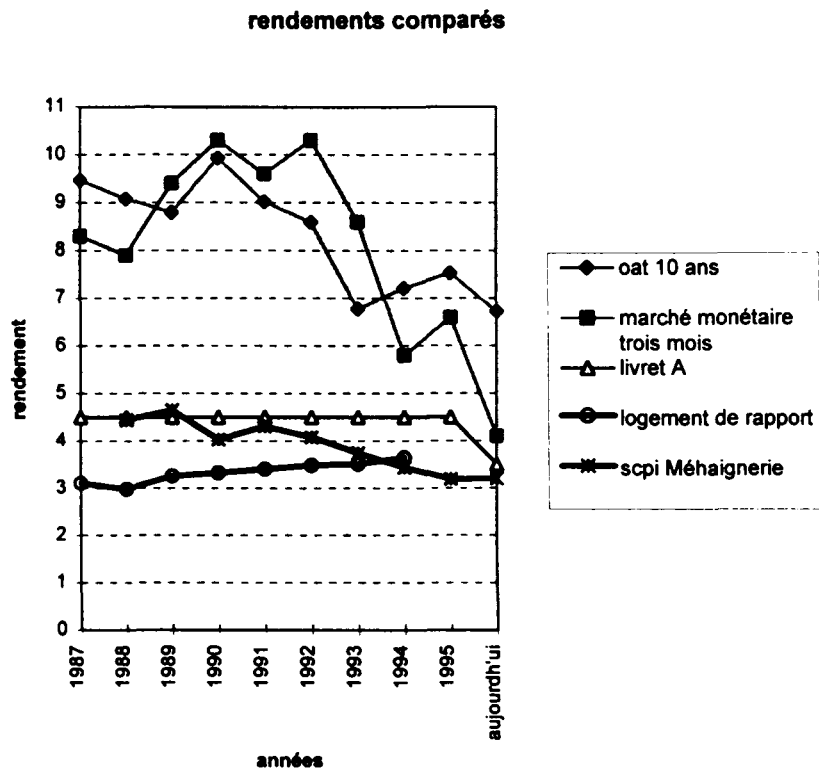
Surtout, une "mini révolution" se profile sur le marché des produits de patrimoine.

Pour la première fois depuis bien longtemps, le logement de rapport retrouve une place compétitive parmi les différents produits d'épargne. Deux raisons en sont à l'origine.

D'une part, hors de toute considération fiscale, la baisse des taux d'intérêt à court et long terme est défavorable aux placements de taux. Ainsi, les taux à court terme, dont peuvent bénéficier les particuliers au travers des OPCVM de trésorerie ou des placements défiscalisés, se situent entre 2,5 % et 3,5 %. Les taux à long terme varient de 6 à 7 %. Compte tenu de la déprime persistante des prix, les logements peuvent procurer un rendement brut de l'ordre de 4 à 6 %, voire davantage. Il y a quatre ou cinq ans, ce type de placement ne pouvait pas rivaliser avec les placements de taux, qui sont sans risque, sans contrainte de gestion, et qui rapportaient de 9 à 11 %.

D'autre part, le Gouvernement a opéré depuis trois ans un renversement d'optique fiscale, qui tend à favoriser incontestablement l'immobilier d'habitation par rapport aux autres formes de placement. La fiscalité immobilière n'a pas cessé de s'améliorer : augmentation de la déduction forfaitaire, imputation des déficits fonciers sur le revenu global, exonérations partielles de droit de mutation à titre gratuit, du taux d'abattement sur les plus-values, réduction des droits de mutation à titre onéreux. La fiscalité mobilière n'a, quant à elle, pas cessé de se détériorer : réduction des seuils de cession pour la prise en compte des plus-values

(disparition du seuil pour les OPCVM de taux et de capitalisation et les comptes à terme), quasi-suppression des abattements sur le revenu, majoration de l'impôt sur les sociétés (pour les actions), quasi-suppression de la réduction d'impôt sur les contrats d'assurance-vie...



(Source : Banque de France, INSEE, IEIF)

Il apparaît que toutes les conditions sont réunies pour favoriser des arbitrages patrimoniaux en faveur du logement locatif, neuf en particulier.

Les mesures du présent projet qui ont pour effet à la fois de réduire le coût de financement des logements et d'en augmenter le rendement, s'insèrent dans ces circonstances favorables. Votre rapporteur estime donc très probable qu'elles aient une réelle efficacité.

II. UNE PROPOSITION MAJEURE DE VOTRE COMMISSION : APPORTER UN DÉBUT DE SOLUTION AUX PROBLÈMES DE LA TRANSMISSION

Latent depuis plus de dix ans, le débat sur les problèmes fiscaux liés à la transmission, et notamment à la transmission d'entreprise, a connu de nouveaux développements depuis l'examen, par le Parlement, du projet de loi de finances pour 1996.

A. *UN DÉBAT DONT LES DONNÉES FISCALES SONT DÉSORMAIS BIEN CONNUES*

Sur le fond, ces problèmes fiscaux sont clairement identifiés. Ils résultent d'un **poids excessif des droits de mutation à titre gratuit**, et trouvent en fait leur origine dans la réforme du barème des droits de succession, opérée en 1984 pour des raisons plus politiques qu'économiques.

En ce domaine, notre système cumule désormais des taux lourds, associés à un barème fortement progressif et dont **les tranches n'ont d'ailleurs jamais été actualisées**. La France se singularise ainsi par rapport à ses principaux partenaires. En effet, l'Allemagne connaît un taux de 35 %, mais qui s'applique au-delà d'un seuil équivalent à 300 millions de francs. Dans le système français, le taux de 40 % joue au-delà de 11,2 millions.

On ne peut toutefois ignorer que la sévérité de notre barème des droits de succession a des conséquences regrettables en termes économiques.

Le cas d'une transmission d'entreprise, et plus précisément d'une entreprise de taille moyenne non cotée, en fournit l'exemple le plus significatif. Actif peu liquide, l'entreprise a souvent une valeur élevée qui dépend plus des hommes qui participent à l'activité que des éléments inscrits au bilan. Sa transmission, anticipée ou par décès, donne donc généralement lieu à l'application des taux les plus élevés du barème.

Pour acquitter les droits, les héritiers ont alors deux possibilités :

- **soit prélever sur l'entreprise les sommes nécessaires**. Certes, cette charge peut être étalée dans le temps par le recours au régime du paiement différé, mais son importance subsiste et obère, pour longtemps, la capacité de développement de l'entreprise ;

- **soit céder l'entreprise à des tiers**. Dans l'absolu, cette perspective n'est pas en soi antiéconomique. Toutefois, l'expérience démontre que les entreprises les plus performantes sont souvent cédées à un concurrent français

ou étranger dont les premières décisions consistent à restructurer l'outil de production et à rapatrier les centres de décisions au sein de ses propres services.

De ce fait, la transmission s'effectue souvent au détriment des emplois attachés à l'entreprise.

B. UNE ÉQUATION IMPOSSIBLE À RÉSOUDRE : UNE MESURE CIBLÉE SUR L'ENTREPRISE, CONSTITUTIONNELLEMENT INATTAQUABLE ET ÉCONOMIQUEMENT EFFICACE

• **Dans le projet de loi de finances pour 1996, le gouvernement avait proposé un dispositif centré sur la transmission d'entreprise.**

Il s'agissait ainsi d'organiser un régime spécifique, répondant au problème le plus aigu, mais évitant de remettre en cause le barème lui-même.

Schématiquement, ce dispositif s'appuyait sur une réduction de 50 % des droits dus à l'occasion d'une telle transmission, sous réserve du respect de trois principales séries de conditions :

- une transmission anticipée, concrétisée par le recours à une donation (sous réserve du cas particulier des successions ouvertes par un décès accidentel),
- l'obligation de transmettre le contrôle effectif de l'entreprise,
- l'obligation, pour les donataires, de conserver pendant cinq ans les biens reçus.

• **Dans sa décision du 28 décembre 1995, le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif.**

Tout en admettant la possibilité d'instituer un régime dérogatoire en faveur de la transmission d'entreprise, le Conseil a en effet considéré *"qu'en instituant un abattement de 50 % sur la valeur de biens professionnels transmis entre vifs à titre gratuit à un ou plusieurs donataires, à la seule condition que ceux-ci conservent ces biens pendant une période de cinq années, sans exiger qu'ils exercent de fonction dirigeante au sein de l'entreprise et en étendant le bénéfice de cette mesure aux transmissions par décès accidentel d'une personne âgée de moins de soixante-cinq ans, la loi a établi vis-à-vis des autres donataires et héritiers des différences de situation qui ne sont pas en relation directe avec l'objectif d'intérêt général ci-dessus*

rappelé ; que, dans ces conditions et eu égard à l'importance de l'avantage consenti, son bénéfice est de nature à entraîner une rupture caractérisée de l'égalité entre les contribuables pour l'application du régime fiscal des droits de donation et de succession ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs de la requête, l'article 9 de la loi ne peut être regardé dans son ensemble comme conforme à la Constitution ;"

La voie de solution la plus spontanée serait évidemment de s'appuyer sur les pistes qu'ouvre la rédaction des considérants de cette décision. Or une des exigences fortes du Conseil est que les donataires deviennent dirigeants de l'entreprise.

Sur cette base, deux possibilités sont envisageables :

- **l'approche individuelle revient à ouvrir l'avantage aux seuls donataires ayant la qualité de dirigeant.** Mais la mesure perdrait alors l'essentiel de sa portée, le nombre de dirigeants au sein d'une entreprise étant par définition limité, et tous les donataires ne pouvant évidemment pas exercer de telles fonctions. En outre, on peut se demander s'il est sain pour l'entreprise que le choix du futur dirigeant soit dicté par des considérations de nature fiscale.

- **l'approche collective reviendrait à exiger que l'un au moins des donataires soit dirigeant.** Toutefois, et sauf à admettre que, pour un même avantage, les conditions posées pour certains donataires sont plus contraignantes que celles imposées aux autres, il devient alors nécessaire d'appréhender globalement ces différents héritiers et considérer qu'ils constituent en fait un "repreneur" unique, organisé sous la forme d'un groupement stable d'associés.

Cette logique peut se défendre, mais il faut en tirer toutes les conséquences. En particulier, dans cette optique, le retrait d'un seul des donataires du groupement stable durant la période d'indisponibilité des biens transmis, ou la cession à un tiers d'une partie de ces biens au cours du même délai, devrait entraîner la remise en cause du régime pour l'ensemble des membres du groupement. Au plan économique, la contrainte devient là encore excessive, et le dispositif s'avère peu incitatif.

Ainsi, et à partir d'un projet initial qui était déjà en lui-même très contraint, et pouvait susciter des effets de frontières liés au caractère un peu arbitraire de la définition des "biens professionnels" au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune, la prise en compte d'une des principales objections formulées par le Conseil constitutionnel conduirait à élaborer un dispositif peu attrayant, et donc inefficace.

De fait, il s'avère extrêmement délicat de combiner les exigences constitutionnelles, telles que l'on peut les interpréter à partir de la décision du 28 décembre 1995, et un dispositif efficace au plan économique.

C. UN PROJET STRUCTURÉ AUTOUR DE TROIS AXES

Ces difficultés ont été mises en évidence lors des différentes auditions auxquelles votre commission des finances a procédé, sur ce sujet, au cours du mois de février.

Votre commission reste cependant convaincue de la nécessité d'agir, et d'apporter dès maintenant une première réponse à ce lancinant problème. A cet effet, elle vous propose donc de changer d'approche et suggère une démarche comportant trois étapes :

1. Une mesure générale, tendant à alléger le poids des droits de mutation en cas de transmission anticipée

Il s'agit alors très clairement d'atténuer, dans certaines circonstances, le poids effectif du barème.

Sur le fond, l'objectif reste cependant de faciliter la transmission anticipée. **Aussi, votre commission propose-t-elle un amendement qui s'appuie sur le régime fiscal actuel de la donation-partage, et l'aménage sur deux aspects :**

- en premier lieu, élargir son champ d'application au cas de l'héritier unique ;

- en second lieu, majorer **à titre temporaire de dix points** le taux de réduction des droits associés à ce régime.

Le caractère temporaire de ce second volet du dispositif ne préjuge certes pas de l'avenir, mais dans une première étape, il constitue un levier précieux pour inciter effectivement à transmettre.

2. Une réduction du taux d'intérêt appliqué par le Trésor en cas de recours au régime spécifique de paiement différé prévu en cas de transmission d'entreprise.

En l'état actuel de la législation, l'article 397 A de l'annexe III du code général des impôts organise un régime spécifique de paiement différé et fractionné des droits dus à l'occasion d'une transmission d'entreprise.

Désormais applicable en cas de donation avec réserve d'usufruit, ce régime s'organise en deux étapes :

- le paiement des droits est tout d'abord reporté de cinq ans ;
- ultérieurement, les versements effectifs peuvent être étalés sur une période de dix ans.

Dans ce contexte, le "crédit" ainsi accordé par le Trésor est assorti d'un taux d'intérêt, égal à la moitié du taux des obligations émises par la Caisse nationale de l'industrie. Actuellement, il représente environ 3,5 %.

Dans son principe, ce régime présente un intérêt majeur. S'inscrivant dans le temps, il permet d'utiliser les revenus tirés de l'entreprise pour acquitter les échéances du crédit. Toutefois, il est évident que la charge globale s'accroît du montant des intérêts, dont le taux demeure supérieur à celui de l'inflation.

Une réduction de ce taux vers un niveau plus symbolique s'avère donc nécessaire et faciliterait très directement la transmission de l'entreprise. Toutefois, il s'agit d'une mesure réglementaire, et doit donc être mise en oeuvre à l'initiative du gouvernement.

3. Enfin, amorcer une inflexion sur les conséquences fiscales de la transformation de l'usufruit en rente.

Dans la généralité des cas, les donations s'effectuent avec réserve d'usufruit. Dans l'hypothèse d'une entreprise constituée sous forme de société, ce démembrement de la propriété conduit l'usufruitier à conserver le droit de vote en assemblée générale ordinaire.

Or sur le fond, le démembrement de propriété répond avant tout au souci du donateur de conserver les revenus du bien transmis. Avec le vieillissement de la population, elle peut toutefois conduire à un certain immobilisme dans la gestion des actifs, situation qui n'est guère favorable en termes économiques.

Ce revenu pourrait cependant être versé sous forme d'une rente mise à la charge du donataire. Toutefois, les conséquences fiscales de cette conversion ne sont guère incitatives.

Une adaptation de ces règles, selon des modalités évitant les abus, paraît donc souhaitable. Elle permettrait ainsi au donateur d'abandonner ultérieurement son droit de regard sur le bien et de laisser au donataire l'entière responsabilité de la gestion de cet actif.

Cet ensemble de propositions constitue ainsi une réponse immédiate à un problème aigu, dans l'attente de la nécessaire réforme du barème.

III. LES ÉVOLUTIONS SOUHAITABLES DU SECTEUR PUBLIC

Plusieurs articles du présent projet de loi concernent les entreprises publiques. Regroupés au sein du titre V, ils ont essentiellement pour objet de modifier ou compléter, d'une part, la loi du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations et, d'autre part, la loi de privatisation du 19 juillet 1993. Ils ajoutent notamment dans la liste des entreprises privatisables figurant en annexe de cette dernière loi la Société française de production.

C'est l'occasion pour **vo**tre **commission** de faire un certain nombre de **remarques** sur l'évolution, la gestion et le suivi des entreprises publiques. Elle souhaite en effet manifester une nouvelle fois son souci de voir cet aspect de la politique gouvernementale géré de façon telle que les difficultés rencontrées antérieurement ne puissent se reproduire.

Cette préoccupation constante a d'ailleurs fait l'objet de propositions précises de votre rapporteur général à l'occasion de l'examen du projet de loi sur l'action de l'Etat dans les plan de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs.

A. L'ORGANISATION DU SUIVI DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Plus que jamais, la situation de certaines entreprises publiques et la conjoncture paraissent nécessiter un **suivi très "rapproché"** de plusieurs entreprises.

C'est pourquoi, votre commission renouvelle son souhait que toute nouvelle nomination à la tête d'une entreprise publique s'accompagne de l'envoi d'une **lettre de mission précise et détaillée**. Le ministre de l'économie et des finances a indiqué à votre commission que cela avait bien été le cas lors des récentes nominations à la tête de Charbonnages de France, de la SNCF, d'EDF, de Gaz de France, du Crédit Foncier et de Thomson. Il importe désormais que cette procédure devienne réellement systématique.

Dans le même esprit votre commission avait suggéré la mise en place de **tableaux de bord mensuels** avec la définition d'indicateurs significatifs et d'objectifs à suivre de façon plus particulière. Il semble que cela commence à être mis en place. Il paraît néanmoins indispensable de prévoir une généralisation de tels mécanismes de suivi. L'Etat doit pouvoir connaître la situation des entreprises dont il a la tutelle, comme n'importe quel actionnaire, sans pour autant s'immiscer dans leur gestion quotidienne.

Par ailleurs, pour une bonne gestion du patrimoine économique et industriel national, l'Etat manque encore d'outils. Il lui manque notamment une **comptabilisation consolidée de ses participations**, dont l'intérêt évident n'a pas besoin d'être réaffirmé.

Le dépôt d'un rapport sur la situation et les comptes consolidés des entreprises publiques de premier rang, en application de l'article 20 de la loi du 8 août 1994, constitue à cet égard un progrès, de même que le dépôt récent du rapport décrivant les opérations bénéficiant de la garantie de l'Etat, prévu par l'article 83 de la loi de finances pour 1995.

Un troisième rapport devra désormais également être régulièrement déposé sur le bureau des assemblées, conformément à l'article 84 de la loi de finances pour 1995. Il concerne les différents mouvements intervenus à l'intérieur du secteur public (apports, cessions, etc...).

Grâce à ces informations, le Parlement, comme le gouvernement, pourra progresser dans le contrôle des entreprises publiques et le suivi de l'évolution des participations de l'Etat.

B. LA MISE EN PLACE DES PLANS DE REDRESSEMENT DU CRÉDIT LYONNAIS ET DU COMPTOIR DES ENTREPRENEURS

Votre commission a, dès la discussion du projet de loi relatif à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs, estimé indispensable de suivre attentivement le

déroulement de ces plans, compte tenu de l'importance des sommes en jeu et, par voie de conséquence, du coût de ces mesures pour les contribuables.

C'est pourquoi, elle a, dès le mois de décembre, nommé les représentants du Sénat au sein des conseils d'administration des deux établissements publics chargés de gérer la participation de l'Etat aux opérations de défaisance du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs.

Or, un seul de ces conseils a, pour l'instant, été constitué et réuni. Celui de l'établissement public créé pour le Comptoir des entrepreneurs.

Votre commission s'interroge donc sur **le retard pris dans la mise en oeuvre du plan de redressement du Crédit Lyonnais**. En effet, outre la désignation d'un conseil d'administration, non encore effectuée, devaient également être nommés les membres du Comité consultatif de contrôle du Consortium de Réalisation. Or, à ce jour ce comité n'a pas encore été constitué.

Par ailleurs, l'un des éléments importants de l'équilibre du plan, l'émission d'un coupon zéro, n'a toujours pas été mis en oeuvre.

Votre commission souhaiterait donc que l'examen du présent projet de loi qui traite de nombreux aspects de la politique économique du gouvernement soit aussi l'occasion de **faire un point précis sur l'état d'avancement des deux plans de redressement** du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs, particulièrement coûteux pour les finances publiques.

EXAMEN EN COMMISSION
AUDITION DE M. JEAN ARTHUIS,
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Réunie le mardi 12 mars 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, sur le **projet de loi n° 259 (1995-1996), portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF)**.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances, a déclaré qu'à l'instar de tous les projets portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le présent projet de loi comportait des mesures diverses et de portée inégale, s'inscrivant toutefois dans une logique d'ensemble, celle de la lutte pour l'emploi et de la relance de la croissance. Sur ce point, le ministre a indiqué que la croissance s'était établie à 2,4 % en 1995, alors que les experts avaient prévu un taux de 3,1 %. Toutefois, a-t-il ajouté, l'année 1995 s'est caractérisée par un excédent record du commerce extérieur de 104,5 milliards de francs, tandis que le déficit public était "maîtrisé" à hauteur d'environ 323 milliards de francs. Après avoir insisté sur la baisse sans précédent des taux d'intérêt, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a souligné que l'ensemble des mesures du DDOEF tendait à réduire le délai d'attente de la reprise de la croissance envisagée par la plupart des experts pour le second semestre 1996.

Les principales dispositions du projet de loi s'articulent, a-t-il précisé, autour de trois axes :

- l'application du plan relatif aux petites et moyennes entreprises annoncé, à Bordeaux, le 27 novembre 1995 ;

- la mise en oeuvre des décisions tendant à rendre les fonds d'épargne plus liquides, annoncées à l'issue du sommet social de Matignon, le 21 décembre 1995 ;

- enfin, le plan complémentaire de soutien à l'activité décidé par le Gouvernement, le 30 janvier 1996.

S'agissant des mesures relatives aux petites et moyennes entreprises, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a indiqué qu'elles tendaient à favoriser la création, le développement et la mobilité de celles-ci. Il a relevé, en particulier :

- la suppression de la quasi totalité des formalités administratives pour les très petites entreprises ;
- le nouveau dispositif de délai de réponse de l'administration par accord tacite après trois mois pour le bénéfice de régimes fiscaux d'amortissements exceptionnels ou propres aux entreprises nouvelles ;
- la modernisation du statut des fonds communs de placement à risque ;
- l'adaptation du statut de l'épargne de proximité ;
- les mesures destinées au lissage des effets de seuil d'effectifs pour les petites entreprises.

Abordant enfin la question de la transmission des entreprises, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a indiqué qu'à la suite de la décision du Conseil constitutionnel, le ministère de l'économie et des finances réfléchissait sur un nouveau dispositif qui encouragerait des transferts de patrimoines, afin de faciliter la relève des générations dans nos entreprises.

S'agissant des mesures relatives à l'épargne, le ministre a déclaré qu'elles avaient pour objet de favoriser la consommation et l'investissement des ménages. Il en est ainsi des dispositions relatives au retrait anticipé de fonds d'épargne par les titulaires de plans d'épargne populaire, de celles qui ont trait au déblocage anticipé d'une partie des fonds déposés sur certains plans d'épargne logement, de l'extension temporaire de l'objet des prêts sur plans d'épargne logement, enfin de l'exonération des plus-values de cession de titres d'organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) monétaires de capitalisation en cas de réinvestissement dans l'immobilier d'habitation ou l'acquisition d'équipement ménager.

S'agissant, en troisième lieu, du plan complémentaire de soutien à l'activité décidé le 30 janvier dernier, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a plus particulièrement relevé les mesures tendant à relancer la construction immobilière et celles qui concernent la consommation. Il a ainsi signalé le dispositif relatif à l'amortissement accéléré des investissements dans les immeubles locatifs (10 % pendant quatre ans et 2 % les autres années), le relèvement du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu pour pouvoir ouvrir un livret d'épargne populaire, le dispositif tendant à faciliter la conversion de bureaux en logements locatifs, l'accélération du rythme des amortissements dégressifs pour les biens d'équipement et la réduction d'impôt accordée au titre des intérêts des prêts à la consommation. Enfin, le ministre a mentionné les mesures tendant à un renforcement de l'efficacité des contrôles administratifs, notamment par les agents des

douanes, et la disposition sur les "prix de transfert" destinée à mieux lutter contre les délocalisations d'assiette fiscale.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a interrogé le ministre sur le coût des mesures de relance incluses dans le projet de loi, avant d'appeler de ses vœux une modernisation du statut des entreprises publiques. Il a salué les mesures prises en faveur du logement, tout en se demandant si l'habitat ancien n'allait pas être pénalisé. Il a enfin souhaité une plus grande flexibilité des taux administrés.

En réponse, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a indiqué que les mesures relatives au crédit à la consommation n'auraient pas d'incidence budgétaire en 1996 et qu'il s'agissait, en tout état de cause, de dispositions transitoires destinées à anticiper la relance attendue au second semestre 1996. Il a ajouté que les dirigeants d'entreprises publiques recevraient désormais des lettres de missions, leur enjoignant notamment de mettre en place des tableaux de bord mensuels avec indicateur de gestion. Par ailleurs, a-t-il souligné, les comptes de consolidation des entreprises publiques, en cours de mise au point, seront portés à la connaissance du Parlement. Le ministre de l'économie et des finances a, par ailleurs, précisé que les bailleurs pourraient opter pour l'amortissement accéléré de leurs opérations de réhabilitation d'immeubles anciens, avant de mettre l'accent sur le caractère coûteux des fonds d'épargne déposés sur le nouveau "livret jeune" à 4,75 %.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a estimé que la politique économique du Gouvernement relevait, à la fois, de "l'économie administrée" et du "libéralisme échevelé". Elle s'est aussi émue de la libéralisation totale des investissements étrangers en France.

M. Claude Belot s'est demandé si les caisses d'épargne répercutaient effectivement les baisses de taux de "l'épargne administrée" décidées par le Gouvernement. Il a ensuite affiché son scepticisme sur "les mesures de soutien artificiel" à la consommation.

M. Denis Badré a regretté la suppression du régime d'assurance propre à la régie autonome des transports parisiens (RATP).

M. Philippe Marini a jugé que les mesures décidées par le Gouvernement allaient dans le bon sens. Il a constaté que la suppression de l'aide à l'entrée dans les contrats d'assurance-vie n'avait pas empêché ce produit de connaître une forte impulsion au début de l'année 1996 et que la baisse du taux de rémunération du livret A n'avait pas provoqué de mouvement massif de décollecte. Il a enfin appelé de ses vœux un redéploiement de la fiscalité de l'épargne afin de favoriser l'épargne-retraite.

Mme Marie-Claude Beaudou a jugé que le Gouvernement faisait preuve de beaucoup d'optimisme en ce qui concerne la reprise de la croissance. Elle a, par ailleurs, souhaité le renforcement de la lutte contre les fraudes (notamment par l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire aux agents des douanes) d'une part, et la mise en place d'aides d'urgence aux petits commerces en grande difficulté, d'autre part. Elle s'est enfin, elle aussi, interrogée sur la suppression du régime d'assurance de la RATP.

M. Joël Bourdin a estimé que l'épargne des ménages était une épargne de précaution insensible à la variation des taux d'intérêt. Il a, par ailleurs, jugé que ces derniers demeuraient encore très élevés.

M. Maurice Schumann s'est ému du gel des crédits du ministère de la culture. Il a ensuite estimé que les dévaluations compétitives constituaient l'origine principale de la crise de l'industrie textile française. Il s'est enfin inquiété de la baisse des moyens d'investissement des collectivités territoriales.

M. Michel Charasse s'est demandé si certaines collectivités locales ne seraient pas en droit de réclamer à l'Etat, en application de la responsabilité du fait des lois, une indemnisation des incidences négatives pour leurs zones d'aménagement concerté (ZAC), de la mesure de gel des grandes surfaces commerciales.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété des hausses de salaires annoncées pour 1996 par certaines entreprises publiques. Il s'est ensuite interrogé sur les possibilités de reversement des aides accordées dans le cadre des conventions conclues avec les entreprises textiles en cas de non-respect par celles-ci des obligations figurant dans les contrats. Il a enfin, lui aussi, mis l'accent sur la baisse considérable des moyens d'investissement des collectivités territoriales.

En réponse aux intervenants, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances** a notamment déclaré :

- s'agissant des entreprises publiques, que la société française de production (SFP) serait privatisée ;

- que les barrières artificielles à l'investissement étranger telle que la règle des 20 %, étaient devenues sans signification ;

- que le coût total du projet de loi était difficile à mesurer même s'il était établi que son incidence budgétaire serait négligeable en 1996 ;

- que la RATP bénéficiait, jusqu'à présent, d'un sursis pour son régime spécifique d'assurance mais que rien ne justifiait le maintien de cette dérogation ;

- qu'il appelait, lui aussi, de ses voeux une réforme fiscale privilégiant les placements à risque dans l'économie de production ;

- que la baisse du taux de rémunération du livret A devrait permettre de doubler l'aide publique pour la construction et la rénovation des HLM ;

- enfin, que les moyens d'investissement des collectivités territoriales, mais aussi de l'Etat, connaissaient en effet une réduction préoccupante.

Puis, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a communiqué un certain nombre d'éléments d'information sur l'exécution du budget de 1995 ainsi que sur les mesures de régulation budgétaire décidées par le Gouvernement pour le budget de 1996.

S'agissant du budget 1995, le ministre a confirmé que le déficit d'exécution final du budget 1995 s'établissait à 322,96 milliards de francs, soit un chiffre proche de l'objectif du projet de loi de finances rectificative voté à l'automne (321,6 milliards de francs).

Les recettes fiscales ont, quant à elles, augmenté de + 1,7 % après + 2,2 % en 1994 (pour une croissance du PIB total en valeur de 4,1 % en 1994 et de 5,1 % en 1995).

L'exécution budgétaire fait ainsi apparaître une moins-value de recettes fiscales de près de 13 milliards de francs par rapport au dernier collectif.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances, a ajouté que les charges du budget avaient progressé de 2,1 % par rapport à leur niveau constaté en 1994, cette évolution marquant un ralentissement notable par rapport à 1994 où la croissance des dépenses avait atteint 4,6 % par rapport à l'année précédente.

Au total, 43 milliards de francs auront été annulés lors des deux collectifs pour permettre notamment de financer des dépenses exceptionnelles à raison de 3,8 milliards de francs pour la dotation d'aide personnelle en faveur du logement, de 3,1 milliards de francs pour le financement des opérations extérieures, de 4,8 milliards de francs pour les minima sociaux, et de 4,6 milliards de francs pour la reconduction du triplement de l'allocation de rentrée scolaire.

Le ministre a aussi précisé que près de 18 milliards de francs de recettes de privatisation avaient été affectés à des dotations en capital, et pour la première fois depuis 1987, plus de 6 milliards de francs au désendettement.

Il a souligné que les recettes fiscales de l'année 1995 ont, pour leur part, connu une baisse de 13 milliards de francs par rapport aux prévisions du dernier collectif 1995, y compris les moins-values sur impôts locaux. La TVA est principalement à l'origine de cette situation : ses recettes se sont, en effet, établies à 9,9 milliards de francs en dessous du niveau prévu en raison du brusque ralentissement de la consommation constatée en fin d'année.

Le ministre a relevé en revanche une plus-value de 1,3 milliard de francs sur l'impôt sur les sociétés, l'échéance de décembre étant mieux rentrée que prévu.

Au total, la perte de recettes fiscales cumulée par rapport à la loi de finances initiale a été de près de 46 milliards de francs.

Abordant, en second lieu, les mesures de régulation budgétaire décidées par le Gouvernement sur le budget 1996, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances**, a rappelé que le Premier ministre avait adressé le 13 février aux différents ministères des lettres de mise en réserve de crédits.

Il a souligné, à cet égard, la grande rigidité du budget : en effet, si l'on exclut les dépenses incompressibles (dette, crédits de rémunération...) les montants susceptibles de "gel" apparaissent très modestes par rapport aux 1.541 milliards de francs qui représentent le total des charges du budget général en 1996.

S'agissant des crédits civils, "la base taxable" s'élève ainsi à 83,15 milliards de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement sur les budgets civils et à 57,5 milliards de francs en autorisations de programme.

Le ministre de l'économie et des finances a déclaré que le "gel" portait sur 20 milliards de francs, dont 14 milliards de francs pour les crédits civils. Les taux de mise en réserve sont de 15 % pour les dépenses ordinaires hors crédits de personnel, crédits évaluatifs et crédits correspondants à des engagements législatifs ou réglementaires de l'Etat et de 25 % pour les autorisations de programmes et les crédits de paiement y afférent.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances, a, enfin, rappelé que le taux de 15 % de mise en réserve sur les dépenses ordinaires avait déjà été retenu pour les régulations de 1992 et 1993 et que le taux de mise en réserve de 25 % sur les dépenses en capital avait été mis en oeuvre en 1992 et 1995.

EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 13 mars 1996, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le **projet de loi n° 259** (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant **diverses dispositions d'ordre économique et financier**.

La commission a, tout d'abord, adopté sans modification l'article premier (Réduction des droits de mutation à titre onéreux).

A l'article 2 (Modification du régime de la provision pour essaimage), la commission a adopté un amendement de précision rédactionnelle, puis a adopté l'article 2 ainsi amendé.

La commission a ensuite adopté un amendement portant article additionnel après l'article 2, dont l'objet est d'ouvrir aux sociétés civiles professionnelles une faculté d'option pour l'impôt sur les sociétés.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 3 (Aménagement des régimes de la réduction d'impôt au titre de la souscription en numéraire au capital des sociétés non cotées et de la déduction des pertes du revenu global), et l'article 4 (Relèvement du plafond du régime d'imposition des micro-entreprises).

A l'article 5 (Modernisation du régime des fonds communs de placement à risques), la commission a adopté un amendement supprimant les conditions de détention des actifs imposées aux fonds professionnels, et un amendement excluant le démarchage commercial pour ces fonds.

La commission a ensuite adopté l'article 5 ainsi modifié.

Puis, la commission a adopté l'article 6 (Non-application de l'interdiction relative aux opérations de crédit aux avances en compte courant d'associés concernés par un fonds commun de placement à risques), sans modification.

La commission a ensuite adopté un premier amendement portant article additionnel après l'article 6, ouvrant la possibilité d'émettre des titres aux entreprises d'assurance à forme mutuelle, un deuxième amendement portant article additionnel après l'article 6 aménageant le régime applicable à certains types de contrats d'échange et, enfin, un troisième amendement

portant article additionnel après l'article 6 aménageant le régime des organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

Puis, la commission a réservé sa position jusqu'à sa prochaine réunion sur l'article 7 (Effets financiers du franchissement de seuils en matière d'effectifs), et sur l'article 7 bis (Aménagement du versement transport), dans l'attente d'informations complémentaires sur les conséquences financières des mesures relatives au versement transport.

La commission a adopté l'article 8 (Délais de réponse à l'administration en matière fiscale) sans modification, puis elle a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 8, étendant le régime fiscal de la donation partage au cas des héritiers uniques, et majorant à titre temporaire l'avantage offert par le recours à la donation partage.

La commission a ensuite adopté un amendement rétablissant l'article 9 relatif au plafonnement des garanties d'emprunt octroyées à des tiers par les collectivités locales.

A l'article 10 (Prise en charge des commissions de garantie), la commission a adopté un amendement de précision rédactionnelle, et a adopté l'article 10 ainsi amendé.

La commission a ensuite adopté l'article 11 (Déblocage anticipé de l'épargne salariale) sans modification. Puis elle a adopté un amendement à l'article 12 (Retrait anticipé de fonds d'épargne par les titulaires de plans d'épargne populaire), tendant à reporter du 1er juillet au 1er octobre 1996 la date d'expiration du déblocage anticipé des plans d'épargne populaire, et a ensuite adopté l'article 12 ainsi modifié.

A l'article 13 (Déblocage anticipé d'une partie des fonds déposés sur certains plans d'épargne logement), la commission a adopté un premier amendement de précision rédactionnelle, un amendement égalisant les conditions de durée requises des différents plans d'épargne logement au cours de la période d'ouverture du déblocage, puis un troisième amendement maintenant aux plans d'épargne logement la possibilité d'être utilisés à leur finalité normale pendant la période couverte par le dispositif. La commission a ensuite adopté l'article 13 ainsi modifié.

A l'article 14 (Extension temporaire de l'objet des prêts sur plan d'épargne logement), la commission a adopté un amendement tendant à permettre aux titulaires d'un plan d'épargne logement également titulaires d'un compte d'épargne logement de pouvoir utiliser l'un comme l'autre pour le financement de l'achat d'une résidence secondaire. La commission a ensuite adopté l'article 14 ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté l'article 15 (Majoration des droits à prêt sur les plans d'épargne logement) sans modification.

A l'article 16 (Exonération des plus-values de cession de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières monétaires de capitalisation en cas de réinvestissement dans l'immobilier d'habitation ou d'acquisition d'équipements ménagers), la commission a adopté un premier amendement tendant à soumettre tous les travaux réalisés dans la résidence principale au même régime, un deuxième amendement tendant à étendre le dispositif aux transformations de bureaux en logements, enfin un troisième amendement ayant pour objet de supprimer l'avantage fiscal pour les biens de consommation.

La commission a ensuite adopté l'article 16 ainsi modifié.

A l'article 16 bis (Création du livret "jeunes") la commission a adopté un amendement permettant l'affectation des fonds du livret "jeunes" à un emploi d'intérêt général, puis elle a adopté l'article 16 bis ainsi modifié.

A l'article 16 ter (Déduction au titre de l'amortissement des biens immobiliers locatifs), la commission a adopté un premier amendement rédactionnel, un deuxième amendement autorisant la transmission par donation, sans avantage particulier, du bien bénéficiant du régime de l'amortissement, un troisième amendement rédactionnel, enfin un quatrième amendement ayant pour objet d'étendre l'amortissement à l'acquisition de logements anciens sous condition de travaux. La commission a ensuite adopté l'article 16 ter ainsi amendé.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 16 quater (Majoration d'un point des coefficients d'amortissement dégressif), et l'article 16 quinquies (Doublement du délai d'imputation des déficits fonciers).

A l'article 16 sexies (Plafonnement des réductions d'impôt en fonction du revenu imposable), la commission a adopté un amendement prévoyant que la durée de détention des parts ou actions de sociétés immobilières doit être la même que la durée de location, puis elle a adopté l'article 16 sexies ainsi amendé.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 16 septies (Réduction d'impôt en fonction du revenu imposable) et l'article 16 octies (Amélioration de l'offre de logements intermédiaires dans les départements et territoires d'outre-mer) ainsi que l'article 16 nonies (Relèvement du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu pour l'ouverture d'un livret d'épargne populaire).

Puis, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 16 nonies, dont l'objet est de permettre au Gouvernement de réviser périodiquement les taux de l'épargne administrée.

A l'article 17 (Dispositions relatives aux pouvoirs des agents des douanes), la commission a adopté un amendement précisant les conditions dans lesquelles les horaires d'accès des agents des douanes aux locaux professionnels pouvaient être étendus, avant d'adopter l'article 17 ainsi amendé.

A l'article 18 (Obligation d'information sur la constitution des prix des transactions avec les entreprises étrangères), la commission a adopté un premier amendement précisant le contenu de la demande d'informations de l'administration sur les opérations réalisées avec des opérations étrangères, et un second amendement réservant l'application du dispositif aux contrôles engagés à compter de la date de publication de la loi. La commission a ensuite adopté l'article 18 ainsi modifié.

A l'article 19 (Prorogation du délai de reprise de l'administration) la commission a adopté un premier amendement précisant que le délai laissé à l'administration ne peut être inférieur au délai de droit commun, un deuxième amendement prévoyant que le retour sur place ne peut s'effectuer qu'après réponse de l'administration étrangère et, enfin, un troisième amendement réservant l'application des nouvelles règles prévues aux contrôles engagés après la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. La commission a ensuite adopté l'article 19 ainsi modifié.

A l'article 20 (Contrôle des établissements distribuant des avances sans intérêt en matière de logement), la commission a adopté un amendement tendant à insérer cet article dans une partie consacrée au contrôle du code de la construction et de l'habitation, à étendre le contrôle de l'inspection générale des finances à la distribution des prêts d'accession sociale, enfin à étendre une partie des sanctions prévues à l'article 21 du présent projet de loi au cas d'entrave à l'inspection générale des finances.

La commission a ensuite adopté un amendement portant article additionnel après l'article 20, attribuant une base législative au pouvoir de l'inspection générale des finances en matière d'épargne logement.

A l'article 21 (Contrôle par l'inspection générale des finances d'organismes bénéficiaires de fonds publics ou assimilés), la commission a adopté deux amendements ayant pour objet de revenir sur l'extension des pouvoirs de l'inspection générale des finances à l'inspection générale de l'administration.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 22 (Dispositions relatives à la Cour des Comptes), l'article 23 (Opérations de cession de participation dans des entreprises publiques de faible taille), l'article 24 (Traitement des certificats pétroliers), l'article 25 (Modifications de la loi relative aux privatisations), l'article 25 bis (Amélioration des techniques de privatisation), l'article 26 (Désignation de représentants de l'Etat au conseil d'administration de sociétés du secteur public de second rang), l'article 27 (Inscription de la société française de production sur la liste des entreprises dont la privatisation est autorisée par la loi), l'article 28 (Dispositions relatives à la société française de production), l'article 29 (Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises), l'article 30 (Dispositions relatives à la taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques), l'article 31 (Dispositions relatives à la déclaration d'utilité publique d'une section de l'autoroute A 89), l'article 32 (Dispositions relatives à la caisse nationale de garantie des ouvriers dockers), à l'article 33 (Actualisation des modalités de détermination du prix du lait).

Puis, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 33, ouvrant aux sociétés à responsabilité limitée de famille une option pour l'impôt sur le revenu lorsqu'elles ont une activité agricole.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 34 (Reconnaissance de l'appellation d'origine contrôlée), l'article 35 (Dispositions relatives au conseil interprofessionnel des vins du Languedoc), l'article 35 bis (Etalement dans le temps des transpositions des sommes reçues à titre d'avance sur les fermages).

La commission a ensuite adopté un amendement portant article additionnel après l'article 35 bis, exonérant des taxes spéciales d'équipement les jeunes agriculteurs.

A l'article 36 (Dispositions relatives au plafond de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public d'aménagement de la Guyane), la commission a adopté un amendement insérant l'article dans le code général des impôts. La commission a ensuite adopté l'article 36 ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 37 (Dispositions relatives aux petites parcelles incluses dans un périmètre d'aménagement foncier), l'article 37 bis (Organisation de paris sur les parties de pelote basque), l'article 38 (Modifications destinées à faciliter la gestion des collectivités locales), l'article 93 (Ajustements du code général des collectivités territoriales et du code des juridictions financières), l'article 40

(Dotation globale d'équipement dans les territoires d'outre-mer), l'article 40 bis (Ecrêtement au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle des bases excédentaires des districts).

A l'article 41 (Contribution des grossistes répartiteurs en médicaments de la sécurité sociale), la commission a adopté un premier amendement tendant à ne codifier que la contribution concernée, un deuxième amendement tendant à préciser le barème de la contribution en cas de diminution du chiffre d'affaires des grossistes répartiteurs, et un troisième amendement tendant à insérer dans le code de la sécurité sociale la clause selon laquelle le plafonnement des remises ne s'applique qu'à défaut d'un accord de bonnes pratiques commerciales.

La commission a ensuite adopté l'article 41 ainsi modifié.

A l'article 42 (Répartition du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés), la commission a adopté deux amendements rédactionnels, un troisième amendement donnant un fondement légal au principe du remboursement des frais de recouvrement, et un quatrième amendement tendant à demander au Gouvernement un rapport sur le recouvrement des cotisations dues aux régimes bénéficiaires de la contribution sociale de solidarité des sociétés.

La commission a ensuite adopté l'article 42 sans modification.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 43 (Dispositions relatives aux sociétés de développement régional en liquidation), et l'article 44 (Dispositions relatives au monopole d'Etat pour la vente au détail des tabacs manufacturés).

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 45 (Redevances de mise à disposition de fréquences radioélectriques et de gestion).

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 47 (Versement afférent à la délivrance de la carte européenne d'arme à feu), et l'article 49 (Modifications du code des assurances).

Puis la commission a réservé son vote sur l'article 49 bis (Validation des offres de prêts au logement des livrets délivrés avant 1994).

A l'article 49 ter (Institution de la commission de la transparence de l'assurance catastrophe naturelle) tendant à limiter la portée de l'article à l'institution de l'obligation pour le Gouvernement de remettre un rapport au Parlement sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

La commission a ensuite adopté l'article 49 ter ainsi amendé.

A l'article 50 (Régime transitoire des ouvertures de surfaces commerciales), la commission a adopté un premier amendement tendant à supprimer la disposition prévoyant d'annuler les projets de construction nouvelle faisant l'objet d'un contentieux juridictionnel à compter de la publication de la loi, et un second amendement tendant à supprimer la disposition soumettant à autorisation de la commission départementale d'équipement commercial tout projet de complexe cinématographique comportant plus de mille places.

La commission a ensuite adopté l'article 50 ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté un amendement portant article additionnel après l'article 50. tendant à préciser les modalités d'extension du champ d'application des assujettis au régime déclaratif de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 51 (Dérogation au régime transitoire des ouvertures de surfaces commerciales), l'article (Prorogation du mandat des membres de la commission nationale d'équipement commercial), l'article 53 (Financement de la formation professionnelle des chefs d'exploitation agricole), l'article 54 (Extension des motifs de remplacement des administrateurs représentant les salariés aux conseils d'administration des sociétés anonymes), l'article 55 (Extension des compétences territoriales des services publics de distribution de gaz), l'article (Validation de nominations et titularisations dans les chambres régionales des comptes), et l'article 57 (Mesures prises en faveur des branches du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure).

La commission a ensuite approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi modifié, à l'exception des articles 7, 7 bis et 49 bis sur lesquels elle a réservé sa position.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

MESURES EN FAVEUR DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Article premier

Réduction des droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce et conventions assimilées

Commentaire : le présent article traduit une mesure annoncée du "Plan-PME" de novembre 1995. Il propose en effet de réduire de 11,80 % à 9 % le taux de la dernière tranche du barème des droits de mutation à titre onéreux exigibles lors de la cession d'un fonds de commerce.

Une telle mesure s'insère donc dans un mouvement d'allégement des droits amorcé dès 1988 et qui tend à rapprocher le taux d'imposition effectif des cessions de fonds de commerce sur celui des cessions de parts de sociétés à responsabilité limitée.

Sur la forme, on notera que cette mesure s'appliquera aux actes et conventions conclus à compter du 1er décembre 1995, traduisant ainsi un engagement pris par le gouvernement.

I. LE RÉGIME EN VIGUEUR

Codifié à l'article 719 du code général des impôts, le régime applicable aux cessions de fonds de commerce concerne en fait un ensemble plus vaste. Ainsi, relèvent du même barème d'imposition les cessions d'offices ministériels, les cessions de droit à un bail et toutes les conventions à titre onéreux permettant à une personne d'exercer une profession, une fonction ou un emploi occupés par un précédent titulaire.

Depuis 1989, ces différentes mutations sont soumises aux droits enregistrement selon un barème progressif par tranche, dont les taux et les seuils ont toutefois été modifiés à de multiples reprises depuis cette date.

Assis sur la valeur stipulée dans l'acte, ou sur la valeur vénale si elle s'avère supérieure, l'impôt exigible comporte en pratique trois éléments :

- un droit perçu par l'Etat, qui en représente d'ailleurs la principale composante ;
- une taxe additionnelle départementale ;
- une taxe additionnelle communale.

En l'état actuel de la législation, le barème normalement applicable est donc le suivant :

Fraction du prix	Impôt d'Etat	Taxe départementale	Taxe communale	Total
Inférieure à 150.000 F.	0 %	0 %	0 %	0 %
Comprise entre 150.000 F. et 700.000 F.	6 %	0,60 %	0,40 %	7 %
Supérieure à 700.000 F.	11,80 %	1,40 %	1,0 %	14,20 %

En fait, ce régime de droit commun connaît toutefois des exceptions importantes.

- Ainsi, et en application de l'article 721 du code général des impôts, le taux d'imposition résultant du barème peut être réduit à 2 % pour certaines opérations de décentralisation d'activités industrielles ou de recherche, ainsi que pour des opérations de reconversion d'entreprise.

- De même, et en application des dispositions de l'article 44 de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995, le taux de l'impôt d'Etat pour la tranche intermédiaire se trouve ramené à 0 % pour les acquisitions de fonds de commerce ou de clientèle réalisées :

- soit dans les communes situées dans les territoires ruraux de développement prioritaire et dont la population est inférieure à 5.000 habitants⁽¹⁾ ;

1. Toutefois, ce régime ne s'applique pas lorsque la commune est classée comme station balnéaire, thermale, climatique, de tourisme ou de sports d'hiver, et dispose de plus de 2.500 lits touristiques.

- soit dans les zones de redynamisation urbaine.

Le bénéfice de cet allègement supplémentaire reste toutefois subordonné à la poursuite de l'exploitation durant une période minimale de cinq ans.

Sur ces bases, il ressort que près de 80 % des cessions de fonds de commerce ou de clientèle sont exonérés ou supportent un taux d'imposition inférieur à 5 %, et bénéficient donc d'un régime comparable à celui qui est appliqué en cas de cessions de parts de sociétés (1 % plafonné à 20.000 francs pour les parts de sociétés anonymes et 4,8 % pour les parts d'autres sociétés).

Toutefois, il est certain que pour les autres transactions, les droits de mutation à titre onéreux demeurent élevés, ce qui ne facilite pas la transmission des entreprises individuelles de taille moyenne et incite à leur transformation en société.

II. LA MESURE PROPOSÉE

Le présent article propose de ramener de 11,80 % à 9 % le taux du droit perçu par l'Etat sur la fraction de la valeur taxable des fonds de commerce et assimilés qui excède 700.000 francs.

En revanche, il laisse inchangé le taux des différentes taxes additionnelles locales qui s'appliquent également à cette tranche du barème.

Cette mesure s'inscrit donc dans le prolongement des dispositions adoptées au cours des années passées. En allégeant de façon significative le taux qui, aujourd'hui, demeure le plus dissuasif, elle limite l'effet de ressaut suscité par la tranche supérieure. Elle réduit la dispersion des taux d'imposition effectifs au regard de la valeur de fond, et permet ainsi de se rapprocher à nouveau de l'objectif à atteindre, c'est-à-dire un taux d'imposition, au titre des droits de mutation, de l'ordre de 5 % pour l'ensemble des transactions de ce type.

(en francs)

Valeur du fonds	Situation actuelle		Situation nouvelle	
	Montant des droits	Taux effectif d'imposition	Montant des droits	Taux effectif d'imposition
700.000	38.500	5,5 %	38.500	5,5 %
900.000	66.900	7,38 %	61.300	6,81 %
1.100.000	95.300	8,66 %	84.100	7,64 %
1.300.000	123.700	9,51 %	106.900	8,22 %
1.500.000	152.100	10,14 %	129.700	8,65 %

De même, cette disposition, dont le coût est évalué à 370 millions de francs permettra d'atténuer l'extrême rigueur du régime français d'imposition des cessions de fonds de commerce, au regard de la situation qui prévaut à l'étranger.

Dans ce contexte, il est prévu que le nouveau taux s'applique aux actes passés et aux conventions conclues à compter du 1er décembre 1995. Cette date d'entrée en vigueur rétroactive permet ainsi de régulariser une situation de fait. En effet, pour éviter tout effet d'attentisme après l'annonce de cette mesure lors du plan PME, les receveurs des impôts ont reçu instructions de soumettre les actes concernés aux nouveaux taux dès la fin de l'année dernière.

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

Article 2

Modification du régime de la provision pour "essaimage"

Commentaire : le présent article reprend également une disposition annoncée le 27 novembre dernier lors de la présentation du plan "PME pour la France". Il propose d'élargir de façon importante le champ de la provision spéciale que les entreprises peuvent constituer lorsqu'elles aident certains de leurs salariés à s'installer à leur propre compte.

Dans cette optique, il introduit quatre innovations dans la législation actuelle :

- d'une part, il autorise la constitution de provisions pour les aides apportées aux salariés par d'autres sociétés membres du même groupe ;

- d'autre part, il étend le bénéfice de ce régime aux aides consenties sous la forme d'une souscription au capital de l'entreprise créée ;

- parallèlement, il ouvre la possibilité d'appliquer ce dispositif aux entreprises créées à l'occasion de l'extension d'une activité préexistante ;

- enfin, il harmonise les différents plafonds de déduction de la provision sur le montant le plus élevé actuellement en vigueur.

Complétés par quelques mesures de coordination, ces assouplissements devraient ainsi donner toute sa dimension à ce qu'il est convenu d'appeler le régime de la provision pour "essaimage".

I. LE REGIME ACTUEL

Institué en 1978, le régime de la provision pour essaimage a pour but d'encourager les entreprises à aider les salariés dont elles se séparent lorsque ceux-ci désirent créer une entreprise nouvelle. Longtemps soumis à agrément, ce dispositif n'a cependant connu, dans le passé, qu'un succès extrêmement limité.

Récemment, son architecture générale a toutefois été profondément modifiée par l'article 9 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative à

l'emploi. Cette réforme s'est notamment traduite par la suppression de l'agrément.

Enfin, l'article 27 de la loi de finances pour 1996 a prévu de doubler la limite de déductibilité de la provision lorsque l'entreprise nouvelle s'installe dans une zone de redynamisation urbaine.

Sur ces bases, le dispositif actuellement en vigueur est subordonné au respect de trois séries de conditions.

La personne aidée doit avoir été salariée de l'entreprise pendant un an. Toutefois, sont exclus les salariés ayant exercé une fonction de dirigeant au sein de l'entreprise qui consent le prêt et ceux dont le conjoint, un parent ou un allié exerce de telles fonctions.

• **L'aide se présente sous la forme d'un prêt à conditions privilégiées.** Sa durée doit être au minimum de sept ans, tandis que son taux doit rester inférieur de 3 points à celui du rendement brut à l'émission des obligations des sociétés privées (TMO).

• **L'entreprise créée par le salarié satisfait à quatre conditions :**

- elle exerce en France une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale. En conséquence, le régime ne peut être appliqué si le salarié s'engage dans une activité agricole ou exerce une profession non commerciale autre que libérale ;

- cette activité est réellement nouvelle ou résulte de la reprise d'une entreprise industrielle en difficulté ayant fait l'objet d'une cession dans le cadre d'une procédure de règlement judiciaire. De fait, les aides accordées aux salariés reprenant une activité préexistante ou qui créent une entreprise en vue de prolonger une telle activité ne peuvent actuellement pas être prises en compte ;

- le capital de l'entreprise nouvelle ne doit pas être détenu pour plus de 50 %, directement ou indirectement, par d'autres sociétés. Il s'agit en effet de faciliter l'émergence d'entité indépendante et non de simples filiales de groupes ;

- l'entreprise réalise, durant les trois premiers exercices d'activité, un chiffre d'affaires qui reste inférieur à des seuils fixés par la loi.

Sur ces bases, l'avantage consenti à l'entreprise accordant l'aide prend la forme d'une provision spéciale, fiscalement déductible et d'un montant égal à la moitié du capital du prêt. Cette provision est toutefois plafonnée, mais la limite de déduction, qui s'apprécie par salarié, s'avère

différente selon la forme juridique et la situation géographique de l'entreprise aidée.

Ainsi :

- lorsque cette dernière est une entreprise individuelle, le plafond de déduction de la provision est fixé à 75.000 francs dans la généralité des cas, et, depuis le début de 1996, à 150.000 francs dans l'hypothèse où elle est située dans une zone de redynamisation urbaine ;

- si l'entreprise aidée est une société, les deux seuils précédents sont respectivement portés à 150.000 francs et 300.000 francs.

Constituée lors de l'octroi du prêt, la provision spéciale doit ultérieurement être réintégrée par l'entreprise. Cette opération s'effectue en principe par tiers, au cours des cinquième, sixième et septième exercices suivant celui au titre duquel la provision a été constatée. Toutefois, le montant de la provision ne doit jamais excéder le capital restant dû, et une réintégration plus rapide peut donc s'avérer nécessaire en fonction du rythme des remboursements.

II. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE

En dépit de la réforme introduite par la loi du 20 décembre 1993, le régime de la provision pour essaimage n'est pas encore pleinement adapté aux réalités économiques. Aussi le présent article propose-t-il de l'aménager à nouveau, afin de lui donner toute sa portée.

A. QUATRE ADAPTATIONS SIGNIFICATIVES

1. L'extension du régime de la provision aux aides accordées par des sociétés membres du même groupe

En l'état actuel de la législation, seule l'entreprise qui emploie le salarié peut constituer une provision au titre de l'aide qu'elle lui apporte. Or, dans de nombreux cas, les entreprises ou groupes qui pratiquent ce type d'aide recourent en fait à une filiale spécialisée.

Il est donc proposé de tenir compte de cette situation, en autorisant la constitution d'une provision spéciale, au titre de l'aide qu'elles apportent au salarié par ;

- les sociétés détenant plus de 50 % du capital de l'entreprise qui employait le créateur.

- les sociétés dont le capital est détenu à plus de 50 % par cette même entreprise ;

- les sociétés dont le capital est détenu à plus de 50 % par une société détenant elle-même 50 % du capital de l'entreprise précitée.

Concrètement, cette extension permet donc de rendre éligible au dispositif les aides apportées par la société mère, une filiale, ou une société "soeur" de l'entreprise dans laquelle travaille le salarié. Le concours apporté à ce dernier pourra donc provenir d'un membre du groupe, sans que cela entraîne de différence de traitement fiscal. De surcroît, et dans l'hypothèse où l'aide proviendrait de plusieurs sociétés, chacune d'elles pourra alors constituer une provision sur la base de sa participation à l'effort d'ensemble.

Cette adaptation s'accompagne d'ailleurs d'un assouplissement de la condition relative à la durée de présence du salarié dans l'entreprise. Désormais, la période d'un an s'appréciera par référence aux emplois qu'il a exercé dans les différentes sociétés du groupe.

2. La prise en compte d'une nouvelle forme d'aide

La seconde innovation consiste à admettre, au titre des aides éligibles au dispositif, **les souscriptions au capital de l'entreprise nouvelle.**

Ainsi, la société qui, jusqu'alors employait le salarié, pourra manifester son soutien en réalisant un apport en fonds propres et donc en l'aidant à réunir le capital indispensable à l'exercice de sa nouvelle activité.

Plus efficace pour le salarié, cette forme d'aide est évidemment plus risquée pour la société qui la consent puisque, en tant qu'investisseur, elle se trouve plus étroitement associée aux aléas de l'entreprise créée.

Le nouveau dispositif intègre donc cet élément. Dans le cas où l'aide prend la forme d'une souscription au capital, et sous réserve du plafond de déduction, la provision spéciale sera égale à 75 % du montant de l'apport réalisé, au lieu de 50 % dans l'hypothèse d'un prêt.

3. L'intégration, dans le dispositif, des entreprises créées dans le cadre de l'extension d'une activité préexistante

Actuellement, le régime s'applique lorsque l'entreprise créée par le salarié exerce une activité réellement nouvelle ou reprend une entreprise en difficulté.

En proposant de l'étendre aux entreprises créées dans le cadre de l'extension d'une activité préexistante, le présent article desserre donc là encore de façon significative les contraintes actuelles et ouvre un nouveau champ, moins difficile d'accès que la création d'une entreprise exerçant une activité entièrement nouvelle.

La notion "d'extension d'une activité préexistante" reste certes peu aisée à cerner. Une instruction en date du 29 avril 1989 a toutefois précisé sa doctrine en la matière, qui repose sur la combinaison de deux éléments :

- d'une part, l'existence d'une communauté d'intérêt entre l'entreprise créée et l'entreprise préexistante, situation qui peut alors résulter de liens personnels ou de liens financiers ou commerciaux caractérisant une dépendance (cas des contrats de franchise par exemple) ;

- d'autre part, l'activité de l'entreprise nouvelle doit se trouver dans le prolongement de l'entreprise préexistante.

L'appréciation de la situation d'une entreprise nouvelle au regard de ces critères dépend donc largement des circonstances de fait.

Dans ce contexte, les conditions relatives à la composition du capital et au chiffre d'affaires de l'entreprise continuent à s'appliquer.

4. Une harmonisation des plafonds de déduction de la provision

Enfin, le présent article propose d'uniformiser les différents plafonds de déduction aujourd'hui en vigueur et de fixer le montant de ce seuil unique à 300.000 francs, soit au niveau le plus élevé de la législation actuelle.

Par construction, ce plafond s'applique à la provision constituée par une société au titre de l'aide qu'elle apporte à un salarié. De fait, si plusieurs sociétés du groupe interviennent en faveur d'un même créateur d'entreprise, cette limite jouera pour chacune d'entre elles.

B. DES MESURES DE COORDINATION OU DE SIMPLIFICATION

Elles sont au nombre de cinq, dont deux s'analysent comme des mesures de conséquences.

1. Les mesures de conséquences

• **Une adaptation des conditions relatives aux fonctions exercées par le salarié** ou les membres de sa famille.

Actuellement, le régime de la provision spéciale ne peut s'appliquer si le salarié exerce une fonction de dirigeant dans l'entreprise qui l'employait, ou est le conjoint, le parent ou l'allié de personnes exerçant de telles fonctions.

L'extension du dispositif aux aides accordées par les autres sociétés membres du groupe conduit à adapter cette restriction.

Désormais, celle-ci trouvera à s'appliquer si la salarié exerçait des fonctions de direction dans l'une des quelconque sociétés du groupe entrant dans le nouveau champ d'application de la provision spéciale. Corrélativement, la condition portant sur le conjoint, les parents et alliés du salariés est adaptée de façon identique.

• **Une modulation de la provision pour dépréciation de titres susceptible d'être constituée à raison des souscriptions au capital de l'entreprise nouvelle.**

En application des règles de droit commun, les entreprises peuvent constater, par voie de provision, la dépréciation de leurs titres inscrits en portefeuille.

Combinée avec le régime de la provision spéciale, l'application stricte de ces principes au cas particulier des participations au capital d'une entreprise créée par un ancien salarié pourrait donc conduire à des phénomènes de double déduction.

Le présent article comporte donc une disposition tendant à éviter cet enchaînement. L'éventuelle provision pour dépréciation de titres afférente à cette participation ne sera déductible qu'à hauteur des sommes excédant le montant de la provision spéciale encore comptabilisé par l'entreprise.

La rédaction de cette disposition laisse toutefois subsister une ambiguïté, dans le cas où l'entreprise accorderait simultanément à son salarié une aide sous forme de prêt et une aide sous forme de prise de participation au capital de l'entreprise créée. Une interprétation stricte du texte actuel reviendrait alors à moduler les possibilités de déduction de la provision pour dépréciation de titres en fonction du montant total de la provision spéciale, et non de la fraction afférente à la seule participation au capital. Aussi, votre commission des finances vous proposera-t-elle **un amendement rédactionnel** sur ce point.

2. Les mesures de simplification

• A ce titre, il est tout d'abord proposé de remplacer, dans "ensemble des dispositions concernant la provision pour essaimage la lotion d'entreprise "fondée" par celle d'entreprise "créée".

Parallèlement, le salarié n'est plus qualifié de "fondateur" de l'entreprise, mais de "créateur". Ces adaptations rédactionnelles permettent en fait de reprendre les termes habituellement utilisés dans le cadre des dispositions fiscales relatives aux entreprises nouvelles.

De même, le présent article procède à la suppression d'une condition d'application du dispositif qui s'avère en fait inutile.

En effet, actuellement, l'entreprise nouvelle doit être créée au plus tard un an après que l'aide ait été accordée. Or, cette précaution est superflue, l'aide étant par définition destinée à une entreprise déjà créée, ou en cours de création.

• Enfin, il est proposé d'actualiser le mode de calcul du taux d'intérêt maximal du prêt privilégié attribué au salarié.

Aujourd'hui, le taux consenti doit être inférieur à un plafond, égal au taux de rendement brut à l'émission des obligations du secteur privé (TMO) diminuée de trois points.

Fondé sur le principe d'un abattement forfaitaire, ce mode de calcul s'avère rigide. En période de baisse des taux à long terme, il conduit en effet à accroître l'écart relatif entre la rémunération résultant des données du marché et le taux exigé pour bénéficier du régime de la provision pour essaimage. L'entreprise peut alors être dissuadée d'apporter son aide.

Pour surmonter cette difficulté, le présent article remplace l'abattement fixe par un abattement proportionnel. A l'avenir, le taux plafond correspondra aux deux tiers du TMO.

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

Article additionnel après l'article 2

**Option des sociétés civiles professionnelles pour
l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés**

Commentaire : sur proposition de M. Alain Lambert, rapporteur général, la commission des finances a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 2, et ayant pour objet d'autoriser les sociétés civiles professionnelles à se placer sous le régime fiscal des sociétés de capitaux.

Cette disposition reprend ainsi une mesure que le Sénat, sur proposition de votre commission des finances, avait souhaité introduire dans la loi de finances rectificative pour 1992.

• Instituées par la loi du 29 novembre 1966, les sociétés civiles professionnelles (SCP) ont pour but de permettre à des personnes physiques exerçant une profession libérale réglementée d'exercer en commun leur activité.

Compte tenu de son objet, seules peuvent être associées de la sociétés des personnes physiques exerçant régulièrement l'activité réglementée concernée.

Les parts sociales représentatives du capital doivent être souscrites en totalité par ces associés, et ne sont pas négociables.

La SCP est dotée de la personnalité morale, mais les associés répondent indéfiniment et solidairement des dettes sociales à l'égard des tiers.

Enfin, chaque associé reste personnellement responsable des actes professionnels qu'il accomplit, mais la société demeure solidairement responsable avec lui des conséquences dommageables de ces actes.

De fait, les SCP sont très proches des sociétés de personnes classiques, leurs caractéristiques spécifiques ne faisant que traduire les particularités des professions auxquelles elles s'adressent.

• Au plan fiscal les sociétés civiles professionnelles sont d'ailleurs largement assimilées aux sociétés de personnes.

Ainsi, elles sont fiscalement transparentes et leurs membres restent personnellement soumis à l'impôt sur le revenu pour la part des bénéfices sociaux qui leur revient.

Elles doivent respecter les obligations qui incombent normalement aux entreprises individuelles, mais peuvent également bénéficier des dispositions spécifiques prévues pour ce type d'entreprises ou pour les sociétés de personnes.

• En fait, cette transposition des règles fiscales ne connaît **qu'une seule exception majeure : contrairement à ce qui est prévu pour les autres sociétés de personnes**⁽¹⁾, les SCP ne sont pas autorisées à opter pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

Or, force est de constater que cette dernière restriction n'a pas de réelle justification.

L'argument généralement invoqué depuis 1990 pour s'opposer à cette option est que les SCP ont désormais la faculté de se transformer en sociétés d'exercice libéral (SEL), pour se placer sous le régime des sociétés de capitaux.

Un tel argument a des limites évidentes et ne permet pas d'expliquer pourquoi toutes les autres sociétés de personnes peuvent opter pour l'impôt sur les sociétés sans être amenées à se transformer juridiquement en sociétés de capitaux.

Certes, la SEL apparaît elle aussi comme une structure réservée aux professions libérales, dont les règles de fonctionnement permettent de préserver la spécificité de l'activité, l'indépendance des professionnels et leur rapport personnel avec la clientèle.

Mais les SEL ne sont pas pour autant adaptées à toutes les situations. Pour s'en convaincre, il suffit de constater l'absence de succès de ce type de structure dans des professions auxquelles elle était censée s'adresser par priorité.

En fait, cette situation a une double origine :

- en dépit des aménagements prévus dans le cas de la SFL, la structure "société de capitaux" ne cadre pas nécessairement avec le mode d'exercice ou la tradition d'indépendance de certaines professions ;

- d'autre part, et contrairement à ce qui est prévu pour les SEL, les apports en industrie sont possibles dans les SCP. Ils représentent d'ailleurs des

¹ L'option est ouverte aux sociétés en nom collectif, aux sociétés en commandite simple, aux sociétés en participation, et à la plupart des sociétés civiles autres que les SCP et les sociétés de moyens.

apports essentiels, dans la mesure où chaque associé n'entre dans la société que pour y exercer la profession. Bien que n'étant pas pris en compte pour la formation de capital, ils ouvrent droit à l'attribution de parts sociales.

Dans ce contexte, l'ouverture d'une possibilité d'option à l'impôt sur les sociétés pour les SCP constitue une solution permettant de concilier les différents impératifs.

Irrévocable, elle est strictement fiscale. Elle n'entraîne aucune transformation de la société, et n'a donc pas d'influence sur les règles juridiques applicables à l'entreprise, ni sur la situation des associés au regard des régimes sociaux.

En revanche, elle permettra à la SCP de se placer sous le régime fiscal des sociétés de capitaux, et assurera ainsi la fiscalisation au taux de l'impôt sur les sociétés, et non plus en barème de l'impôt sur le revenu, de la "fraction des bénéfices maintenus dans l'entreprise. Symétriquement, en cas d'option, les membres de la SCP perdront leur qualité fiscale d'associé de société de personnes, et ne seront plus autorisés à déduire les intérêts des emprunts souscrits pour acquérir leurs parts.

Or, la possibilité d'assurer plus aisément le financement et le développement de l'activité représente un enjeu majeur pour des intervenants, notamment dans les professions juridiques, qui sont directement confrontés à une concurrence anglosaxonne particulièrement vive.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 3

Aménagement des régimes de la réduction d'impôt au titre de la souscription en numéraire au capital de sociétés non cotées et de la déduction des pertes du revenu global

Commentaire : le présent article vise à faciliter les investissements en fonds propres, par les personnes physiques, dans le capital des entreprises nouvelles. A cet effet, il ouvre une possibilité de passage entre le régime de la réduction d'impôt pour souscription au capital et celui de la déduction de pertes supportées à raison d'un tel investissement, tout en évitant un cumul d'avantages fiscaux pour une même opération.

I. DEUX RÉGIMES D'AIDES

Aujourd'hui, le dispositif fiscal d'aide à la mobilisation de l'épargne de proximité en faveur des petites et moyennes entreprises s'organise essentiellement autour de deux mesures.

A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR SOUSCRIPTION AU CAPITAL DE SOCIÉTÉS NON COTÉES

Figurant à l'article 199 terdecies OA du code général des impôts, ce régime est issu de la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, mais a été sensiblement complété depuis.

S'adressant aux personnes physiques, il institue en matière d'impôt sur le revenu une réduction d'impôt pour **souscription** au capital initial ou aux augmentations de capital de **sociétés non cotées**.

Les sociétés concernées doivent satisfaire à quatre conditions :

- être soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ;
- exercer une activité industrielle commerciale, artisanale, agricole ou libérale ;
- en cas d'augmentation de capital, réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 140 millions de francs ou présenter un bilan n'excédant pas 70 millions de francs ;
- disposer d'un capital majoritairement détenu par des personnes physiques.

S'agissant de l'investissement, les titres doivent être souscrits en numéraires, et les versements correspondants doivent intervenir avant le 31 décembre 1998.

Dans ce contexte, la réduction d'impôt est alors égale à 25 % des versements effectués au titre d'une année. Ceux-ci ne sont toutefois retenus que dans la limite d'un plafond, également annuel, et désormais fixé à 37.500 francs pour un célibataire ou 75.000 francs pour un couple.

L'avantage obtenu lors de la souscription est toutefois remis en cause si les titres sont cédés dans le délai de cinq ans.

B. LE RÉGIME DE LA DÉDUCTION DES PERTES

Egalement introduit par la loi du 11 février 1994, ce second dispositifs répond à une logique profondément différente. Il tends en fait à "sécuriser" l'investisseur initial en l'autorisant à déduire de son revenu imposable les pertes en capital qu'il supporte en cas d'échec de l'entreprise dans les cinq ans de sa création.

Compte tenu de son objectif, ce dispositif est évidemment réservé aux personnes physiques intervenant dans le cadre de la gestion privée de leur patrimoine et n'étant pas personnellement responsables des pertes de l'entreprise.

La société elle-même doit répondre à trois conditions :

- être créée à compter du 1er janvier 1994 pour exercer une activité réellement nouvelle, de nature industrielle, commerciale, artisanale, ou sous certaines conditions, libérales. Toutefois, sont également concernées les sociétés en difficulté faisant l'objet d'un plan de redressement organisant la continuation de l'activité,

- être soumise à l'impôt sur les sociétés,

- présenter un capital détenu pour au moins 50 % par des personnes physiques.

Enfin, la participation au capital doit résulter d'une souscription de titre réalisé :

- soit, pour les sociétés nouvelles, lors de sa création ou d'une augmentation de capital réalisé durant les cinq premières années de son existence,

- soit, pour les sociétés en difficulté, à l'occasion d'une augmentation de capital réalisée dans le cadre du plan de continuation de l'activité.

Dans ce cadre, le régime fiscal s'applique si l'entreprise se trouve en cessation de paiement dans les cinq ans suivant sa constitution et doit alors réduire son capital, ou cesser son activité.

L'investisseur peut alors imputer, **sur son revenu global, le montant effectif de la perte en capital qu'il supporte**, dans la limite annuelle de 100.000 francs pour un célibataire et de 200.000 francs pour un couple marié. La "prise en charge" fiscale est donc fonction de son taux marginal d'imposition.

II. L'INSTITUTION D'UNE POSSIBILITÉ DE PASSAGE ENTRE LES DEUX RÉGIMES

Bien que n'étant pas identique, les champs d'application de ces deux régimes se recoupent assez largement. Aussi, la législation actuelle prévoit-elle que les dispositifs sont rigoureusement exclusifs l'un de l'autre.

L'investisseur doit alors arbitrer, l'année de souscription des titres, entre deux possibilités :

- soit bénéficier de la réduction d'impôt, qui lui donne un avantage immédiat et certain, mais qui lui interdit de déduire ultérieurement ses pertes dans l'hypothèse où l'entreprise connaîtrait un échec,

- soit s'abstenir de demander l'avantage immédiat, et se réserver ainsi la possibilité de bénéficier, si nécessaire, du régime de déduction des pertes.

L'investisseur est alors conduit à un choix difficile entre un dispositif certain et un dispositif aléatoire.

Pour inciter les personnes physiques à investir en fonds propres dans les PME, le présent article propose donc aujourd'hui d'assouplir ces règles, tout en évitant le cumul des avantages fiscaux. Concrètement, il autorise le contribuable ayant opté pour la réduction d'impôt à revenir sur son choix initial si, compte tenu des circonstances, le régime de réduction des pertes s'avère en fait plus adapté à la situation. Mais ce changement de régime entraînera alors le rappel des réductions d'impôt précédemment obtenues pour la même participation.

Cet assouplissement, **qui concerne les souscriptions effectuées à compter du 1er janvier 1996**, permet ainsi de supprimer les hésitations et les regrets que le dispositif antérieur pouvait faire naître pour l'investisseur. celui-ci sera désormais en mesure de bénéficier du régime le plus adapté à la situation.

On notera d'ailleurs que l'intérêt de l'option pour le régime de la déduction des pertes sera en fait très différent selon les contribuables. Il dépendra en effet de plusieurs facteurs : le montant des pertes, le taux marginal d'imposition et l'importance des réductions d'impôts précédemment obtenues

Dans ce contexte, l'Assemblée nationale a amélioré la rédaction initiale de l'article. Elle a en effet précisé que les réductions d'impôt précédemment obtenu devaient être rapporté au titre de l'année pour laquelle le contribuable peut effectivement déduire ses pertes. Il s'agit ainsi de s'assurer de la simultanéité des deux événements.

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

Article 4

**Relèvement du plafond du régime d'imposition
des micro-entreprises**

Commentaire : le présent article propose de porter de 70.000 F à 100.000 F le plafond du chiffre d'affaires du régime spécial d'imposition et du régime de franchise de TVA applicable aux entreprises de faible taille. Cette mesure, qui s'inscrit elle aussi dans le cadre du plan "PME pour la France", a pour but d'alléger les obligations fiscales et comptables des petits entrepreneurs et des contribuables exerçant à côté de leur profession principale, une activité accessoire de faible importance.

I. LE REGIME ACTUEL DES MICRO-ENTREPRISES

Destiné à éviter dès que les contribuables en cause soient soumis à des obligations fiscales et comptables disproportionnées par rapport aux recettes retirées de l'exploitation, ce régime se structure autour de deux dispositifs complémentaires, mais liés.

A. LE REGIME DE FRANCHISE DE TVA

Codifié aux articles 293 B à 293 G du CGI, ce régime dispense du paiement de la TVA les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un seuil fixé par la loi. Corrélativement, ces entreprises :

- sont alors privées de droit à déduction pour la taxe qui grève leurs acquisitions de biens ou de services

- et ne peuvent faire apparaître de TVA sur les factures ou documents qu'elles délivrent à leurs clients.

Dans son principe, le bénéfice de la franchise peut concerner toutes les formes d'entreprises, indépendamment de leur régime juridique ou de leur activité. Cette règle connaît toutefois quelques exceptions.

D'une manière générale ce régime s'applique, sauf option contraire, aux entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé au cours de **l'année civile précédente** est inférieur à 70.000 F. Il continue en outre à s'appliquer l'année au titre de laquelle le chiffre d'affaires excède ce seuil, tout en restant inférieur à 100.000 francs.

Enfin, ces plafonds sont portés respectivement à 245.000 francs et 300.000 francs pour trois types d'activités :

- les opérations réalisées par les avocats, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation et les avoués, dans le cadre de la réglementation relative à leur profession.

- Les opérations de livraison de leurs oeuvres par les auteurs d'oeuvres de l'esprit, à l'exception des architectes.

- L'exploitation, pour les artistes interprètes, de leurs droits patrimoniaux relevant de la propriété intellectuelle.

Une disposition spécifique permet alors d'appréhender les situations où ces contribuables bénéficiant du seuil majoré exerceraient parallèlement des activités accessoires susceptibles d'être également placées sous le régime des micro-entreprises. Pour éviter une stratification de seuil, l'article 293 G du Code Général des Impôts dispose que ces assujettis sont, en tout état de cause, exclus du régime de la franchise, lorsque le montant cumulé de leurs opérations relevant normalement de ce régime excède 315.000 francs l'année de référence et 400.000 francs l'année en cours.

Sur ces bases, le régime de la franchise concerne aujourd'hui 35.060 assujettis.

B. UN RÉGIME D'ÉVALUATION DU RÉSULTAT EXTRÊMEMENT SIMPLIFIÉ

Parallèlement, la loi de finances rectificative pour 1991 a institué un régime spécial d'évaluation du résultat imposable pour les entreprises dont le chiffre d'affaires de **l'année en cours**, apprécié sur douze mois, est inférieur à 70.000 F.

Son champ d'application s'avère toutefois plus restreint que celui de la franchise de TVA. En effet, il ne concerne que les **entreprises individuelles, exerçant une activité relevant des bénéfices industriels ou commerciaux, ou des bénéfices non commerciaux.**

En revanche, les deux régimes sont liés, le régime d'évaluation simplifié du résultat ne pouvant être retenu que par les entreprises placées sous le régime de franchise de TVA.

Applicable de plein droit au contribuable concerné, sauf option contraire de leur part, ce régime permet alors d'évaluer les charges de façon purement forfaitaire. Pour les professions relevant des BIC, elles sont fixées à 50 % du chiffre d'affaires. Pour les titulaires de BNC, ce taux est réduit à 25 %. Toutefois, et quelque soit l'activité exercée, l'abattement forfaitaire ne peut être inférieur à 2.000 francs.

Dans ce contexte, le contribuable est alors soumis à des obligations comptables réduites. Il doit simplement tenir un livre mentionnant l'origine et le montant de ces recettes.

Par symétrie avec la solution adoptée en matière de franchise de TVA, ce régime continue de s'appliquer pour l'année au cours de laquelle les recettes du contribuable excèdent 70.000 francs, sous réserve qu'elles restent inférieures à 100.000 francs.

II. UN RELÈVEMENT DE SEUIL RELATIVEMENT IMPORTANT

Le présent article relève de 70.000 F à 100.000 F. le plafond du chiffre d'affaires du régime spécifique d'évaluation du résultat. Parallèlement, le seuil en-deçà duquel le régime peut provisoirement continuer à s'appliquer est fixé à 120.000 francs. Cette mesure prendra effet pour les revenus des années 1996 et suivants.

Compte tenu de la liaison qui existe entre les deux dispositifs, il est simultanément proposé de relever, dans les mêmes proportions, les limites d'application du régime de franchise de TVA. Toutefois, cet ajustement sera effectif à compter du 1er janvier 1997.

Cette déconnexion dans les dates d'entrée en vigueur est cohérente au regard des règles propres à chaque régime, et notamment, du décalage dans

les périodes de référence retenues pour apprécier la situation de l'entreprise au regard de chacun d'entre eux.

Elle suscite néanmoins une difficulté pratique pour les entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé en 1995 se situe entre 70.000 francs et 100.000 francs. Celles-ci ne pourront pas bénéficier immédiatement de l'effet de la mesure et devraient donc normalement être provisoirement exclues d'un régime de franchise de TVA qui conditionne l'accès au régime des micro-entreprises. L'administration prévoit toutefois d'apporter une solution par voie d'instruction.

Sur le fond, ce relèvement de seuil a pour objectif d'alléger les obligations déclaratives et comptables d'un plus grand nombre de petits contribuables.

Ce souci conduit certes à fixer un nouveau plafond plus favorable que celui prévu en la matière par le droit positif communautaire, et notamment le règlement du conseil en date du 29 mai 1989. En revanche, il s'inscrit tout à fait dans le cadre des limites envisagées dans la proposition de la 22ème directive communautaire qui n'a toutefois pas encore été adoptée.

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

Article 5

Modernisation du régime des fonds communs de placements à risques

Commentaire : le présent article modifie profondément le régime des fonds communs de placement à risques (FCPR) en créant deux types de fonds. Les premiers, autorisés à faire publiquement appel à l'épargne seraient dotés de règles particulières de protection des investisseurs. Les seconds, destinés aux investisseurs avertis, seraient dotés d'une plus grande latitude d'intervention.

Malgré son caractère technique et anodin, le présent article est très important. Il définit en effet une partie des bases de la relance du capital-investissement en France, que la loi de modernisation financière, puis les fonds de pension, viendront compléter.

L'enjeu économique du capital investissement est absolument fondamental : la plus grande partie des créations d'emplois en France proviendront des opérations auxquelles il pourra contribuer. A cet égard, cet article fait partie d'un dispositif d'ensemble de restauration de l'esprit d'entreprise, enjeu majeur du développement économique, et dont l'actuel ministre de l'économie et des finances est à l'origine.

Votre commission s'est montrée constamment soucieuse de la réussite de ces objectifs. Elle n'en considère pas moins qu'une certaine prudence est de mise, s'agissant d'investissements risqués : les échecs éventuels pourraient ternir le capital-investissement aux yeux d'une épargne publique qu'il faut attirer, et donc protéger.

I. LA SITUATION ACTUELLE DES FCPR

Les FCPR sont une catégorie particulière d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). Instruments bien adaptés au capital-risque, leur développement marque actuellement le pas.

A. LE RÉGIME EN VIGUEUR

Les fonds communs de placement à risques ont été créés par la loi sur l'épargne du 3 janvier 1983 et réformés par la loi du 23 décembre 1988 sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création des fonds communs de créances. Il s'agit donc d'un sous-ensemble particulier parmi les FCP, qui forment avec les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV), l'ensemble des OPCVM.

Compte tenu du créneau très spécifique qui est le leur, ils ne représentent qu'une partie très réduite des OPCVM : à la fin de 1994, les OPCVM représentaient 2.789 milliards de francs d'actifs gérés, dont 889 milliards de francs de FCP, dont 10 milliards de francs de FCPR.

Les FCPR revêtent les caractéristiques des FCP. Comme tous les OPCVM, il s'agit de fonds gérés sur base collective pour compte de tiers, par une société de gestion distincte du dépositaire du portefeuille. Comme tous les FCP, ce sont des copropriétés de valeurs mobilières, dénuées de la personnalité morale.

En outre, les FCPR présentent trois caractéristiques propres : des contraintes d'investissement, un régime fiscal favorable, des règles de gestion et de commercialisation spécifiques comportant des obligations pour les porteurs de parts.

• Les FCPR doivent composer leur portefeuille d'au moins **40 % de titres de capital ou titres participatifs non admis à la négociation** sur un marché réglementé français ou étranger. Par marché réglementé, il faut comprendre la notion employée par la directive sur les services d'investissement, c'est-à-dire un marché sur lequel une autorité publique, ou déléguée par une telle autorité, réglemente les intermédiaires et les opérations, et qui est soumis à certaines obligations de transparence. C'est notamment pourquoi le compartiment hors-cote n'est pas visé par cette restriction. Au moment de la constitution du fonds, après une période de souscription ou après cession d'une partie des actifs, la société de gestion dispose d'un délai de deux ans pour se conformer à cette règle. En effet, après ce type d'événement, le fonds est nécessairement pourvu d'importantes liquidités qu'il faut éviter d'investir dans la précipitation.

L'objectif de cette contrainte n'est pas de faire échapper les FCPR aux garanties qui entourent les marchés réglementés, mais plutôt de les spécialiser dans les actions ou titres de capital des petites et moyennes entreprises (PME). En effet, même si cela n'a rien d'automatique, les titres des grandes entreprises sont souvent négociés en bourse alors que les petites, dotées d'un capital plus faible, ne pourraient voir leurs titres faire l'objet d'un marché suffisamment

liquide (avec beaucoup de transactions) pour pouvoir être cotées. C'est donc ce ciblage sur les PME qui explique cette contrainte légale.

La Commission des opérations de bourse (COB) admet cependant que les sociétés cotées depuis moins de cinq ans puissent faire partie de l'actif du fonds. Cette mesure est indispensable : les FCPR ont le plus possible intérêt à ce que les actions qu'ils détiennent soient un jour cotées afin de pouvoir les revendre plus facilement et réaliser leurs plus-values.

Par ailleurs, les FCPR peuvent employer plus de 5 % de leur actif en titres d'un même émetteur, mais pas plus de 20 % s'agissant d'un OPCVM. Depuis 1991, ils ne peuvent détenir plus de la moitié de leur actif non coté en valeurs non-ressortissantes de l'Union européenne.

- Les FCPR bénéficient d'un **régime fiscal favorable**, qui constitue un encouragement à respecter leurs obligations d'allocation d'actifs.

D'une part, ils bénéficient de la **transparence fiscale**, à condition toutefois qu'aucune personne physique ne détienne plus de 10 % du fonds (afin d'éviter les montages destinés à bénéficier des avantages des FCPR) : ils ne sont pas eux-mêmes imposés.

D'autre part, **les personnes qui les détiennent bénéficient d'une fiscalité avantageuse**. Les personnes physiques sont exonérées sur les revenus et les plus-values pendant cinq ans à condition de détenir les parts pendant cinq ans et d'en réinvestir immédiatement les produits. Les personnes morales bénéficient d'un régime favorable d'imposition des plus-values : les plus-values latentes sont exonérées, les plus-values réalisées sont imposées au taux de 19 %, à condition que les parts aient été conservées au moins cinq ans, ou deux ans si l'actif du FCPR est constitué à 50 % au moins de titres de capital de sociétés non cotées de l'Union européenne.

Toutefois ces avantages sont subordonnés au strict respect des règles d'investissement en capital-risque par le fonds.

- Enfin, les FCPR obéissent à **des contraintes particulières de gestion et de commercialisation**.

Ils n'ont pas le droit de recourir à la publicité ni au démarchage, ce qui revient en pratique à **leur interdire de faire appel public à l'épargne**.

Leur règlement peut **prévoir une obligation minimale de durée de détention des parts** souscrites, qui ne peut excéder dix ans. Une obligation de cinq ans est couramment pratiquée. Ces fonds s'investissent dans des valeurs non-liquides par nature, et il est nécessaire que leurs souscripteurs s'engagent à long terme. Toutefois, au terme du délai de l'obligation de détention, les

porteurs de parts peuvent exiger la liquidation du fonds si leurs demandes de remboursement n'ont pas été satisfaites dans le délai d'un an.

Leur règlement peut également prévoir un **intéressement particulier de la sociétés de gestion**. Les sociétés de gestion d'OPCVM sont habituellement rémunérées annuellement par une somme représentant une fraction de l'actif. Pour les FCPR, le règlement peut prévoir l'attribution à la société de gestion d'une fraction des actifs pouvant aller jusqu'à 20 % au moment de la liquidation du fonds. En pratique, la rémunération de la société de gestion est le plus souvent fondée sur la performance, par attribution d'une fraction des plus-values réalisées.

B. LA PLACE DES FCPR DANS LE CAPITAL-INVESTISSEMENT

Le capital-investissement est constitué de l'ensemble des financements en fonds propres des petites et moyennes entreprises, sélectionnées en général pour leur important potentiel. Ces interventions se font à quatre stades-clés de la vie de l'entreprise : la création et son environnement immédiat, le développement, la transmission (par donation ou héritage), le rachat par les salariés.

Le noyau dur du métier est constitué par le **développement**, qui reste le maillon faible du système financier français, fondé sur l'endettement. Cette phase est déterminante pour la vie future de l'entreprise. Celle-ci a une activité satisfaisante et de bons résultats, mais ne peut faire face à la demande faute d'investissements de capacité pouvant augmenter significativement sa taille. Elle ne peut financer ces investissements par emprunt, faute de garanties et surtout parce que les charges en seraient trop lourdes. Si elle renonce à l'investissement, elle perdra sa clientèle et elle ne pourra plus satisfaire la demande. Elle a donc un besoin impérieux de fonds propres.

Le rôle des fonds de capital-investissement est de favoriser le passage de cette étape.

Montant des investissements en capital-risque en France

	1991		1992		1993		1994	
	Montant (Mdf)	%	Montant (Mdf)	%	Montant (Mdf)	%	Montant (Mdf)	%
Amorçage	19	0	36	1	7	0	16	0
Création	193	3	238	4	99	2	151	2
Post-création	244	4	181	3	171	3	106	1
Développement	3,555	52	2,548	38	2,527	42	3,219	45
Transmission*	2,177	31	2,207	33	2,054	34	2,091	29
Rachat	686	10	1,421	21	1,138	19	1,608	22
Total	6,874	100	6,631	100	5,996	100	7,190	100

* Y compris part des fonds propres hors incidence de la dette
Montant en milliards de francs

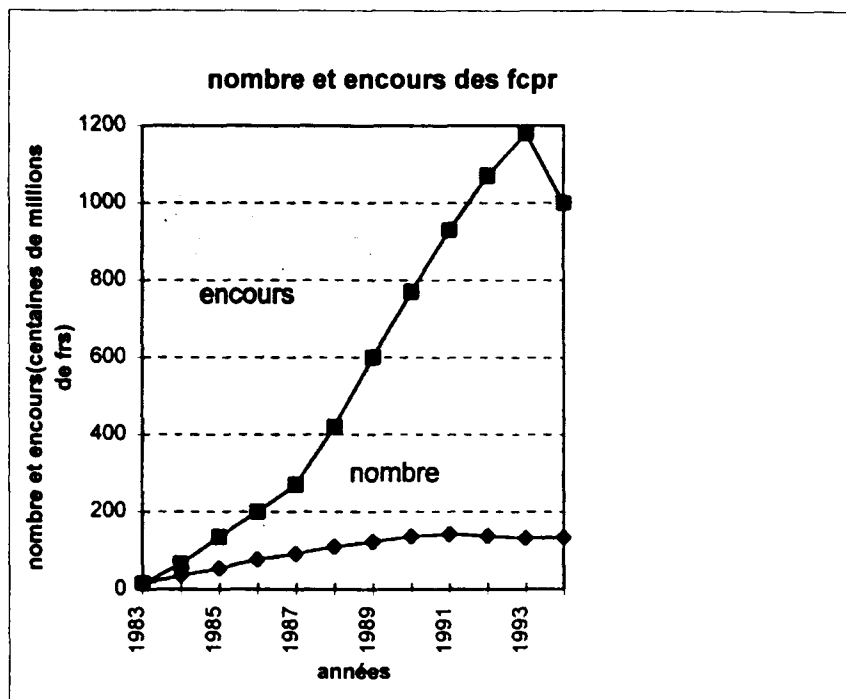
Source : AFIC

Ce rôle est fondamental pour l'économie. L'essentiel des créations d'emplois vient en effet des PME qui, dans un univers marqué par les réductions d'effectifs, sont les seules à augmenter leurs capacités de production. L'association française des investisseurs en capital (AFIC) a observé qu'aux Etats-Unis, les entreprises partenaires du capital-investissement ne sont que 4 % du total des entreprises mais créent 70 % des emplois.

L'encours en capital géré par les membres de l'AFIC représente environ 50 milliards de francs, au sein d'instruments divers : les sociétés de capital-risque¹, les FCPR, mais aussi certaines sociétés de développement régional et des sociétés à statut de droit commun. Le CEPME et la SOFARIS en sont les partenaires.

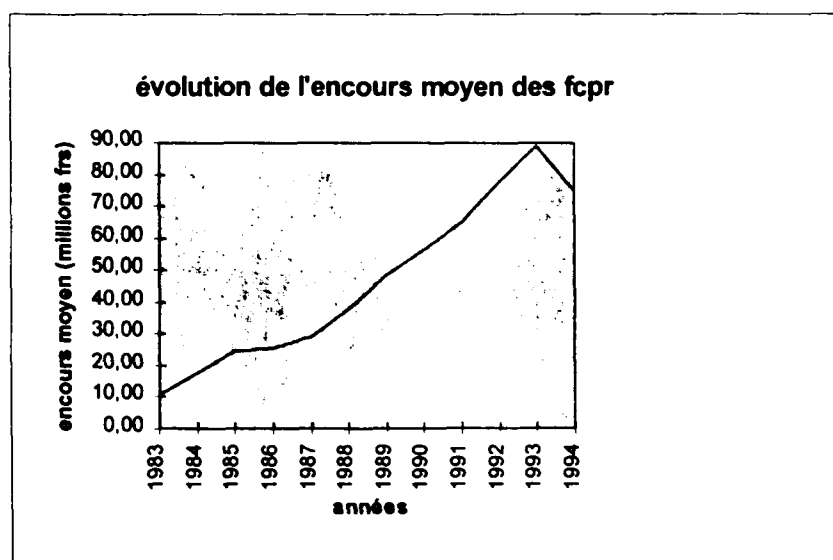
Dans cet ensemble, les FCPR représentent un encours de 10 milliards de francs. Après avoir bien progressé dans les années 80, ils marquent aujourd'hui le pas. Ainsi, en 1995 comme en 1994, le nombre de FCPR dissous a excédé le nombre de FCPR créés : 10 contre 9 en 1994 ; 18 contre 7 en 1995. A la fin de l'année 1995, la COB ne recensait plus que 119 fonds contre 138 en 1992.

¹ Voir rapport général sur la deuxième loi de finances rectificative n° 132 (1995-1996) page 109



Source : Association des sociétés et fonds français d'investissement

Cette situation est regrettable, car les FCPR sont des instruments très commodes, prisés par les professionnels du capital-investissement. Ce sont des petites structures (leur portefeuille est en moyenne inférieur à 100 millions de francs), qui se constituent pour quelques opérations ponctuelles à l'issue desquelles les porteurs de parts ont vocation à se partager un bénéfice. En effet, le FCPR n'a pas pour objectif de rester un partenaire permanent de l'entreprise, mais de l'accompagner au cours d'une phase critique de sa vie, puis de céder sa participation, éventuellement par introduction en bourse, avec une plus-value souvent élevée.



Source : ASFFI

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Issue d'une réflexion menée conjointement par la COB et l'AFIC, le dispositif proposé reprend l'une des propositions du livre blanc de l'AFIC, publié en avril 1995, et qui était ainsi formulée : *"Distinguer les statuts des FCPR ouverts au public de ceux réservés aux investisseurs professionnels. Elargir la nature des actifs détenus. Bloquer les sommes distribuables en compte courant. Exonérer les commissions de gestion de la TVA"*.

Sans reprendre la totalité des propositions de l'AFIC, le présent article a en fait deux objets : légaliser un certain nombre de pratiques admises par la COB, distinguer deux types de fonds selon qu'ils font ou non appel public à l'épargne.

A. LA LÉGALISATION DE PRATIQUES ADMISES PAR LA COB

Le présent article prévoit ainsi d'autoriser cinq pratiques :

- l'acquisition de parts de SARL ;
- les avances en compte courant ;
- la possibilité d'émettre des parts assorties de droits différents ;
- la possibilité de procéder à des distributions partielles d'actifs à l'issue des périodes de souscription ;
- la libre-cessibilité des parts dès la souscription.

• **L'acquisition de parts de SARL** était déjà admise par la COB et les services fiscaux, au sein du quota de titres non cotés. D'un point de vue purement juridique, cette pratique était sans base légale puisque les parts de SARL ne sont pas des valeurs mobilières au sens de la loi de 1988 sur les OPCVM. Mais du point de vue de la logique économique des FCPR, cette possibilité s'impose, car les PME prennent fréquemment la forme de SARL. A cet égard, lorsqu'une société n'est pas cotée, il n'y a guère de différence économique entre une action de société anonyme et une part de SARL.

Répartition des PME selon le statut juridique

	Petites entreprises	Moyennes entreprises	PME
SA	56%	83%	61%
SARL	31%	10%	27%
SNC	2%	2%	2%
Autres (entreprises personnelles essentiellement)	11%	5%	10%
Total	100%	100%	100%

Source : INSEE - Echantillon PME 1994

Le tableau ci-dessus montre l'importance du statut de SARL parmi les entreprises les plus petites.

A juste titre, l'Assemblée nationale a souhaité expliciter que l'acquisition de parts de SARL est une dérogation à la loi de 1988.

• La possibilité d'**investir en compte courant** était également tolérée. Le décret d'application actuellement en préparation devrait prévoir que cette possibilité est réservée aux sociétés dont le FCPR détient 5 % du capital, pour une durée d'au plus trois ans, et que ce type d'investissement ne peut être fait qu'à titre accessoire.

Là encore, il s'agit de se conformer à la souplesse nécessaire à l'investissement dans les PME.

L'article 6 du présent projet prévoit une disposition de coordination dans la loi bancaire : l'avance en compte courant est actuellement réservée aux établissements de crédit.

• La possibilité d'**émettre des parts assorties de droits différents** est justifiée par la pratique de l'intéressement de la société de gestion aux plus-values réalisées, dont la distribution est effectuée lors de la liquidation du fonds. Cette pratique, consistant à créer des parts de fondateurs assorties de droits préférentiels, était déjà courante, et bien que contraire au droit commun des OPCVM, elle n'a pas donné lieu à contentieux.

L'Assemblée nationale a précisé avec raison que le règlement du fonds doit faire état de façon détaillée de ces différents types de parts.

Le projet de décret prévoit que ces parts préférentielles ne peuvent être rachetées qu'après toutes les autres, ou après liquidation du fonds.

• **Les distributions partielles d'actifs** entrent dans la logique de souplesse de gestion du FCPR. A l'issue d'une opération, lorsqu'une participation est cédée, certains FCPR rétrocèdent à leurs porteurs leur quote-part du capital et des plus-values. Cette méthode est très appréciée des porteurs de parts qui peuvent ainsi réellement bénéficier des résultats de fonds qui, souvent mirobolants sur le papier, ne sont pas toujours très rentables pour leurs souscripteurs.

Le présent article encadre cette pratique en prévoyant qu'elle ne peut avoir lieu qu'à l'issue de la souscription, de façon à ne pas léser les derniers souscripteurs.

L'Assemblée nationale a ménagé la possibilité de plusieurs périodes de souscription.

• **La libre-cessibilité des parts dès la souscription** était déjà légale, puisque les parts de FCPR sont des valeurs mobilières, mais le présent article encadre le cas des parts non entièrement libérées.

Les parts de FCPR sont toujours cessibles. La période dite de blocage correspond à la période au cours de laquelle il n'est pas possible de se faire racheter les parts sur le fonds lui-même.

Lorsque les parts ne sont pas entièrement libérées (*i.e.* intégralement payées et acquises), le souscripteur et les cessionnaires successifs sont tenus solidairement de ce qui reste à libérer.

Le présent article prévoit par ailleurs un mécanisme de déblocage lorsqu'un souscripteur ne libère pas ses parts comme convenu. Les parts peuvent alors être cédées d'office, de façon à ce que le capital appelé puisse être finalement libéré.

B. LA DISTINCTION ENTRE DEUX TYPES DE FONDS

L'interdiction de faire du démarchage et de la publicité en faveur des FCPR était destinée à protéger les investisseurs contre les risques inhérents à ce type de produit d'épargne : très peu liquides, les FCPR peuvent afficher des performances extraordinaires une année, avant de sombrer à la suite d'une seule défaillance au sein de leur portefeuille de participations. Ils ne se conçoivent que comme placements à long terme, très minoritaires, au sein de patrimoines importants : **ils ne s'adressent pas à la très grande majorité des épargnants**, et concernent surtout les investisseurs institutionnels.

Cependant, cette interdiction concorde mal avec le régime fiscal incitatif qui est le leur. C'est pourquoi le gouvernement veut poursuivre à son terme la logique d'incitation.

Dès lors que le démarchage et la publicité sont autorisés, il est nécessaire de prendre des mesures de protection de l'épargne qui peuvent ne pas se concilier avec la nécessaire souplesse d'utilisation du FCPR. **D'où l'idée de créer deux régimes distincts** : l'un pour ceux qui font appel public à l'épargne, l'autre pour ceux qui restent fermés.

- Les FCPR ouverts à la publicité devront obéir à des **règles spécifiques de détention des actifs**. Ils devront respecter des règles de **division des risques**. L'avant-projet de décret prévoit une double limitation : pas plus de 25 % de l'actif net du fonds en titres d'un même émetteur, pas plus de 35 % du capital ou des droits de vote de cet émetteur¹.

- **Les FCPR fermés bénéficieront d'une plus grande latitude d'action**. Ils pourront effectuer des opérations à terme (ferme ou conditionnel). Ils pourront se livrer à des opérations actuellement interdites aux OPCVM : garanties de passif, prises de majorités, pactes d'actionnaires... En bref, ils pourront effectuer toutes les opérations habituelles des investisseurs qui ont une part active dans la gestion des sociétés dans lesquelles ils prennent des participations.

Ces droits seront encadrés : les opérations devront être conformes à l'objet du fonds, ne pas exposer davantage que l'actif du fonds, et faire l'objet d'informations précises des porteurs de parts.

En réalité, ces activités étaient déjà fréquentes au sein des FCPR, qui, par la force des choses, sont des partenaires de sociétés plus actifs que les autres OPCVM.

Ces opérations peuvent exposer, dans certains cas, le FCPR à des risques supérieurs à sa mise de fonds initiale en capital. Elles devraient être interdites aux FCPR faisant appel public à l'épargne.

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser ces règles. A la demande de l'Assemblée nationale, il prévoira notamment la fraction de valeurs étrangères que ne pourra dépasser un fonds constitué avant 1990 (date de la mise en place du régime fiscal de faveur qui ne s'applique pas aux fonds investis en valeurs étrangères).

¹ Cette disposition de l'avant-projet de décret paraît s'appliquer à tous les FCPR, ce qui ne serait pas cohérent avec la réforme.

III. APPRÉCIATION DU DISPOSITIF

Votre commission, qui a réaffirmé à plusieurs reprises son attachement à voir se développer les investissements en fonds propres dans notre pays, **ne peut que saluer ce dispositif** qui devrait permettre d'une part, de relancer les FCPR en les popularisant, d'autre part de permettre aux fonds les plus professionnels et les plus risqués d'agir avec toute l'efficacité nécessaire. **Une industrie performante du capital-investissement est une des clés structurelles d'un haut niveau d'emploi ainsi que le démontrent les Etats-Unis et le Royaume-Uni.**

Par ailleurs, cette réforme s'insère dans un mouvement d'ensemble, dont font partie la loi de modernisation des activités financières et le projet de fonds de pension.

La loi de modernisation financière va jeter les bases d'une gestion pour compte de tiers véritablement indépendante permettant à la gestion d'OPCVM française, qui est une des plus développées du monde, de conserver son avantage compétitif. Cet élément est capital pour les fonds à risque. Compte tenu de leur rôle de prises de participation, les banques qui en sont dépositaires ou promoteurs peuvent toujours être tentés de les utiliser à des opérations servant leurs intérêts industriels, éventuellement au détriment de ceux des porteurs de parts.

Sous réserve des votes à venir, la loi de modernisation financière prévoit de confier la gestion des FCP à des sociétés de gestion de portefeuille issues de la loi de 1989 sur la sécurité et la transparence des marchés financiers. Si les propositions de votre commission sont adoptées, l'indépendance de ces sociétés vis-à-vis des dépositaires sera assurée, sous le contrôle de la COB.

La constitution de fonds de pension permettrait de donner à cette industrie l'aliment qui lui fait défaut. Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, 40 % des opérations de capital-investissement sont le fait des caisses de retraites.

Cependant, ces perspectives radieuses pourraient être ternies par l'échec de certains FCPR qui auraient pris au piège des épargnants peu avertis. Le triste exemple de la souscription au capital de la société Eurotunnel est de nature à éloigner pour longtemps nos compatriotes du capital-investissement. Il ne faut pas le reproduire, en laissant des épargnants modestes s'engager dans des opérations dont ils ne mesurent pas les risques.

C'est pourquoi votre commission recommande la prudence vis-à-vis des fonds qui auront recours à l'épargne publique, alors qu'il est légitime d'octroyer la plus grande liberté aux fonds fermés.

Votre commission vous propose trois orientations dans cette optique.

S'agissant des FCPR qui ne feront pas appel public à l'épargne, il n'est pas logique d'imposer des conditions et des limites à la détention des différents actifs. Définir leur nature peut suffire. Il ne faut pas se priver de pouvoir utiliser le FCPR très soupagement pour une prise de participation dans une société unique par exemple. Si le FCPR ne le permet pas, ces opérations se fonderont sur des statuts "*off shore*".

Votre rapporteur vous propose de modifier le premier alinéa de l'article 22 modifié de la loi de 1988 en ce sens.

Inversement, s'agissant des FCPR qui feront appel public à l'épargne, les plus grandes précautions s'imposent.

La possibilité de recours au démarchage paraît prématurée en l'état actuel de la législation de cette profession. A la demande du ministre de l'économie et des finances, votre commission a renoncé à présenter ses propositions à l'occasion du projet de loi de modernisation des activités financières, afin de laisser se développer une réflexion complémentaire sur ce sujet. **Va-t-on laisser une activité peu sûre et mal encadrée se développer à propos des produits d'épargne les plus risqués du marché ?** Ce serait la porte ouverte à tous les excès, d'autant plus dangereux que des épargnants se laisseront facilement abuser par l'affichage des performances passées, souvent extraordinaires, des FCPR.

Votre rapporteur vous propose donc de reporter l'autorisation de démarchage au futur projet de loi qui interviendra sur ce sujet.

De la même façon, il paraît nécessaire de prévoir que les FCPR faisant appel public à l'épargne devront observer, **outre des ratios de divisions des risques, des règles particulières d'information des épargnants et l'interdiction d'exposer aucune de leurs prises de participation à des risques d'un montant plus élevé que la mise de fonds initiale.** Le décret d'application devrait comporter ces précautions.

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

Article 6

Non-application de l'interdiction relative aux opérations de crédit aux avances en compte courant d'associé consenties par un fonds commun de placement à risques

Commentaire : par coordination avec l'article 5, le présent article modifie la loi bancaire pour prévoir une dérogation au monopole des établissements de crédit en matière d'opérations de banque.

Ce dispositif aurait pu figurer dans un second paragraphe de l'article 5. Il introduit un 4° dans l'article 11 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit qui se coordonne avec le deuxième alinéa de l'article 22 modifié de la loi de 1988 sur les OPCVM. Ce dernier autorise les FCPR, conformément à une pratique répandue, à accorder des avances en compte courant aux sociétés dans lesquelles ils ont une participation.

Cette possibilité sera strictement encadrée par décret : l'avance sera réservée aux sociétés dont le fonds détient au moins 5 % du capital et ne devra pas excéder trois ans.

Les avances en compte courant sont des opérations de crédit. Dès lors qu'elles sont accordées de façon habituelle (ce qui sera le cas pour les FCPR), elles entrent dans le monopole des banques. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir une dérogation explicite en leur faveur.

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

Article additionnel après l'article 6

**Emission d'obligations et de titres subordonnés remboursables
par les sociétés d'assurance mutuelles**

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de permettre aux sociétés d'assurance à forme mutuelle d'émettre des obligations et des titres subordonnés remboursables.

Les entreprises d'assurance peuvent prendre deux formes : la forme des entreprises commerciales ou la forme des sociétés d'assurance mutuelles. Ces dernières ont un objet non commercial. Cependant, leurs obligations en terme de solvabilité sont identiques à celles des autres entreprises d'assurance. Le présent article tend à égaliser leurs conditions de financement.

**I. LE STATUT DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE MUTUELLES (SAM)
LEUR IMPOSE DES CONTRAINTES PARTICULIÈRES DE
FINANCEMENT**

A. LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES SAM

Le statut des SAM est prévu à l'article L. 322-6-1 du code des assurances. Elles sont sociétés civiles. Elles doivent être toutefois distinguées des mutuelles régies par le Code de la Mutualité ayant pour objet la prévoyance et la protection sociale des personnes. Leur statut comprend six particularités :

- un objet non commercial ;
- une cotisation fixe ou variable, susceptible de faire l'objet de ristourne ;
- l'assurance des risques concerne les seuls sociétaires qui sont à la fois assurés et assureurs ;
- une absence de capital social ;

- un exercice démocratique du pouvoir qui n'est pas lié au montant des apports : un homme, une voix.

Contrairement aux sociétés anonymes, les sociétés d'assurance mutuelles sont des sociétés de personnes qui fonctionnent "sans capital actions" (décret loi de 1938), avec seulement un **fonds d'établissement** ayant la nature de fonds propres, car constitué à fonds perdus par les fondateurs et les sociétaires. Ceci les différencie des coopératives, qui peuvent émettre des titres représentatifs de leur capital social.

Les SAM sont financées soit par des cotisations versées par leurs adhérents visant à permettre le règlement des sinistres et la couverture des frais de gestion, soit exceptionnellement au moyen d'emprunts non négociables, destinés au financement des dépenses non récurrentes.

En outre, **les SAM ne peuvent emprunter qu'auprès de leurs nouveaux sociétaires**, et dans des cas limités, énumérés à l'article R 322-74 du code des assurances, le plus souvent après approbation des autorités de tutelle, à savoir : pour constituer leur fonds d'établissement et, le cas échéant, leur fonds social complémentaire et leur fonds de développement.

Le fonds d'établissement vise en effet à suppléer l'absence du capital social dans les SAM : il est constitué soit par apport des fondateurs, soit par l'émission d'emprunts le plus souvent souscrits par une autre structure mutualiste.

Sa constitution est obligatoire avant tout début d'activité : son montant minimum est au moins égal à la moitié du capital social exigé pour les sociétés anonymes.

Si les statuts le prévoient, les sociétés peuvent constituer un fonds social complémentaire, c'est-à-dire un emprunt auprès des sociétaires, destiné à leur procurer les éléments de solvabilité dont elles doivent disposer. C'est une mesure qui s'apparente à l'autofinancement puisque ce sont les sociétaires qui financent leur propre mutuelle. Une fois autorisé par l'Assemblée Générale, il devient obligatoire pour les sociétaires. Il fait l'objet d'une autorisation par l'autorité de contrôle.

Enfin, les sociétés ont la possibilité d'emprunter pour réunir les fonds nécessaires au développement de leurs opérations et au financement de leur production nouvelle.

Depuis la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988, les SAM ont le droit d'émettre des **titres participatifs** dans les formes prévues par le droit des sociétés. Ces titres participatifs ne peuvent être rémunérés en fonction d'un

critère représentatif de l'activité de la société, contrairement aux TP de droit commun.

B. LEURS BESOINS

Ce mode de financement ne suffit pas aux SAM, qui ont un poids économique important et des exigences de solvabilité identiques à celles des autres entreprises d'assurance. Elles sont surtout présentes dans les branches de dommages, avec 15 millions de sociétaires, 38 milliards de francs de cotisations en 1995 et 58 milliards de francs de placements.

Pour satisfaire les exigences de marge de solvabilité prévues aux articles R 334-3 et suivants du code des assurances, une entreprise d'assurance dommages doit avoir constitué dans le même temps que la production nouvelle, des fonds propres supplémentaires. Ainsi, pour 100 F de prime nouvelle en assurance non vie, il faut 16 F de fonds propres supplémentaires, niveau qui ne peut être atteint par la seule incorporation en réserve de tout le bénéfice après impôts de l'exercice antérieur. Cela supposerait, en effet, que l'entreprise réalise un résultat technique avant impôts de plus de 24 %, ce qui est particulièrement difficile sur un marché aussi compétitif que celui des risques de particuliers.

L'entreprise à capital actions (société anonyme) a le choix de procéder, notamment par appel public à l'épargne, à des augmentations de capital ou à l'émission d'autres titres représentatifs de fonds propres, tels que les titres subordonnés.

En revanche, le fonds d'établissement, qui tient lieu de capital social pour la mutuelle d'assurance (avec des exigences minimales à la constitution fixées par la loi), **ne peut être augmenté, en cours de vie sociale, que lorsqu'un agrément administratif est sollicité pour de nouvelles branches d'activité.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il s'agit d'autoriser les SAM à émettre des obligations et titres subordonnés remboursables, **dans les formes prévues par le droit des sociétés**, comme cela a été fait en 1988 avec les titres participatifs. Malgré le caractère relativement complexe du présent article, l'innovation proposée pour

les articles L 322-2-2-1 et L. 322-26-2-2 ne porte que sur ce seul point, avec les adaptations nécessaires dans les références à la loi de 1966, notamment les dispositions spéciales applicables (responsabilité et sanction). Ces dispositions sont étendues aux SAM dès lors qu'elles obtiennent le droit d'émettre ces titres dans le public.

Comme dans le droit actuel pour ce qui concerne les titres participatifs, les sociétaires sont assimilés à des actionnaires pour ces émissions de titres, et les organes sociaux sont assimilés aux organes homologues des sociétés par actions.

Seules les sociétés ayant au moins deux ans d'existence peuvent émettre des titres.

Comme pour les titres participatifs, le présent article additionnel prévoit qu'il n'est pas possible de privilégier telle ou telle catégorie de personnes ou telle ou telle personne pour des émissions réservées qui accorderaient davantage de droits que les titres émis dans le public. Il est en outre prévu par précaution que l'assemblée générale ne peut déléguer le pouvoir d'émission au conseil d'administration.

L'inscription au registre du commerce et des sociétés est prévue afin que les obligations correspondantes soient appliquées.

Enfin, il est prévu que les SAM puissent faire publiquement appel à l'épargne sous le contrôle de la commission des opérations de bourse.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article additionnel après l'article 6

**Fiscalité des contrats d'échange
de taux d'intérêt et de devises**

Commentaire : le présent article a pour objet d'unifier la fiscalité des contrats d'échange de taux d'intérêt ou de devises, et de prévoir le cas de leur changement d'affectation.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La fiscalité, applicable aux établissements de crédit, des plus-values latentes des contrats à terme d'échange de taux ou de devises, est prévue par l'article 38 bis C du code général des impôts.

Les contrats à terme d'échange de taux d'intérêt ou de devises, plus connus sous le nom de "swaps", sont des opérations en deux temps :

- il s'agit d'échanger au comptant deux devises ou deux titres libellés dans des taux d'intérêt différents (taux fixe ou variable),

- dans le même temps, l'opération inverse est conclue, mais à terme. Elle se dénoue au terme fixé.

Le "swap" peut combiner un échange de devises et de taux dès lors que ce contrat porte sur des créances libellées en devises et en taux différents.

L'un des deux contractants peut opérer afin de se couvrir contre une baisse de la devise ou une hausse des taux d'intérêt. L'autre assume ce risque, ou cherche la couverture inverse.

L'article 38 bis C prévoit que les établissements de crédit sont imposés sur l'écart de valeur, constaté en fin d'exercice, de leurs contrats de "swaps" ; à condition toutefois qu'ils aient été dès leur conclusion affectés à la couverture d'instruments financiers ou à la gestion spécialisée d'une activité de transaction.

Si les contrats concernés cessent de remplir les conditions prévues pour être soumis à la règle d'évaluation à la clôture de l'exercice, les flux de trésorerie relatifs à ces contrats sont rattachés aux résultats selon la règle des intérêts courus.

Enfin, les soultes constatées lors de la conclusion de contrats qui ne font pas l'objet d'une évaluation à leur valeur de marché sont rapportées aux résultats imposables de manière échelonnée selon une répartition actuarielle sur la durée de vie des contrats concernés.

Les mêmes règles s'appliquent sur le plan comptable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel modifie ce mode d'imposition sur deux points :

• D'une part, **il prévoit que les contrats en question peuvent changer d'affectation (paragraphes I, II et III 1er alinéa)**. Ils sont alors valorisés au moment de ce changement.

Sur le plan comptable, les contrats d'échange de taux d'intérêt ou de devises sont, dès leur conclusion, enregistrés dans des comptes de hors-bilan dans l'une des catégories suivantes en fonction de leur objet :

- **contrats isolés** (position ouverte) : les flux financiers sont comptabilisés selon la règle du coupon couru ;

- **contrats affectés à la couverture d'un élément identifié** : les flux financiers sont comptabilisés selon la règle du coupon couru sauf si le contrat est affecté à la couverture d'un élément valorisé à sa valeur de marché à la clôture de l'exercice ;

- **contrats affectés à la couverture d'un risque global de taux d'intérêt** : règles identiques à celles des contrats isolés ;

- **contrats affectés à la gestion spécialisée d'un portefeuille de transaction** : la règle de valorisation à la valeur de marché s'applique.

En cas de transfert en cours d'exercice de contrats inscrits dans l'une des catégories pour lesquelles la règle de valorisation s'applique vers l'une des catégories ou cette règle ne s'applique pas, la réglementation bancaire prévoit seulement que les contrats transférés le sont pour leur valeur de marché évaluée à la date du transfert, sans apporter cependant de précisions sur le traitement comptable de l'écart d'évaluation existant à cette date.

La même imprécision existe sur le plan fiscal.

Le présent article prévoit, dans cette situation, l'imposition de l'écart d'évaluation constaté à la date du transfert ainsi que l'étalement actuariel de la somme des écarts d'évaluation pris en compte depuis la conclusion du contrat concerné, sur la durée restant à courir depuis la date du transfert jusqu'à l'échéance de ce contrat.

En effet, la somme des écarts d'évaluation correspond au montant actualisé du différentiel existant entre les intérêts à recevoir et les intérêts à payer sur la durée restant à courir jusqu'à l'échéance. Dès lors, il paraît logique d'annuler l'écart d'évaluation au fur et à mesure de la prise en compte de ce différentiel dans les résultats imposables afin d'éviter, selon le cas, une double imposition ou une double déduction.

Afin de supprimer la distorsion actuelle, le présent article applique la règle de valorisation aux contrats ainsi transférés. Il prévoit ainsi que la règle de valorisation s'applique aux contrats qui répondent postérieurement à leur conclusion aux conditions prévues pour être soumis à cette règle. Corrélativement, la fraction de la soulte versée ou reçue lors de la conclusion du contrat qui n'a pas été encore rapportée aux résultats imposables serait comprise dans les résultats de l'exercice de transfert dès lors qu'elle est prise en compte dans la valorisation.

• **D'autre part, le présent article unifie la fiscalité des "swaps" en étendant le régime de l'article 38 bis C à certains d'entre eux**, présentant des caractéristiques particulières : les FRA, CAPS, FLOORS et COLLARS

FRA, CAPS, FLOORS et COLLARS

- le **FRA** est un contrat aux termes duquel deux parties -soit deux banques entre elles, soit une banque et une entreprise- se garantissent un taux applicable à une somme déterminée pendant une période déterminée dont le point de départ est postérieur au jour de conclusion du contrat FRA.

L'une des parties se garantit contre la hausse des taux tandis que l'autre se garantit contre la baisse. Cette opération ne donne lieu à aucun mouvement de capitaux.

- un **CAP** est un contrat à terme qui permet à une entreprise de se garantir sur un montant déterminé contre une hausse des taux d'intérêt en contrepartie du paiement d'une prime fixe dès la signature du contrat.

- un **FLOOR** est un contrat à terme qui permet à une entreprise de se garantir sur un montant déterminé contre une baisse des taux d'intérêt qui réduirait sa rémunération en contrepartie du paiement d'une prime fixe dès la signature du contrat.

- le **COLLAR** est un contrat constitué par la combinaison d'un CAP et d'un FLOOR. L'acheteur d'un COLLAR assure un taux maximum d'emprunt mais renonce au bénéfice partiel ou total d'une baisse des taux en-dessous du taux plancher.

Le comité de la réglementation bancaire prévoit déjà l'application de la règle d'évaluation à la valeur de marché aux accords de taux futurs (FRA) et autres contrats analogues, ainsi que, depuis peu, aux contrats de CAPS, FLOORS et COLLARS.

C'est pourquoi il convient de mettre en conformité la règle fiscale et la règle comptable, dès lors que cette adaptation est neutre sur le plan budgétaire.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article additionnel après l'article 6

Suppression d'une dérogation aux ratios de division des risques des organismes de placement collectif en valeurs mobilières

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de supprimer la dérogation à la législation de la division des risques des OPCVM qui autorise ces derniers à détenir 25 % de leur actif en titres d'un même émetteur dès lors que celui-ci est le dépositaire ou le gérant de l'OPCVM.

La loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création des fonds communs de créances a prévu de soumettre les OPCVM à des obligations de division des risques. Cette disposition de prudence est destinée à protéger les investisseurs.

Ainsi, l'article 25 de la loi prévoit en particulier deux ratios de division :

- un OPCVM ne peut employer en titres d'un même émetteur plus de 5 % de ses actifs ;

- un OPCVM ne peut détenir plus de 10 % d'une même catégorie de valeurs mobilières d'un même émetteur.

Dans les deux cas, des dérogations peuvent être prévues, laissées à l'appréciation du pouvoir réglementaire par décret en Conseil d'Etat. S'agissant du premier ratio, ces dérogations sont justifiées par le fait que certains très gros émetteurs prennent nécessairement beaucoup de place dans les portefeuilles, sans pour autant présenter le moindre risque de signature.

C'est le cas en particulier de l'Etat, ou des grandes entreprises publiques (EDF ou la SNCF par exemple).

Le décret n° 89-623 du 6 septembre 1989 a prévu ces cas. Le décret prévoit ainsi notamment les dérogations suivantes :

- la possibilité d'employer en titres d'un même émetteur jusqu'à 10 % de l'article si la valeur de ces titres ne dépasse pas 40 % de l'actif ;

- la possibilité de relever ce ratio jusqu'à 35 % sur les émetteurs souverains ou garantis par de tels émetteurs (Etats membres de l'OCDE,

Union européenne, etc...), dont éventuellement jusqu'à 30 % pour une seule émission à condition d'avoir au total souscrit à six émissions de cet émetteur ;

- pour les OPCVM investis dans d'autres OPCVM, la possibilité d'employer jusqu'à 10 % de l'actif en actions ou parts d'un OPCVM unique, même si la valeur de ces titres dépasse 40 % de l'actif de cet OPCVM.

Ce décret a été modifié par un décret n° 91-605 du 27 juin 1991, qui a inséré des dispositions particulières en faveur des OPCVM "court terme monétaire", alors en plein essor et qui pouvaient avoir des difficultés à respecter les ratios.

Ce décret a ainsi prévu une nouvelle dérogation, au deuxième alinéa de son article 13-1, **qui porte le ratio de titres d'un même émetteur à 25 % de l'actif de l'OPCVM**, à condition que ces valeurs soient des titres de créances sur des établissements de crédit qui ont été notés par une agence de notation.

Cette disposition a été largement utilisée par les établissements de crédit dépositaires qui ont ainsi fait financer leur dette par les OPCVM dont ils assuraient la promotion, créant de ce fait un indiscutable conflit d'intérêt entre leurs clients investisseurs et eux-mêmes.

Cette disposition aurait pu ne pas avoir de conséquence concrète, si les affaires Tuffier (en 1991) et Pallas-Stern (en 1995) n'avaient démontré sa nocivité. Tuffier étant société de bourse n'aurait pu bénéficier de cette dérogation qui a été décidée après sa défaillance, mais celle-ci a montré qu'il était dangereux pour les épargnants que des OPCVM puissent investir en titres émis par leur promoteur. En aucun cas, ces épargnants n'étaient les créanciers directs de l'établissement. Ils n'auraient donc dû subir aucune conséquence.

La banque Pallas-Stern, établissement de crédit, avait fortement utilisé la dérogation prévue en 1991, et ce d'autant plus que ses difficultés financières rendaient difficile son accès au crédit. L'utilisation des OPCVM pour y caser sa dette est donc tentante dans ce genre de situation. Ainsi, sur des SICAV ou FCP monétaires réputés sans risque en capital, des porteurs ont pu perdre jusqu'à 25 % de leur mise de fonds.

Il est impératif qu'il soit rapidement mis fin à cette situation, et c'est pourquoi votre commission vous propose l'interdiction de toute dérogation aux ratios de division des risques lorsque l'émetteur est l'un des promoteurs (gestionnaire ou dépositaire) de l'OPCVM, ou s'il entretient avec ce promoteur un lien de contrôle ascendant ou descendant.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 7

Effets financiers du franchissement de seuils en matière d'effectifs

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger et d'unifier les dispositions destinées à atténuer les conséquences du franchissement du seuil de 10 salariés sur les participations et versements obligatoires des entreprises

I. LE DROIT ACTUEL

Les seuils de salariés prévus en droit fiscal et en droit du travail déterminent pour l'entreprise qui les franchit -même si elle reste de petite taille des obligations financières et sociales.

A. LES SEUILS DE SALARIÉS ET LEUR IMPORTANCE

1. Les effets de seuils

10 Actuellement, les deux seuils d'effectifs principaux sont celui de salariés, qui déclenche plusieurs versements obligatoires, et celui de 50 salariés, qui impose à l'entreprise diverses obligations en matière de représentation du personnel.

Récapitulatif des seuils d'effect

Seuil	Mesure s'appliquant à partir de ce seuil	Champ d'application	Texte
Seuil à 9 salariés	- délais de versement des cotisations sociales	Entreprise	Décret n° 84-1043 du 28/11/1984
Seuil à 10 salariés	- formation professionnelle continue	Entreprise	Code du travail, art. L950-1 Loi du 31/12/1991
	- congé individuel de formation	Entreprise	Loi du 31/12/1991
	- contribution à l'effort de construction	Entreprise	Taux fixé en 1992
	- contribution aux transports en commun	Entreprise	Loi du 31/12/1991
Seuil à 11 salariés	- délégués du personnel	Établissement	Code du travail, art. L421-1
	- sanction pour un licenciement irrégulier ou abusif	Entreprise	Code du travail, art. L122-14-5
	- repos compensateur	Entreprise	Code du travail, art. L212-5-1
Seuil à 20 salariés	- emploi de travailleurs handicapés	Etablissement	Code du travail, art. L323-1 Loi du 10/07/1987
Seuil à 50 salariés	- comité d'entreprise	Entreprise	Code du travail, art. L431-1 Lois du 1/01/1981
	- choix possible d'un délégué unique des représentants du personnel	Entreprise	Loi du 20/12/1993
	- délégués syndicaux	Entreprise ou établissement	Code du travail, art. L412-11
	- comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail	Établissement	Code du travail, art. L320-1 Arrêté du 27/02/1987
	- déclaration mensuelle des mouvements de personnel	Établissement	Loi du 1/03/1984 Décret du 1/03/1985
	- commissaire aux comptes	Entreprise	
Seuil à 51 salariés	- affichage des consignes incendie	Etablissement	Code du travail, art. R.223-39
	- médecine du travail	Entreprise	Code du travail, art. R.241-41-3

Une étude réalisée en novembre 1994 pour le Sénat par le centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises concluait à l'existence d'un seuil significatif à 9-10 salariés : les plus petites entreprises pourraient parfois être dissuadées d'embaucher pour éviter d'être assujetties à divers prélèvements.

Actuellement, on estime à plusieurs milliers -sans pouvoir être plus précis- le nombre d'entreprises qui franchissent le seuil de 10 salariés chaque année.

2. Le seuil de 10 salariés

Actuellement, le franchissement du seuil de 10 salariés implique trois obligations essentielles.

a) La participation au financement de la formation professionnelle continue

L'article 235 ter D du code général des impôts définit les obligations des employeurs occupant **au minimum 10 salariés** en matière de financement de la formation professionnelle continue : un pourcentage de 1,5 % des salaires payés pendant l'année en cours doit y être consacré.

L'article 235 ter K A définit les obligations des employeurs de **moins de 10 salariés**, qui doivent verser depuis le 1er janvier 1992 une cotisation de 0,15 % des salaires versés pendant l'année en cours.

b) La participation à l'effort de construction

L'article 313-1 du code de la construction et de l'habitation définit les obligations des employeurs de plus de 10 salariés en matière de lancement de la construction : ces employeurs doivent consacrer au moins 0,45 % du montant des salaires payés au cours de l'année écoulée au *financement d'acquisition et d'aménagements de terrains destinés exclusivement à la construction de logements sociaux, de construction de logements, d'acquisition, d'aménagement ou de remise en état de logements anciens*

c) Le versement transport

L'article L.2333-64 du code général des collectivités territoriales définit les obligations en matière de versement destiné au financement des

transports en commun pour les employeurs de plus de neuf salariés situés en dehors de la région Ile-de-France,

- dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 20.000 habitants,

- ou dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil indiqué.

Le taux de versement est fixé par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public, à 0,55 %, 1 %, ou 1,75 % des salaires versés pendant l'année en cours selon l'importance de la population de la commune.

L'article L.2531-2 du code général des collectivités territoriales définit quant à lui les obligations en matière de financement des transports en commun des employeurs de plus de neuf salariés situés dans la région Ile-de-France. Le taux de versement, exprimé en pourcentage des salaires versés pendant l'année en cours est fixé par décret dans les limites :

- de 2,5 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine,

- de 1,6 % dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne,

- de 1,3 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne.

3. Les effets du franchissement de seuil

Les effets du franchissement de seuil sur les obligations relatives à ces versements ont été aménagés à plusieurs reprises :

a). Les obligations de participation au financement de la formation professionnelle et de la construction

Les effets du franchissement de seuil sur les participations au financement de la formation professionnelle et de la construction ont fait l'objet de deux dispositifs successifs de lissage, institués par la loi de finances pour 1983 et par la première loi de finances rectificative pour 1986.

Actuellement :

L'article 235 ter E A du code général des impôts définit les effets du **franchissement** du seuil de **10 salariés** sur la participation au financement de la formation professionnelle.

- les employeurs qui ont franchi le seuil **avant le 1er janvier 1992** restent dispensés pendant 3 ans du paiement de la cotisation. Puis, le montant de la participation est réduit de 75 % la quatrième année, de 50 % la cinquième année, de 25 % la sixième année.

- les employeurs qui ont franchi le seuil **après le 1er janvier 1992** sont soumis pendant trois ans à une cotisation minimale de 0,15 % des salaires puis à une cotisation de 1,5 % des salaires réduite de 75 % la quatrième année, de 50 % la cinquième année, de 25 % la sixième année.

L'article 313-1 du code de la construction et de l'habitation définit de la même manière les effets du franchissement du seuil de 10 salariés en matière de participation à l'effort de construction : les employeurs sont dispensés pendant trois ans du paiement de la cotisation relative à la participation, puis le montant de la participation est réduit de 75 % la quatrième année, de 50 % la cinquième année, de 25 % la sixième année.

b) Le versement transport

Le lissage du seuil de 10 salariés en ce qui concerne le versement transport reste régi par **l'article 104 de la loi de finances pour 1983**.

Le versement reste assis pendant cinq ans sur le montant des salaires versés pendant l'année écoulée, diminué d'un produit du salaire moyen versé par l'entreprise au cours de l'année. Ce produit est égal à neuf fois le salaire moyen la première année, sept fois la deuxième année, cinq fois la troisième année, trois fois la quatrième année, une fois la cinquième année.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 7 a pour objet de proroger les exonérations et d'unifier le dispositif de lissage en cas de franchissement du seuil de 10 salariés, dans le souci légitime d'encourager les embauches de salariés par les petites entreprises.

A. L'EXTENSION DU RÉGIME D'EXONÉRATION PROVISOIRE

1) L'article 7 étend le système du régime provisoire **d'exonération totale** de cotisation aux versements transport : les employeurs qui atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés seront ainsi dispensés pendant trois ans du paiement de ces versements.

2) L'article 7 étend également le système **d'exonération dégressive** aux versements transport : ceux-ci ne seront dus, à l'issue de la troisième année d'exonération, qu'avec une réduction de 75 %, de 50 %, de 25 %, respectivement chacune des trois années suivantes.

La perte de recettes en résultant devrait être de 40 millions de francs en 1997, 150 millions de francs en 1998.

B. LA PROROGATION DES EXONÉRATIONS TOTALES OU PARTIELLES

Par ailleurs, l'article 7 **proroge, jusqu'au 31 décembre 1999** :

- la réduction de la participation à la formation professionnelle continue à 0,15 % des salaires, pour les employeurs de plus de 10 salariés assujettis à cette cotisation réduite en 1996,

- l'exonération de la participation à l'effort de construction, pour les employeurs qui en sont dispensés en 1996,

- l'exonération de trois ans des versements transport instituée par l'article 7, lorsque l'employeur est amené à en bénéficier dès 1996.

En ce qui concerne les participations à la formation et à la construction, et selon l'année du franchissement du seuil de 10 salariés (à partir de 1993), la portée de cette prorogation sera plus ou moins importante : maximale pour les entreprises ayant franchi le seuil de 10 salariés en 1993, de deux ans pour celles qui le franchiraient en 1996, d'un an pour celles qui le franchiraient en 1997. Pour les entreprises ayant déjà franchi le seuil de 10 salariés entre 1993 et 1995, l'intérêt de la mesure paraît donc être de les dissuader de revenir en-deçà du seuil de 10 salariés.

Décision de la commission : par coordination avec la position prise à l'article 7 bis, pour ce qui concerne le versement transport, votre commission a réservé sa position sur le présent article.

Article 7 bis

Remboursement aux employeurs du versement transports

Commentaire : l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M.Yves Fréville, portant article additionnel après l'article 7, dont l'objet est d'étendre le remboursement du versement transports aux employeurs qui effectuent, à titre onéreux, le transport collectif de tous ou de certains de leurs salariés résidant hors du périmètre des transports urbains.

I. LE RÉGIME DU VERSEMENT DESTINÉ AUX TRANSPORTS EN COMMUN

a) Les redevables et l'assiette

En dehors de la région d'Ile-de-France ⁽¹⁾, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun, lorsqu'elles emploient plus de 9 salariés :

- dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 20.000 habitants ;

- ou dans le ressort d'un district ou d'un syndicat de communes compétent dans le domaine de l'organisation du transport urbain, lorsque la population de l'ensemble des communes faisant partie de ces établissements publics atteint le seuil indiqué.

Sont **exonérées** du paiement du versement les fondations et les associations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif, dont l'activité est de caractère social.

¹. Le versement transports en région Ile-de-France obéit à un régime spécifique défini aux articles L.2531-2 à L.2531_11 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant de la description du versement transports, lire également le commentaire sous l'article 7.

Jusqu'au 31 mars 1993, l'assiette du versement était constituée par les salaires versés aux salariés, dans la limite du plafond fixé par le régime général en matière de cotisations sociales.

Depuis le 1er avril 1993, l'assiette du versement transport est déplafonnée. En conséquence, elle est constituée par la totalité des salaires versés par les employeurs assujettis.

b) Le tarif

Le taux du versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public, dans la limite de 1 % des salaires.

Cette limite peut être portée à **1,75 %** au maximum, si la commune ou l'établissement public a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif et obtenu une subvention de l'Etat pour l'investissement correspondant. Cette disposition est réservée aux collectivités dont la population est supérieure à 100.000 habitants.

Toutefois, pour les communes dont la population est comprise entre 20.000 et 100.000 habitants, et pour les établissements publics lorsque la population de l'ensemble des communes en faisant partie est comprise dans les mêmes limites, le taux du versement-transports ne peut dépasser **0,55 % des salaires**.

c) Le recouvrement et le contentieux

Les employeurs sont tenus de procéder au versement auprès des organismes chargés du recouvrement des cotisations de Sécurité sociale. Ces organismes prélèvent sur les sommes recouvrées des frais de recouvrement dont le taux est fixé par un arrêté interministériel. La commune ou l'établissement public est crédité mensuellement du produit encaissé au titre du versement-transports par les organismes chargés du recouvrement, à l'exception de celui encaissé par les organismes de la mutualité sociale agricole pour lesquels le produit du versement-transports fait l'objet d'un reversement trimestriel.

Le contentieux relatif au versement-transports obéit aux mêmes règles que le contentieux relatif aux cotisations des divers régimes de Sécurité sociale.

d) L'affectation du produit

Le versement est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement à l'intérieur du périmètre des transports urbains, concourent à la desserte de l'agglomération dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation des transports urbains.

Le produit de la taxe est versé au budget de la commune ou de l'établissement public qui **rembourse** toutefois les versements effectués :

- **aux employeurs qui justifient avoir assuré le logement permanent sur le lieu de travail ou effectué intégralement et à titre gratuit le transport collectif de tous leurs salariés ou de certains d'entre eux au prorata des effectifs transportés ou logés par rapport à l'effectif total (1° de l'article L. 2333-70 du code général des collectivités territoriales) ;**

- aux employeurs pour les salariés employés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation des villes nouvelles ou de certaines zones industrielles ou commerciales prévues aux documents d'urbanisme, lorsque ces zones ou ces périmètres ont été désignés dans la délibération institutive (2° de l'article L. 2333-70 du code général des collectivités territoriales).

Le solde du produit du versement est ensuite réparti par la commune ou l'établissement public, conformément aux affectations décrites ci-dessus.

II. LES DISPOSITIONS VOTÉES EN PREMIÈRE LECTURE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'auteur du présent article additionnel a justifié son amendement en rappelant que **les employeurs demandant une participation aux salariés** dont ils assurent le transport ne peuvent prétendre au remboursement, même partiel, du versement-transports qu'ils acquittent auprès de la collectivité dans laquelle leur entreprise est localisée.

Le 1° bis inséré dans l'article L.2333-70 du code général des collectivités territoriales étend ainsi le remboursement du versement transports "*aux employeurs qui justifient avoir effectué intégralement le transport collectif de tous ou de certains de leurs salariés résidant hors du*

périmètre des transports urbains, dans la limite de la dépense nette de transport correspondante ".

Votre commission des finances note, à titre liminaire, que s'agissant d'une mesure qui aura pour effet de priver de ressources certaines collectivités locales, un principe de prudence s'impose ⁽¹⁾. Or, **aucune étude d'impact n'a été effectuée pour mesurer les conséquences financières du présent article sur les budgets concernés.**

Ensuite, l'application du dispositif adopté par nos collègues députés, aussi justifié soit-il sur le fond, est exposée à plusieurs difficultés :

1° Aucune date d'entrée en vigueur n'est prévue, ce qui laisse supposer que le nouveau régime pourrait s'appliquer dès cette année. Or, les collectivités concernées en sont, à l'heure où ce rapport paraît, à la phase d'adoption de leur budget et n'ont certainement pas intégré la perte de recettes correspondante à leurs prévisions.

2° La rédaction du nouveau 1° bis, par son caractère général, vise aussi bien le transport à titre gratuit que le transport à titre onéreux de salariés par l'employeur. Dès lors, le champ couvert par cet alinéa recouvre partiellement celui du 1° de l'article L. 2333-70 du code général des collectivités territoriales (qui ne mentionne que le transport à titre gratuit) tout en offrant un régime sensiblement différent en matière d'imputation du coût réel des frais de transport sur le montant du versement transport (lire le point 3° ci-dessous). L'existence de dispositions concurrentes et incompatibles ne relève assurément pas d'une bonne législation.

3° L'avantage donné aux employeurs transportant leurs salariés résidant hors du périmètre des transports urbains (PTU) alors que le transport des salariés résidant dans le PTU ne ferait, en tout état de cause, pas l'objet d'un remboursement au titre du versement transports, remet en cause, sans aucun motif d'intérêt général, le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

4° Enfin, le régime proposé par le présent article repose sur le principe d'une imputation des frais de transport exposés par l'employeur, nets de la participation des salariés, sur le montant total du versement transports qu'il acquitte.

¹. *Le versement transports représente un produit d'environ 17 milliards de francs dont cependant une dizaine de milliards en région Ile-de-France, qui n'est pas ici concernée, et le reliquat en province.*

Dans le mécanisme inscrit au 1° de l'article L. 2333-70, le remboursement du versement transports par la collectivité qui a institué l'impôt s'effectue au prorata des salariés transportés gratuitement par l'entreprise (ou logés directement sur le lieu de travail).

Il paraît indispensable d'unifier ces deux modes d'imputation. Toutefois, si l'on devait opter pour la technique de la proratisation en fonction du nombre des salariés transportés dans l'effectif total, en vigueur aujourd'hui pour le seul transport à titre gratuit de salariés, l'équité commanderait de fixer un plafond pour la participation des salariés au financement du transport par l'employeur. Un taux de 25 %, comme celui préconisé par le Sénat, lors de la discussion de la loi n° 85-2 du 2 janvier 1985 dont est issu le 1° de l'article L. 2333-70, semble devoir constituer de ce point de vue un maximum.

Dans tous les cas de figures, des simulations doivent être effectuées afin de ne pas déstabiliser certains budgets locaux.

Décision de la commission : votre commission a décidé de suspendre sa décision sur cet article en attendant la production de simulations permettant de mesurer sa portée.

Article 8

Délais de réponse de l'administration fiscale

Commentaire: le présent article institue, à compter du 1er juillet prochain, un accord tacite de l'administration en cas de silence gardé pendant trois mois sur les demandes d'accès à certains régimes fiscaux présentées par les entreprises.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES MODALITÉS DE L'ACCORD TACITE

1. La garantie accordée au redevable

Actuellement, l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales exclut la possibilité de rehaussement d'impositions antérieures vis-à-vis des redevables de bonne foi intéressant l'interprétation d'un texte fiscal, lorsqu'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement acceptée par l'administration.

L'article 8 étend cette garantie donnée au contribuable aux cas où l'administration n'a pas répondu dans un délai de trois mois à un redevable de bonne foi demandant à bénéficier de certains régimes fiscaux limitativement énumérés.

2. Les conditions imposées à la demande

L'article 8 prévoit deux types de conditions :

a) Des conditions de nature législative

Certaines sont énoncées dans la loi elle-même : ainsi la demande, ou la notification, doivent être :

- **préalables** à l'opération en cause.

Cette condition est celle qui s'applique actuellement à l'ensemble des **agrément**s auxquels est subordonné l'octroi d'avantages fiscaux (article 1649 nonies du code général des impôts).

- effectuées à partir d'une présentation **écrite** précise et complète de la **situation de fait**.

Ainsi, l'article 8 exclut toute possibilité de régularisation a posteriori, ou bien de demande trop allusive, qui ne permettrait pas à l'administration de statuer en connaissance de cause.

b) Un cadre réglementaire

L'article 8 renvoie expressément à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'application du nouveau dispositif d'approbation tacite, notamment : le contenu et le lieu de dépôt des demandes, et les modalités permettant à l'administration d'accuser leur réception.

B. LES RÉGIMES CONCERNÉS

L'article 8 **étend** le champ d'application de l'agrément à certains régime qui n'y sont actuellement pas soumis, tout en simplifiant les modalités d'intervention de cet accord.

L'article 8 prévoit d'appliquer ce régime d'accord tacite à deux sortes de demandes exprimées par les entreprises : les demandes d'agrément et les notifications préalables.

1. Les demandes d'agrément préalable

L'accord tacite simplifié sera applicable aux demandes d'agrément préalable présentées en vue de bénéficier des **régimes d'amortissement exceptionnel** suivants :

- amortissement sur douze mois à compter de leur mise en service des matériels utilisés dans des opérations permettant des économies d'énergie (article 39 AB du code général des impôts).

- amortissement exceptionnel de 25 % du prix de revient à achèvement de la construction, et de la valeur résiduelle sur la durée normale utilisation, des immeubles à usage industriel et commercial construits par les

entreprises pour les besoins de leur exploitation, lorsqu'elles ont une activité bancaire, financière, d'assurances, de gestion ou de location d'immeubles (article 39 quinquies D).

- amortissement exceptionnel sur douze mois des matériels permettant de réduire d'au moins 50 % le niveau acoustique d'installations existant au 31 décembre 1990 (article 39 quinquies DD).

Au cours des dernières années, on a recensé quelques dizaines de demandes d'agrément préalable pour ces régimes d'amortissement exceptionnel.

2. Les notifications

L'article 8 prévoit également d'instituer un accord tacite simplifié pour les opérations bénéficiant des régimes d'amortissement exceptionnel **sans demande d'agrément**. L'accord tacite sera réputé accordé en cas de silence gardé pendant 3 mois sur la notification préalable de l'opération. Ces régimes sont les suivants :

- amortissement exceptionnel sur douze mois à compter de leur mise en service des matériels destinés à économiser l'énergie qui figurent sur une liste établie par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre de l'industrie, acquis ou fabriqués entre le 1er janvier 1991 et le 31 décembre 1995 (article 39 AB) ;

- amortissement exceptionnel sur douze mois à compter de la date de leur première mise en circulation des véhicules automobiles terrestres à moteur acquis à l'état neuf qui fonctionnent exclusivement au moyen de l'énergie électrique (article 39 AC) ;

- amortissement exceptionnel de 50 % du prix de revient des investissements en immeubles réalisés en vue d'opérations de recherche scientifique ou technique, dès la première année de leur réalisation (article 39 quinquies A) ;

- amortissement exceptionnel de 25 % du prix de revient des immeubles à usage industriel ou commercial réalisés par les entreprises entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1999 pour les besoins de leur exploitation dans les zones de revitalisation rurale ou les zones de redynamisation urbaine (article 39 quinquies D) ;

- amortissement exceptionnel sur douze mois à compter de leur mise en service des matériels acquis ou fabriqués entre le 1er janvier 1992 et le 31 décembre 1995, qui figurent sur une liste établie par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre de l'environnement, destinés à réduire le niveau acoustique d'installations existant au 31 décembre 1990 (article 39 quinquies DA) ;

- amortissement exceptionnel des immeubles destinés à l'épuration des eaux industrielles, de 50 % du prix de revient dès achèvement des constructions (article 39 quinquies E) ;

- amortissement exceptionnel de 50 % du prix de revient des immeubles satisfaisant aux obligations de lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs (article 39 quinquies F) ;

- majoration de la base de calcul de l'amortissement des immobilisations acquises ou créées au moyen de primes de développement régional, ou d'aménagement du territoire, d'orientation pour les entreprises de produits agricoles et alimentaires, d'installation et de développement artisanal, d'équipement dans les départements d'outre-mer accordées au cours des années 1979 à 1995 de la moitié du montant de la prime, pour la détermination du bénéfice imposable ;

- amortissement exceptionnel des constructions qui s'incorporent à des installations de production agricole destinées à satisfaire aux obligations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

- régime d'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés des entreprises nouvelles (article 44 sexies).

Pour l'ensemble de ces régimes, l'approbation tacite représente une sécurité juridique plus grande que le système actuel, qui ne prévoit pas de formalité préalable et ne préserve pas d'une contestation ultérieure de l'administration.

La charge de travail qui en résultera pour l'administration est difficile estimer aujourd'hui : on peut simplement observer que 1.210 entreprises (relevant du régime réel) ont bénéficié des dispositifs d'amortissement exceptionnel en 1993.

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

Article additionnel après l'article 8

Aménagement du régime des donations-partages

Commentaire : sur proposition de M. Alain Lambert, rapporteur général, le commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 8, et ayant pour objet d'aménager le régime fiscal de la donation-partage sur deux points :

- d'une part, étendre le bénéfice de ce régime aux donations consenties par des parents à leur enfant unique ;

- d'autre part, majorer à titre temporaire le taux de la réduction de droits associé à ce régime.

Le contexte dans lequel se situe cette proposition, et les raisons qui la motivent ont été développés dans l'exposé général, auquel il convient de se reporter. On rappellera donc simplement qu'il s'agit d'un élément du dispositif préconisé par votre commission afin de faciliter les transmissions d'entreprises, après avoir pris acte de l'extrême difficulté d'organiser un régime centré sur ce seul type d'actif.

Compte tenu de cet objectif, cette proposition reste limitée au cas des **transmissions anticipées**, qu'elle propose d'encourager en s'appuyant sur le régime fiscal de la donation-partage.

• Rétabli en 1986, ce régime figure à l'article 790 du code général des impôts.

Aux termes de ce texte, *"les donations-partages effectuées conformément à l'article 1075 du code civil bénéficient sur les droits liquidés en application des dispositions des articles 777 et suivants, d'une réduction de 25 % lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans et de 15 % lorsque le donateur a 65 ans révolus et moins de 75 ans"*.

Selon les dispositions de l'article 1075 du code civil, la donation-partage est l'acte par lequel les pères et mères ou autres ascendants font donation à leurs enfants et descendants de leurs biens en opérant la distribution et le partage de ces biens.

Or, la notion de partage suppose l'existence de plusieurs enfants.

Dans l'optique du code civil, cette précision est essentielle, et traduit la nécessité de situer cette donation, lors de sa réalisation, dans le cadre des règles de dévolution successorale.

• Mais, au regard du dispositif fiscal, cet enchaînement a une conséquence originale. Il interdit de faire bénéficier de la réduction de droit les transmissions pour lesquelles la notion de partage n'intervient pas, c'est-à-dire les donations effectuées par des parents à leur enfant unique.

En revanche, la réduction de droit est susceptible de s'appliquer à la donation consentie aux enfants d'un enfant unique prédécédé.

Dans une approche purement fiscale, cette situation n'est guère satisfaisante, et au cas d'espèce, complique singulièrement la transmission, en supprimant l'attrait d'une donation anticipée.

Si le bien transmis est une entreprise, la solution la plus adaptée au plan économique et fiscal ne peut être encouragée.

Pour supprimer cette anomalie, le présent article prévoit donc, en premier lieu, d'étendre le bénéfice de la réduction de droit au cas des donations à l'enfant unique.

Parallèlement, le présent article propose de porter, à titre temporaire, à 35 % et 25 % le taux de réduction de droits prévue dans le cadre du régime fiscal de la donation-partage.

Tous les intervenants entendus par votre commission sur la transmission d'entreprise rappellent que les difficultés constatées en ce domaine trouvent leur origine dans la réforme du barème opérée en 1984. A cette occasion, l'ancienne tranche de 20 % a en effet été complétée par trois nouvelles strates, assorties respectivement d'un taux de 30 %, 35 % et 40 %. Très concrètement, les droits dus à l'occasion des transmissions de certaine importance, et parmi lesquelles figurent les transmissions d'entreprise, ont été pratiquement doublés à cette occasion.

Il est certain que la réponse la plus adaptée serait de revenir sur une partie de cette réforme, en élargissant des tranches qui n'ont jamais été actualisées, ou en ramenant le taux maximum applicable en ligne directe aux alentours de 25 %.

Nécessaire et utile au plan économique, une telle démarche est toutefois délicate à mettre en oeuvre dans l'immédiat. Parallèlement, un régime dérogatoire centré sur l'entreprise suppose un corset de règles et de contraintes qui en limitent de façon excessive la portée réelle.

Face à ce constat, et convaincue de la nécessité d'agir, votre commission vous propose donc une approche prenant la forme d'une réduction plus substantielle des droits en cas de transmission anticipée. **A cet effet, elle suggère de majorer de dix points le taux de réduction de droit associé au régime fiscal de la donation-partage.**

Ainsi, l'abattement se trouverait ainsi porté à 35 % pour les donations consenties avant l'âge de 65 ans et à 25 % dans les cas où le donateur a un âge compris entre 65 et 75 ans.

Dans un premier temps, il est prévu que ce régime s'appliquerait aux donations consenties entre le 1er avril 1996 et le 30 mars 1998. Le caractère temporaire de cette mesure a pour but de créer un effet incitatif immédiat, mais pourra toujours être reconsidérée dans l'avenir.

De fait, ce dispositif constitue une réponse immédiate, et sans doute imparfaite, dans l'attente de la nécessaire réforme d'ensemble de notre régime fiscal des transmissions.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX INTERVENTIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DES ENTREPRISES

Article 9

Garantie d'emprunt par les collectivités territoriales

Commentaire : cet article a pour objet de valider l'interprétation réglementaire faite des dispositions législatives relatives au plafonnement des garanties octroyées à des tiers par les collectivités locales. Le montant total des annuités d'emprunt déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice pris en compte pour le calcul de ce plafonnement engloberait ainsi tant les emprunts contractés par toute personne de droit privé que ceux contractés par des personnes de droit public.

La loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982 a permis aux communes et à leurs groupements, aux départements et aux régions d'accorder leur garantie à des emprunts contractés par des **personnes de droit privé**.

La seule limite assignée à cette faculté offerte aux collectivités locales résidait alors dans un plafonnement des engagements, en termes d'annuités garanties qui, initialement, ne pouvait excéder un pourcentage des recettes réelles de la section de fonctionnement (40 % pour les régions, 50 % pour les départements et 70 % pour les communes).

Comme l'octroi d'une garantie n'entraîne pas de charge immédiate pour leurs finances, les collectivités locales, soumises aux pressions exercées par les entreprises, ont accordé, assez facilement, cette forme d'aide qui peut pourtant se révéler très lourde de conséquences en cas de défaillance de l'emprunteur.

La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, dite d'amélioration de la décentralisation, a tenté de mieux encadrer la faculté offerte aux collectivités locales et à leurs groupements, d'une part en créant deux règles prudentielles supplémentaires (la règle de division du risque et la règle du partage du risque avec les organismes prêteurs), d'autre part en renforçant la portée du principe de plafonnement des engagements.

Ainsi, lorsqu'une collectivité locale souhaite accorder sa garantie à un emprunt contracté par une personne privée, elle doit veiller à ce que le **montant total des annuités d'emprunts déjà garantis**, d'une part, **majoré** du **montant net des annuités** de la dette de la collectivité locale et de la **première annuité de l'emprunt nouveau** dont la garantie est envisagée et, **minoré**, d'autre part, du montant des **provisions** spécifiques constituées par la collectivité pour couvrir les garanties accordées, **n'excède pas un pourcentage** des recettes réelles de la section du fonctionnement du budget de la collectivité locale.

Le décret n° 88-366 du 18 avril 1988 a fixé à 50 %, pour les trois catégories de collectivités locales et leurs groupements, le pourcentage limite des recettes réelles de fonctionnement.

Ce ratio de 50 % doit lui-même être analysé sous deux angles :

- son champ d'application,
- son mode de calcul,

Son champ d'application : le ratio ne s'applique pas aux garanties nouvelles accordées aux personnes publiques et aux opérations de construction de logements sociaux ⁽¹⁾. Il ne concerne que les emprunts contractés par des personnes de droit privé.

Son mode de calcul : l'article 2 du décret précité du 18 avril 1988 précise que pour le calcul de ce pourcentage *"le montant des annuités des emprunts garantis ou cautionnés est égal au montant des annuités des garanties ou cautions déjà accordées à des emprunts contractés par des personnes de droit privé et de droit public"*.

¹ Les dispositions relatives aux trois ratios prudentiels ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par une collectivité :

1° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ;

2° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ;

3° En application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Le décret est donc sensiblement plus précis que la loi qui se limite, comme on l'a vu plus haut à mentionner le "*montant total des annuités d'emprunt déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice*".

Toutefois, le Conseil d'État, dans un arrêt récent (commune de Montbrison-20 octobre 1995) a invalidé l'interprétation faite de la loi par l'exécutif en notant que "*le législateur a entendu, ainsi qu'il ressort des débats parlementaires, d'une part, ne pas soumettre au plafonnement prévu les garanties accordées aux emprunts contractés par des personnes de droit public, d'autre part, exclure le montant de ces garanties du calcul du plafonnement applicable aux garanties des emprunts souscrits par les personnes de droit privé...*". Le Conseil a ajouté que "*le montant des garanties ou cautionnements accordés pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une aide de l'Etat est lui aussi exclu du calcul du même plafonnement*".

En d'autres termes, le Conseil d'Etat n'a pas fait de distinction entre, d'une part, le champ d'application du régime des garanties d'emprunt qui ne s'applique, sans aucune ambiguïté, qu'aux personnes privées et, d'autre part, les modalités de calcul des rations imposés aux collectivités locales dont le gouvernement estime, à tort donc, qu'elles englobent également les garanties précédemment accordées aux personnes publiques ainsi qu'en matière de logements aidés.

Le présent article invalide cette jurisprudence et inscrit donc dans la loi le principe selon lequel la mise en oeuvre d'une nouvelle garantie au profit d'une personne privée par une collectivité locale ou un groupement n'est possible que sous un plafond comprenant notamment les annuités d'emprunts "*contractés par toute personne de droit privé ou de droit public*"

Les aménagements rédactionnels sont apportés :

- à l'article L.2252-1 ⁽¹⁾ du code général des collectivités territoriales qui fixe le régime des garanties d'emprunt des communes (premier alinéa du I du présent article) ;

- à l'article L.3231-4 du même code qui fixe le régime des garanties d'emprunt des départements (premier alinéa du II du présent article) ;

- à l'article L.4253-1 du même code qui fixe le régime des garanties d'emprunt des régions (premier alinéa du III du présent article).

C'est par erreur que le projet initial du gouvernement mentionnait l'article L. 2242-1. En effet, le code général des collectivités territoriales n'avait pas encore acquis forme définitive lorsque le projet a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale a **supprimé** le présent article notant, à juste titre, que les garanties aux personnes publiques et aux opérations de logement social peuvent "saturer" le plafond de 50 % des recettes de fonctionnement, privant certaines collectivités locales de toute possibilité d'aider les opérateurs privés et considérant que l'abaissement, par voie réglementaire, dudit plafond serait plus efficace.

Votre commission des finances ajoute, à l'appui de cette remarque, qu'à l'heure actuelle plus de 95 % ⁽¹⁾ du montant des garanties octroyées par les collectivités locales et leurs groupements recouvre des opérations de construction et de réhabilitation de logements sociaux.

Elle s'est toutefois prononcée pour le rétablissement, à quelques améliorations rédactionnelles près, du présent article, adoptant d'ailleurs sur ce point la même position que votre commission des lois.

La loi du 5 janvier 1988, sous l'angle du régime des garanties d'emprunt, telle qu'elle a été appliquée par l'autorité réglementaire, est, en effet, protectrice de la bonne santé des finances locales. Elle leur évite de devoir prendre des risques inconsidérés. A ce titre, le comité des finances locales avait d'ailleurs émis, lors de sa séance du 16 février 1988, un **avis favorable** au décret du 18 avril précité.

* * *

*

Les 2°) des paragraphes I et III ainsi que le 3°) du II du présent article sont de portée essentiellement rédactionnelle et visent également à écarter de possibles ambiguïtés d'interprétation.

En l'état actuel du droit, en effet, les articles L.2252-2 et L.4253-2 du code général des collectivités territoriales disposent, comme on l'a déjà indiqué plus haut, que les dispositions des articles L.2252-1 et L.4253-2 du code général des collectivités territoriales ne s'appliquent pas aux garanties d'emprunt ou cautionnements accordés par une commune ou une région :

- pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées par les organismes d'HLM ou les sociétés d'économie mixte :

¹ Au 31 décembre 1993, l'encours des garanties d'emprunt accordées par les collectivités locales atteignait 287 milliards de francs dont 272,7 milliards de francs au titre du logement social. Voir le tableau annexé à la fin du présent commentaire d'article.

- pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ;

- en application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Des dispositions similaires sont prévues, pour les départements, dans les septième à dixième alinéas de l'article L. 3231-4 du code général des collectivités territoriales qui écartent l'application des alinéas précédents, plafonnant les garanties et cautionnements, pour les opérations de construction de logements sociaux.

Le présent article propose de ne mentionner, dans le régime dérogatoire du logement social, que les alinéas concernant explicitement, dans les articles ou parties d'articles fixant la règle générale en matière de garanties d'emprunts, les trois ratios applicables aux engagements des collectivités locales.

Cette solution rédactionnelle présente l'avantage de ne pas écarter, au cas des garanties portant sur des opérations de construction de logements sociaux, la clause de portée générale selon laquelle aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une collectivité porte, au choix de celui-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.

Le 3°) du paragraphe II du présent article consacré aux garanties d'emprunt des départements a le même objet et crée en outre un nouvel article distinct (L.3231-4-1) pour exposer le régime spécifique des opérations relatives au logement social à l'exemple de la présentation qui prévaut pour les garanties des communes et des régions.

Décision de la commission : votre commission vous propose de rétablir, à quelques améliorations rédactionnelles près, cet article dans le texte du projet de loi déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Montant des garanties d'emprunts accordées par les collectivités locales depuis 1988

(En milliers de francs)

Année (1)	Régions	dont ICA (2)	dont logement	Départements	dont ICA	dont logement	Communes	dont ICA	dont logement	Toutes collectivités	dont ICA	dont logement
1988	85.973	74.023	0	8.074.203	199.820	7.372.297	12.503.453	575.604	10.977.078	20.663.629	849.447	18.349.375
1989	12.170	4.440	0	6.323.664	125.707	5.593.464	11.700.134	428.720	10.428.940	18.035.968	558.867	16.022.404
1990	23.804	9.504	0	4.694.092	355.960	3.626.254	11.159.377	537.578	9.671.162	15.877.273	903.042	13.297.416
1991 (3)	21.240	19.375	0	6.031.365	99.837	5.570.759	10.841.810	301.298	9.095.162	16.894.415	420.510	14.665.921
1992	20.240	15.240	0	10.417.670	223.736	9.845.932	12.764.187	283.360	10.285.173	23.202.097	522.336	20.131.105
1993 chiffres arrondis)	58.000	17.000	0	9.780.000	86.000	9.565.000	13.553.000	657.000	12.232.000	23.391.000	760.000	21.797.000
cours au 31.12.1993	959.000	430.000	0	149.069.000	1.333.000	145.185.000	137.017.000	2.681.000	127.525.000	287.045.000	4.445.000	272.710.000

Flux annuel.

Industrie Commerce Artisanat.

Années 1991 et 1992 : données relatives aux communes de plus de 5.000 habitants.

Article 10

Prise en charge des commissions de garantie

Commentaire : cet article complète le régime des aides indirectes que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent accorder aux entreprises en prévoyant expressément que la prise en charge, totale ou partielle, des commissions de garanties d'emprunts est une faculté offerte à ces collectivités et groupements pour favoriser l'activité économique.

L'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'attribuer, seuls ou conjointement, des **aides indirectes** aux entreprises.

Contrairement aux aides directes, limitativement énumérées, les aides indirectes sont libres.

Cette liberté revêt une double signification.

En premier lieu, les trois catégories de collectivités locales (communes, départements, régions) et les groupements sont placés sur un pied d'égalité pour l'octroi des aides indirectes en faveur du développement économique. L'intervention préalable de la région n'est plus, comme en matière d'aides directes, la condition juridique nécessaire à l'engagement des actions des départements et des communes. Chaque catégorie de collectivité locale peut donc décider de mettre en place des aides indirectes, soit seule, soit conjointement avec une autre collectivité locale.

En second lieu, les formes empruntées par les aides indirectes ne sont pas réglementées, à l'exception, d'une part, des rabais consentis lors de la location ou de la vente d'un bâtiment industriel et, d'autre part, des garanties d'emprunts ⁽¹⁾. Pour le reste, les modalités des aides indirectes, les conditions mises à leur octroi et la nature des contreparties que les collectivités locales peuvent exiger sont libres. Les collectivités locales peuvent également choisir le mode d'attribution des aides indirectes et, en particulier, les faire transiter par un organisme-relais.

¹.Lire le commentaire sous l'article 9.

Depuis quelques années, la pratique semble se répandre d'une prise en charge, par certaines collectivités locales, des commissions que demandent les établissements cautionnant des prêts bancaires accordés à des entreprises.

L'avantage, pour l'entreprise à la recherche de fonds, réside dans le fait que cette commission n'est plus répercutée sur le coût de la ressource empruntée.

Du point de vue de la collectivité désireuse de s'impliquer dans le soutien à l'activité économique, l'instrument ainsi proposé apparaît à la fois moins coûteux et porteur de moins de risques que la garantie directe.

Dans le même ordre d'idée, la loi "d'amélioration de la décentralisation" du 5 janvier 1988 avait ouvert la possibilité aux collectivités locales, alternativement à l'octroi direct de garanties d'emprunt, de participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé ou de subventionner un fonds de garantie auprès de ce type d'établissement.

Des conventions ont ainsi été conclues entre certaines régions (Midi-Pyrénées, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bourgogne) et la SOFARIS (Société française de garantie de financement des petites et moyennes entreprises) en vue de la prise en charge de la commission que celle-ci applique à ses garanties (de l'ordre de 0,6 % du montant du prêt).

Les masses financières concernées par la prise en charge des commissions de garanties par les collectivités territoriales et leurs groupements n'ont cependant pas encore fait, à ce jour, l'objet d'un recensement national exhaustif.

La nature juridique de cette forme d'aide apparaît à l'heure actuelle ambivalente : si l'aide est directe pour l'établissement qui garantit, elle peut, en revanche, être considérée comme indirecte tant pour le prêteur que pour l'entreprise emprunteuse.

L'objet du présent article est donc d'arrêter définitivement la qualification juridique de la prise en charge des commissions de garanties, tout en encadrant le recours à cet instrument, à l'instar de ce que le législateur a déjà prévu en matière de cautionnements et de garanties d'emprunt.

Insérée après le deuxième alinéa de l'article L.1511-3 du code général des collectivités territoriales, la prise en charge, totale ou partielle, des commissions de garanties est ainsi clairement assimilée à **une aide indirecte**

pouvant être accordée par toutes les collectivités territoriales ainsi que par leurs groupements.

Deux séries de limites sont toutefois apportées à l'utilisation de cette technique :

- Un décret simple fixera notamment les conditions entourant le montant et le pourcentage de la commission de garantie afin d'éviter toute dérive inflationniste et de réduire les risques pour la collectivité publique.

- Ensuite, la loi interdit expressément, pour un même emprunt, le cumul de la prise en charge d'une commission de garantie avec la garantie octroyée directement par une collectivité ou un groupement.

Cette dernière formule, par son caractère général, prohibe le cumul prise en charge des commissions de garantie-garantie directe, que ces deux formes d'aides soient apportées par une seule collectivité ou un seul groupement¹ ou qu'elles soient dispensées séparément par deux ou plusieurs collectivités ou groupements. Elle vise à éviter les stratégies de contournement du principe de partage du risque.

L'objectif poursuivi est également de dissuader des banques prêteuses de prendre des risques inconsidérés sur des opérations trop bien "couvertes" par la garantie directe ou indirecte d'une ou plusieurs collectivités locales.

Sans vouloir modifier au fond cet article dont elle approuve la portée, la commission des finances vous proposera une réécriture de chacune des deux phrases de l'alinéa qu'il est proposé d'insérer dans l'article L. 1511-3 du code général des impôts.

La réécriture de la première phrase :

- Nous sommes déjà ici dans un article (l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales) qui affirme dans son premier alinéa l'autorisation accordée aux collectivités territoriales et à leurs groupements de dispenser des aides indirectes.

L'élément important de la première phrase ne doit donc pas être le pouvoir donné aux collectivités locales et à leurs groupements de prendre à leur charge les commissions de garantie d'emprunt ; il est **l'encadrement** de ce nouveau régime d'aide indirecte dans des conditions fixées par décret.

¹ On rappelle qu'une même collectivité ou un même groupement ne peuvent garantir plus de 50 % d'un emprunt (**principe de partage du risque**). Un établissement privé peut donc être tenu à garantir le reliquat et à demander à ce titre une commission.

- Il est ensuite inexact de mentionner **un agrément** qui serait accordé aux établissements de crédit **spécifiquement** pour octroyer leur garantie à un emprunt.

Les cautionnements et garanties constituent, en effet, des "opérations de crédit" au terme de l'article 3 de la loi bancaire du 24 janvier 1984. Selon l'article premier de cette loi, les opérations de crédit sont elles-mêmes des opérations de banque. Or, les établissements de crédit se définissent précisément comme "*des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque*".

Donc tout établissement de crédit agréé peut effectuer des opérations de garantie.

La réécriture de la seconde phrase :

Le gouvernement, afin d'éviter des abus, souhaite, à juste titre, interdire le cumul "prise en charge d'une commission de garantie - garantie directe accordée par une collectivité ou un groupement".

Dans un souci d'exactitude, il vise les articles du code général des collectivités territoriales relatifs à la garantie directement accordée par les collectivités locales et leurs groupements. Outre que **cette énumération n'est pas utile**, elle est source d'ambiguïtés puisque ne sont pas visés des articles relatifs aux garanties d'emprunt accordées à **certaines associations culturelles** (articles L. 2252-4 et L. 3231-5).

La solution la plus pertinente dans ces conditions paraît devoir être la suppression de toute référence aux articles du code général des collectivités territoriales.

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

Répartition des aides au développement économique accordées par les collectivités locales (1993)

(En millions de francs)

	Communes			Départements			Régions			Toutes collectivités	
	% des aides communales	Montants (en MF)	Part communale en %	% des aides départementales	Montants (en MF)	Part départementale (en %)	% des aides régionales	Montants (en MF)	Part régionale (en %)	% des aides	Montants (en MF)
Aides directes											
Subventions	58,2	3.055,9	34,9	78,2	2.476,8	28,3	83,2	3.229,1	36,8	71,2	8.761,8
Primes	0,2	8,0	5,6	0,7	21,5	14,9	2,9	114,4	79,5	1,2	143,9
Avances résultant de garanties	3,6	189,5	70,8	2,0	62,5	23,3	0,4	15,7	5,9	2,2	267,7
Prêts et avances de trésorerie	31,0	1.628,3	68,0	9,7	307,8	12,9	11,8	456,8	19,1	19,5	2.392,9
Dotations	0,0	2,5	1,0	7,6	241,0	96,2	0,2	7,0	2,8	2,0	250,5
Achat bâtiments et terrains	7,0	367,6	75,9	1,8	57,1	11,8	1,5	59,7	12,3	3,9	484,4
Sous-total	100,0	5.251,8	42,7	100,0	3.166,7	25,7	100,0	3.882,7	31,6	100,0	12.301,2
Aides indirectes											
Garanties											
Emprunts SEM	26,0	3.889,1	83,1	7,6	783,9	16,8	0,6	4,8	0,1	17,9	4.677,8
Garanties											
Emprunts autres	64,3	9.645,9	51,6	87,0	9.009,7	48,1	7,0	53,1	0,3	71,7	18.708,7
Fonds de garantie	1,0	154,3	77,1	0,1	5,1	2,6	5,4	40,7	20,3	0,8	200,1
Subventions de participation	1,5	227,5	54,6	1,0	103,7	24,9	11,2	85,3	20,5	1,6	416,5
Subventions versées	7,2	1.075,9	51,2	4,3	449,3	21,4	75,8	574,4	27,4	8,0	2.099,6
Sous-total	100,0	14.992,7	57,4	100,0	10.351,7	39,7	100,0	758,3	2,9	100,0	26.102,7
Sous-total hors garanties		1.457,7	53,7		558,2	20,5		700,4	25,8		2.716,2
TOTAUX HORS GARANTIES		6.709,5	44,7		3.724,9	24,8		4.583,0	30,5		15.017,4

Source : Ministère du budget

TITRE III

MESURES DE SOUTIEN À L'ACTIVITÉ

Article 11

Déblocage anticipé de l'épargne salariale

Commentaire : le présent article s'inscrit dans le cadre des mesures de soutien à l'activité annoncées par le gouvernement le 21 décembre 1995. En vue de stimuler la consommation des ménages, il autorise le déblocage anticipé de sommes revenant aux salariés au titre de la participation, et qui sont aujourd'hui immobilisées dans la réserve de participation ou sur un plan d'épargne entreprise. Dans son principe, il s'inspire donc très largement d'une mesure adoptée dans la loi du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise.

I. LES RÉGIMES DE PARTICIPATION

Réorganisé par l'ordonnance du 26 octobre 1986, et désormais intégré dans le Code du travail, le régime actuel de participation financière des salariés aux résultats de leur entreprise s'organise autour de deux catégories de dispositifs :

- la première, ne recouvre en fait que le régime d'intéressement, et permet d'attribuer aux salariés un complément de rémunération immédiat, dont le montant est fonction du bénéfice de l'exercice.

- la seconde regroupe deux dispositifs - le régime de participation et le plan d'épargne entreprise - qui prévoient une période d'indisponibilité pour les fonds revenant aux salariés, et s'apparentent ainsi à des mécanismes d'aide à la constitution d'une épargne salariale dans le cadre de l'entreprise.

De fait, le présent article ne concerne que cette seconde catégorie d'instruments.

• **Prévu aux articles L 442-1 à L 442-15 du Code du travail, le régime de la participation est un mécanisme obligatoire pour les**

entreprises de plus de 50 salariés. Il est toutefois ouvert, à titre facultatif, aux entreprises dont l'effectif est inférieur à ce seuil.

En principe mis en oeuvre par voie d'accord entre les partenaires sociaux, il se traduit par la constitution, au bénéfice des salariés, d'une réserve de participation dont l'abondement annuel est calculé par rapport au bénéfice net dégagé par l'entreprise.

A cet effet, la législation fixe un mode de calcul, mais l'accord peut toujours retenir une formule plus favorable.

Les sommes ainsi affectées à la réserve de participation au titre d'un exercice sont alors indisponibles pendant cinq ans. Toutefois un déblocage anticipé reste possible dans une série de cas limitativement énuméré par la loi.

Sous réserve du respect de ces conditions, le régime de la participation s'accompagne alors d'avantages fiscaux :

- les sommes revenant au salarié sont exonérées d'impôt sur le revenu,

- la réserve spéciale de participation constitue une charge fiscalement déductible pour l'entreprise. En outre, si son montant s'avère supérieur au minimum légal, l'excédent ouvre droit à constitution d'une provision pour investissement.

Sur ces bases, environ cinq millions de salariés sont actuellement couverts par un accord de participation et chaque année trois millions d'entre eux en bénéficient effectivement.

Le flux annuel des sommes inscrites en réserve de participation s'avère d'ailleurs important : 15 milliards de francs en 1991 et 17 milliards en 1992. De fait, et compte tenu des mesures de déblocage anticipé déjà mises en oeuvre en 1994, le stock actuel des fonds immobilisés à ce titre est actuellement estimé à 60 milliards de francs.

• Défini aux articles L 443-1 à L 443-9 du Code du travail, le plan d'épargne entreprise (PEE) repose sur des principes profondément différents.

Il s'analyse en effet comme un système d'épargne collectif permettant aux salariés qui le souhaitent de se constituer, le cas échéant avec l'aide de leur entreprise, un portefeuille de valeurs mobilières.

Le PEE est mis en place par le chef d'entreprise, ou à la suite d'un accord avec les partenaires sociaux, mais l'adhésion de chaque salarié reste facultative. Le plan peut ainsi être alimenté par :

- les sommes revenant aux salariés concernés au titre de la participation ou de l'intéressement,
- les versements volontaires des adhérents,
- éventuellement, des versements complémentaires de l'entreprise, ceux-ci étant toutefois enserrés dans des limites annuelles précises.

Ces sommes sont alors investies sous forme de titres, qui sont indisponibles durant cinq ans.

Dans ce cadre, l'abondement versé par l'entreprise peut être déduit de son résultat et n'est pas imposable au nom du salarié. En outre, les revenus afférents aux titres du portefeuille collectif sont exonérés d'impôt sur le revenu lorsqu'ils sont eux-mêmes réinvestis dans le plan, jusqu'à la fin de la période d'indisponibilité.

S'agissant d'un régime facultatif, les données globales le concernant restent inexistantes. Le ministère de l'économie et des finances estime toutefois que 10 milliards de francs auraient pu être versés sur ces plans en 1992.

II. LE PRÉCÉDENT DE 1994

Dans l'ensemble, et en dépit des incertitudes pesant sur les PEE, les sommes immobilisées au titre des régimes de participation atteignent donc des montants importants.

Aussi, dans le passé récent, le gouvernement a donc tenté de mobiliser cette manne en vue de stimuler la conjoncture, et plus précisément la consommation des ménages.

Les premières mesures de ce type ont été mises en place dans le cadre de la loi du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise.

Ce dispositif s'organisait alors autour de deux volets :

- d'une part, une possibilité de déblocage automatique jusqu'au 31 décembre 1994, des sommes acquises par les salariés au titre de la participation, sous réserve que ces fonds soient réinvestis dans l'acquisition d'une automobile ou la réalisation de travaux immobiliers d'un montant supérieur à 20.000 francs ;

- d'autre part, un processus de déblocage anticipé, sans condition d'emploi mais soumis à la conclusion d'un accord préalable, pour les tranches 1989 et 1990 de la réserve de participation.

Force est de constater que dans l'ensemble, ces mesures ont rencontré un certain succès.

Selon les données transmises par le ministère de l'économie et des finances, les déblocages effectués en 1994 en vue d'acquérir une automobile ou de réaliser des travaux s'élèvent à 264.000 et représentent un montant de 6,94 milliards de francs.

Parallèlement, 1.200 accords spécifiques de déblocage ont été enregistrés pour les tranches 1989 et 1990 de la réserve de participation. Ces accords, qui pourraient s'appliquer à 800.000 salariés environ, ont en définitive été utilisés par 114.000 d'entre eux, qui au total, ont retiré 1,25 milliards de francs.

Dans l'ensemble, les dispositions de 1994 ont donc permis d'injecter 8,2 milliards de francs dans l'économie.

III. L'OUVERTURE DE NOUVELLES POSSIBILITÉS CONJONCTURELLES DE DÉBLOCAGE ANTICIPÉ

Afin de stimuler la consommation des ménages et dans l'attente d'une reprise plus générale de l'activité, le gouvernement propose de renouveler l'expérience de 1994. A cet effet, le présent article organise donc deux possibilités temporaire de déblocage anticipé des droits acquis par les salariés au titre de la participation et des sommes figurant sur un plan d'épargne entreprise.

Ces possibilités de déblocage s'organisent d'ailleurs selon des schémas rigoureusement identiques.

• D'une part, le déblocage anticipé est soumis à la conclusion d'un accord avec les partenaires sociaux.

Cette règle connaît une seule dérogation, dans le cas d'un PEE ouvert à l'initiative du seul chef d'entreprise. En l'espèce, il appartiendra alors à ce dernier d'autoriser le déblocage anticipé.

L'exigence d'un accord entre le chef d'entreprise et ses salariés, qui permet de matérialiser une volonté commune, s'analyse comme une précaution. En effet, dans certains cas, les fonds revenant aux salariés au titre de ces régimes sont directement investis dans l'entreprise, ou gérés par elle. Il convient donc de s'assurer, en préalable qu'une ponction exceptionnelle sur les sommes en cause n'affectera pas l'équilibre financier ou ses projets d'investissement de l'entreprise.

De fait, cette exigence répond à un souci que votre commission des finances avait déjà exprimé lors de l'examen du dispositif de 1994.

• D'autre part, la faculté de déblocage ne concerne que les droits portés au compte des salariés durant les années 1992 et 1993, et qui normalement se trouvaient indisponibles respectivement jusqu'en 1997 et 1998.

En d'autres termes, il est donc prévu d'autoriser le retrait anticipé des sommes acquises au titre des années les plus anciennes.

Dans le cas de la participation, il s'agit en fait des sommes affectées à la réserve spéciale du fait des résultats dégagés au cours des exercices 1991 et 1992 et donc de deux années encore marquées par la croissance.

S'agissant des PEE, les versements s'effectuent en cours d'exercice et la possibilité de déblocage porte alors sur l'épargne constituée par le salarié en 1992 et 1993

• En outre, l'accord autorisant le déblocage peut porter sur tout ou partie des sommes concernées.

Il s'agit là encore de permettre une certaine modulation de la fraction immédiatement mobilisable par les salariés, afin de respecter les contraintes financières qui peuvent peser sur l'entreprise.

• Parallèlement, les retraits anticipés ne sont autorisés que durant la période comprise entre le 1er janvier et le 30 septembre 1996.

Dans les faits, cette période s'avère donc relativement brève, les retraits anticipés effectués jusqu'à ce jour étant sans doute assez réduits, en

l'absence de base législative solide. La période réellement utile devrait être ouverte par le vote définitif du présent projet de loi.

Lors du débat devant l'Assemblée nationale, le gouvernement s'est toutefois opposé à tout report de la date butoir. Il entend en effet éviter les phénomènes d'attentisme, qui seraient préjudiciables à l'efficacité économique de la mesure. Aussi, la grande majorité des retraits devrait-elle intervenir entre avril et septembre, c'est-à-dire au moment où les conjoncturistes escomptent l'amorce d'une reprise plus profonde de l'économie. Dans ce contexte, l'effet additionnel interviendra alors au moment le plus opportun.

• Enfin, et contrairement à l'approche retenue dans l'un des mécanismes adopté en 1994, les débloqués anticipés ne seront subordonnés à aucune condition d'emploi de fonds.

L'objectif est en effet de stimuler la consommation, dans son ensemble, et non de privilégier un secteur économique particulier.

*

* *

Sur le fond, votre commission est convaincue de la nécessité de réactiver la conjoncture et admet que le déblocage anticipé des sommes acquises au titre de la participation constitue un instrument efficace et neutre au plan budgétaire.

Elle regrette cependant que l'utilisation des fonds de la participation à des fins conjoncturelles ait désormais tendance à se banaliser. Elle relève en effet qu'une telle démarche est contraire à l'esprit même de ces mécanismes de participation, dont l'objectif est d'encourager la constitution d'une épargne longue. En outre, l'appel prématuré à ces sommes soulève deux questions importantes ;

- d'une part, ces mesures de déblocage anticipé organisent un effet de trésorerie dont la contrepartie se fera sentir à l'échéance normale de la période d'indisponibilité des fonds concernés. En d'autres termes, le flux de sommes débloquées naturellement lors des années 1997 et 1998 se trouvera amoindri, prolongeant ainsi le phénomène déjà organisé, pour les années 1995 et 1996, par les mesures de déblocage anticipé adoptées en 1994. Dans ce cadre, il conviendrait alors d'éviter que les contraintes économiques imposent à nouveau de telles mesures ;

- d'autre part, l'ensemble des avantages fiscaux accordés au fonds de la participation trouvent aujourd'hui sa justification dans la période d'indisponibilité. Or, il est manifeste que les mesures de déblocage anticipé fragilisent cet enchaînement.

Aussi, et sans remettre en cause le principe de ces dispositions, votre commission souhaite vivement qu'elles conservent un caractère nettement exceptionnel.

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

Article 12

Retrait anticipé de fonds d'épargne par les titulaires de plans d'épargne populaire

Commentaire : le présent article autorise le déblocage anticipé des plans d'épargne populaire, sans perte des avantages attachés au plan. Il pérennise ainsi une mesure entrée en vigueur pour la première fois le 22 septembre 1993 et reconduite plusieurs fois depuis, jusqu'au 31 décembre 1995, au profit des personnes les plus modestes, titulaires à un moment quelconque de la vie du plan du droit à prime. Il généralise par ailleurs transitoirement cette mesure, en autorisant le déblocage anticipé des autres plans.

I. UN PRODUIT ATTRACTIF, VICTIME DE SON SUCCÈS

A. UN DISPOSITIF SIMPLE, MAIS ORIGINAL

Institué par l'article 109 de la loi de finances pour 1990, le plan d'épargne populaire (PEP) s'analyse comme un **produit d'épargne longue**. Il présente, dans l'ensemble, des caractéristiques simples, mais comporte une originalité majeure par rapport aux autres produits financiers.

• En tant que produit d'épargne, le PEP s'organise autour de quelques principes simples qui en font un instrument relativement souple.

- Il peut être ouvert auprès d'un établissement de crédit ou d'une société d'assurance,

- il est formalisé par un contrat qui permet de définir le support financier utilisé, à savoir un compte rémunéré ou un contrat d'assurance-vie,

- les versements sur le PEP sont libres, mais ne peuvent excéder 600.000 francs sur la durée du plan,

- les produits acquis chaque année sont capitalisés à l'intérieur du plan,

- tout retrait de fonds pendant les dix premières années entraîne la clôture du plan.

• Le régime fiscal applicable au PEP est relativement classique et constitue d'ailleurs le mécanisme d'incitation pour une épargne longue.

Par construction, les produits capitalisés à l'intérieur du plan ne sont pas soumis à l'impôt l'année de leur acquisition. En outre, ils sont définitivement exonérés lorsque le premier retrait intervient à l'issue d'une période de blocage de huit ans. Au contraire, en cas de sortie anticipée, les produits capitalisés à cette date sont en principe imposables dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers¹ sauf si ce retrait résulte d'un événement assimilable à un cas de force majeure dont la liste est limitativement énumérée.

De fait, ce régime fiscal reste relativement classique et s'avère très proche de celui applicable aux produits acquis dans le cadre d'un contrat d'assurance-vie.

• La principale originalité du PEP réside dans le dispositif spécifique prévu en faveur des personnes non imposables à l'impôt sur le revenu.

Pour cette catégorie d'épargnants, non ou peu imposable sur son revenu, le régime précédent présente un intérêt réduit. Aussi, le régime du PEP prévoit-il à leur intention le versement d'une prime d'épargne. Prise en charge par l'Etat, celle-ci est égale au quart des versements annuels sans pouvoir excéder 1.500 francs par an. Elle produit des intérêts qui se capitalisent jusqu'à la date de son versement, c'est-à-dire en pratique, la date de clôture du plan. Toutefois, et par analogie à la solution retenue pour le régime fiscal, ce droit à prime n'est définitivement acquis qu'à l'expiration de la huitième année suivant celle de l'ouverture du plan.

La comptabilisation de la charge budgétaire suscitée par cette prime fait d'ailleurs l'objet d'un dispositif particulier.

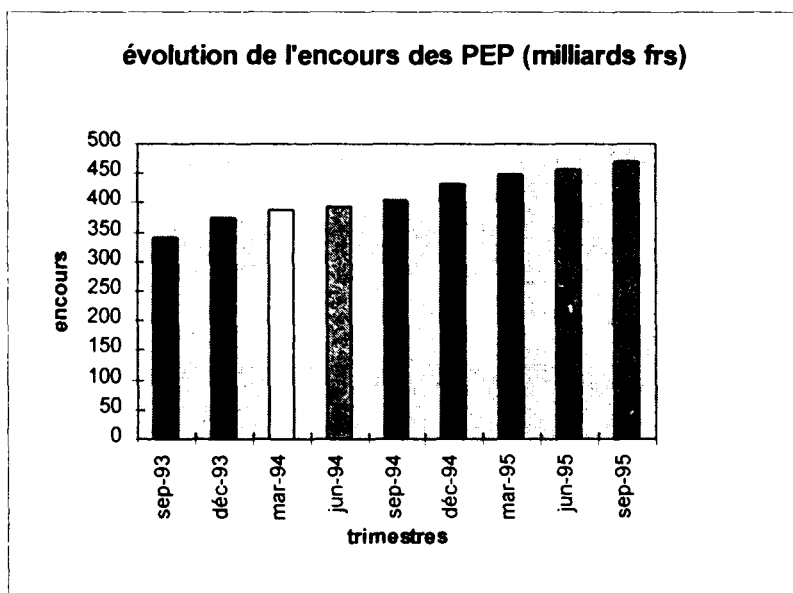
Le coût des droits potentiels afférents à une année considérée est inscrit dans la loi de finances de l'année suivante, et fait l'objet d'une provision spécifique, inscrite au chapitre 44-92 du budget des charges communes.

¹ Le contribuable peut toutefois opter pour un prélèvement libératoire au taux de 35 % lorsque la durée du plan s'avère inférieure à quatre ans, et de 15 % si cette durée est comprise entre quatre et huit ans. Au prélèvement libératoire s'ajoutent les prélèvements sociaux, pour un total de 4,9 %.

B. UN SUCCÈS IMPORTANT, DIFFICILE À ENRAYER

Les caractéristiques du PEP mettent clairement en évidence son objectif premier : inciter les personnes modestes à se constituer une épargne longue.

Dans les faits, le succès du PEP s'avère beaucoup plus large, de nombreux contribuables ayant été séduits par la simplicité du produit, les avantages fiscaux qui l'accompagnent et surtout, les conditions offertes par les organismes de placement. En effet, ceux-ci n'ont pas hésité à proposer des taux garantis sur l'ensemble de la durée du plan, ce qui aujourd'hui se révèle avantageux pour les titulaires à la suite de la baisse généralisée des taux de marché à long terme.



Le PEP est aujourd'hui en quelque sorte victime de ce succès. Les deux premières mesures destinées à l'enrayer ont été prises en loi de finances pour 1994 :

- la suppression du droit à prime pour les PEP ouverts à compter du 22 septembre 1993 ;

- la possibilité de sortie anticipée, à partir du 25 août 1993, pour les détenteurs de PEP qui, à un moment quelconque de la vie du plan, ont pu prétendre au droit à prime. Cette mesure ciblée, initialement transitoire, a pris depuis des allures de dispositif permanent.

Deux raisons ont milité en faveur de ces mesures. La première est budgétaire : la prime coûte 1,7 milliard de francs en 1995, 2 milliards de francs en 1996. La seconde est économique : il s'agit de favoriser la relance de la consommation.

Le graphique précédent démontre néanmoins leur faible efficacité. Le PEP est un produit performant et sûr (le plus souvent investi en obligations). Depuis l'origine des mesures de déblocage, seuls 77 millions de francs ont été retirés à ce titre (soit 1,3 % de l'encours actuel), l'essentiel des déblocages anticipés se faisant pour les raisons de force majeure prévues par la loi. La charge budgétaire, de 1,6 milliard de francs en 1994 et que le Gouvernement souhaitait réduire, a continué d'augmenter, certes beaucoup plus faiblement que si le droit à prime avait été maintenu.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE PÉRENNISATION ET UNE GÉNÉRALISATION DE LA MESURE DE DÉBLOCAGE ANTICIPÉ

Le présent article met en place un dispositif relativement complexe, destiné à enrayer plus efficacement la progression de l'encours des PEP.

Il rend permanente la possibilité de déblocage anticipé sans pénalité pour les titulaires d'un plan qui, à un moment quelconque de la vie du plan, justifient du droit à prime. Il s'agit des personnes qui ont été non imposables ou ont acquitté une cotisation inférieure à un maximum déterminé (400 francs ou, depuis le 1er janvier 1992, le seuil de recouvrement sans tenir compte des réductions d'impôt).

Il généralise cette possibilité, de façon toutefois limitée et transitoire. Ainsi, pour tous les plans ouverts avant le 20 décembre 1995, il sera possible de retirer des fonds, **en une seule fois, du 1er janvier au 30 juin 1996**. Cette généralisation est l'élément nouveau par rapport aux mesures de déblocage existantes.

Dès lors qu'un déblocage est réalisé, le présent article distingue deux cas : celui du retrait partiel des fonds, celui de leur retrait total.

Dans le droit commun du PEP, **le retrait partiel** des fonds avant dix ans entraîne la clôture du plan. Pour le présent dispositif, le plan est maintenu avec les droits y afférents, mais tout nouveau versement est interdit.

Le droit à prime n'est alors pas remis en cause, celle-ci n'étant cependant versée qu'à la clôture du plan. Et dans le cas des PEP adossés à un contrat d'assurance-vie, les réductions d'impôt correspondant aux versements faisant l'objet d'un retrait anticipé ne sont pas remises en cause.

Toutefois, ces droits ne sont maintenus que pour les versements effectués à compter du 1er janvier 1996 et après le 1er janvier de l'année précédant celle du retrait partiel, de façon à ce qu'un délai d'un an s'écoule

entre les versements futurs et les retraits (afin d'éviter les versements uniquement destinés à bénéficier des avantages de la sortie anticipée).

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait souhaité repousser l'échéance au 30 septembre et avait recueilli l'accord du Gouvernement, mais le sens des votes intervenus ne l'a pas permis. Cet amendement est légitime : il tient compte du caractère tardif de la promulgation du présent texte et permet d'harmoniser les différentes mesures de déblocage et d'incitation à la consommation. Quelle que soit l'opinion qu'on ait par ailleurs de ces mesures, il ne serait pas convenable de les empêcher de fonctionner faute de temps.

L'Assemblée nationale a souhaité à juste titre que ce régime s'applique également au **retrait total des fonds**, ce qui ne paraissait pas évident à la lecture du projet d'article.

Chaque retrait partiel donne lieu à la récupération par l'épargnant d'une somme représentative d'une partie du capital qu'il avait déposé sur le plan, et d'une partie des primes et intérêts capitalisés venus augmenter ce capital. Ces deux éléments sont calculés au prorata de la part respective du capital et des produits financiers capitalisés qui se trouvent au sein du plan à la date du retrait.

Cependant, les produits financiers ne sont pas immédiatement récupérés par l'épargnant, ils ne le seront qu'à la date de clôture du plan. Ils sont exonérés d'impôt.

Le **retrait total des fonds** entraîne quant à lui la clôture du plan et le versement immédiat des primes d'épargne et de leurs intérêts capitalisés.

III. APPRÉCIATION DU DISPOSITIF

Votre commission a approuvé à plusieurs reprises les mesures de déblocage anticipé du PEP, pour deux raisons essentiellement.

Destiné initialement aux personnes modestes, détenant par définition peu de trésorerie disponible, le PEP peut se révéler difficile à conserver dans le long terme, puisqu'il faut attendre dix ans pour bénéficier de tous ses droits et retirer des fonds, tout en pouvant conserver le plan.

La seconde raison est budgétaire : le coût direct et en dépenses fiscales du PEP est élevé. Il pouvait, faute de mesures de lissage de cette

nature, entraîner une charge potentiellement très lourde pour l'Etat quand les plans ouverts les premières années auraient atteint dix ans.

Cependant, votre commission s'interroge sur la pertinence de la remise en cause, pour des raisons largement conjoncturelles, d'un produit d'épargne longue, destiné en priorité aux personnes qui peuvent avoir des difficultés à constituer une épargne patiente, et qui avait rencontré le succès. Il convient de ne pas oublier que le prédécesseur du PEP était le plan d'épargne pour la retraite. Il s'agissait bien dans les deux cas de créer un système d'épargne de moyen terme, éventuellement destiné à financer des rentes viagères : une sorte de ballon d'essai pour les fonds de pension.

On peut dès lors s'interroger sur ce qu'il adviendra des fonds de pension quand ils auront été créés et rassembleront des masses financières significatives. Un gouvernement en butte à un ralentissement ou à une récession ne sera-t-il pas tenté de briser la logique de l'épargne longue pour les besoins d'une relance de court terme ?

C'est pourquoi votre commission n'accepte le présent article que sous la réserve du caractère transitoire d'une partie de son dispositif, et dans l'esprit de voir mis en place des fonds de pension véritables dont pourront bénéficier aussi les personnes visées par le PEP.

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

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES ARTICLES 13 À 15

Les aménagements au régime des plans d'épargne-logement proposés par le présent projet tendent à mobiliser une épargne massive et les facultés de crédit qui lui sont attachées. Ce faisant, le Gouvernement tente davantage de relancer la consommation en général par un déblocage de l'épargne, que d'optimiser un mécanisme destiné avant tout à financer le logement. Une gestion plus adéquate des taux d'intérêt de cette épargne aurait pu aboutir à un résultat analogue.

I. LE RÉGIME DE L'ÉPARGNE-LOGEMENT : UN SYSTÈME REMARQUABLE CRÉANT UN PUISSANT EFFET DE LEVIER AVEC DES RISQUES MINIMES DE SURENDETTEMENT

A. PRINCIPALES DONNÉES

L'épargne-logement a été créée par la loi n° 65-554 du 10 juillet 1965. Il s'agit d'un mécanisme au principe remarquable. Il consiste en effet à accumuler une épargne préalable sur une certaine durée, qui permet ensuite, au moment de la réalisation d'une opération immobilière portant en principe sur l'habitation principale, de détenir un droit à prêt proportionnel aux intérêts produits (article L 315-1 du code de la construction et de l'habitation). **Il en résulte un financement intrinsèquement équilibré entre les fonds propres (l'apport personnel) et l'endettement**, d'autant que les taux d'intérêt de l'épargne et du prêt sont égaux, à la différence minime des frais de gestion et des frais financiers liés à cette gestion¹.

La destination de l'épargne-logement comme celle du prêt qu'elle a permis d'obtenir est strictement encadrée par les articles L 315-1, L 315-2 et R 315-8 du code de la construction et de l'habitation.

D'une part, il peut s'agir d'une résidence principale, acquise neuve ou ancienne, ainsi que de travaux de construction, d'extension, de réparation ou d'amélioration de cette résidence. La résidence principale peut être celle de l'épargnant ou d'un locataire.

¹ Pour un plan d'épargne-logement ouvert aujourd'hui, la différence n'excède pas 29 points de base.

D'autre part, il peut s'agir d'un logement ayant une autre affectation, mais seulement pour des travaux de construction, d'extension, de réparation ou d'amélioration, ce qui signifie que l'acquisition de logements anciens est exclue (article L 315-2, tel qu'inséré par la loi n° 85-536 du 21 mai 1985).

Par extension, un décret du 27 mars 1993 a autorisé le financement de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) spécialisées dans le logement locatif (les SCPI "Méhaignerie").

En règle générale, l'épargne-logement est surtout utilisée par ses titulaires comme un levier d'accession à la propriété.

La distribution de l'épargne-logement se fait par l'ensemble du système de crédit (article L 315-3).

Enfin, **l'épargne-logement bénéficie d'un important effort public**, puisqu'elle est assortie d'une prime financée par le budget des charges communes lorsque le déposant décide de réaliser son opération (coût annuel : 7 milliards de francs), et que ses intérêts sont exonérés d'impôt.

A la fin de 1993, sur 1.602 milliards de francs de crédits à l'habitat¹, l'épargne-logement représentait 267 milliards de francs.

Elle se présente sous deux formes: les comptes d'épargne-logement, créés à l'origine et les plans d'épargne-logement, créés en 1969. A la fin de 1994, 19,5 millions de ces livrets étaient ouverts. Fin décembre 1995, leur encours atteignait 750 milliards de francs². **L'équilibre d'ensemble du système repose sur une certaine abondance de l'épargne préalable par rapport à l'encours de prêt. En effet, la durée de la phase d'épargne est courte ou moyenne, tandis que les prêts sont à long terme.**

B. COMPTES ET PLAN

La différence entre les comptes et les plans d'épargne-logement tient à leur degré de liquidité.

Les comptes sont ouverts pour une période minimale assez brève (18 mois) et les sommes déposées sont retirables à vue sans entraîner la clôture du compte. Leur encours figure dans la masse monétaire M2.

¹ Source : Michel Mouillart.

² Source : Banque de France.

Les plans constituent au contraire une épargne de moyen terme, à ce titre plus fortement rémunérée. La Banque de France ne les classe pas dans la masse monétaire, mais dans un agrégat de placement, P 1, qui regroupe l'épargne contractuelle de moyen terme. Un plan peut toujours être cassé avant quatre ans, mais il se transforme alors automatiquement en compte, dont il présente rétroactivement toutes les caractéristiques.

Récapitulation de la réglementation de l'épargne-logement
(depuis février 1994)

Période d'épargne	Compte (depuis le 16 février 1994)	Plan (depuis le 7 février 1994)
Dépôts		
- durée minimum	18 mois	5 ans avec possibilité de prêt dès la quatrième année
- versement initial minimum	2 000 F	1 500 F
- versement ultérieur	500 F	3 600 F par an
- maximum des dépôts	100 000 F	400 000 F
Rémunération		
Taux d'intérêt	2,25%	5,25 % <i>(pour les plans souscrits depuis le 7 février 1994)</i>
Prime d'épargne	égale aux 5/9e des intérêts acquis	égale aux intérêts acquis par personne à charge
Plafonds de la prime	7 500 F	10 000 F avec majoration de 10% par personne à charge dans la limite de 1 000 F
Période de prêts	Compte (depuis le 16 février 1994)	Plan (depuis le 7 février 1994)
Montant maximum	150 000 F	600 000 F
Coefficient multiplicateur	1,5 (1)	2,5 (1)
Durée	de 2 à 15 ans	de 2 à 15 ans
Taux	3,75%	5,54% <i>(pour les plans souscrits depuis le 7 février 1994)</i>

(1) Sauf pour le financement de la souscription de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) où le coefficient est de 1 pour les comptes et de 1,5 pour les plans.

Source : Henri Heugas-Darraspen - Le financement du logement en France - La documentation française 1994.

A l'issue de la période de blocage préalable, l'épargnant peut retirer ses fonds, bénéficier de la prime d'Etat et obtenir un prêt dont le montant et la durée sont calculés par multiplication des intérêts acquis sur l'épargne préalable. Le coefficient est de 1,5 pour les comptes et 2,5 pour les plans. Le montant d'emprunt possible est plafonné à 150.000 francs pour les CEL, 600.000 francs pour les PEL, de façon à éviter un éventuel déséquilibre du système (les prêts des uns sont financés par l'encours d'épargne des autres).

Le montant et la durée ne sont pas directement le résultat de la multiplication du coefficient par les intérêts, mais leur résultat indirect: le produit du coefficient par les intérêts correspond au total des intérêts que l'emprunteur devra verser sur son prêt. Par rétropolation, on peut ensuite calculer une série de couples de durées et de montants pouvant correspondre à ces intérêts. L'emprunteur pourra choisir entre une forte somme sur une durée courte ou une somme plus faible sur une durée plus longue. Tout dépend alors de l'effort qu'il peut consentir, étant entendu que l'établissement dépositaire de l'épargne n'a pas le droit de lui refuser le prêt.

II. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS

Le plan de relance propose cinq aménagements au régime de l'épargne-logement. Ces aménagements portent exclusivement sur les plans à l'exception des comptes. Ils sont transitoires, et ne valent que pour les neuf premiers mois de 1996, ou pour l'année entière. Trois d'entre eux sont législatifs (ou érigés à ce niveau) et les deux autres restent d'un niveau réglementaire.

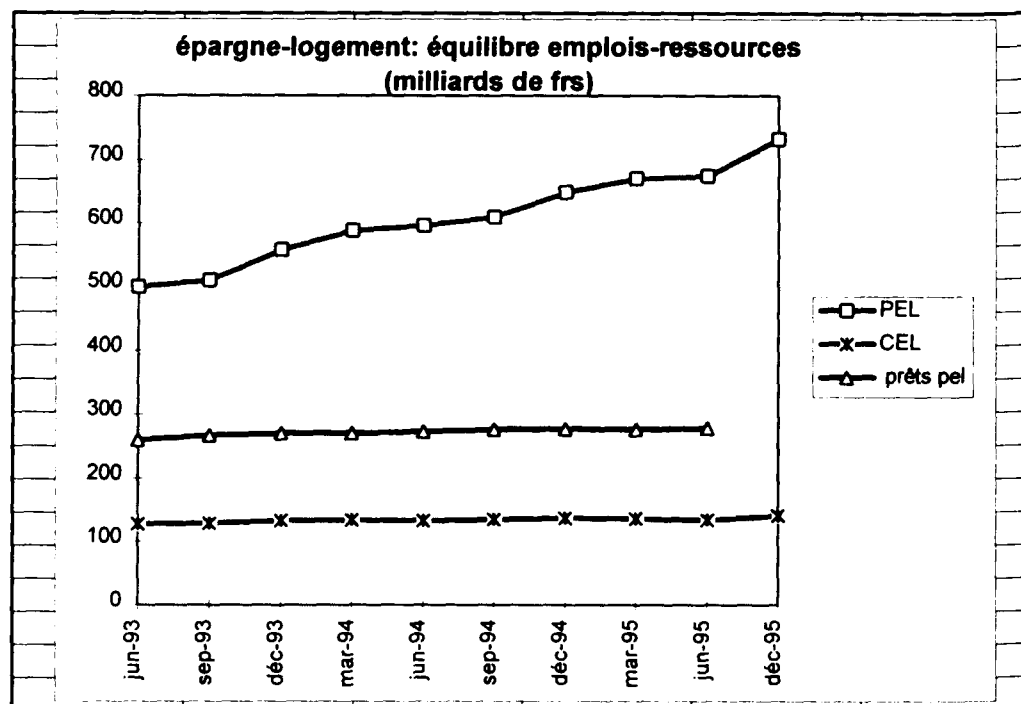
A. LES CINQ AMÉNAGEMENTS SONT JUSTIFIÉS PAR L'ABONDANCE DE L'ÉPARGNE-LOGEMENT

Les aménagements proposés peuvent être récapitulés dans le tableau ci-dessous. Ils sont justifiés par l'encours élevé du PEL, utilisé de plus en plus comme un véhicule quelconque d'épargne de moyen terme.

Libellé	Champ d'application	Durée	Niveau normatif
Possibilité de retrait anticipé sans perte d'intérêts, ni de droits à prêt, ni d'obligation de clôturer le plan ; pour acquérir des biens d'équipement ou réaliser des travaux pour un logement	PEL ouverts avant le 30 juin 1993 (partie épargne)	1er janvier 30 septembre 1996	Article 13 du projet de DDOEF
Utilisation rendue possible pour l'acquisition d'un logement ancien non affecté à l'usage de résidence principale	PEL (épargne et prêt)	1er janvier 31 décembre 1996	Article 14
Augmentation du coefficient multiplicateur des intérêts de 2,5 à 3 permettant de majorer le montant du prêt d'un cinquième	PEL (prêt)	1er janvier 31 décembre 1996	Article 15
Possibilité de fractionner les droits à prêts des plans clôturés en 1996 permettant de créer des droits de tirages successifs au lieu de devoir souscrire le prêt en une seule fois	PEL (prêt)	1er janvier 31 décembre 1996	Règlement
Prolongation d'un an du délai permettant d'utiliser ses droits à prêt après clôture du plan, ce qui porte à deux ans ce délai	PEL (prêt)	1er janvier 31 décembre 1996	Règlement (dérogation à l'art. R 315-39)

Ces cinq aménagements tendent au même objectif : faciliter l'utilisation de l'épargne et des prêts correspondants pour accroître la demande.

Ils se fondent sur une réalité : l'abondance de l'épargne-logement, qui a rapidement progressé ces dernières années, alors que le volume de prêts est resté stable. On peut s'interroger sur la pertinence de l'exclusion des CEL de ce train de mesures, mais il faut reconnaître que la progression de l'épargne-logement observée récemment est pour l'essentiel imputable aux plans, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.



Source : Banque de France - Commission des finances du Sénat

Face à une progression rapide de l'encours d'épargne des PEL (de 499 à 733 milliards de francs de juin 1993 à décembre 1995), celle des prêts principaux d'épargne-logement est restée très modeste (de 260,4 milliards de francs à 278,8 milliards de francs).

Lorsqu'au début des années 90, des inquiétudes s'étaient fait jour sur l'équilibre du système de l'épargne-logement, notamment au sein de la commission Lebègue¹, les experts se sont accordés sur la nécessité de maintenir une proportion de prêts par rapport à l'encours d'épargne qui n'excède pas 40 %. En juin 1995, la marge pour atteindre ce seuil était de 44,6 milliards de francs, et elle est probablement plus grande aujourd'hui.

B. DEUX LOGIQUES CONTRADICTOIRES

La logique profonde du plan d'épargne-logement est celle d'une épargne à moyen terme stable, destinée à financer l'investissement le plus durable des ménages, le logement, grâce à cette épargne et à un emprunt dont la sécurité repose sur l'effort préalablement consenti par l'épargnant.

¹ Rapport de la commission "Financement du logement" du Commissariat général du Plan présidée par Daniel Lebègue. Juillet 1991 - La commission préconisait notamment la réduction du coefficient multiplicateur des intérêts de 2,5 à 1,5 comme en Allemagne (page 67).

Les quatre derniers des cinq éléments du dispositif du plan de relance répondent à cette logique, et à ce titre, ne posent pas de problèmes. Il conviendra seulement de veiller, dans la mesure où ils étendent les facilités d'utilisation de l'épargne et du prêt, à ce qu'ils ne mettent pas en cause l'équilibre du système, ce qui devrait ne pas être le cas puisque leur durée est limitée à l'année 1996.

Toute autre est la logique d'une partie du premier élément du dispositif (article 13 du présent projet), qui permet d'orienter une partie de l'épargne (et non des droits à prêt, il faut le souligner) vers la consommation, en autorisant l'utilisation des plans ouverts avant le 30 juin 1993 pour le financement de meubles meublants ou de biens d'équipement à usage non professionnel.

Cette ouverture brise la logique du plan d'épargne-logement sur deux points fondamentaux :

- elle autorise des prélèvements effectués sur des plans d'une durée comprise entre deux ans et demi et quatre ans, ce qui transforme une épargne de moyen terme en épargne de court terme:

- elle autorise l'acquisition de biens de consommation, certes durables, mais qui ne sauraient s'assimiler à de l'investissement et qui ne peuvent, en tout état de cause, avoir l'effet multiplicateur¹ pour la croissance de l'investissement en logements.

Ce faisant, s'il est possible d'obtenir par cette mesure un surcroît immédiat – au demeurant limité – de consommation, il est également vrai que ces prélèvements obéiraient pour l'avenir des investissements dans le logement, par une réduction à due concurrence des fonds et droits à prêt qui pourraient lui être affectés.

C. UNE GESTION PLUS ADÉQUATE DES TAUX D'INTÉRÊT SERAIT UNE MEILLEURE SOLUTION

Votre commission a eu plusieurs occasions de déplorer la mauvaise gestion des taux d'intérêt de l'épargne administrée.

Sans lien avec ceux du marché et n'ayant qu'un lointain rapport avec le niveau de l'inflation, les taux d'intérêt administrés provoquent tour à tour,

¹ L'effet multiplicateur est l'effet induit sur la demande globale de l'investissement, lié aux dépenses en chaîne que celui-ci entraîne.

sur chacun des produits concernés (Livret A, Codevi, épargne populaire, épargne logement...), un afflux d'épargne rémunérée à un taux trop élevé pour pouvoir être utilisée dans des conditions satisfaisantes, ou une pénurie du fait du délaissement du produit par les épargnants alors que son taux serait attractif pour l'emprunteur.

C'est à cette dernière situation qu'était confrontée l'épargne-logement lors des investigations de la commission Lebègue, et c'est d'ailleurs pourquoi celle-ci préconisait de réduire le coefficient multiplicateur des intérêts de 2,5 à 1,5, comme cela se pratiquait en Allemagne.

La commission Lebègue préconisait également, et votre rapporteur général ne peut qu'y souscrire, "l'introduction d'un élément de révisabilité dans la rémunération et la fixation du taux du prêt en fonction de l'évolution d'un indice combinant le taux créditeur servi sur le Livret A et le taux du marché obligataire"¹. Votre rapporteur général ne se prononce pas sur la référence choisie, mais il lui paraît indispensable que soit déterminé un mode de fixation des taux des livrets administrés qui assure autant que possible l'équilibre des ressources et des emplois (voir article additionnel après l'article 16 nonies).

La situation qui conduit aujourd'hui le Gouvernement à tenter de fluidifier l'épargne-logement est inverse de celle du début des années 90. Mais le diagnostic est le même : il n'y aurait pas d'excès d'épargne sur les plans d'épargne-logement, et l'achat de logements serait facilité si les taux de l'épargne comme du prêt étaient aujourd'hui plus bas. Sans risquer de porter atteinte à la structure fondamentalement équilibrée de l'épargne-logement, celle-ci pourrait jouer pleinement son rôle de levier de l'accession à la propriété et du financement de l'immobilier d'habitation en général.

Evolution des taux (PEL)

	Global	A la charge de l'établissement dépositaire
Janvier 81/juin 83	9,00%	5,30%
Juin 83/juin 85	10,00%	6,30%
Juillet 85/mars 86	7,50%	4,75%
Mai 86/ mars 92	6,00%	4,62%
Février 94	5,25%	3,84%

¹ Rapport cité page 67.

Article 13

**Déblocage anticipé d'une partie des fonds déposés
sur certains plans d'épargne-logement**

Commentaire : le présent article autorise le déblocage anticipé des fonds placés sur les plans d'épargne-logement ouverts avant le 30 juin 1993, et précise le champ des dépenses susceptibles d'être réalisées à l'aide de l'épargne ainsi débloquée.

Le présent article autorise une double dérogation au régime existant du plan d'épargne-logement. La première est le déblocage d'une épargne initialement immobilisée pour quatre ou cinq ans. La seconde porte sur le champ des dépenses éligibles.

I. LE DÉBLOCAGE ANTICIPÉ DE L'ÉPARGNE

L'Assemblée nationale a décidé, à juste titre, de prolonger jusqu'au 30 septembre une mesure initialement prévue pour s'achever au 30 juin, soit à une date probablement proche de la promulgation du présent texte.

Le champ d'application du présent article porte sur les plans ouverts avant le 30 juin 1993. Cette épargne pourra être libérée du 1er janvier au 31 décembre.

La durée minimale des plans d'épargne-logement a varié dans le temps. Pour les plans ouverts du 1er janvier 1981 au 31 mars 1992, cette durée est de cinq ans. Pour ceux ouverts depuis le 1er avril 1992, elle est de quatre ans. Le caractère anticipé du déblocage ne porte donc que sur une partie limitée des PEL, qui peut être récapitulée dans le tableau suivant :

PEL bénéficiant d'un déblocage anticipé

PEL ouverts du	Durée normale	Durée dérogatoire
1er janvier 1991 au 31 mars 1992	5 ans	3 ans 9 mois à 5 ans
31 mars 1992 au 30 juin 1993	4 ans	2 ans 6 mois à 4 ans

Tous ces plans portent intérêt au taux de 6 %, le taux des PEL ayant été abaissé de 7,5 % à 6 % le 15 mai 1986. Les PEL dont le taux est de 5,25 %, ouverts depuis le 7 février 1994, ne sont pas concernés par la mesure.

Votre rapporteur juge ce champ d'application peu satisfaisant pour deux raisons. D'une part, il n'est pas bon sur le principe de revenir sur la nécessité de la constitution d'une épargne stable de moyen terme, qui doit rester le levier sur lequel s'appuie l'épargnant pour investir en toute sécurité dans un logement. D'autre part, le déblocage porte sur des plans ayant atteint une durée variable, mais laissera de côté des plans de durée égale voire supérieure à certains plans bénéficiaires de la mesure. Ainsi, au 1er janvier 1996, un plan ayant une durée de 2 ans et demi pourra en bénéficier, alors qu'au 30 septembre 1996 un plan ayant plus de 3 ans mais ouvert après le 30 juin 1993 ne pourra en bénéficier. Ceci n'est guère logique, dès lors que la mesure porte sur des plans nécessairement ouverts entre le 16 mai 1986 et le 6 février 1994, c'est-à-dire ayant tous les mêmes caractéristiques de taux d'intérêt et de droits à prêts.

Votre rapporteur vous propose donc d'appliquer la mesure, entre le 1er janvier et le 30 juin 1996, aux plans ouverts depuis au moins trois ans entre ces deux dates.

II. LE CHAMP DES DÉPENSES ÉLIGIBLES

L'article L. 315-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que l'épargne-logement doit être affectée au financement de logements destinés à l'habitation principale.

Le présent article prévoit que, pendant une durée limitée à un an (du 1er janvier au 31 décembre 1996), l'épargne des plans souscrits avant le 30 juin 1993 pourra être affectée à trois types de dépenses :

- les travaux d'entretien ou d'amélioration de logements destinés à l'habitation principale ;
- l'acquisition de meubles meublants ;
- l'acquisition d'équipements ménagers à usage non professionnel.

Les travaux d'amélioration mentionnés par le présent article sont définis par l'article premier du décret du 15 mars 1976 (Journal officiel du 17), qui vise notamment "l'équipement et l'amélioration du confort des logements et des conditions de vie et de sécurité", mais exclut explicitement les "travaux de menu entretien".

Ces travaux font déjà partie des dépenses éligibles. En effet, même si l'article L. 315-1 ne les mentionne pas expressément, ils sont visés par l'article L. 315-2 qui définit le champ des dépenses éligibles aux prêts principaux d'épargne-logement. Il est évident qu'on ne peut concevoir un champ plus restreint pour l'utilisation de l'épargne que pour l'utilisation du prêt. Bien souvent en effet, les titulaires d'un PEL à échéance l'utilisent pour une opération unique, et on ne peut différencier dans le financement ce qui vient de la phase épargne de ce qui vient du prêt. Cette interprétation est corroborée par l'article R.315-8 du code de la construction et de l'habitation, pris pour l'application des articles L.315-1 et L.315-2, et qui fait masse des emplois de l'épargne et du prêt.

La mention de ce type de dépenses n'est néanmoins pas superflue. En effet, pour les plans arrivés à échéance, le champ des dépenses éligibles défini par le présent article constitue un élargissement. Les PEL peuvent déjà servir aux travaux d'amélioration.

En revanche, pour les plans non arrivés à échéance et qui bénéficient d'un déblocage, ce champ de dépenses éligibles constitue une fenêtre exclusive des utilisations normales du plan, ce qui est pour le moins paradoxal.

Les travaux d'entretien dérogent clairement à l'article L. 315-1 et aux textes subséquents. Il appartiendra à un décret en Conseil d'Etat de les définir, mais on peut supposer qu'il s'agira des travaux actuellement exclus des notions de grosses réparations ou d'amélioration tels que les travaux de plomberie, peinture, papiers-peints, carrelage ou autres petites réparations qui ne modifient ni la surface, ni le gros-oeuvre mais greffent sur le logement des éléments fixes.

Les meubles meublants sont définis par l'article 534 du code civil comme des "meubles destinés à l'usage et à l'ornement des appartements", et comme d'"autres objets de cette nature". L'article 534 en donne des exemples : "tapisseries, lits, sièges, glaces, pendules, tables, porcelaines", à savoir tout ce qu' englobe la notion de "meuble" dans le langage courant.

Les équipements ménagers à usage non professionnel ne sont pas définis et il appartiendra au pouvoir réglementaire de le faire. Mais on peut également supposer qu'il s'agira de biens analogues aux meubles meublants tels que machines à laver (le linge, la vaisselle), cuisinière, réfrigérateur...

Pour des raisons déjà exposées, votre rapporteur est hostile à la possibilité de détourner une partie de l'épargne-logement, qui doit financer l'investissement, vers la consommation. Si cela peut donner un

petit "coup de fouet" immédiat à la croissance, cela ne peut que nuire à son caractère durable dès lors que l'on empêcherait, pour l'achat de quelques téléviseurs ou chaises aujourd'hui, la construction de logements demain.

Votre rapporteur vous propose donc de limiter le champ des dépenses éligibles aux seuls travaux d'entretien et d'amélioration, qui peuvent s'assimiler à des travaux d'investissement.

En revanche, l'extension du champ des dépenses éligibles à l'équipement ménager pourrait très bien s'appliquer aux comptes d'épargne-logement. Cette proposition revêt une logique plus grande, puisque les comptes d'épargne-logement sont un produit de court ou moyen terme, et qu'il n'est pas illégitime de leur permettre de financer des biens qui, sans être des biens d'équipement, n'en sont pas moins des biens durables.

Par rapport au dispositif proposé, cette solution aurait l'avantage sur le plan des principes, de ne pas porter atteinte aux fondements de l'épargne-logement. L'investissement en logement resterait la finalité d'une épargne stable à moyen terme. Pour financer leur consommation, les épargnants devraient accepter de transformer un produit d'épargne moyenne en produit d'épargne courte.

D'ores et déjà, même si la base légale en est incertaine, l'épargne des CEL, retirable à vue, peut servir en pratique à financer toutes les dépenses des ménages.

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

Article 14

**Extension temporaire de l'objet des prêts
sur plans d'épargne-logement**

Commentaire : le présent article autorise temporairement l'utilisation des prêts d'épargne-logement pour l'acquisition de logements anciens non affectés à la résidence principale

L'article L 315-2 du code de la construction et de l'habitation, tel qu'inséré par la loi n° 85-536 du 21 mai 1985, prévoit que les prêts d'épargne-logement peuvent être accordés pour l'acquisition d'une résidence principale neuve ou ancienne, ou pour des dépenses de réparation ou d'amélioration. Ils peuvent être également accordés pour des logements non destinés à l'usage de résidence principale, mais il est alors nécessaire que ces logements soient neufs ou à construire, ou encore en réparation ou amélioration.

Le présent article permet de déroger à cette restriction qui interdit l'acquisition de résidences secondaires anciennes.

Le dispositif ne porte pas préjudice aux principes de l'épargne-logement. Il tient compte de la situation de nombreux épargnants, déjà propriétaires de leur logement, et pour lesquels le plan d'épargne-logement est devenu un véhicule commode d'épargne de moyen terme depuis que la baisse des taux d'intérêt l'a rendu attractif par lui-même, en dehors de tout projet d'acquisition.

Votre rapporteur considère que cette disposition aurait vocation à devenir permanente mais il n'est sans doute pas mauvais de prévoir une période expérimentale d'un an.

En revanche, on ne comprend pas très bien pourquoi cette disposition n'est pas étendue aux comptes d'épargne-logement.

Certes, la trésorerie des CEL est moins favorable que celle des PEL. Au 30 septembre 1995, le ratio prêts/épargne était de 30,1 % pour les PEL et de 48,4 % pour les CEL. Cela traduit la différence de rémunération de l'épargne, beaucoup moins attractive pour les CEL.

Cependant, il serait sans doute fâcheux d'entraver la réalisation des projets de certains ménages titulaires à la fois de PEL et de CEL. Ainsi que

votre rapporteur a eu maintes fois l'occasion de le dire, c'est la gestion des taux qui doit s'adapter aux nécessités de l'équilibre des encours, et non l'inverse.

Votre rapporteur vous propose donc une extension de la mesure aux prêts issus des comptes d'épargne-logement, mais exclusivement pour les ménages qui financeront par ailleurs leur acquisition à l'aide d'un plan d'épargne-logement.

Il vous propose par ailleurs d'insérer cette mesure dans le code de la construction et de l'habitation.

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

Article 15

Majoration des droits à prêt sur plans d'épargne logement

Commentaire : le présent article relève temporairement de 2,5 à 3 le coefficient de calcul des droits a prêts sur les plans d'épargne-logement

La correspondance entre l'épargne préalable et le prêt qu'elle permet d'obtenir repose sur un calcul subtil : le montant des intérêts du prêt est égal au montant des intérêts perçus dans la phase d'épargne, multiplié par un coefficient. Le système permet, en fonction des capacités de l'emprunteur, de moduler le prêt entre une certaine durée et un certain montant. Cependant, quel que soit le montant des intérêts initialement obtenu, le montant du prêt est plafonné à 600.000 F depuis le 1er avril 1992¹. Ce plafond est valable pour les emprunteurs qui obtiennent à la fois un prêt au titre d'un PEL et un prêt au titre d'un CEL.

Le coefficient actuel des PEL est de 2,5², sauf en cas d'acquisition de parts de SCPI (il n'est alors que d'1,5). Le coefficient des CEL est de 1,5.

Le présent article relève à 3 le coefficient applicable au PEL, pour la durée de l'année 1996.

Il s'applique aux PEL en cours, et c'est pourquoi il a valeur législative bien que le régime de droit commun soit réglementaire.

Le reste du régime est inchangé. Les PEL concernés devront être arrivés à échéance. Le montant du prêt reste plafonné à 600.000 F et la durée ne pourra excéder 15 ans.

Exemple :

Soit un épargnant ayant acquis 30.000 F d'intérêt sur son plan (ce qui correspond à environ 125.000 F placés sur 4 ans)

¹ 150000 frs pour un prêt souscrit au titre d'un CEL.

² article R 315-38 CCH

En fonction de la durée, il obtiendra un prêt (en francs) de :

Durée	régime normal	régime transitoire
5 ans	455.508	546.610
15 ans	146.297	175.557

La réserve qui peut être émise sur ce dispositif porte sur le risque de surendettement. En effet, la jurisprudence a affirmé à plusieurs reprises que les droits à prêt résultaient de l'épargne préalable et que les établissements de crédit n'ont pas de marge d'appréciation quant à l'octroi du prêt, quelle que soit la solvabilité du ménage titulaire du PEL. C'est pourquoi la majoration de 20 % des droits à prêt portera probablement davantage sur la durée que sur le montant.

Par ailleurs, elle sera d'un coût non nul pour les établissements, qui devront prêter davantage à taux réduit (et donc moins à taux plus élevé).

Son principal avantage est d'augmenter le levier de l'épargne-logement sans coût budgétaire.

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

Article 16

**Exonération des plus-values de cession de titres d'OPCVM
monétaires ou obligataires de capitalisation en cas de
réinvestissement dans l'immobilier d'habitation ou l'acquisition
d'équipements ménagers**

Commentaire : Le présent article réactive l'exonération temporaire de taxation des plus-values de cessions d'OPCVM de capitalisation investis en titres de taux en cas de réinvestissement dans un logement, dans des travaux de reconstruction, d'agrandissement ou de grosses réparations, ou dans l'achat d'un terrain destiné à la construction d'un logement individuel. Cette mesure est étendue à l'achat d'équipements ménagers destinés au logement.

Le dispositif proposé répond à une double logique. La première est celle de la relance du marché du logement, par la réactivation - à quelques changements près - d'un dispositif apparu dans la loi de finances pour 1994, puis prorogé par le DDOEF de 1994 et la loi de finances pour 1995. La seconde est celle de la relance de la consommation, par la création d'une nouvelle mesure d'exonération en faveur de biens durables destinés au logement.

La possible efficacité de ces mesures repose sur l'attrait de la défiscalisation, les OPCVM de capitalisation investis au titre de taux voyant leurs plus-values de cession imposées au premier franc dès 1996.¹

Si l'on peut comprendre la perpétuation de l'exonération en faveur du logement, puisqu'il s'agit de transformer une épargne courte en épargne longue avec un fort effet de levier sur l'investissement, la création d'une exonération en faveur de la consommation apparaît pour le moins paradoxale. La SICAV monétaire est en effet par excellence un véhicule d'épargne de réserve à court terme destiné à financer ce type d'achat. N'aurait-il pas été plus rationnel, dans ces conditions, de maintenir un seuil de cession ou un abattement ?

¹ En 1995, ils bénéficiaient encore d'un seuil de cessions exonérées de 50.000 F et d'un abattement de la plus-value sur le revenu de 8.000 F pour une personne seule, 16.000 F pour un couple.

I. L'EXONÉRATION EN FAVEUR DU LOGEMENT (PARAGRAPHERS I - III - IV)

Le dispositif prévu par le paragraphe I du présent article est peu différent de celui de l'article 92 B quinquies du code général des impôts, qui a expiré le 30 juin 1995.

A. CHAMP D'APPLICATION

Le champ d'application du paragraphe I du présent article est très proche de celui de l'article 95 B quinquies.

Sont susceptibles de bénéficier de l'exonération d'impôt :

- les logements neufs comme les logements anciens ;
- les acquisitions pour occupation comme les investissements locatifs ;
- les terrains en vue de bâtir un logement individuel, sous réserve du dépôt du permis de construire avant le 31 décembre 1996 et de l'achèvement des fondations le 31 mars 1997. A cet égard, on doit pouvoir considérer, dès lors que les délais sont respectés, qu'une cession finançant à la fois l'acquisition d'un terrain à bâtir et la construction d'une maison doit bénéficier de l'exonération ;
- les travaux de reconstruction ou d'agrandissement qui se définissent comme modifiant la surface habitable, le volume de l'immeuble ou le gros oeuvre ;
- les travaux de grosses réparations. Il s'agit des dépenses définies à l'article 199 sexies C du code général des impôts sous réserve que pour les cas visés par le présent article, il ne s'agit pas nécessairement des dépenses effectuées par un propriétaire pour sa propre résidence principale. Dans le régime de l'article 92 B quinquies, il y avait une condition de montant minimal de travaux de 30.000 francs qui ne se retrouve pas ici.

B. CONDITIONS D'APPLICATION

Moins contraignantes que celles de l'article 92 B quinquies, ces conditions sont au nombre de quatre.

1. Nature des titres cédés

Ces valeurs doivent être des actions ou parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières, qui, à un moment quelconque de l'année d'imposition, ont employé 50 % au moins de leur actif en obligations, bons du Trésor ou titres de créance négociables et qui ont opté pour la capitalisation, même partielle, des intérêts des valeurs en portefeuille. Il s'agit des OPCVM de capitalisation investis en titres de taux.

2. Délai de deux mois entre la cession et le emploi

Ce délai bref est le coeur du dispositif, car il lui confère toute son efficacité, en liant les deux transactions. Il n'est pas pénalisant, car l'événement déclenchant sera nécessairement l'opération immobilière, la cession d'OPCVM ne venant que la financer. L'épargnant aura toujours intérêt à céder ses titres à la date la plus rapprochée du versement.

Par ailleurs, deux mois paraissent suffisants pour les cas où, à proximité de la limite temporelle du dispositif (le 31/12/1996), le dénouement de l'opération devait avoir lieu tardivement.

3. Durée de la mesure

L'effet de la mesure est limité du 1er janvier au 31 décembre 1996. Ce délai s'impose pour l'ensemble du mécanisme, c'est à dire y compris pour l'achat du logement, du terrain à bâtir, des travaux de reconstruction, d'agrandissement ou de grosses réparations. Ce sont les versements qui sont pris en compte. Toutefois, le versement soldant une acquisition définitive peut avoir lieu jusqu'au 28 février 1997 pourvu que le délai de deux mois après la cession soit respecté.

Cette interprétation exclut les ventes en état futur d'achèvement, en tout cas pour les versements qui se situeraient hors délai.

4. Demande expresse du contribuable

Pour bénéficier de la mesure, le contribuable doit en faire la demande, ce qui permet un meilleur contrôle et devrait, en principe, favoriser une meilleure connaissance de l'impact de la mesure.

Par rapport à l'article 92 B quinquies du code général des impôts, on observe que cet ensemble de conditions est allégé sur deux points :

- Il n'est pas retenu de plafond pour les cessions, ce qui est particulièrement avantageux pour les grosses opérations (l'article 92 B quinquies retient un plafond de 600.000 F pour une personne seule, 120.000 F pour un couple). Cependant, pour le calcul de l'exonération, le montant retenu est la plus petite des deux sommes entre la cession des OPCVM et l'opération immobilière. Par ailleurs, comme dans l'article 92 B quinquies, les cessions ainsi réalisées n'entrent pas dans la comptabilisation des cessions réalisées au titre du seuil général des cessions de valeurs mobilières (paragraphe III).

- Il n'est pas prévu d'interdiction du cumul de cet avantage avec d'autres avantages fiscaux. Il faut donc se reporter, pour les éventuelles impossibilités de cumul, à chacun des différents régimes fiscaux susceptibles de s'appliquer aux mêmes opérations.

II. L'EXONERATION EN FAVEUR DES BIENS DURABLES DESTINES AU LOGEMENT (paragraphe II, III et IV)

A. CHAMP D'APPLICATION

Le champ d'application du paragraphe II du présent article est à peu près le même que celui de l'article 13¹ (déblocage des PEL). L'exonération bénéficie à quatre emplois possibles :

- les travaux d'amélioration d'une résidence principale ou secondaire pour un montant d'au moins 3.000 F par opération ;

- l'acquisition de meubles meublants (liste définie par arrêté ministériel) ;

- l'acquisition d'équipements ménagers à usage non professionnel d'une valeur unitaire supérieure ou égale à 1.000 F (liste définie par arrêté ministériel).

¹ Pour la définition des différentes notions, se reporter au commentaire de l'article 13`

B. CONDITIONS D'APPLICATION

Elles sont au nombre de cinq.

1. Nature des titres cédés

Les titres cédés sont les mêmes que ceux visés par le paragraphe I

2. Demande expresse du contribuable

Pour bénéficier de l'exonération, le contribuable doit en faire la demande, en produisant les justificatifs prévus par le paragraphe IV et qui seront fixés par décret.

3. Durée

Initialement limitée aux 6 premiers mois de 1996, la durée de ce dispositif a été étendue à l'année entière par l'Assemblée nationale.

4. Délai d'investissement

Il n'y a pas à proprement parler de délai à respecter entre la cession des titres et le remploi des fonds ainsi dégagés. L'important est que la cession ait lieu au cours de l'année 1996.

En revanche, le remploi doit avoir lieu au plus tard un mois après la date d'expiration de la mesure, soit le 31 janvier 1997.

Il n'y a pas de restriction quant au nombre des opérations : toutes les cessions d'OPCVM ayant servi à financer les opérations visées par le paragraphe II peuvent bénéficier de l'exonération.

5. Plafond

Le montant de cessions pouvant bénéficier de ce dispositif est plafonné à 100.000 F sur la période. Ce montant n'entre pas en ligne de compte pour le calcul du seuil général de cessions des valeurs mobilières prévu à l'article 92 B du code général des impôts.

A l'intérieur de ce plafond, le montant retenu pour l'exonération est celui qui correspond aux opérations pouvant bénéficier de l'exonération.

III. APPRECIATION DU DISPOSITIF

Pour 1997, le coût de la première mesure (paragraphe I) serait de 230 millions de francs ; celui de la seconde de 255 millions de francs, selon des informations recueillies auprès du S.L.F. Sur ce total, 221 millions de francs seraient imputables à la neutralisation du seuil de cession.

Pour juger des autres aspects, il convient de distinguer les deux éléments du dispositif.

A. L'EXONERATION EN FAVEUR DU LOGEMENT

Votre rapporteur ne fait pas de commentaire particulier sur ce dispositif qui est déjà rôdé.

Tout juste peut-on remarquer que la situation qui avait conduit à sa mise en place a totalement changé. En effet, d'une part, lorsque cet avantage fiscal a été créé fin 1993, les OPCVM de trésorerie bénéficiaient de taux d'intérêt très rémunérateurs (9 à 10 %), étaient d'un encours très élevé (plus de 1.200 milliards de francs) et constituaient un frein à la croissance économique alors que le marché du logement était très déprimé. D'autre part, leur fiscalité était très avantageuse et l'objectif de la mesure était d'encourager les cessions massives, les seules à être imposées.

Aujourd'hui, les OPCVM de trésorerie ne rapportent guère plus de 3 % à 4 % et leur fiscalité n'encourage guère à en faire l'élément principal d'un patrimoine. Même sans aucun avantage fiscal, il devient désormais

concevable de céder des SICAV monétaires au profit de placements de long terme, tels que le logement.

La rationalité de ce dispositif consistait à favoriser la conversion d'une épargne de court terme mais qui avait tendance à demeurer longtemps entre les mains des épargnants, en une épargne de long terme, l'investissement des ménages en logements.

. Cette logique demeure défendable, même si l'efficacité de cette mesure est mal connue, faute d'une exploitation statistique des demandes des contribuables.

Votre rapporteur vous propose d'étendre le paragraphe I de cet article aux transformations de bureaux en logements.

B. L'EXONERATION EN FAVEUR DES BIENS MENAGERS

Votre rapporteur souhaite faire deux remarques sur ce deuxième élément du dispositif.

En premier lieu, compte tenu de la connexité entre les travaux d'entretien ou d'amélioration et ceux de grosses réparation, de reconstruction ou d'agrandissement, l'application concurrente des deux dispositifs risque d'être difficile.¹ En revanche, il n'y a pas de lien entre l'acquisition de biens d'équipement ménagers ou de meubles meublants, et les travaux d'entretien ou d'amélioration. Par conséquent, il conviendrait d'appliquer le paragraphe I aux travaux d'entretien et d'amélioration des logements. Votre rapporteur vous propose un amendement en ce sens.

En second lieu, votre rapporteur s'interroge sur le principe même d'une exonération des cessions d'OPCVM de capitalisation au profit de biens de consommation. En effet, ces OPCVM constituent une épargne de court terme destinée normalement à financer ce type d'achat, et il paraît curieux de devoir consentir un avantage fiscal pour qu'ils jouent leur rôle. Dès lors qu'un seuil de cession de 100.000 F est fixé, on peut s'interroger sur la suppression en loi de finances pour 1996 de tout seuil de cession sur ce type de valeurs.

¹ Ainsi les travaux de réparation, d'entretien et d'amélioration entrent dans le champ de l'article 31 (charges déductibles du revenu foncier). De même, la réduction d'impôt prévue par l'article 199 sexies s'applique aux dépenses de grosses réparations et à certaines dépenses d'amélioration.

Outre que cela crée une fuite fiscale importante, ce dispositif risque d'introduire des distorsions injustifiées dans les choix des contribuables : d'une part on ne voit pas la pertinence d'une orientation vers certains biens de consommation et pas vers d'autres ; d'autre part, il est illogique de favoriser la consommation au détriment de l'épargne à long terme. **Ainsi, on pourra en 1996, bénéficier d'une exonération pour l'achat d'un aspirateur ou d'un réfrigérateur alors qu'on sera taxé au premier franc dès lors qu'on cèdera des titres pour acheter des actions, notamment de sociétés privatisées, ou des OAT.**

Votre commission rappelle qu'elle avait proposé une possibilité temporaire de réinvestissement des produits de cession d'OPCVM de trésorerie en faveur du plan d'épargne en actions, à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances pour 1996, et que le Gouvernement s'y était opposé.

Pour un bénéfice économique très hypothétique et probablement très faible, ce dispositif remet en cause les principes de base d'une fiscalité rationnelle de l'épargne.

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

Article 16 bis (nouveau)

Création du livret jeune

Commentaire : le présent article, adopté sur amendement du Gouvernement, porte création d'un livret d'épargne défiscalisé, réservé aux jeunes de 12 à 25 ans.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le livret jeune est un produit d'épargne analogue aux autres livrets réglementés, doté toutefois de quelques caractéristiques propres.

A. LES ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES DU LIVRET JEUNE

Le livret jeune est doté de quatre caractéristiques propres. Deux sont législatives, deux sont réglementaires.

- Le livret jeune est un produit d'épargne destiné exclusivement aux **jeunes de 12 à 25 ans**, résidant en France à titre habituel (II du présent article). L'ouverture du livret est libre, ce qui ne pose pas de difficultés dès lors que le découvert y est impossible. Le décret en Conseil d'Etat, pris pour appliquer le présent article, précisera les modalités de clôture du livret quand son titulaire atteint 25 ans, ainsi que la notion de résidence en France à titre habituel.

- Outre cette spécificité principale, la seule propriété législative du livret jeune est un **régime de sanction particulier** (2ème alinéa du V), applicable aux personnes qui auraient commis des infractions dans son utilisation. Le ministre de l'économie et des finances pourra leur retirer les intérêts afférents aux trois années précédant l'infraction.

- **Le plafond** du livret jeune sera fixé par le comité de la réglementation bancaire, présidé par le directeur du Trésor, dans un règlement homologué par arrêté du ministre de l'économie et des finances. Celui-ci a annoncé que ce plafond s'élèverait à 10.000 francs, niveau supérieur à la

grande majorité des sommes actuellement déposées sur les livrets A des jeunes de cette tranche d'âge¹.

• De même, le **taux d'intérêt** sera fixé selon des modalités identiques. Il sera, dans un premier temps, de 4,75 %. Ce niveau est le même que le nouveau taux du livret d'épargne populaire.

B. LES ÉLÉMENTS COMMUNS

Cinq caractéristiques du livret jeune sont communes avec un ou plusieurs des autres livrets réglementés (livret A, livret bleu, Codevi, livret d'épargne populaire). Trois d'entre elles sont législatives.

• **Les conditions tenant aux opérations sont les mêmes que pour le livret A.** Pour les personnes âgées de moins de 16 ans, l'autorisation du représentant légal est requise pour les opérations de retrait. Entre 16 et 18 ans, cette autorisation n'est plus requise mais le représentant légal a un droit d'opposition (II - 2ème alinéa).

Par ailleurs, le livret jeune sera totalement liquide, des sommes pouvant être déposées pour n'importe quel montant dans la limite du plafond, et retirées à vue. Il fonctionnera donc comme un compte de dépôt, à l'exception du chèque et de la possibilité de découvert.

• **Les conditions de cumul** sont les mêmes que pour les autres livrets. Il ne peut être ouvert qu'un livret par titulaire (paragraphe III). En revanche, le cumul est possible avec les autres livrets : Codevi, livret A, LEP, livret bleu, compte d'épargne-logement.

• **L'absence totale de fiscalité** est une troisième caractéristique législative commune (paragraphe IV). Les titulaires de livrets réglementés sont exonérés d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus, lesquels ne font même pas l'objet de déclaration.

Les trois autres caractéristiques communes sont réglementaires.

• **La distribution des livrets jeunes sera ouverte à tous les établissements** habilités par la loi bancaire ou les textes qui les régissent à recevoir des dépôts de la clientèle. Cette caractéristique est commune avec le

¹ Selon une étude récente des Caisses d'épargne, 93 % des livrets A de jeunes de moins de 18 ans déposés chez elles comptent moins de 10.000 francs.

livret d'épargne populaire et le Codevi, mais pas avec le livret A ou le livret bleu.

• Comme pour les autres livrets, **le plafond ne s'entendra probablement pas des intérêts perçus**. Seuls les dépôts devront être inférieurs au plafond, la somme totale contenue dans le livret pouvant excéder ce plafond si les intérêts venaient à le lui faire dépasser.

• Enfin, les opérations seront soumises aux vérifications de l'inspection générale des finances, comme pour le Codevi ou l'épargne-logement.

II. UN DISPOSITIF ADMISSIBLE DANS SON PRINCIPE, MAIS CRITIQUABLE DANS SES MODALITÉS

Le principe du livret jeune, qui réserve un produit d'épargne spécifique pour les jeunes, est louable. Mais comme il ne s'agit pas du seul objectif de sa création, ce principe est affecté par des modalités critiquables.

A. UN PRINCIPE LOUABLE : UNE ÉPARGNE RÉSERVÉE AUX JEUNES

L'idée de créer un produit d'épargne réservé aux jeunes est bonne, même si cette mesure n'est en rien demandée par les tranches d'âges à laquelle elle s'adresse.

En effet, le livret jeune permettra une certaine forme d'éducation à l'épargne, à la gestion d'un petit patrimoine financier, qui peut être utile pour la suite de la vie, surtout dans la perspective des fonds de pension. Ceux-ci nécessiteront que tout un chacun fasse un minimum d'effort de gestion personnelle, ce qui créera une habitude assez nouvelle dans la vie quotidienne des Français.

A cet égard, il est probablement utile de créer un livret distinct du livret A, qui jouait traditionnellement ce rôle, mais ne permettait pas aux jeunes de s'identifier comme des gestionnaires véritablement autonomes.

B. DES MODALITÉS CRITIQUABLES

L'objectif principal de la création du livret jeune n'est pas de répondre à un besoin de la jeunesse ou à la volonté de l'éduquer à l'épargne. S'il en était autrement, il n'y aurait eu aucune raison que cette création soit annoncée concomitamment à la baisse du taux d'intérêt du livret A.

Le but principal de la création du livret jeune est double : apaiser un éventuel mécontentement de l'opinion face à la baisse du taux du livret A, apporter une réponse à la distorsion de concurrence induite par l'oligopole du livret A.

• **La tranche d'âge à laquelle s'adresse le livret jeune est définie par rapport à une référence discutable.** En effet, le livret A peut être ouvert au nom d'un enfant dès la naissance, et l'ouverture d'un livret à un enfant de moins de douze ans est une pratique courante. Le gouvernement s'est calé sur l'âge minimal d'ouverture des comptes bancaires.

• **Son taux d'intérêt est trop élevé,** ce qui risque d'entraîner une cascade d'effets pervers (dont le premier aura été, contre toute logique économique, de fixer un taux trop élevé au livret d'épargne populaire – voir le commentaire de l'article 16 nonies).

Le refinancement interbancaire au jour le jour a aujourd'hui un taux très inférieur à celui du livret jeune (4,06 % contre 4,75 %). Or, ce refinancement occasionne des coûts annexes considérablement moindres puisqu'il n'entraîne aucun coût de collecte ni de tenue de comptes. Dans le meilleur des cas, les crédits octroyés sur la ressource du livret jeune ne pourront être inférieurs à 6,75 % pour les meilleures signatures. En tout état de cause, ce taux "de sortie" sera nécessairement plus élevé que celui provenant du taux précédent du Codevi ou du livret A, ce qui constitue une entrave au mouvement généralisé de baisse des taux d'intérêt¹.

Or ce taux trop élevé s'explique par une mauvaise réponse à un vrai problème : celui de l'oligopole du livret A dont bénéficient les Caisses d'épargne et la Poste.

La tentative de réponse à ce problème réside dans la distribution universelle du livret jeune. Cette modalité de distribution n'est sans doute pas étrangère à la création de ce livret. L'étude d'impact effectuée par le gouvernement pour justifier la mesure en fait explicitement état : *"La distribution du livret jeune par tous les établissements de crédit permettra par ailleurs de réduire la distorsion de concurrence liée à la distribution du livret A par uniquement quelques établissements"*.

La création du livret jeune ne cherche pas à répondre globalement à cette difficulté (le gouvernement parle de "réduire" et non pas de "supprimer" la distorsion), mais s'attaque à un de ses aspects, particulièrement important,

¹ Cette entrave à la croissance économique est dommageable si l'on songe qu'un jeune aujourd'hui détenteur d'un livret A de 10.000 francs ne gagnera que 125 francs de plus par an!

celui de la fidélisation de la jeune clientèle. Les Caisses d'épargne et la Poste bénéficient d'un formidable avantage : celui de pouvoir, sans aucun risque, ouvrir un compte rémunéré et défiscalisé à des enfants, ce qui n'est possible à aucun autre établissement. Cette clientèle, non rentable pendant très longtemps, restera très probablement fidèle à son premier établissement à l'âge adulte, comme le démontrent toutes les statistiques. Ceci est d'autant plus vrai que, contrairement à une époque encore récente, la Poste et les Caisses d'épargne offrent une panoplie très complète des services bancaires.

Il est indéniable, de ce point de vue, que les établissements de crédit se trouvent désormais dans une situation plus favorable vis-à-vis de la jeune clientèle, à cette réserve près que la borne d'âge de douze ans maintient un avantage important en faveur des distributeurs du livret A¹.

Cependant, **cette résorption partielle de la distorsion de concurrence ne se produira que progressivement**, au fur et à mesure des nouvelles ouvertures de livrets jeunes, d'autant que sur le plan commercial, les distributeurs du livret A ou du livret bleu ne sont pas désarmés, puisqu'ils bénéficient aussi de la distribution du livret jeune.

Plus immédiat et plus puissant se révélera l'effet de la concurrence du livret jeune vis-à-vis du livret A au sein même des établissements qui distribuent ce dernier. En effet, les 12-25 ans titulaires d'un livret A, qui pour la grande majorité possèdent moins de 10.000 francs², ont intérêt à transférer immédiatement leurs avoirs du livret A sur le livret jeune. Selon une étude réalisée par les caisses d'épargne en 1993, environ 10 % de l'encours livrets A ouverts chez elles sont détenus par les jeunes de moins de 25 ans. Compte tenu de la faiblesse de l'encours détenu par les moins de 12 ans, **la somme menacée d'un transfert entre le livret A et le livret bleu, d'une part, et le livret jeune, d'autre part, pourrait être supérieure à 70 milliards de francs.**

Cet effet peut difficilement être qualifié autrement que de pervers.

A cet égard, l'attitude des réseaux distribuant le livret A ou le livret bleu, consistant à se soucier des intérêts de leur clientèle, ne saurait être condamnée.

La création du livret jeune constitue donc une entrave au mouvement de baisse des taux d'intérêt, notamment ceux des prêts au logement social,

¹ Il leur suffira d'entamer une campagne d'ouverture précoce de livrets A et d'en transférer les sommes sur des livrets jeunes lorsque l'enfant atteindra douze ans.

² Une moyenne d'environ 6.000 francs en 1993.

sans pour autant répondre de façon satisfaisante au problème de l'avantage concurrentiel représenté par le livret A.

• **Dans de telles conditions, l'absence d'affectation des ressources du livret jeune à des emplois d'intérêt général comme c'est le cas du livret A et du livret bleu (prêts locatifs aidés), du livret d'épargne populaire (prêts locatifs intermédiaires) ou du Codevi (prêts aux PME) est très regrettable.**

Le livret jeune va contribuer au siphonnage de ressources d'intérêt général bon marché, au profit de ressources plus coûteuses et d'affectation libre (les prêts à la consommation, selon les propos du ministre de l'économie et des finances devant l'Assemblée nationale). Il est nécessaire de prévoir une clause de sauvegarde des ressources privilégiées, que le livret jeune devrait venir abonder si elles venaient à manquer.

Cette affectation d'intérêt général, au moins partielle, devra nécessairement être définie, dès lors que la Poste et le réseau du Trésor public pourront offrir le livret jeune, alors qu'ils n'ont pas le droit d'accorder des prêts.

Votre rapporteur vous propose un amendement en ce sens.

• **Enfin, votre rapporteur ne peut que déplorer d'être placé devant le fait accompli.** Dès le lendemain de l'annonce de la création du livret jeune par le ministre le 31 janvier, les ondes de radio étaient inondées de publicités faites par les réseaux pour le livret jeune, sans émettre la moindre réserve quant à la possibilité qu'il ne soit finalement pas créé. S'agissant des décisions appartenant au législateur, il conviendrait sans doute que soit créée une obligation d'émettre dans les publicités commerciales une mention du caractère précaire de la décision jusqu'à la promulgation définitive des textes.

Votre rapporteur soumet cela à votre réflexion.

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

Annexe

Tableau récapitulatif des caractéristiques essentielles du régime fiscal applicable aux différentes formes d'épargne aidée

Placements d'épargne	Caractéristiques fiscales essentielles		Coût (Dépense fiscale coût budgétaire des primes inclus) pour 1995
	Avantage à l'entrée	Avantage à la sortie	
LIVRETS DEFISCALISES			
Livret A Plafond de versements : 100.000 F Un livret pour chacun des membres du foyer fiscal	Aucun	Exonération des intérêts	5.900 MF
Livret Epargne Populaire (LEP) Plafond de versements : 40.000 F Deux LEP maximum par foyer fiscal (contribuable marié)	Aucun	Exonération des intérêts	50 MF
Codevi Plafond de versements : 30.000 F Deux Codevi maximum par foyer fiscal (contribuable marié)	Aucun	Exonération des intérêts	1.550 MF
Compte et Plan Epargne Logement Plafond de versements : 100.000 F (compte) et 400.000 F (plan) Un plan ou compte pour chacun des membres du foyer fiscal	Aucun	Exonération des intérêts et de la prime d'épargne	6.700 MF
ENGAGEMENT D'ÉPARGNE A LONG TERME (CELT) (Contrats conclus ou prorogés avant le 1er juin 1978) Plafond des versements annuels : 20.000 F Un contrat pour chacun des membres du foyer fiscal (mais le plafond de 20.000 F est global)	Aucun	Exonération des produits de placement et des gains nets en capital pendant toute la durée de l'engagement	NC

<p>ASSURANCE-VIE Aucun plafond</p>	<p>Réduction d'impôt annuelle égale à 25 % du montant des primes versées dans une limite de 4.000 F, majorée de 1.000 F par enfant à charge, lorsque le contrat a une durée d'au moins 6 ans.</p> <p>Suppression de la réduction d'impôt par la loi de finances pour 1996 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour les primes payées dans le cadre de contrats à primes périodiques conclus ou prorogés à compter du 20 septembre 1995 ; - pour les primes payées à compter du 20 septembre 1995 dans le cadre de contrats à versements libres. <p>La réduction d'impôt est maintenue pour les contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu n'excède pas 7.000 F.</p> <p>Ce régime s'applique dans les mêmes conditions aux versements sur un plan d'épargne populaire affectés à une opération d'assurance sur la vie.</p>	<p>A l'expiration d'un délai de 8 ans, les produits des contrats sont totalement exonérés d'IR. Avant ce délai, les produits sont imposables au barème IR ou peuvent être soumis sur option au prélèvement libératoire selon un taux qui décroît avec la durée effective du contrat (39,4 % avant 4 ans, 19,4 % entre 4 et 8 ans).</p> <p>Au décès de l'assuré, la totalité des versements effectués avant son soixante dixième anniversaire sont exonérés de droits de succession.</p> <p>Seules sont taxées au-delà de 200.000 F les primes versées après les 70 ans de l'assuré.</p>	<p>Intérêt défiscalisés : 21.000 MF</p> <p>Réduction d'impôt : 6.500 MF (1)</p>
---	--	---	---

(1) Compte non tenu de la suppression de la réduction d'impôt prévue par la loi de finances pour 1996 dont le gain budgétaire attendu est de l'ordre de 2 500 MF en année pleine

<p>PLAN ÉPARGNE POPULAIRE (PEP) Plafond de versement 600.000 F Deux PEP maximum par foyer fiscal (contribuable marié)</p>	<p>Pour les PEP dont le support est un contrat d'assurance-vie, application de la réduction d'impôt assurance-vie dans les conditions prévues ci-dessus.</p>	<p>Exonération des produits, intérêts capitalisés ou rentes lorsque les versements ont été maintenus investis pendant huit ans au moins et dans la limite de versements en numéraire de 600.000 F (1.200.000 F pour un couple). Avant ce délai, les produits ou intérêts capitalisés sont imposables au barème IR ou peuvent être soumis sur option au prélèvement libératoire selon un taux qui décroît avec la durée effective du plan (39,4 % avant 4 ans, 19,4 %, entre 4 et 8 ans). A condition de ne pas effectuer de retrait avant 8 ans, les personnes non imposables à l'IR qui sont titulaires d'un PEP ouvert avant le 22 septembre 1993 ont droit à une prime d'épargne versée par l'Etat égale à 25 % des versements annuels dans la limite de 1.500 F et 10 ans maximum</p>	<p>4.900 MF</p>
--	--	---	-----------------

<p>PLAN ÉPARGNE ACTIONS (PEA) Plafond de versements : 600.000 F Deux PEA maximum par foyer fiscal (contribuable marié)</p>	<p>Aucun</p>	<p>Les produits, l'avoir fiscal restitué par l'Etat et les gains de cession sont exonérés de toute imposition si aucun retrait n'intervient pendant une période de cinq ans. Dans le cas contraire, le plan est clos et le gain net est imposé au taux de 19,4 % (ou 25,9 % en cas de retrait avant l'expiration d'un délai de deux ans) dans les conditions de droit commun (plus-values sur actions)</p>	<p>1.840 MF</p>
<p>PLAN D'ÉPARGNE D'ENTREPRISE Mécanismes de plafonnement différenciés</p>	<p>Exonération de l'abondement de l'employeur et de l'intéressement</p>	<p>Exonération des produits réinvestis et des gains nets en capital</p>	<p>NC</p>

Source : Service de la législation fiscale.

Article 16 ter (nouveau)

**Déduction au titre de l'amortissement des biens immobiliers
locatifs neufs**

**Commentaire : le présent article crée un nouveau système
d'amortissement applicable à l'investissement en logements locatifs neufs.**

Le dispositif proposé par le présent article représente une innovation dans notre fiscalité immobilière. Cet article crée en effet un régime autonome d'amortissement pour les biens locatifs neufs. Jusqu'à présent, cet amortissement fait partie de la déduction forfaitaire pour frais en matière de revenus fonciers, qui couvre, en outre, les frais d'assurance et de gestion.

Modernisant la fiscalité des revenus fonciers, ce dispositif est en outre une incitation très puissante à l'investissement locatif, puisqu'il crée à son bénéfice un avantage inégalé.

Très utile pour l'économie du logement, il souligne néanmoins le problème du traitement du logement locatif ancien.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il s'agit d'un régime optionnel qui, compte-tenu de ses caractéristiques, peut se substituer au régime Quilès-Méhaignerie (articles 199 nonies à 199 decies D du code général des impôts).

Il obéit néanmoins à un mécanisme très différent : **le régime Quilès-Méhaignerie est une réduction d'impôt sur le revenu, tandis que ce nouveau régime agit comme un abattement sur le revenu foncier imposable (et non directement sur le revenu global imposable).**

Il convient également d'observer que, prenant place dans le 1° du I de l'article 31, **ce nouveau régime ne concerne que les propriétés urbaines, et non les propriétés rurales.**

A. DESCRIPTION DE L'AVANTAGE

Les paramètres spécifiques de ce régime sont au nombre de trois : une déduction forfaitaire dérogatoire, un amortissement de 80 % de la valeur d'acquisition du bien, et enfin un plafond d'imputation du déficit foncier sur le revenu global de 100.000 F.

1. La déduction forfaitaire (paragraphe I)

Dès lors que le contribuable a opté pour le régime de l'amortissement, il ne lui est pas appliqué la déduction forfaitaire de droit commun de 13 % prévue au e. du 1° du I du code général des impôts. Plus exactement, il ne lui est pas appliqué la déduction forfaitaire dérogatoire de 25 % pour les dix premières années, qui s'applique aux habitations locatives neuves dans le cadre du régime Quilès-Méhaignerie (article 199 decies A). On verra en effet que les champs d'application des deux régimes sont identiques et que **le fait d'opter pour l'amortissement fait renoncer à une déduction forfaitaire de 25 % sur dix ans, puis de 13 % pour les années suivantes.**

La déduction forfaitaire applicable est de 6 %, et elle représente les frais de gestion et les primes d'assurance (à l'exception des assurances pour impayés de loyers) ; à l'exclusion de l'amortissement qui fait l'objet d'un calcul différent. Ce taux de 6 % laisse penser que l'amortissement entrerait pour 7 points dans la déduction forfaitaire de droit commun. En réalité, ce rapprochement ne doit pas être effectué car il ne procède pas d'un calcul réaliste¹.

2. L'amortissement (paragraphe II)

Le coeur de ce régime est le calcul autonome d'un amortissement qui vient se substituer à celui que recouvre la déduction forfaitaire de droit commun. A cet égard, s'il est vrai que ce nouveau régime peut avoir vocation à remplacer la réduction d'impôt Quilès-Méhaignerie, il se place

¹ Si l'on considère un immeuble dont le rendement brut est de 6 % ; un amortissement de 7 % de ce rendement est annuellement de 0,42 % de la valeur de l'immeuble. Il faudrait alors 190 ans pour amortir 80 % de sa valeur !

résolument dans la logique de la fiscalité des revenus fonciers puisqu'il s'impute sur le revenu foncier, et non sur le revenu global.

Cet amortissement est égal à 80 % du coût de l'investissement, étalé dans le temps à raison de :

- 10 % pour chacune des quatre premières années ;
- 2 % pour chacune des vingt années suivantes.

Les 20 % restant sont représentatifs de la charge foncière (terrain viabilisé) qui n'est pas amortissable. Cette proportion de 20 % est définie forfaitairement. La charge foncière est en effet supérieure dans les zones urbaines tendues (en Ile de France notamment), et inférieure dans les zones rurales. Cependant, les professionnels du secteur s'accordent pour reconnaître que cette proportion de 20 % constitue une moyenne acceptable.

Le point de départ de la période d'amortissement se situe au moment même de l'achèvement des travaux, ou de l'acquisition si elle est postérieure. Il s'agit du premier jour du mois où l'on constate cet événement. Pour les constructions nouvelles, il s'agira du mois au cours duquel est effectuée la déclaration d'achèvement des travaux prévue par l'article 430-1 du code de l'urbanisme. Celle-ci ne signifie pas que le chantier soit totalement terminé, mais que les aspects extérieurs (volume, façades, toitures, abords) ont pris leur forme définitive.

Ce point de départ est conforme au principe de l'amortissement selon lequel ne peut être amorti que ce qui est terminé. Mais s'agissant d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA), ou de travaux importants, qui pourraient donner lieu à des versements échelonnés, il est très important d'observer que le contribuable ne pourra pas bénéficier immédiatement de l'avantage fiscal. Ainsi, si les travaux durent deux ans, le contribuable ne pourra pas opter pour l'amortissement dès la deuxième année du chantier, même s'il a déjà déboursé des sommes importantes.

Enfin, il convient de noter que l'avantage fiscal ne se concrétise que l'année du paiement de l'impôt sur le revenu, soit l'année suivant celle au cours de laquelle l'opération est terminée.

3. Le plafond d'imputation du déficit foncier sur le revenu global (paragraphe III)

Pour les opérations entrant dans le champ d'application du présent article, le plafond d'imputation du déficit foncier sur le revenu global est porté à 100.000 F, contre 70.000 F dans le droit commun. Le contribuable bénéficiera en outre du nouveau délai de report de 10 ans sur les revenus fonciers ultérieurs de la fraction du déficit qui excéderait ce plafond (voir le commentaire de l'article 16 quater nouveau).

B. CHAMP D'APPLICATION

Le dispositif s'applique dans tous les cas au logement locatif neuf, situé en France. On doit alors distinguer trois situations : les conditions de réalisation de l'investissement, la période de vie de l'immeuble, enfin le cas particulier des sociétés civiles.

1. Les conditions de réalisation de l'investissement

Quatre types d'investissement peuvent être considérés comme des logements locatifs neufs pour l'application de ce dispositif :

- **les logements neufs**, c'est-à-dire acquis sous le régime de la TVA (en principe 4 ans au plus après leur achèvement, sans transaction intermédiaire) ou vendus en état futur d'achèvement ;

- **les logements ayant fait l'objet d'une réhabilitation** de telle ampleur qu'elle est assimilable à une reconstruction de sorte que leur cession entre dans le régime de la TVA aux termes du 7° de l'article 257 du code général des impôts ;

- **les logements dont le contribuable assure lui-même la construction**, pour lesquels il a obtenu un permis de construire et effectué auprès du maire de sa commune la déclaration d'ouverture de chantier prévue par l'article R-421-40 du code de l'urbanisme ;

- enfin, **les logements résultant de la transformation de locaux affectés à un autre usage que l'habitation.**

Dans ces quatre cas, l'amortissement s'applique au prix total de l'opération, et pas seulement aux travaux que le contribuable a éventuellement été amené à réaliser.

2. Le régime applicable à la période de vie de l'immeuble

Les travaux réalisés postérieurement à l'investissement au titre duquel l'option pour le régime d'amortissement a été prise obéissent eux-mêmes à un régime particulier.

Il faut distinguer deux types de travaux :

- les travaux de reconstruction ou d'agrandissement ;
- les travaux d'amélioration.

Les travaux de reconstruction ou d'agrandissement ne sont en principe pas imputables sur le revenu foncier, car ils constituent des investissements de capacité susceptibles de générer du revenu. En cas d'option pour le régime d'amortissement, ils peuvent bénéficier eux-mêmes de ce régime selon les mêmes règles que pour l'investissement initial. Malgré l'absence de terrain figurant dans le coût, ces dépenses ne sont donc amortissables qu'à hauteur de 80 %.

Les travaux d'amélioration sont en principe déductibles du revenu foncier. Si le contribuable a opté pour le régime de l'amortissement, il ne peut plus imputer en une seule fois ces dépenses sur son revenu foncier comme le prévoit le b. du 1° de l'article 31 du code général des impôts, mais il doit procéder à une déduction de 10 % de ces dépenses pendant 10 ans (soit 100 %).

3. Le cas particulier des sociétés civiles

Le 7^e alinéa du *f.* nouveau du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts étend le bénéfice du nouveau régime aux sociétés civiles qui

investissent dans des immeubles qui répondent aux conditions permettant à leur propriétaire d'en bénéficier.

Cette disposition concerne les opérations dont les investisseurs sont constitués en sociétés civiles immobilières, et surtout en sociétés civiles de placement immobilier (SCPI). Ces dernières sociétés, spécialisées dans le logement locatif neuf et qui ont en général l'appellation de SCPI "Méhaignerie", pourront faire bénéficier leurs porteurs de parts du nouveau régime selon le principe de la transparence fiscale¹.

C. CONDITIONS ET PENALITES

Les conditions requises pour bénéficier de la mesure sont peu nombreuses mais strictes. Les pénalités en cas de non-respect de ces conditions sont proportionnées à la durée effective de mise en location selon un système de quotient.

1. Les conditions

Elles sont au nombre de six

● Durée du dispositif

Le dispositif est prévu du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1998 (3 ans). Il couvre donc la dernière année du dispositif Quilès-Méhaignerie, qui expire le 31 décembre 1997, et pourrait ne pas être reconduit.

Pour en bénéficier, il faudra avoir commencé l'opération au cours de la période, et pas nécessairement l'avoir achevée. En particulier, en cas de construction, il faudra avoir rempli la formalité de déclaration d'ouverture de chantier avant le 31 décembre 1998.

¹ Les SCPI "Méhaignerie" permettent aux épargnants d'investir dans le logement locatif neuf, en bénéficiant de la fiscalité attachée à ce type de biens, mais avec une mise de fonds réduite (5.000 à 10.000 F par part) et en bénéficiant d'une gestion collective déléguée. En 1995, leur encours était de 12,2 milliards de francs.

Il conviendrait de préciser le fait générateur du droit en cas de transformation d'un local en logement : votre rapporteur vous propose qu'il soit fait référence à la déclaration d'affectation temporaire des locaux prévue par la loi relative à l'habitat de 1994.¹

Le fait générateur du droit d'option

Cas	Fait générateur
⇒ acquisition neuve	⇒ date d'acquisition (acte authentique)
⇒ VEFA	⇒ idem
⇒ réhabilitation assimilable à une reconstruction (champ TVA)	⇒ date d'acquisition du logement à réhabiliter
⇒ construction	⇒ déclaration d'ouverture de chantier (art. R421-40C.U.)
⇒ transformation de locaux en logement	⇒ non précisé

Il n'est pas prévu de limitation du nombre d'opérations durant cette période.

② Demande expresse du contribuable

Le bénéfice du dispositif est réservé aux contribuables qui en font la demande expresse, à l'occasion de leur déclaration de revenus. Ils doivent alors fournir les pièces justificatives qui seront précisées par décret en conseil d'Etat (paragraphe IV).

③ Irrévocabilité de l'option

Le contribuable qui aura opté pour ce régime à l'occasion d'une opération ne pourra pas y revenir. Il lui sera donc impossible de demander à changer de régime au profit du régime Quilès-Méhaignerie ou de la fiscalité de droit commun des revenus fonciers.

¹ N° 94-624 du 21 juillet 1994.

On verra que, du point de vue du strict intérêt financier, cette irrévocabilité ne pose pas de problème, car ce régime est plus avantageux que les systèmes existants. En revanche, l'obligation de location est relativement longue (9 ans) et le contribuable doit mesurer la contrainte que cette durée peut représenter.

④ Engagement de location de neuf ans

L'obligation de location pour une durée de neuf ans est au coeur du dispositif. Le logement doit être loué nu (la location meublée est donc exclue). L'obligation pèse sur le propriétaire lui-même. **Elle comporte donc une obligation de détention de même durée.**

Cette obligation peut faire l'objet de trois remarques :

- **il n'est pas requis que la location soit effectivement constatée.** Un simple engagement suffit, ce qui est normal s'agissant de logements neufs pour lesquels un certain délai est inévitable entre la fin des travaux et la mise en location ;

- **le logement ne doit pas être nécessairement affecté à la résidence principale du locataire.** Celui-ci peut changer au cours de la période ;

- **la durée, neuf ans, est plus longue que pour le régime Quilès-Méhaignerie (6 ans).** Elle est la même que pour le régime d'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit prévu par l'article 793ter (6°) du code général des impôts, en faveur des logements locatifs anciens.

Aucune condition de loyer, ou de ressources du locataire, n'est requise.

L'engagement de neuf ans connaît deux variantes dans deux cas particuliers :

- en cas de travaux de reconstruction ou d'agrandissement d'un logement bénéficiant du régime, il faut renouveler l'engagement pour faire bénéficier les dépenses nouvelles du même régime ;

- en cas de souscription de parts de SCI ou de SCPI, l'obligation de location pèse sur la société civile et les porteurs ont, de leur côté, une obligation de détention de même durée.

⑤ Délai de 12 mois entre l'achèvement des travaux et la mise en location

Pour bénéficier du régime prévu par le présent article, le contribuable doit parvenir à louer le bien dans les douze mois qui suivent l'achèvement du chantier ou de l'acquisition si elle est postérieure.

Cette contrainte est destinée à éviter la vacance, et un éventuel attentisme spéculatif. S'il est vrai que ce phénomène peut toucher les investisseurs institutionnels, il est en revanche très rare s'agissant des particuliers qui ont toujours intérêt à ce que leur bien soit productif de revenus.

⑥ Non cumul des avantages fiscaux

La dernière condition est relative à l'impossibilité du cumul du régime de l'amortissement avec le régime "Quilès-Méhaignerie", prévu aux articles 199 nonies à 199 decies D ; ou avec le régime "Pons", spécifique à l'outre-mer, prévu à l'article 199 undecies (et qui reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001).

Cette interdiction de cumul découle du caractère substituable de ces différents régimes.

2. La pénalité

En cas de non respect de l'un des engagements qu'il a souscrit, le contribuable voit réintégrer dans ses revenus fonciers imposables de l'année de rupture des engagements le montant de l'amortissement déduit depuis l'origine de l'opération. Il n'est cependant pas imposé en bloc sur cette somme, mais se voit appliquer un système de quotient selon le calcul suivant :

Amortissement déduit à tort	/	nombre d'années de déduction	=	revenu supplémentaire imposable
Revenu de l'année	+	revenu supplémentaire	=	base imposable de l'année de rupture de l'engagement
Base imposable de l'année de rupture de l'engagement	x	taux d'imposition	=	impôt initial + impôt supplémentaire
Cotisation totale	=	impôt initial + impôt supplémentaire	x	nombre d'années de déduction

Ce calcul complexe permet d'atténuer les effets de la progressivité de l'impôt en évitant au contribuable de franchir un nombre trop élevé de tranches d'imposition, ou de voir la totalité du revenu ainsi réintégré imposé à son taux marginal. Cela permet en quelque sorte de rétablir l'impôt tel qu'il aurait été annuellement si l'amortissement n'avait pas été déduit.

Cette pénalité n'est pas applicable en cas de trois événements pouvant affecter, au cours de la période de neuf ans, le contribuable ou son conjoint soumis à imposition commune :

- invalidité de deuxième ou troisième catégorie (art. L341-4 du code de la sécurité sociale)

- licenciement (ce qui exclut le chômage par démission)

- décès.

Contrairement à ce qui avait pu être annoncé, le régime des plus-values immobilières est applicable de plein droit sans aucune modification. Si le contribuable dénonce ses engagements, l'amortissement sera réintégré à son revenu et ne s'impute pas sur la valeur d'acquisition de l'immeuble.

II. APPRECIATION DU DISPOSITIF

Le dispositif mis en place par le présent article constitue une mini-révolution à deux titres. D'une part, il fait souffler un vent de modernité sur la fiscalité du logement ; d'autre part, la hiérarchie des rendements entre produits d'épargne redevient favorable au logement de rapport pour la première fois depuis plus de dix ans. De ce double point de vue, l'appréciation ne peut être que très positive.

Néanmoins, ce nouveau régime pose avec une acuité accrue le problème du logement locatif ancien, auquel il fait perdre quasiment tout intérêt relatif. La fiscalité de droit commun, malgré ses améliorations récentes, paraît excessivement pénalisante. Les dispositions en faveur de la remise sur le marché des logements vacants vont perdre leur efficacité. Il convient donc de réfléchir aux moyens à mettre en oeuvre pour garantir la continuité des marchés du neuf et de l'ancien.

A. VERS UNE FISCALITE PLUS REELLE DES REVENUS FONCIERS ?

Une grande partie du caractère pénalisant de notre fiscalité immobilière tient à un déséquilibre entre la fiscalité du revenu et celle des plus-values.

La fiscalité du revenu, fondée sur la déduction forfaitaire, ne tient pas compte pour l'essentiel des charges réelles des propriétaires et ne les encourage pas à conserver leur bien. A l'inverse, la fiscalité des plus-values est très favorable alors que, contrairement aux valeurs mobilières, la détention d'actifs immobiliers a vocation à s'inscrire dans la durée, et qu'il est d'intérêt général de maintenir un parc stable de logements locatifs privés.

1. Un traitement de l'amortissement très insuffisant dans le régime de droit commun

Dans l'étude qu'il a réalisée pour le Sénat, l'observatoire foncier et immobilier (OFI) du Crédit foncier de France a montré que, à coût budgétaire inchangé, le régime de la déduction forfaitaire **est équivalent à un amortissement de 1,3 % à 1,5 % sur 15 à 20 ans**. On obtient ainsi, dans le meilleur des cas, un amortissement de 30 % du bien en 20 ans.

Il apparaît donc clairement que l'amortissement est insuffisamment pris en compte dans le régime général des revenus fonciers, et que cette insuffisance est incompatible avec l'émergence d'une reconnaissance véritable de l'activité économique du bailleur privé.

2. Un principe inspiré d'Allemagne

Parmi les pays les plus industrialisés, l'Allemagne est celui qui présente la répartition des statuts d'occupation la plus tournée vers la location, notamment dans le secteur libre : 44 % des habitants contre 21 % en France.

Les facteurs de cette préférence pour la location sont multiples et ne sauraient se réduire à la fiscalité. Mais incontestablement, l'Allemagne connaît une politique favorable à une offre abondante de logements locatifs privés. Celle-ci se fonde notamment sur l'amortissement fiscal, qui se juxtapose à une absence totale de taxation des plus-values au-delà de deux ans de détention.

Les grands principes de l'amortissement des logements locatifs en Allemagne

Deux modes d'amortissement principaux sont pratiqués : le dégressif, pour les logements neufs ; le linéaire, pour les logements anciens.

① Amortissement dégressif

→ Pour les logements neufs construits avant le 01/03/89, amortissement sur 50 ans aux taux de :

- 5 % sur 8 ans
- 2,5 % sur 6 ans
- 1,25 % sur 36 ans

→ Pour les logements construits entre le 01/03/89 et le 01/01/96, un amortissement accéléré sur 40 ans a été introduit à raison de :

- 7 % sur 4 ans
- 5 % sur 6 ans
- 2 % sur 6 ans
- 1,25 % sur 24 ans

→ Dans les nouveaux Länder, un régime transitoire plus favorable s'applique, à raison de :

- 12,5 % sur 4 ans
- 1,4 % sur 35 ans
- 1 % sur la dernière année

② Amortissement linéaire

- sur 50 ans au taux de 2 % pour les immeubles construits après le 31/12/1924
- sur 40 ans au taux de 2,5 % pour les immeubles construits avant le 01/01/1925

Les travaux d'agrandissement ⁽¹⁾ s'amortissent comme les achats de logements anciens sur 50 ans au taux de 2 %. Par dérogation à cette règle générale, la réglementation a prévu un régime spécifique pour les travaux d'agrandissement, en particulier pour l'aménagement des combles, réalisés entre le 02/10/89 et le 01/01/96, sur des logements ne bénéficiant pas de subventions. Ce régime consiste à amortir un montant égal à 20 % des coûts de construction plafonnés à 60.000 DM (soit 12.000 DM/an) sur les 5 premières années. Les coûts excédentaires sont amortis au taux de 2 %.

Des mesures spécifiques ont été prises pour favoriser la réhabilitation lourde dans des quartiers désignés par la législation fédérale comme prioritaires (nouveaux Länder) : un amortissement accéléré des frais de construction et de remise en état à hauteur de 10 % par an sur 10 ans.

Un mode d'amortissement accéléré sur 10 ans est proposé aux investisseurs en échange du conventionnement de leur logement sur 10 ans sous conditions d'occupation sociale et de modération de loyer. Sont exclus du bénéfice de ce régime les logements subventionnés au titre de certaines aides à la pierre.

Taux d'amortissement :

- 10 % sur 5 ans
- 7 % sur 5 ans
- 3,1/3 sur la durée résiduelle soit 40 ans

(1) Les autres travaux sont des charges déductibles du revenu locatif brut pour leur valeur réelle, et les déficits fonciers peuvent être imputés sur le revenu global.

On peut remarquer que le dispositif introduit en France est assez proche de celui mis en place pour la reconstruction de l'Allemagne de l'Est.

3. Un système plus rationnel qu'une réduction d'impôt, motivé par une situation conjoncturelle très difficile

Il est assez remarquable d'observer que le groupe de travail interministériel mis en place par le précédent ministre du logement en 1993 afin d'améliorer la fiscalité ne s'était pas penché sur un régime d'amortissement . Il avait étudié la création d'un abattement annuel de 12.000 F sur les loyers (coût budgétaire = 500 millions de francs) et un relèvement de la déduction forfaitaire de 10 % à 25 % (coût budgétaire = 5,25 milliards de francs). Sur ce second aspect, le ministère du budget et celui du logement ne s'étaient pas accordés sur le taux correspondant aux charges réelles et à un amortissement normal.

Néanmoins, les ministères des finances et du logement ont continué de prospecter les pistes d'une fiscalité plus réelle des revenus fonciers. Votre rapporteur avait eu confirmation de ces recherches lors du débat sur la loi de finances pour 1996.

Enfin, il apparaît que c'est la situation catastrophique du nombre de permis de construire qui a décidé le gouvernement à agir. De ce point de vue, la situation de 1995 a été nettement pire que celle de 1993, année noire de la construction, et que la détérioration de la tendance des autorisations a été la plus grave depuis le début de la crise immobilière en 1990.

Bien qu'il soit encore un peu tôt pour l'affirmer avec certitude, il est probable que l'essoufflement de la réduction d'impôt Quilès-Méhaignerie a été à l'origine d'une certaine désaffection des bailleurs de logements neufs.

Cette incitation, plafonnée dans son montant, est peu favorable aux grosses opérations. Elle s'est surtout traduite par la construction de petits logements, notamment pour étudiants. Ce marché, développé grâce à la montée en charge depuis 1993 de l'allocation de logement sociale, atteint aujourd'hui sa maturité et ne peut plus constituer un palliatif efficace aux difficultés de la construction.

Par ailleurs, la rechute de l'année 1995 indique avec netteté que la réduction d'impôt Quilès-Méhaignerie n'est pas suffisante pour permettre aux bailleurs privés de relayer la baisse de la construction sociale aussi bien en locatif qu'en accession.

Il était donc nécessaire de mettre en place une réforme profonde, plus rationnelle, qui a montré son efficacité en Allemagne.

B. UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE TRÈS FORT

Le nouveau régime est d'un très grand intérêt objectif pour le contribuable, à la fois parce que son effet incitatif est plus puissant que celui du système Quilès-Méhaignerie, mais aussi parce que la hiérarchie des rendements est à nouveau favorable au logement de rapport.

1. Un effet incitatif puissant

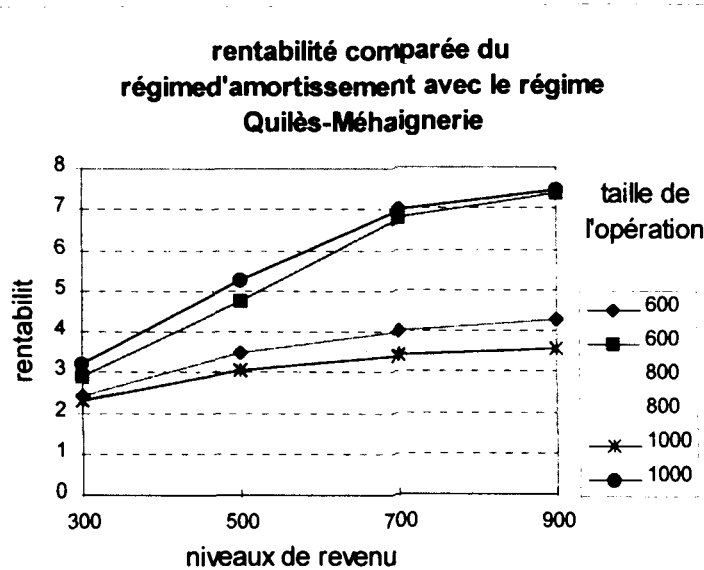
Par rapport au régime général des revenus fonciers, le système Quilès-Méhaignerie permet d'augmenter le rendement des opérations locatives d'un à deux points selon le niveau de revenu et la taille des opérations.

Par rapport au système Quilès-Méhaignerie, le nouveau régime d'amortissement peut permettre d'augmenter le rendement des mêmes opérations de plus de deux points.

Rentabilité comparée d'opération locative en Quilès-Méhaignerie et selon le régime d'amortissement

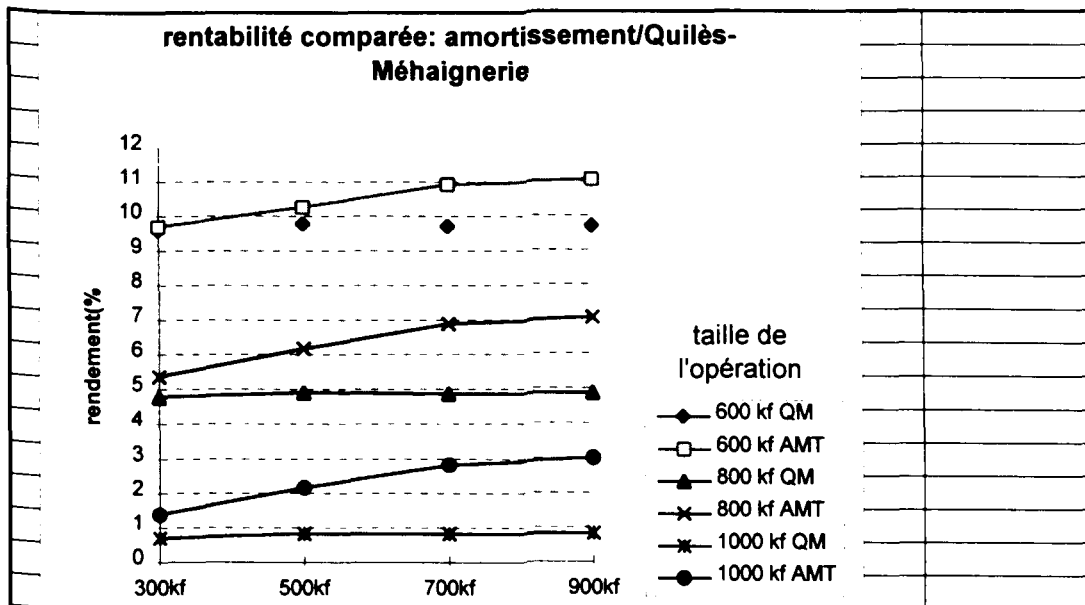
Soit un logement de 65 m² acquis neuf par un couple marié ayant deux enfants à charge, non titulaires d'autres revenus fonciers. Le couple finance son acquisition à l'aide d'un emprunt représentant 80 % de l'opération, d'un taux d'intérêt de 8 %. Le rendement brut procuré par le loyer est de 6 %. On fait l'hypothèse que le couple revend son bien au bout de 10 ans.

En fonction de la taille de l'opération et du niveau de revenu du couple, le taux de rentabilité interne obtenu varie selon le graphique suivant :



Source : OFI

Si l'on suppose que le taux de rendement brut du loyer n'est pas constant, mais que le loyer initial est de 70 F/m²/mois et qu'il augmente de 2 %/an (soit l'objectif d'inflation à moyen terme de la Banque de France), on obtient les résultats suivants :

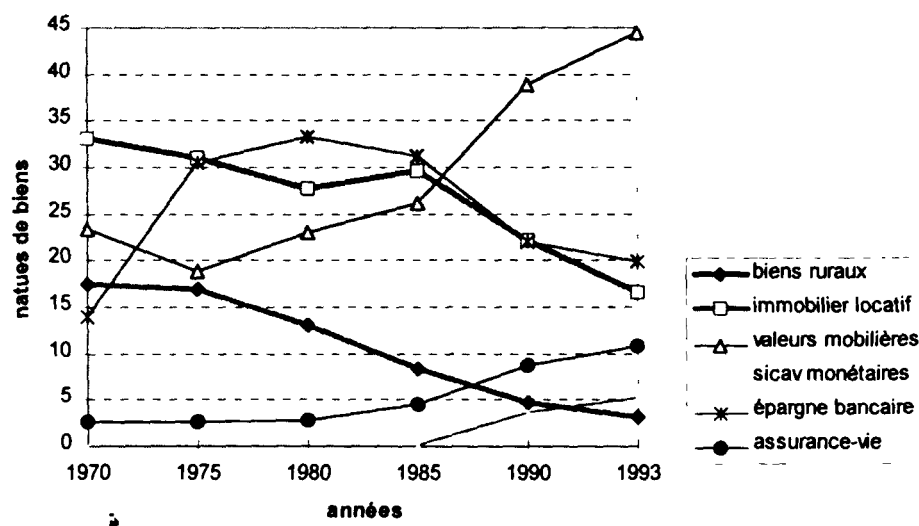


Source : Modèle OFICRIL
OFI - Commission des finances du Sénat

Cet effet incitatif sera renforcé par la situation relative des rendements des différents produits d'épargne, désormais favorable au logement de rapport.

Les deux effets combinés permettront peut-être de ralentir la désaffection des épargnants pour le logement.

**structure du patrimoine de rapport des ménages
(%-source:INSEE)**



3. Un coût budgétaire relativement élevé mais progressif, pour un impact difficile à mesurer

D'après les renseignements obtenus par votre rapporteur, le coût de la mesure sera nul en 1997, du fait de la compensation opérée par le retrait d'autres avantages.

1997	
Coût de l'amortissement	- 470 millions de francs
Relèvement du plafond d'imputation des déficits fonciers	- 50 millions de francs
Réduction de la déduction forfaitaire	+ 20 millions de francs
Non cumul avec le régime Quilès-Méhaignerie	+ 500 millions de francs
Total	0

Par la suite, le coût budgétaire s'élèverait à 400 millions de francs en 1998, 1,7 milliard de francs en 1999 puis croîtrait jusqu'à 2,6 milliards de francs en l'an 2.000, avant de décliner dans l'hypothèse où le régime ne serait pas maintenu.

D'après le modèle OFICRIL élaboré pour le Sénat par l'Observatoire foncier et immobilier, le coût budgétaire actualisé d'une opération dans le cadre de ce régime peut se comparer avec le régime Quilès-Méhaignerie selon le tableau suivant (en francs) :

Taille de l'Opération		Niveau de revenu			
		300 KF	500 KF	700 KF	900 KF
600 KF	QM	56.101	68.990	74.218	76.832
	AMT	55.455	77.636	99.818	116.795
800 KF	QM	58.255	72.006	78.096	81.141
	AMT	70.087	105.921	136.185	142.580
1.000 KF	QM	64.122	80.220	88.656	92.874
	AMT	84.231	132.195	168.944	178.335

Source : modèle OFICRIL

Si l'on considère une opération de 340.000 francs, taille proche de la moyenne des opérations constatées dans le régime Quilès-Méhaignerie, effectuée par un ménage de 4 personnes disposant d'un revenu annuel de 700.000 francs, on constate que le coût budgétaire total est supérieur de 24 % dans le nouveau régime.

Comme à l'accoutumée, ces estimations de coût budgétaire ne tiennent pas compte de l'impact de la mesure sur la construction. L'état des connaissances ne permet malheureusement pas de mesurer cet impact. Il en est ainsi de toutes les mesures fiscales.

Cependant, le ministère du logement escompte 40.000 constructions supplémentaires.

Si cette hypothèse optimiste devait se réaliser, le coût budgétaire final serait largement amoindri.

C. LE PROBLEME DU TRAITEMENT RELATIF DU LOGEMENT ANCIEN

Lorsqu'une puissante mesure d'incitation est prise en faveur du logement neuf, le problème de sa rétroaction sur le marché du logement ancien se pose nécessairement. Cette question a été soulevée lors de l'instauration du "prêt à taux zéro" et il a fallu au bout de trois mois se rendre à la nécessité d'une extension plus réaliste à l'ancien.

Dans le même ordre d'idée, votre rapporteur souhaite faire quelques propositions.

1. Une différence de rendement accrue ne pouvant qu'entraîner une rupture entre les marchés

La puissance du levier constitué en faveur du logement neuf, vers lequel les acquéreurs se tournent déjà naturellement, réduit considérablement la portée des différentes incitations à l'achat de logements locatifs anciens qui ont pu être prises ces dernières années. Augmentation de la déduction forfaitaire (de 8 % à 13 %), imputation des déficits fonciers sur le revenu global à hauteur de 70.000 F, baisse des droits de mutation à titre onéreux (35 % des parts régionale et départementale), exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit, exonération de deux ans des revenus fonciers pour mise en location de logements vacants ; toutes ces mesures réunies sont loin d'égaliser l'effet incitatif du nouvel amortissement.

Bien que votre rapporteur salue cette mesure en elle-même, il ne peut que redouter deux effets secondaires qui ne manqueront pas de se produire.

Le premier effet se produira directement sur le marché de l'ancien. Il sera davantage délaissé, si faire se peut, par les investisseurs personnes physiques, qui pourront bénéficier de rendements très supérieurs dans le neuf.

Le second effet sera indirect : les immeubles acquis grâce au régime de l'amortissement subiront une décote massive, à due concurrence de la perte de l'avantage fiscal lors de leur transmission. En effet, l'avantage fiscal n'étant pas transmissible, sa perte ne pourra que s'imputer sur les prix de revente. Comme par ailleurs, la demande pour les biens locatifs neufs sera stimulée par l'avantage, leurs prix seront probablement surévalués par rapport

à ce qu'ils auraient été en l'absence d'avantage. Une différence accrue de prix entre le neuf et l'ancien apparaîtra donc.

Ces effets secondaires ne doivent pas être négligés, car ils introduisent une solution de continuité artificielle sur le marché du logement. On sait pourtant que la cession des biens anciens est l'aliment naturel de la construction. Or, les propriétaires de logements existants vont être encouragés à les céder pour acquérir du neuf. **Un risque de déprime sur le marché de l'ancien pourrait s'accompagner d'une surchauffe sur le marché du neuf.**

Votre rapporteur tient à souligner en particulier que les efforts de résorption de la vacance de logements risquent de perdre tout effet. En aucun cas la remise en location d'un logement vacant n'aura la même rentabilité qu'une opération locative neuve.

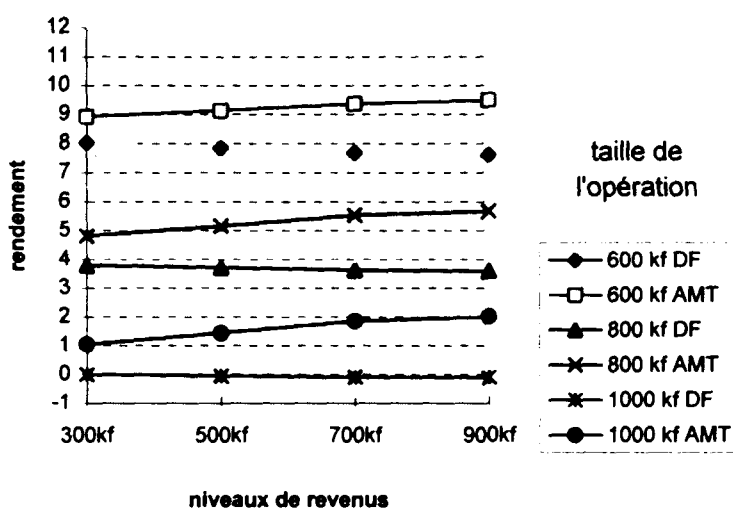
2. Explorer les voies d'une extension à l'ancien

Quelles que soient les qualités intrinsèques du nouveau système, il apparaît nécessaire de prendre des mesures d'accompagnement destinées à éviter une rupture au sein du marché du logement.

La première possibilité est une adaptation, mutatis mutandis, du nouveau système au marché de l'ancien. Votre rapporteur rappelle qu'en Allemagne, l'amortissement se pratique aussi pour les immeubles anciens (voir encadré), même si, compte tenu de leur âge, on pourrait considérer qu'ils sont déjà amortis d'un point de vue strictement économique. Ce régime d'amortissement est moins favorable que pour le neuf. Il reste attractif en cas de travaux.

Si l'on adaptait au logement locatif ancien le nouveau régime d'amortissement dans toutes ses composantes, à l'exception du taux d'amortissement accéléré des quatre premières années, qui serait non pas de 10 % mais de 5 %, on obtiendrait une amélioration de la rentabilité des opérations locatives qui serait à peu près la même que celle constatée entre le nouveau régime d'amortissement et le régime Quilès-Méhaignerie.

rentabilité comparée: amortissement de 5%/
régime des revenus fonciers



Source : modèle OFICRIL

Bien évidemment, le coût budgétaire d'une telle extension serait considérable, c'est pourquoi elle ne pourrait être envisagée que pour les acquisitions nouvelles de logements. A cet égard, le risque de voir se multiplier des transactions n'ayant pour but qu'un changement de régime fiscal (type allers-retours) paraît faible, compte tenu du coût de ces transactions, notamment en droits de mutation. Mais à supposer qu'il s'en produise, cela ne pourrait pas nuire aux finances des départements et des régions, ni à celles de l'Etat qui voit gonfler dangereusement la facture de la compensation de la réduction transitoire des droits de mutation à titre onéreux.

La deuxième possibilité consisterait en une amélioration de ce que prévoit le nouveau régime en matière de travaux. Le régime d'amortissement n'est pas totalement fermé à l'ancien, mais l'acquisition doit alors s'accompagner de travaux d'une telle ampleur qu'ils sont assimilables à une construction nouvelle (réhabilitation faisant entrer le logement dans le régime de la TVA ou transformation de locaux en habitations). On pourrait proposer par exemple d'étendre le régime aux acquisitions se faisant avec une quotité de travaux minimale, qui pourrait être de 30 % du total de l'investissement (soit 43 % du prix d'achat du bien avant travaux).

Enfin, la troisième possibilité pourrait consister à créer une incitation à la résorption de la vacance. Bien souvent, les propriétaires de logements vacants ne les mettent pas en location faute de moyens pour les réhabiliter. On pourrait suggérer que, pour les logements vacants depuis plus d'un an au 1er janvier 1996, les propriétaires de ces logements, ou leurs acquéreurs, puissent bénéficier du régime de l'amortissement. Celui-ci serait

calculé sur la valeur du bien à laquelle s'ajouterait le coût des travaux, ou bien sur une fois et demi le coût des travaux, si l'on ne retient pas la valeur initiale du bien. Cette mesure serait exclusive de l'exonération des revenus fonciers actuellement en vigueur. Elle encouragerait les propriétaires de biens vacants, soit à les mettre en location, soit à les vendre en créant un courant de demande pour ce type de biens aujourd'hui à l'abandon.

Votre commission a marqué une préférence pour la deuxième solution, qui ménage une certaine continuité sur le marché du logement, tout en conservant un impact économique fort à la mesure. En effet, cette solution a surtout un intérêt pour les logements qui, une fois acquis, feront l'objet d'investissements de capacité (agrandissement, reconstruction) qui pourront bénéficier de l'amortissement.

Par ailleurs, votre commission vous propose d'adopter un amendement précisant le fait générateur du droit pour les transformations de nouveaux logements.

Enfin, votre commission vous propose d'autoriser la donation des biens en cours d'avantage fiscal. Le donataire pourra alors bénéficier du régime, à condition d'en respecter les obligations.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter le présent article ainsi amendé.

Article 16 quater (nouveau)

**Majoration d'un point des coefficients
d'amortissement dégressif**

Commentaire : introduit par le gouvernement lors du débat devant l'Assemblée nationale, le présent article retrace une des mesures importantes du plan de soutien à l'activité arrêté par le gouvernement le 30 janvier dernier. Afin de relancer l'investissement des entreprises, il propose de majorer d'un point, de façon temporaire, les divers coefficients utilisés pour calculer les annuités d'amortissement dans le cadre du régime dégressif.

I. LE REGIME ACTUEL DE L'AMORTISSEMENT DEGRESSIF

En général, la constatation de la dépréciation des biens inscrits à l'actif d'une entreprise s'effectue par application du régime de l'amortissement linéaire.

Toutefois, et pour certains types de biens, l'article 39 A du code général des impôts autorise l'entreprise à recourir au régime de l'amortissement dégressif.

Celui-ci permet de comptabiliser une part plus importante de la dépréciation du bien au cours des premières années, la régularisation s'effectuant alors sur les annuités de fin de période.

• **Aux termes de l'article 39 A du code général des impôts, ce régime est ouvert aux "entreprises industrielles". Toutefois, en pratique, il peut être utilisé par toute entreprise soumise à un régime réel d'imposition, quelle que soit la nature de son activité.**

Il s'agit en outre d'un régime facultatif et l'entreprise décide de l'appliquer au cas par cas. En revanche, pour un bien donné, le choix est définitif et l'entreprise ne peut donc changer son régime d'amortissement en cours de période.

• **Le régime dégressif est toutefois réservé aux biens neufs d'équipement, dont la durée normale d'utilisation est supérieure à trois ans.**

Les différentes catégories de biens susceptibles d'être soumis à ce régime sont fixées à l'article 22 de l'annexe II du code général des impôts. Il s'agit :

- des matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication, transformation ou transport ;

- du matériel de manutention,

- des installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainissement de l'atmosphère, et des installations productrices de vapeur, chaleur ou énergie,

- des installations de sécurité ou à caractère médico-social,

- des machines de bureau, autres que les machines à écrire,

- des matériels et outillages utilisés à des opérations de recherche scientifique ou technique,

- des installations de magasinage et de stockage,

- des immeubles et matériels des entreprises hôtelières,

- des bâtiments industriels dont la durée normale d'utilisation n'excède pas quinze ans.

• Dans le cadre de ce régime, le taux d'amortissement applicable au bien est égal au produit du taux de l'amortissement linéaire correspondant par un coefficient, lui-même fixé par l'article 24 de l'annexe II du code général des impôts.

Le coefficient est d'ailleurs différent selon la durée normale d'utilisation du bien. Ainsi, il représente actuellement :

. 1,5 si la durée normale d'utilisation du bien est de trois à quatre ans ;

. 2 si la durée normale d'utilisation du bien est de cinq à six ans ;

. 2,5 si la durée d'utilisation du bien est supérieure à six ans.

Exemple

Pour un bien dont la durée normale d'utilisation est de cinq ans, le taux de l'amortissement linéaire est de 20 %.

Le coefficient applicable pour passer au régime dégressif est de 2.

Le taux applicable en régime dégressif est donc de 40 %, soit 20 % X 2.

Sur ces bases, l'annuité d'amortissement se calcule en appliquant le taux du régime dégressif à la valeur comptable résiduelle du bien.

Lorsqu'à la fin d'un exercice, l'annuité ainsi calculée s'avère inférieure au rapport existant entre la valeur résiduelle du bien et le nombre d'années d'utilisation restant à courir, l'entreprise peut alors retenir ce dernier montant.

Exemple

L'entreprise acquiert, le 1er janvier, et pour une valeur de 1.000, un bien amortissable sur sept ans (soit un taux linéaire de 14,29 %. Le taux dégressif est donc de 35,72 %, soit 14,29 % x 2,5.

Années	Amortissement linéaire		Amortissement dégressif		Différence entre l'annuité dégressive et l'annuité linéaire
	Valeur nette comptable en début d'exercice	Annuité	Valeur nette comptable en début d'exercice	Annuité	
1	1.000	142,9	1.000	357,2	+ 214,3
2	857,1	142,9	642,8	229,6	+ 86,7
3	714,2	142,9	413,2	147,5	+ 4,6
4	571,3	142,9	265,7	94,9	- 4,8
5	428,4	142,9	170,8	61,0	- 81,9
6	285,5	142,9	109,8	54,9	- 88
7	142,6	142,6	54,9	54,9	- 87,7
Total		1.000		1.000	0

En début d'année 6, la valeur résiduelle du bien est de 109,8.

L'application du taux de 35,72 % conduirait à comptabiliser une annuité, au titre de l'année 6, de 39,22 -soit un montant inférieur au chiffre de 54,9 qui correspond au rapport entre la valeur résiduelle (109,8) et le nombre d'années restant à courir (2).

L'entreprise peut donc comptabiliser 54,9 au titre des annuités d'amortissement des années 6 et 7.

II - UN RELEVEMENT TEMPORAIRE DES COEFFICIENTS DE CALCUL DU TAUX D'AMORTISSEMENT DEGRESSIF

Le présent article propose de majorer d'un point, et donc de porter respectivement à 2,5, 3 et 3,5 les coefficients utilisés pour calculer le taux d'amortissement dégressif **des biens d'équipement acquis ou fabriqués entre le 1er février 1996 et le 31 janvier 1997.**

Il s'agit alors clairement d'une mesure conjoncturelle, simple dans son principe, et comparable à celle mise en oeuvre en 1977.

Le tableau suivant retrace les conséquences de cette mesure sur les taux d'amortissement dégressif applicables.

Durée d'amortissement (en années)	Taux linéaire en %	Taux dégressif	
		Avant la mesure en %	Après la mesure en %
3	33,33	50,0	83,33
4	25,00	37,5	62,50
5	20,00	40,0	60,00
6	16,37	33,34	50,01
7	14,29	35,72	50,01
8	12,50	31,25	43,75
9	11,11	27,77	38,89
10	10,00	25,0	35,0
11	9,10	22,75	31,85
12	8,33	20,82	29,15

L'application du nouveau coefficient à l'exemple précédent permet d'apprécier l'effet de la mesure sur les comptes de l'entreprise.

Rappel : bien acheté 1.000 le 1er janvier et amortissable sur 7 ans.

Années	Annuités dégressives		Différence
	dans le régime actuel	avec les nouveaux coefficients	
1	357,2	500	+ 142,8
2	229,6	250	+ 20,4
3	147,5	125	- 22,5
4	94,9	62,5	- 32,4
5	61,0	31,25	- 29,75
6	54,9	15,63	- 39,27
7	54,9	15,62	- 39,28
Total	1.000	1.000	0

Le dispositif alimente donc un effet de trésorerie au bénéfice des entreprises en leur permettant de constater plus rapidement un amortissement qui, en tout état de cause, aurait été réalisé.

L'effet en terme de recettes fiscales est évidemment symétrique. La perte de ressources immédiate est évaluée à 3 milliards de francs pour chacune des années 1997 et 1998. Mais, la compensation intervient les années suivantes. De ce fait, compte tenu du "prix du temps", le coût net du dispositif sur l'ensemble de la période est évalué à 1 milliard de francs.

Sur le fond, l'objectif de cette mesure est d'inciter les entreprises à engager rapidement leurs projets d'investissements. En effet, si les enquêtes de conjoncture confirment que les perspectives d'investissement restent élevées, les programmes effectivement réalisés s'avèrent nettement inférieurs aux intentions.

L'année 1995 illustre d'ailleurs ce décalage : l'investissement industriel n'a progressé que de 4,5 % en volume, soit trois fois moins que les perspectives affichées en début d'année. Or, dans le contexte actuel,

l'attentisme ne facilite pas la reprise de l'activité attendue pour le second semestre.

Les dispositions du présent article ont donc pour objectif de créer un choc psychologique et incitent les entreprises à investir dès maintenant. De fait, elles devraient susciter un effet d'appel tout à fait positif pour consolider la reprise économique.

En revanche, et compte tenu de l'expérience du passé, il est probable que l'effet additionnel sur le volume de l'investissement en moyenne période restera assez faible.

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

Article 16 quinquies (nouveau)

**Allongement de la durée d'imputation
des déficits fonciers sur le revenu global**

Commentaire : Le présent article porte de cinq à dix le nombre d'années sur lesquelles un déficit foncier peut être reporté, aussi bien pour les propriétés urbaines que pour les propriétés rurales.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le droit actuellement en vigueur figure à l'article 156 du code général des impôts (I-3°).

La loi de finances rectificative du printemps 1993 a rétabli, à compter du 1er janvier 1993 l'imputation du déficit foncier sur le revenu global, interdite depuis la loi de finances initiale pour 1977. Ce rétablissement n'était que partiel, puisque le régime antérieur à 1977 permettait une imputation sans limitation, alors que le collectif de 1993 avait fixé un plafond de 50.000 F, porté à 70.000 F par la loi de finances pour 1995 (article 63).

Outre le relèvement du plafond, la loi de finances pour 1995 avait homogénéisé le délai de report des déficits fonciers, en alignant celui des propriétés rurales (alors de 9 ans) sur celui des propriétés urbaines (5 ans).

***A. LE TRAITEMENT DU DEFICIT FONCIER DES PROPRIETES
URBAINES***

1. Champ d'application

Le régime des déficits fonciers est d'un champ d'application très vaste puisqu'il porte sur n'importe quel type de bien foncier. Il n'est donc pas réservé au logement, mais s'applique également aux bureaux, locaux d'activités, commerces et terrains.

Les personnes physiques, seules concernées par ce régime, sont essentiellement détentrices de logements et assez peu de locaux professionnels. Ainsi, sur 126 milliards de francs de revenus fonciers déclarés en 1994, 102 milliards de francs étaient des revenus d'habitations.

Il convient de préciser que le régime fiscal du déficit foncier s'applique également aux revenus produits par les sociétés immobilières non soumises à l'impôt sur leurs revenus : sociétés civiles immobilières et sociétés civiles de placement immobilier. Les revenus de ces titres sont en effet imposables entre les mains de leurs détenteurs personnes physiques dans la catégorie des revenus fonciers, ces sociétés bénéficiant de la transparence fiscale.

2. Calcul du déficit foncier

Le déficit foncier résulte d'un excédent des charges définies à l'article 31 du code général des impôts sur les revenus fonciers définis à l'article 14.

Les charges se composent des coûts déductibles pour leur valeur réelle et de la déduction forfaitaire, égale à 13 % des revenus fonciers.

Les revenus sont essentiellement des loyers, mais peuvent être constitués d'autres droits, tels que des redevances.

Généralement, un déficit apparaît sur un immeuble du fait de charges importantes, générées par une acquisition ou de gros travaux.

Lorsqu'un propriétaire détient plusieurs immeubles, il doit déduire les déficits afférents aux immeubles déficitaires des excédents afférents aux immeubles excédentaires avant de constater ou non un déficit foncier.

3. Modalités de l'imputation sur le revenu global

L'imputation du déficit foncier sur le revenu global n'est pas totale. Elle comporte trois restrictions :

- l'exclusion des intérêts d'emprunt,
- un plafond,

- une possibilité de report du déficit excédant le plafond, mais exclusivement sur les revenus fonciers.

a) L'exclusion des intérêts d'emprunt

Les intérêts d'emprunt afférents à l'acquisition ou aux réparations sont considérés comme des charges déductibles du revenu foncier.

Pour le calcul du déficit foncier imputable sur le revenu global, on déduit par priorité les charges d'emprunt. **Si ces charges excèdent les revenus fonciers, à savoir les loyers, elles ne sont pas déductibles du revenu global, mais peuvent être reportées sur les revenus fonciers des cinq années ultérieures.**

Seul l'excédent d'intérêts d'emprunt sur les revenus n'est pas imputable sur le revenu global. Mais l'imputation par priorité de ces intérêts sur le revenu foncier permet éventuellement, par l'adjonction des autres charges, de générer un déficit foncier imputable. **Par conséquent, les intérêts d'emprunt contribuent à la formation d'un déficit imputable.**

b) Le plafonnement

Il faut ici distinguer trois cas : celui des nus-proprétaires ; les déficits résultant de restaurations complètes d'immeubles bâtis (loi "Malraux") ou de la détention de monuments historiques ; et enfin le droit commun.

⇒ Les déficits fonciers subis par les nu-proprétaires (qui n'ont pas l'usufruit de leur bien) sont imputables sur le revenu global sans limitation dès lors que deux conditions sont réunies :

- le démembrement de propriété résulte d'une succession, ou d'une donation entre parents jusqu'au 4e degré

- le déficit résulte de charges de grosses réparations mentionnées à l'article 31 du code général des impôts et définies par l'article 605 du code civil.

⇒ Les déficits fonciers résultant d'une restauration complète d'immeuble bâti ¹, exécutée dans un secteur sauvegardé ou une zone de

¹ *Articles L 313-1 à L 313-15 du code de l'urbanisme*

protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ; ou subis par les propriétaires d'immeubles classés monuments historiques sont imputables sur le revenu global sans limitation.

Pour les restaurations, le propriétaire doit respecter une obligation de durée de six ans de location de son immeuble.

⇒ Dans tous les autres cas, le déficit foncier s'impute dans la limite d'un plafond de 70.000 F.

On commence par exclure les intérêts d'emprunt. A ce stade, le déficit déductible est au plus égal à zéro.

On déduit ensuite les autres charges déductibles pour leur valeur réelle, et l'on applique la déduction forfaitaire (13 % des loyers).

S'il y a excès de charges sur les revenus, ce déficit est imputable sur le revenu global de l'année dans la limite de 70.000 F.

c) Les modalités du report

Si le déficit est supérieur à 70.000 F, la fraction du déficit au-delà de cette somme est reportable sur le seul revenu foncier des cinq années postérieures. **Ce déficit supplémentaire doit donc être traité les années suivantes comme les intérêts d'emprunt.**

Ce plafonnement se combine selon la même logique avec les déficits imputables sans limitation, pour les propriétaires qui possèdent plusieurs types d'immeubles.

On fait dans un premier temps le calcul du déficit foncier de droit commun, et on l'impute sur le revenu global, dans la limite de 70.000 F. On y ajoute dans un second temps, le déficit foncier qui s'impute sans limitation.

Il faut enfin rappeler que le bailleur qui impute un déficit foncier sur le revenu global au titre d'un ou plusieurs immeubles ayant généré ce déficit, est réputé s'engager à les donner en location pour les trois années qui suivent, sous peine de rappel de l'avantage fiscal.

B. L'ALIGNEMENT TRANSITOIRE DU REGIME DU REPORT DU DEFICIT DES PROPRIETES URBAINES SUR L'ANCIEN REGIME DES PROPRIETES RURALES

Avant la loi de finances pour 1995, la fiscalité des propriétés rurales, soumises au statut de fermage, était plus favorable : elle permettait le report des déficits fonciers non imputables sur le revenu foncier des neuf années qui suivaient.

La loi de finances pour 1995 avait aligné le régime des propriétés rurales sur celui des propriétés urbaines, soit un report de cinq ans.

Cette mesure était justifiée par l'intérêt relativement faible que revêtait un report de neuf ans, dès lors que le plafond d'imputation sur le revenu global était relevé de 50.000 à 70.000 F.

Mais paradoxalement, l'administration fiscale a décidé d'appliquer un régime transitoire strictement inverse de celui voté en loi de finances. Par une instruction du 8 mars 1995, la direction générale des impôts décidait d'autoriser un report de neuf ans pour les déficits tant urbains que ruraux pour les années 1993 et 1994. Cette mesure de tempérament était justifiée par une grande difficulté à faire le départ dans les revenus des propriétaires entre les deux types de déficit, dès lors que depuis 1993, ils pouvaient être imputés en bloc sur le revenu global.

En principe, le report était ramené à cinq ans pour les déficits constatés en 1995, conformément à la loi.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tranche la difficulté apparue avec le rétablissement de l'imputation du déficit foncier sur le revenu global : il homogénéise le délai de report entre les propriétés urbaines et rurales à un niveau plus favorable que celui qui prévalait pour les propriétés rurales avant 1995, soit 10 ans.

Pour les contribuables, cette mesure n'aura pas un intérêt financier considérable, car seulement 8 % des contribuables qui déclarent un déficit foncier excèdent les 70.000 F. Cependant, cette poignée de contribuables déclare à elle seule 55 % de la masse des déficits fonciers¹.

<i>Déficit constaté en</i>	<i>Fraction imputable sur le revenu global</i>	<i>Immeubles ruraux</i>		<i>Immeubles urbains</i>	
		<i>Délai de report</i>	<i>Année limite</i>	<i>Délai de report</i>	<i>Année limite</i>
1985	0	9 ans	1994	5 ans	1990
1986	0	9 ans	1995	5 ans	1991
1987	0	9 ans	1996	5 ans	1992
1988	0	9 ans	1997	5 ans	1993
1989	0	9 ans	1998	5 ans	1994
1990	0	9 ans	1999	5 ans	1995
1991	0	10 ans	2001	10 ans	2001
1992	0	10 ans	2002	10 ans	2002
1993	50.000 F	10 ans	2003	10 ans	2003
1994	50.000 F	10 ans	2004	10 ans	2004
1995	70.000 F	10 ans	2005	10 ans	2005

Ce dispositif aura donc un intérêt essentiellement administratif, ce qui est loin d'être négligeable dès lors que le coût pour les finances publiques sera mineur.

On peut observer qu'il s'applique au déficit encore reportable après le 31 décembre 1995, c'est-à-dire aux déficits constatés depuis 1991. De la sorte, jamais le délai de cinq ans ne s'appliquera pour les propriétés rurales et, concrètement, tous les déficits fonciers imputables sur le revenu global à partir de l'imposition des revenus de 1993 bénéficieront de la mesure.

Enfin, il convient de remarquer que ce nouveau délai s'applique au régime de droit commun des propriétés urbaines ou rurales, mais aussi aux régimes particuliers : nus-propriétaires, loi Malraux, monuments historiques, et immeubles neufs bénéficiant de l'amortissement et d'un plafond dérogatoire de 100.000 F.

Décision de la commission: votre commission vous demande d'adopter le présent article sans modification

¹ Source SLF - Année 1994

Article 16 sexies (nouveau)

**Aménagement de la réduction d'impôt
en faveur du logement locatif neuf outre-mer**

Commentaire : Inséré sur amendement du gouvernement, le présent article prolonge en le modifiant le régime de réduction d'impôt pour investissement en logements locatifs neufs dans les départements et territoires d'outre-mer.

I - LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 199 undecies du code général des impôts institue un régime de réduction d'impôt en faveur des investissements outre-mer, notamment le logement neuf. Au sein de ce dernier régime, il existe un sous-régime applicable spécifiquement au logement locatif et à celui que le contribuable affecte à sa résidence principale.

La réduction d'impôt s'applique aux acquisitions et constructions de logements neufs, ainsi qu'aux souscriptions de parts ou actions de sociétés qui procèdent à de telles opérations en vue de louer les logements.

Elle s'applique pendant cinq ans. Elle est égale, chaque année à 50 % de 20 % de la valeur de l'investissement de 1993 à 1996. Elle est ainsi très supérieure à celle qui s'applique aux logements non locatifs¹, qui est de 25 % de 20 % de la valeur de l'investissement chaque année, et dont la durée court de 1990 à 2005.

II - LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prolonge, en le modifiant, ce régime.

La prolongation va de 1996 à 2001 (inclus) pour les investissements réalisés à compter du 1er juillet 1996 (les investissements effectués avant restent sous le régime antérieur).

¹ A l'exception des logements affectés à la résidence principale du contribuable.

Le champ d'application reste partiellement identique : l'acquisition ou la construction de logements locatifs neufs, ou la souscription de parts de sociétés civiles de placements immobiliers ou de parts ou actions de sociétés immobilières spécialisées dans l'habitation (sociétés immobilières d'investissement ou sociétés civiles immobilières).

La condition d'utilisation du logement est légèrement modifiée : la durée de location est portée de cinq à six ans (l'engagement de location doit toujours avoir lieu sous six mois). **Il faut observer sur ce point que l'article ne fait pas concorder cette durée avec celle de l'obligation de détention de parts ou actions de sociétés immobilières. Votre rapporteur vous propose un amendement en ce sens.**

L'affectation à la résidence principale du contribuable est supprimée de façon à orienter le flux d'investissement vers le logement locatif.

Une condition supplémentaire est imposée : un plafonnement du loyer et des ressources du locataire, pour que les logements considérés correspondent au parc intermédiaire. Cet aspect du dispositif est cohérent avec la réforme du prêt locatif intermédiaire en métropole : il convient de mettre l'accent sur ce créneau, dont les besoins sont aujourd'hui largement insatisfaits.

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

Article 16 septies (nouveau)

**Réduction d'impôt sur le revenu
à raison des intérêts versés au titre de certains prêts**

Commentaire : le présent article vise à instituer une réduction d'impôt sur le revenu égale au quart des intérêts versés en 1996 et 1997 au titre des prêts à la consommation souscrits entre le 1er janvier et le 31 décembre 1996.

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES :

A. LE PREMIER ARBITRAGE : CONSOMMATION-EPARGNE

A partir de leur revenu disponible brut, les ménages peuvent soit consommer, soit épargner.

a) Une hausse tendancielle du taux d'épargne

Le phénomène marquant dans ce domaine réside dans l'élévation du taux d'épargne des ménages depuis la fin des années 1980. De 10,8 % en 1987, celui-ci est passé à environ 14 % en 1995.

Les raisons de cette tendance ne sont pas totalement identifiées. Cependant, il est clair qu'un sentiment général de précarité y contribue fortement et que doit, par ailleurs, jouer un désir de rééquilibrage financier pour les ménages qui se sont endettés en période de taux d'intérêt élevés.

Quoi qu'il en soit, le niveau du taux d'épargne des ménages est anormalement élevé au regard de ses déterminants habituels qui sont :

- le niveau de l'inflation
- l'évolution du revenu des ménages
- l'évolution des taux d'intérêt

Dans la situation conjoncturelle présente, caractérisée par un arrêt de la régression du chômage, il n'y a guère que l'inflexion des taux d'intérêt qui,

du côté des déterminants de l'épargne, puisse constituer un fait nouveau de nature à infléchir le taux d'épargne. Sa contribution pourrait être double : abaisser le coût du renoncement à l'épargne, stimuler la consommation à crédit.

Sans qu'il soit possible, faute de recul, de se prononcer à ce stade sur les conséquences du récent repli des taux d'intérêt, il y a lieu d'observer que, **jusqu'à présent, la baisse des taux n'a pas stoppé la tendance à la hausse du taux d'épargne.**

Celle-ci paraît de fait résister aux évolutions ponctuelles concernant l'un ou l'autre de ses déterminants traditionnels et obéir de plus en plus à un climat économique d'ensemble.

b) Une consommation plus volatile :

Malgré la hausse du taux d'épargne des ménages, leur consommation de s'accroître mais sur un rythme ralenti.

Entre 1990 et 1994, le taux de croissance de la consommation des ménages s'est élevé en moyenne annuelle à 3,5 % en valeur. Mais entre 1992 et 1994, la progression annuelle n'a été que de 2,9 %

La consommation des ménages est devenue, en même temps que moins dynamique, beaucoup plus volatile qu'autrefois. Par exemple, si la consommation de produits manufacturés a reculé au quatrième trimestre 1995 à un taux contenu dans une fourchette de -2,3 à -1,7 %, elle devrait se redresser au premier trimestre 1996 et dégager un peu plus d'un point de croissance selon certains prévisionnistes.

Cette volatilité rend très ardu le pilotage de la consommation.

Les chiffres des mois de décembre 1995 et janvier 1996 renforcent ce jugement. La consommation des ménages en produits manufacturés a augmenté de 5,1 % en janvier après une baisse de 0,8 % en décembre. Certains postes importants de la consommation des ménages obéissent traditionnellement à des variations temporelles d'apparence cyclique. Il en va ainsi en particulier des biens durables. Des évolutions récentes on ne peut tirer la conclusion que le cycle a disparu, mais très certainement qu'il est désormais plus "chahuté".

Les indications de politique économique qu'on peut tirer de ces analyses sont les suivantes :

- comme une part importante de la consommation des ménages obéit à une logique cyclique, les mesures prises dans le domaine de la consommation risquent souvent de ne se traduire que par une simple déformation du cycle ;

- étant donné l'accroissement de la volatilité de la consommation et ses effets sur les cycles de consommation, il est improbable que les mesures concernant la consommation atteignent l'objectif qui est le leur ;

- enfin, et surtout, compte tenu des variables qui semblent actuellement l'influencer, il paraît peu probable que le volume de la consommation réagisse à des mesures limitées visant à l'accroître.

En conclusion, il est douteux qu'une mesure ponctuelle accroisse durablement le niveau de la consommation.

Son impact risque de n'être que temporel (effets d'aubaine) et de n'affecter que la structure de la consommation des ménages (effets de substitution).

L'intensité de son impact dépend de la qualité de la mesure mais aussi de la position de la consommation des ménages sur son cycle.

De ce dernier point de vue, il y a lieu de rappeler que, depuis 1993, la consommation des ménages en biens manufacturés s'est inscrite sur une tendance haussière avec un pic à mi-1995, directement lié aux mesures de soutien à la consommation automobile.

B. LE SECOND ARBITRAGE : AUTOFINANCEMENT - ENDETTEMENT

Pour financer leurs achats, les ménages disposent de ressources propres - leur revenu et leur épargne - ou des facilités de l'accès au crédit.

Pour les achats importants le recours au crédit est général. Mais il s'agit alors de réaliser des **investissements**, immobiliers notamment.

Pour les consommations courantes, il est exceptionnel.

Pour les achats de moyenne importance, ceux qui portent sur les biens durables, de la machine à laver à la voiture, il dépend de deux variables :

- une contrainte financière ;
- les taux d'intérêt créditeurs et débiteurs.

S'agissant de la contrainte financière, elle s'impose aux ménages. Si, globalement, ceux-ci disposent d'une capacité de financement qui leur permet d'autofinancer leur consommation, le recours au crédit à la consommation s'impose pour certains ménages. L'**encours** des crédits à la consommation hors découvert évolue dans une fourchette allant de **230 à 250 milliards de francs**.¹

Il représente ainsi quelque 5,4 % du montant de la consommation des ménages.

Pourquoi ce chiffre modeste ?

Une première explication provient certainement du coût élevé des crédits à la consommation qui a pour conséquence de dissuader les ménages de s'endetter pour consommer. Ils préfèrent alors soit renoncer à consommer, soit autofinancer leur consommation en prélevant sur leur revenu courant ou sur leur épargne. Cette dernière solution se révèle, en particulier, avantageuse par rapport à l'endettement. En désépargnant, les ménages renoncent à un revenu égal au rendement de leurs placements qui est devenu très inférieur au coût des crédits à la consommation. Un écart minimal de 6 points peut être cité.

Par conséquent, pour tous les ménages qui le peuvent, un arbitrage financier primaire consiste à sacrifier leur épargne plutôt qu'à accroître leur endettement.

Compte tenu du haut niveau de l'épargne des ménages, des ressources substantielles sont disponibles pour consommer sans s'endetter.

Il faudrait une modification sensible du rapport entre intérêts débiteurs et créditeurs appliqués aux ménages pour modifier leur comportement.

¹ L'encours des crédits concernés par la mesure est - v. infra -largement inférieur à ce chiffre.

Comme le recours à l'endettement n'apparaît guère avantageux, il y a tout lieu de penser que ceux qui y recourent le font contraints et forcés.

Les bénéficiaires des crédits à la consommation sont donc, dans le cas général dépourvus d'une épargne suffisante et, selon toute vraisemblance, dotés de revenus modestes, mais suffisants pour s'endetter.

Ils ont probablement des revenus modestes car, sans cela, ils disposeraient d'une épargne. Ils ont peut-être des revenus suffisants pour s'endetter car, sans cela, il encourraient des problèmes de solvabilité. Cette dernière conjecture n'est cependant qu'hypothétique compte tenu de la croissance des cas de surendettement.

Le chiffre de 5,4 % de la consommation des ménages financé par le truchement de prêts à la consommation peut ainsi **apparaître doublement comme le plafond des crédits à la consommation.**

Plafond d'abord, parce que les conditions du crédit à la consommation le rendent peu désirable pour les éventuels bénéficiaires.

Plafond ensuite, parce qu'élargir le nombre des bénéficiaires supposerait de distribuer des crédits coûteux à des ménages peu solvables.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES PERSONNES BENEFICIAIRES

Les bénéficiaires de la mesure sont les contribuables qui ont leur domicile fiscal en France et qui seront imposables à l'impôt sur le revenu à raison des revenus perçus par eux en 1996 et 1977.

Il en résulte plusieurs conséquences.

L'avantage ne concernera que les personnes imposables à l'impôt sur le revenu. Or, il se trouve que les bénéficiaires des crédits à la consommation échappent souvent à cet impôt. Au demeurant, dans les estimations portant sur le coût de la mesure communiquées par les services du ministère, il est conventionnellement admis que **seulement 40 % de la clientèle des crédits commerciaux est imposable à l'impôt sur le revenu.**

Ce chiffre est conventionnel. En effet, il semble que rien ne permet de juger avec précision du nombre des bénéficiaires de crédits à la consommation passibles de l'impôt sur le revenu. En tout cas, tout invite à penser qu'il est faible.

L'avantage concédé l'est aux **contribuables**, c'est à dire au foyer fiscal. Autrement dit, la mesure n'est pas modulée en fonction de considérations familiales.

B. L'AVANTAGE INSTITUE :

Il s'agit d'accorder une réduction d'impôt égale au quart des intérêts versés par les ménages à raison de certains emprunts contractés par eux entre le 1er janvier et le 31 décembre 1996.

La réduction accordée **se déduira de la cotisation d'impôt** sur le revenu due à raison des revenus perçus en 1996 et 1997.

De cela, il résulte que **l'avantage est différé**. L'avantage institué ne trouvera de réalité qu'au moment où les contribuables paieront leurs impôts au titre de leurs revenus de 1996 et 1997, c'est à dire en 1997 et 1998.

L'aspect temporel du dispositif ne peut être jugé comme de nature à en renforcer le caractère incitatif.

Outre que le bénéfice de l'avantage est **disjoint** de l'acte qui le fait naître et très différé dans le temps, il y a lieu d'observer que les ménages qui pourront en bénéficier supporteront en trésorerie le coût de leur endettement pendant une période variable.

La réduction sera égale au quart des intérêts versés en contrepartie des prêts à la consommation ou du coût du financement des contrats de location avec option d'achat et de location -vente pour autant que ces prêts et contrats auront été conclus **entre le 1er janvier et le 31 décembre 1996**.

a) La nature des prêts visés :

Les prêts à la consommation visés par l'article recouvrent les opérations de prêt définies aux articles L 311-1 et suivants du code de la consommation.

Lesdits articles sont issus de **la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978** qui était destinée à créer un véritable **statut du crédit à la consommation**.

Les prêts qu'ils concernent sont définis largement. Il s'agit de toute opération de crédit, ainsi que son cautionnement éventuel, consentie à titre habituel par des personnes physiques ou morales à titre onéreux ou gratuit ainsi qu'un certain nombre d'opérations assimilées : location-vente, location avec option d'achat, ventes ou prestations de services dont le paiement est échelonné, différé ou fractionné.

On relèvera à ce stade une première restriction : **la condition d'habitude** qui exclut les opérations de prêt simplement occasionnelles.

L'article L 311-3 énonce quant à lui une série **d'exclusions du champ des prêts à la consommation**. Elle se compose :

- des prêts, contrats et opérations de crédit passés en la forme authentique ;

- des prêts qui sont consentis pour une durée totale inférieure ou égale à trois mois, ainsi que des prêts dont le montant est supérieur à une somme fixée par décret, soit 140.000 francs ;

- des prêts qui sont destinés à financer les besoins d'une activité professionnelle ainsi que des prêts aux personnes morales de droit public ;

- des opérations de crédit portant sur des immeubles sauf lorsqu'il s'agit d'opérations liées à des dépenses de construction, de réparation, d'amélioration ou d'entretien lorsqu'elles sont inférieures à un certain seuil.

Le renvoi opéré par l'article considéré aux dispositions du code de la consommation ne va pas sans poser de problèmes.

Les dispositions de la loi du 10 janvier 1978 avaient un objectif précis : renforcer la protection du consommateur contre les pratiques de crédit abusives. Ce dessein explique la définition du champ des prêts que la loi de 1978 entendait placer sous surveillance.

Le présent article obéit à une toute autre logique, celle de favoriser la consommation en allégeant les charges qui peuvent résulter des crédits à la consommation. Dans cette perspective, quelques unes des exclusions que suppose implicitement le renvoi au code de la consommation ne paraissent pas justifiées.

Il en va ainsi :

- de celle qui résulte de la condition que le prêteur le soit à titre habituel ;
- de celle qui découle de ce que le contrat de prêt ait été passé en la forme authentique ;
- et de celle qui vient de la condition d'une durée minimale du prêt.

A l'inverse, l'inclusion des prêts consentis pour des dépenses de construction immobilières inférieures à un certain montant a pour effet d'élargir à des **opérations d'investissement** la portée d'une mesure destinée à soutenir **la consommation**.

En revanche, les autres motifs d'exclusion paraissent, sous les réserves examinées plus loin, cohérents avec le dispositif proposé dans la mesure où ils portent sur des opérations dont le montant excéderait celui que suppose généralement un acte de consommation¹ ou qu'ils garantissent un non cumul d'avantages fiscaux à raison d'une seule et même opération (hypothèses où les opérations de crédit sont destinées à financer une activité professionnelle).

La question se pose donc de savoir si le champ d'application de la mesure est entièrement pertinent.

b) Les caractéristiques des prêts visés :

Les prêts à la consommation revêtent, dans la pratique, des formes diverses et concernent des montants variables. Le texte propose des solutions qui amènent à réserver l'avantage fiscal institué à certaines opérations.

● **S'agissant du montant des prêts**, il faut d'abord observer que le texte du Gouvernement exclut du bénéfice de la mesure les petits crédits d'un montant inférieur à 3.000 francs. La commission des finances de l'Assemblée nationale avait souhaité porter le montant de ce plancher à 10.000 francs, puis à 5.000 francs.²

¹ Encore que -voir infra- la possibilité de bénéficier de la réduction d'impôt à raison des intérêts versés au titre de plusieurs prêts, soit de nature à poser, à cet égard, un problème de cohérence.

² Ces sous-amendements qui n'ont finalement pas été retenus auraient vidé le dispositif d'une grande partie de sa substance.

L'édition d'une limite inférieure est destinée à favoriser une bonne administration de la mesure en évitant la multiplication des cas où les réductions d'impôts ne concerneraient que de très faibles montants. **Mais, elle n'est pas entièrement satisfaisante.**

La fixation d'un seuil conduit traditionnellement à traiter différemment des actes proches dans leur nature.

En outre, un certain manque de précision entoure la mesure. Le seuil revient-il à exclure du bénéfice de la mesure les intérêts versés à raison de **tout** crédit d'un montant inférieur à la somme visée ou faut-il pour apprécier la condition de montant, **sommer** l'ensemble des crédits ouverts au contribuable ?

Une application équitable et efficace de la mesure suppose que la seconde branche de l'alternative soit privilégiée. Ce que la mesure entend favoriser c'est en effet l'achat à crédit en général et non chaque achat à crédit. Retenir la première interprétation pourrait avoir pour effet d'exclure du bénéfice de la réduction un emprunteur dépassant le seuil d'endettement mais qui n'aurait contracté aucun prêt supérieur à 3.000 francs.

Ce choix, en outre, contribue à prévenir un effet pervers éventuel qui pourrait se manifester par une hausse des prix unitaires des biens ou services de consommation pour satisfaire la condition de seuil.

Enfin, il faut observer qu'en matière de consommation, de nombreux achats peuvent impliquer des sommes modestes si bien que plus le seuil sera élevé, moins la mesure trouvera à s'appliquer.

Mais il laisse entiers les problèmes d'administration de la mesure.

Dans cette hypothèse, en effet, le contrôle de l'application du dispositif pourra supposer que soit vérifiée la réalité et l'usage de petits crédits, au demeurant éventuellement contractés auprès d'organismes différents. Une clarification s'impose là aussi.

La nomenclature des statistiques monétaires de la Banque de France ignore la rubrique des prêts à la consommation pour retenir la rubrique "Trésorerie des particuliers". Le ministère de l'économie et des finances a reconstitué les données relatives au crédit pour construire le tableau suivant qui serait représentatif des prêts à la consommation.

Prêts a la consommation en 1994

	Durée moyenne en mois	Encours en milliards de F	
		Estimation du total du flux annuel	dont Stés financières (établissements spécialisés)
- Avances et découverts en compte		16	
- Prêts personnels	24,6	100	12,5
- Ouvertures de crédit permanent	18,2	60	52,6
- Financement ventes à tempérament (crédits affectés)	18,9	58	56
- Crédit bail et assimilés	22,7	8	8
Autres crédits		8	
TOTAL		250	130

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

Les informations récapitulées dans ce tableau doivent être maniées avec une certaine prudence car il n'est pas sûr qu'elles recensent de manière exhaustive les prêts à la consommation qui ne transitent pas par des établissements financiers spécialisés.

En tout cas, elles ne représentent pas une image fidèle de l'encours de crédits qui pourrait être concerné par le dispositif -v-infra-.

Il apparaît en particulier que la rubrique la plus importante dans l'ensemble, **les prêts personnels**, ne donnera lieu à réduction d'impôt que sous certaines conditions restrictives dont l'une renvoie à un critère de montant.

Le texte exclut en effet que la réduction d'impôts puisse être accordée à raison des intérêts versés au titre "des prêts personnels pour la fraction qui n'a pas été utilisée... à l'acquisition d'un bien... d'une valeur unitaire au moins égale à 1.000 F". L'Assemblée nationale a porté ce dernier montant à 3.000 F.

Une harmonisation s'imposait. Elle a été entreprise mais reste incomplète, les dépenses des construction financées à partir des prêts personnels restant sans plancher.

Le projet du gouvernement, en revanche, ne plafonne pas l'avantage.

Il a été fait parfois état d'un plafond naturel en ce sens que les prêts visés par le texte ne pouvaient excéder chacun 140.000 francs. Mais comme il est loisible de bénéficier de plusieurs prêts, le montant de la réduction d'impôt telle qu'elle est organisée dans le projet initial du gouvernement n'est théoriquement pas soumise à plafond.¹

Sur ce point, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait souhaité introduire une modification en prévoyant que la réduction d'impôt serait plafonnée à 2.500 francs par an.

Ce plafond supposait une charge d'intérêts, à raison des prêts contractés, égale à 10.000 francs (2.500 F x 4), l'an. Le coût moyen des prêts à la consommation pouvant être de l'ordre de 12 %, le plafonnement institué limitait à environ 85.000 francs le montant total des emprunts susceptibles de donner lieu à réduction.

L'opportunité de ce plafonnement dépend d'appréciations diverses par nature.

Du point de vue de l'efficacité de la mesure en termes de relance de la consommation, le plafonnement revient à limiter l'abaissement du coût du crédit visé par le dispositif pour tous les crédits supérieurs à 85.000 francs. Le plafonnement limite donc l'impact de la mesure.

Au regard du coût pour les finances publiques de la réduction fiscale instituée, les effets du plafonnement sont incertains.

Si l'on pense que la mesure proposée sera suffisamment incitative, elle devrait se traduire par un supplément net de recettes fiscales. Dans cette hypothèse, le plafonnement institué serait contre-productif fiscalement.

Mais il faudrait pour cela dans la meilleure hypothèse, que le dispositif institué suscite un accroissement de 15 % de la consommation effectuée sous condition d'endettement.

Au contraire, si l'on estime que le dispositif n'augmentera pas substantiellement le niveau de la consommation, alors la mesure est coûteuse pour les finances publiques et la limitation de son champ réduit la dépense fiscale.

¹ *Il existe donc un biais dans le dispositif institué par l'amendement du Gouvernement : un contribuable qui emprunte plus de 140.000 francs en une opération ne bénéficie pas de la mesure tandis que, si, ayant contracté plusieurs emprunts inférieurs, chacun à la limite de 140.000 francs, son endettement dépasse cette limite, il peut bénéficier de la réduction.*

Enfin, au regard de l'endettement des ménages, qui, si la mesure était efficace, serait aggravé par le dispositif, limiter la réduction d'impôt à 2.500 francs peut être considéré comme une mesure de prudence. Dans cette hypothèse, la charge d'intérêts supportée par le ménage endetté et qui vient en sus du remboursement du principal s'élèverait au plus à 625 francs par mois, somme à elle seule non négligeable.

② **S'agissant des formes des prêts à la consommation**, le tableau ci-dessus recense les différentes sortes de prêts à la consommation. Deux catégories distinctes apparaissent : les prêts affectés à un objet particulier, ceux qui ne le sont pas.

Le projet du gouvernement entend favoriser la consommation en allégeant les coûts de son financement, ce qui suppose qu'il soit possible de contrôler l'usage du prêt.

Dans cette perspective, le texte exclut du bénéfice de la mesure les prêts dont l'affectation ne peut être contrôlée. Dans cette logique, il eût été envisageable d'exclure l'ensemble des prêts personnels.

Ceux-ci financent, en effet, **la personne** et non l'acquisition d'un bien. Mais outre que les prêts personnels sont utilisés pour consommer, ils représentent l'essentiel des crédits dont le gouvernement entend favoriser l'essor : 100 milliards de francs d'encours sur un total de 250 milliards de francs.

Le texte vise donc les prêts personnels mais soumet l'application de l'avantage fiscal à des conditions laissant présumer que lesdits prêts auront été consacrés à des consommations.

Ainsi les intérêts versés au titre des prêts personnels ne peuvent-ils donner lieu à réduction pour "la fraction des prêts personnels qui n'a pas été utilisée **dans un délai de deux mois**, à l'acquisition **en France** d'un bien meuble corporel d'une valeur unitaire au moins égale à 3.000 F ou à des dépenses de construction entretien ou réparation d'un montant inférieur à 140.000 francs qui ne seraient pas déjà déductibles au titre de l'impôt sur le revenu.

Tout ceci n'est pas entièrement satisfaisant.

D'abord, la condition de délai - 2 mois - posée pour asseoir la présomption que l'utilisation du prêt est conforme à l'objet de la mesure paraît sévère et peu pertinente. Ce qu'il faut rechercher, c'est si le prêt a été utilisé entre le 1er janvier et le 31 décembre 1996 pour conclure un acte de consommation. Il aurait été préférable de ménager au bénéficiaire du prêt la possibilité de rapporter la preuve d'une utilisation conforme à l'esprit du texte.

En outre, le texte comporte une condition particulière aux prêts personnels qui porte sur la nature de l'achat. Celui-ci doit concerner un bien meuble corporel. Cette condition n'est nulle part posée ailleurs dans le texte qui concerne, généralement, les biens ou les services.

Enfin, s'agissant des dépenses immobilières, il y a lieu d'observer qu'elles sont concernées par le dispositif sans condition de montant minimal.

III. TENTATIVE D'APPRÉCIATION DE LA MESURE

A. QUELQUES DONNÉES DE BASE

Le total des encours de crédits à la consommation entrant dans le champ de la mesure s'élevait en 1994 à

- crédits affectés	58 milliards de Frs.	× 40 % =	23,2 milliards de Frs
- crédits personnels	75 milliards de Frs.	× 40 % =	30 milliards de Frs
- crédits permanents	18 milliards de Frs	× 40 % =	7,2 milliards de Frs
- crédits-bail	8 milliards de Frs	× 40 % =	3,2 milliards de Frs
TOTAL	159 milliards de Frs	× 40 % =	63,6 milliards de Frs

Les hypothèses sous-jacentes à ces calculs doivent être explicitées.

- Seuls 40 % des bénéficiaires des différents crédits étant imposables à l'impôt sur le revenu, on ne retient pour calculer l'impact fiscal ou économique de la mesure que cette fraction du montant des encours de crédits à la consommation parce qu'elle est la seule à pouvoir être jugée sensible à la mesure.

Le pourcentage retenu provient des estimations fournies par les services de Bercy. Il comporte une marge d'imprécision faute de données statistiques précises et doit être considéré comme un simple dire d'expert.

En particulier, il ne tient pas compte de l'effet d'une hausse des revenus sur la proportion des ménages bénéficiaires des crédits à la consommation imposables à l'impôt sur le revenu qui pourrait en ressortir augmentée.

- Le total des crédits à la consommation qui sert à la fois de base fiscale et de plate-forme économique à la mesure -159 milliards de francs- diffère des crédits à la consommation -250 milliards de francs- résultant des calculs du ministère de l'économie et des finances.

Cela résulte des corrections à introduire pour tenir compte des différentes conditions d'affectation posées par l'article. Là aussi, les calculs supposent une marge d'erreur. Il ne faut pas dissimuler que **celle-ci est d'une grande ampleur pour les prêts personnels**. En l'état, en effet, seuls 25 % de ces crédits rempliraient les conditions d'affectation posées par le texte alors que les estimations fournies sont fondées sur un chiffre de 75 %, trois fois supérieur. L'incertitude maximale qui s'attache à cette prévision s'élève ainsi à 20 milliards de francs pour cette catégorie de crédits. Elle rejaille sur le total des crédits à la consommation que pourrait concerner le dispositif, qu'on peut estimer en conséquence à un chiffre compris dans une fourchette de 43,6 à 63,6 milliards de francs.

Il va de soi que tant l'impact économique que les conséquences fiscales de la mesure examinée doivent être appréciés à partir de cette fourchette.

Enfin, et surtout, il convient de souligner que les estimations citées portent non sur des flux mais sur des encours. La durée moyenne pour laquelle sont accordés les prêts à la consommation étant un peu inférieure à deux années, il n'est pas possible d'estimer avec précision et certitude une relation entre les chiffres produits et les flux annuels de prêts.

B. UN IMPACT ÉCONOMIQUE INCERTAIN

L'avantage institué revient à réduire le coût des consommations à crédit. Fondamentalement, elle est équivalente à une baisse des prix des biens ou services dont l'acquisition suppose endettement de la part de l'acquéreur. Cette baisse n'est toutefois pas naturelle : elle est supportée par l'Etat qui accepte, pour la provoquer, une baisse de ses recettes fiscales.

a) Un effet direct modeste

La mesure proposée équivaut à une baisse des prix de certains biens et services.

La réduction d'impôt organisée par l'article revient, en effet, à abaisser le coût d'accès aux biens et services acquis par les ménages moyennant endettement. Soit un niveau moyen des taux des crédits à la consommation de 12 %, le mécanisme proposé consiste à réduire ce surcoût de trois points. Le taux moyen des crédits à la consommation serait ainsi ramené à 9 %. Appliquée à un achat de 10.000 francs, l'inflexion du coût qui en résulte s'élève à 300 francs l'an pour une somme totale de 11.200 francs, soit une baisse relative de 2,7 %.

En théorie, cette baisse de prix devrait provoquer l'accroissement de la demande et, donc de la consommation. Mais, il convient de faire plusieurs observations.

D'abord l'ampleur de la réduction de prix provoquée par la mesure est modeste (2,7 % dans tous les cas où le taux d'intérêt est de 12 %). A titre d'illustration, elle correspond, pour un achat de 80.000 francs à une remise commerciale de 2.900 francs.

Cependant, à supposer que la mesure s'applique deux années pleines, la réduction devient plus substantielle. Elle s'élève alors à 5,4 %, ce qui n'est pas négligeable.

Il n'est évidemment pas question de bâtir une équation permettant de rendre compte de l'effet de cette "baisse de prix" sur la consommation. Mais, dans la meilleure hypothèse, on pourrait estimer que le volume de la consommation à crédit concerné par la mesure s'accroîtrait parallèlement à la baisse des prix de cette consommation, soit de 5,4 %.

En l'état, sur la base **des encours** des crédits à la consommation, on pourrait escompter un supplément de consommation compris entre 3,4 et 2,3 milliards de francs selon que l'on estime l'encours des crédits à la consommation à 63,6 ou 43,6 milliards de francs, soit un surcroît de consommation, par rapport à son niveau de 1995, compris entre 0,007 et près de 0,005 point du montant global de la consommation des ménages.

Ensuite, ce résultat modeste suppose que les ménages "mordent" mécaniquement à l'effet-prix, ce qui n'est pas acquis compte tenu de leur manque d'appétence pour un endettement qui restera coûteux.

Deux phénomènes éventuels ne doivent enfin pas être passés sous silence.

Jusqu'ici, on a raisonné à comportements inchangés des vendeurs et des prêteurs. Or, il n'est pas exclu que ceux-ci profitent de la mesure pour améliorer leurs marges respectives. Dans un cas pourrait se produire un léger effet inflationniste, dans l'autre une faible hausse des conditions de crédit. En toute hypothèse, même si le dispositif ne paraît a priori pas favorable à une inflexion des taux des crédits à la consommation, il y a lieu d'observer qu'une part de son sort est tributaire de comportements commerciaux.

b) Une baisse supportée par l'Etat ?

La mesure proposée revient à un transfert différé de revenu entre l'Etat et les ménages.

Ce transfert est différé compte tenu des modalités de la mesure qui repose sur les mécanismes de l'impôt sur le revenu.

Il n'en est pas moins établi : l'Etat renonce à percevoir en 1997 et 1998 une somme égale au quart des intérêts versés au titre des prêts contractés par les ménages en 1996.

Dans les estimations fournies par les services du ministère, on estime que, la première année, le coût de la mesure serait de 50 % du coût normal d'une année de crédit. Cette hypothèse résulte d'une anticipation, celle qui consiste à escompter une modification du comportement des agents. Compte tenu de la rapidité de réaction des intermédiaires financiers et de la proximité du terme du dispositif, il n'est pas certain qu'elle soit entièrement valide.

Mais là n'est pas l'essentiel. **Si l'on veut appréhender l'ampleur de la perte de recettes fiscales que supporterait l'Etat, il faut distinguer selon que la mesure susciterait un supplément de consommation ou non.** Dans la seconde hypothèse, la perte fiscale se situerait dans une fourchette entre 1,9 et 1,3 milliard de francs par an¹.

¹ Si l'on cumule ces chiffres sur deux années, on obtient un montant supérieur au supplément de consommation à attendre de la mesure. Ce dernier est en effet calculé à partir de la baisse des prix des biens entendus intérêts compris, qui est relativement plus faible que la baisse de la charge d'intérêt prise en charge par l'Etat.

Dans la première hypothèse, moyennant les estimations précédentes, la perte de recettes fiscales brutes serait un peu supérieure : entre 2,01 et 1,37 milliards de francs.

Mais, grâce à des recettes supplémentaires de TVA - 0,7 ou 0,47 milliard de francs - la perte de recettes nettes serait moindre : entre 1,31 milliard de francs et 897 millions de francs.

Dans ce dernier cas, le coût de la mesure est partiellement compensé par la hausse des recettes de TVA. Mais, pour que celle-ci compense entièrement les moins-values de recettes tirées de l'impôt sur le revenu, il faudrait que l'accroissement de la consommation financière à crédit soit réellement conséquent (+ 30 % ou + 16 % selon les cas).

Dans ces conditions, il ne fait guère de doute que la mesure proposée se traduira par une perte fiscale d'un montant voisin de celui évoqué plus haut en 1997 et en 1998.

c) Bref retour macro-économique

Les effets directs de la mesure proposée seront selon toute vraisemblance modestes. Cependant, elle est susceptible d'augmenter la consommation de 0,07 % dans le meilleur des cas, ce qui n'est pas négligeable dans un contexte de croissance molle de la consommation. Ainsi, comparé à une croissance de la consommation de 1,5 %, le surcroît de dépenses que pourrait engendrer la mesure équivaldrait à 4,7 % de la croissance spontanée de la consommation.

Ce résultat serait entièrement satisfaisant s'il n'était accompagné de deux phénomènes connexes :

- un supplément d'endettement des ménages ;
- un supplément d'endettement de l'Etat.

Le surcroît d'endettement des ménages pose deux problèmes en l'espèce. Il advient dans une période où, compte tenu du niveau des taux d'intérêt et des perspectives de croissance, il ne pourra être comblé que moyennant une hausse ultérieure de leur taux d'épargne. Il concernera, selon toute probabilité, des ménages à revenu intermédiaire qui, dans les conditions économiques actuelles, optimiseraient leur situation en épargnant.

En un mot, la baisse des taux d'intérêt encouragée par l'Etat n'est pas suffisante pour changer la donne même en supposant que le supplément de croissance issu de la mesure serait entièrement redistribué par les entreprises.

Quant au supplément d'endettement de l'Etat, il n'est pas certain qu'il soit totalement compatible avec les objectifs d'assainissement des finances publiques. Plus encore, il excède le supplément de consommation qu'on peut raisonnablement attendre de la mesure

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

Article 16 octies (nouveau)

**Développement de l'offre de logements locatifs intermédiaires
dans les DOM-TOM**

Commentaire : L'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du gouvernement, un article additionnel dont l'objet est de stimuler l'offre de logements intermédiaires dans les départements et territoires d'outre-mer. Il est, en effet, proposé d'étendre le dispositif de déduction au titre des investissements réalisés par les entreprises dans ces départements et territoires (Loi Pons) à la construction ou à l'acquisition de logements neufs à usage locatif affectés à la résidence principale lorsque le loyer et les ressources du locataire n'excèdent pas un plafond fixé par décret.

Le dispositif proposé comprend deux volets :

- une déduction au titre des investissements directs par les entreprises (paragraphe I) ;
- une déduction au titre des souscriptions par les entreprises au capital des sociétés exerçant leur activité dans les DOM-TOM (paragraphe II).

L'investissement, qu'il soit direct ou indirect, doit être réalisé à compter du **1er juillet 1996¹** et remplir concomitamment les deux conditions suivantes :

- l'entreprise ou la société s'engage à louer l'immeuble nu dans les **six mois** de son achèvement, ou de son acquisition si elle est postérieure, et pendant **six ans** au moins à des personnes qui en ont fait leur résidence principale ;
- le loyer et les ressources du locataire n'excèdent pas des plafonds fixés par décret.

¹ *L'acquisition, la livraison ou la souscription ne peuvent intervenir qu'à compter de cette date.*

Ce dispositif de faveur est bien sûr justifié par la situation extrêmement préoccupante du logement outre-mer, caractérisée depuis de nombreuses années par la pénurie. Sa complexité et les délais extrêmement brefs impartis pour son examen n'ont toutefois pas permis à votre commission d'en vérifier toute la portée.

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

Article 16 nonies (nouveau)

**Relèvement du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu
pour l'ouverture d'un livret d'épargne populaire**

Commentaire : le présent article porte de 1.890 francs à 4.000 francs pour 1995 le plafond de cotisation maximale d'impôt sur le revenu qu'un contribuable doit acquitter pour bénéficier du livret d'épargne populaire.

Le dispositif proposé par cet article est inspiré du souci de protéger les personnes les plus modestes de la baisse du taux du livret A de 4,5 % à 3,5 %, annoncée le 31 janvier¹. Il élargit ainsi la population éligible à un livret présentant les mêmes caractéristiques, mais rémunéré à 4,75 % (et plafonné à 40.000 francs). Il se combine avec une utile réforme du prêt locatif intermédiaire, qui pourra ainsi bénéficier de ressources plus importantes et moins chères (le taux précédent du LEP était de 5,5 %).

I. LE RÉGIME ACTUEL DU LIVRET D'ÉPARGNE POPULAIRE

Le livret d'épargne populaire est très proche des autres livrets réglementés dont les caractéristiques ont été exposées à propos de l'article 16 bis. Il présente trois particularités intéressantes : son obtention est soumise à des conditions de ressources, sa rémunération est protégée contre l'érosion monétaire, il est affecté pour partie au prêt locatif intermédiaire.

A. UN LIVRET D'ÉPARGNE SOUS CONDITION DE RESSOURCES

Créé par la loi n° 82-357 du 27 avril 1982, le livret d'épargne populaire ne peut être ouvert que par les contribuables qui paient pas ou peu d'impôt sur le revenu. L'article 3 de ce texte pose cette condition de principe, appréciée par foyer fiscal, bien que le contribuable et son conjoint puissent

¹ Règlement n° 96-01 du 23 février 1996 du Comité de la réglementation bancaire, homologué par arrêté du 27 février 1996.

bénéficiaire chacun d'un livret, ce qui le rend plus facilement accessible aux familles.

L'appréciation porte sur la cotisation versée au titre de l'impôt mis en recouvrement l'année précédant l'ouverture du compte, c'est-à-dire sur les revenus de l'année $n-2$. Cette cotisation est considérée avant imputation de l'impôt fiscal, du crédit d'impôt et des prélèvements non libératoires, mais après calcul des réductions d'impôt ou abattements pouvant résulter d'avantages spécifiques.

Initialement, la cotisation maximale avait été fixée à 1.000 francs pour 1981. Révisable en fonction de l'évolution du barème de l'impôt sur le revenu, elle avait atteint 1.890 francs en 1995.

B. UNE PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT

La seconde caractéristique remarquable du LEP est la protection de sa rémunération en termes réels. Ce principe est posé par l'article premier de la loi de 1982. Il traduisait à l'époque le souci d'éviter aux épargnants modestes la situation qui avait longtemps prévalu pour les titulaires du livret A, à savoir une rémunération inférieure à l'évolution des prix.

Initialement, le taux du LEP était identique à celui du livret A ("premier livret des caisses d'épargne"). Mais dès 1983, le ministre de l'économie et des finances a fixé un taux autonome, traditionnellement supérieur d'un point à celui du livret A.

C'est un arrêté du 28 mai 1982 qui a fixé la procédure de revalorisation de la rémunération du LEP pour en maintenir le pouvoir d'achat.

Méthode de calcul du supplément éventuel de rémunération du LEP

Le complément de rémunération $C(m)$ acquis au cours d'un mois m par le compte sur livret d'épargne populaire est fourni par la différence : $C(m) = R(m) - A(m)$, dans laquelle $R(m)$ représente le montant de la rémunération globale nécessaire au maintien du pouvoir d'achat de la somme à protéger et $A(m)$ celui des intérêts déjà acquis par cette somme au taux du LEP. Les termes $R(m)$ et $A(m)$ sont déterminés par les formules développées ci-dessous :

1. Rémunération $R(m)$ globalement nécessaire au maintien du pouvoir d'achat :

$$R(m) = S(m-1) + R(m-1) [T] \times \frac{lm}{lm-1} S(m-1) m/m^{-1} \times K - \Delta m/m^{-1}$$

où :

$S(m-1)$ est le capital stable du mois précédent (solde minimum du compte au cours des mois $(m-6)$ à $(m-1)$;

$R(m-1)$ est la rémunération de maintien de pouvoir d'achat du mois précédent ;

$l(m)$, $l(m-1)$ sont les valeurs de l'indice des prix publiées par l'INSEE au cours des mois m et $m-1$;

$\Delta m/m^{-1}$ est la variation du capital stable entre le mois $m-1$ et le mois m ;

K est un coefficient dont la valeur est :

$$\frac{lm}{lm-1} \text{ si } \Delta m/m^{-1} \text{ est négatif ou nul ;}$$

$$\frac{lm}{lm-6} \text{ si } \Delta m/m^{-1} \text{ est strictement positif.}$$

2. Rémunération $A(m)$ déjà acquise au taux du LEP :

$$A(m) = A(m-1) + S(m-1) \times \frac{t}{12 \times 100} + m/m^{-1} \times \frac{t}{12 \times 100} \times a$$

où :

$S(m-1)$ et $\Delta m/m^{-1}$ ont la signification indiquée au paragraphe 1 ;

t est la valeur du taux d'intérêt du LEP ;

a est un paramètre qui vaut :

1 si $\Delta m/m^{-1}$ est négatif ou nul ;

6 si $\Delta m/m^{-1}$ est strictement positif.

Dans les deux formules ci-dessus, l'expression "capital stable" est employée pour désigner l'ensemble des dépôts qui remplissent la condition de stabilité posée par l'article 5 de la loi susvisée du 27 avril 1982.

Cette formule relativement complexe n'est autre qu'une indexation, mois par mois, sur l'inflation, de la rémunération du LEP qui s'applique aux fonds restés stables sur le livret pendant au moins six mois au moment du calcul.

Ce système n'a jamais eu à fonctionner, car la désinflation entamée dès 1982 a toujours permis au livret d'épargne populaire de bénéficier d'une rémunération positive.

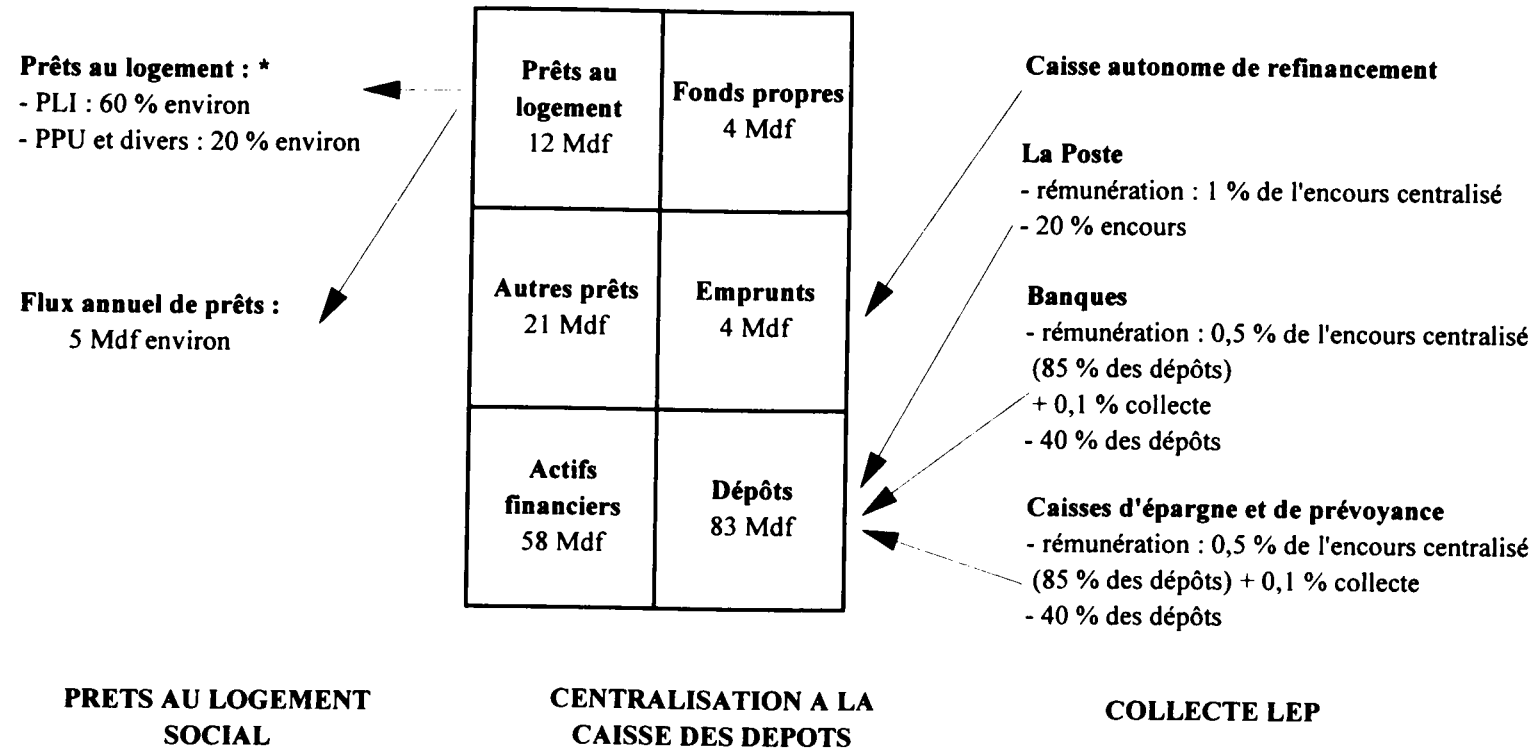
C. UNE AFFECTATION PARTICULIÈRE : LE PRÊT LOCATIF INTERMÉDIAIRE

Aux termes du décret n° 82-454 du 28 mai 1982, 85 % des sommes déposées sur le LEP sont centralisées, les 15 % restants étant laissés à la disposition des établissements qui en supportent alors la rémunération.

A la fin de 1995, l'encours du LEP s'élevait à environ 100 milliards de francs, dont un peu plus de 85 milliards de francs étaient centralisés.

Le bilan de cette partie centralisée est retracée dans le schéma ci-dessous (données au 31 décembre 1995).

Bilan simplifié du Livret d'épargne populaire



* PLI : Prêt locatif intermédiaire
 PPU : Prêt projet urbain (politique de la ville)

Source : direction du Trésor

Bien qu'elle soit quantitativement faible, l'affectation de principe du LEP est le prêt locatif intermédiaire, destiné à construire des logements sociaux de moyenne gamme en faveur de la population dépassant les ressources des prêts locatifs aidés (PLA) mais qui n'est pas en mesure de se loger dans le secteur libre ou d'accéder à la propriété.

Le prêt locatif intermédiaire

Le prêt locatif intermédiaire est distribué par la Caisse des dépôts, le Crédit foncier et le Comptoir des entrepreneurs.

Ses caractéristiques principales sont les suivantes :

- le taux d'intérêt est de 6,5 % ;
- la durée peut aller jusqu'à 25 ans ;
- la quotité maximale du prêt est de 70 % du coût de l'opération dans la limite de 85 % des prix plafonds au m² de surface habitable des prêts conventionnés du secteur groupé ;
- les plafonds de loyers sont de 65 francs/mois/m² de surface utile en ce qui concerne la zone centrale de l'Ile-de-France (Paris, départements limitrophes et certaines communes des Yvelines), de 50 francs/mois/m² de surface utile pour le reste de l'Ile-de-France et de 40 francs/mois/m² de surface utile pour les autres régions ;
- les plafonds de ressources dépendent de ceux des PLA par l'application de coefficients variant entre 1,9 et 1,4 selon la zone ; les plafonds de ressources PLI ne sont, cependant, pas indexés sur ceux du PLA.
- les opérations d'acquisition-amélioration de logements, sous réserve de la réalisation d'au moins 20 % de travaux, sont possibles ;

Nombre de PLI distribués depuis 1988

	1987-88	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
PLI-CDC	561	3.097	4.575	2.994	2.569	3.560	5.731	23.087
PLI-CFF	4.874	9.639	3.191	1.938	1.511	2.909	2.267	26.329
PLI-CDE	-	-	-	-	118	1.104	951	2.173
Total	5.435	12.736	7.766	4.932	4.198	7.573	8.949	51.589

Malgré des réformes permanentes (la dernière date de 1994), le PLI a des difficultés à connaître le succès. Pourtant son utilité est indéniable sur un créneau d'habitat dont les besoins sont mal satisfaits.

D'où l'opportunité de combiner une baisse de son taux avec une simplification de son utilisation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN RELÈVEMENT DU PLAFOND DE RESSOURCES

Le présent article fait passer de 1.890 à 4.000 francs le plafond de cotisation d'impôt sur le revenu permettant d'accéder au LEP.

Bien que ce relèvement soit une multiplication par plus de deux, il ne permettra d'augmenter le nombre de contribuables éligibles que de 12,5 %, ce qui résulte de la progressivité de l'impôt. Ainsi, dix-huit millions de foyers fiscaux contre seize aujourd'hui seront susceptibles d'ouvrir un LEP.

Le transfert d'encours entre le livret A et le LEP est difficile à évaluer. En extrapolant à partir du niveau actuel du LEP, **on pourrait tabler sur un minimum de 12 à 13 milliards de francs**, étant entendu que les épargnants accédant nouvellement aux LEP disposent de livrets en moyenne plus garnis que ceux des actuels titulaires.

III. APPRÉCIATION DU DISPOSITIF

Contrairement à l'appréciation portée sur le livret jeune, dont les finalités sont très différentes, votre commission porte un jugement plutôt positif sur cette mesure, qui se combine avec une nouvelle réforme du PLI. Elle formulera néanmoins quelques critiques, liées au niveau trop élevé du taux d'intérêt retenu.

A. UN DISPOSITIF QUI SE COMBINE AVEC UNE RÉFORME DU PLI

Sur le plan social, le relèvement du plafond de ressources permettant d'accéder au LEP est assez bienvenu : les contribuables visés restent assez modestes, que ce soit par le niveau absolu de leur revenu, ou du fait de charges de familles importantes. Ce dispositif combine ainsi un aspect social et un aspect familial, même s'il n'est probablement pas dénué d'un objectif de banalisation, le LEP étant de distribution universelle.

Par ailleurs, cette réforme doit s'apprécier en combinaison avec celle du PLI, la baisse du taux du LEP permettant celle du PLI. **Votre rapporteur observe toutefois qu'alors que le taux du LEP diminue de 0,75 point, celui du PLI ne diminue que de 0,5 point (de 6,5 % à 6 %), ce qui est une anomalie.**

La réforme du PLI

Elle comporte six nouveautés.

	Avant	Après
Taux d'intérêt	6,50%	6%
Quotité de l'opération	70%	100%
Durée de location obligatoire pour un prêt de 15 ans	12 ans	6 ans
Plafonds de loyers	modulés en fonction des zones	modulés en fonction des zones et de la surface du logement
Plafonds de ressources	déterminés par ménage	déterminés par nombre d'occupants (les barèmes seront plus adaptés)
Réhabilitation	possible avec 25 % de travaux	possible avec 15 % de travaux

B. UN TAUX QUI RESTE TROP ÉLEVÉ

Fixé par référence au taux du livret jeune, qui se devait d'être attractif pour permettre aux banques de concurrencer les distributeurs du livret A, **le taux de 4,75 %**, qui déroge à la tradition d'une différence d'un point entre le livret A et le LEP, **est trop élevé.**

Ceci entraîne deux conséquences :

- d'une part, **le taux du PLI ne peut pas être abaissé en-deçà de 6 %**. Pour les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts, le PLI n'est pas rentable : il faut rémunérer la collecte, le risque de signature et le risque de transformation. Pour un coût de ressources de 4,75 %, un prêt ne peut être rentable, pour les meilleures signatures, qu'à un niveau de 6,75 % environ ;

- d'autre part, **ce niveau de taux entraîne une inégalité de traitement entre les épargnants.** Les plus modestes, déjà titulaires d'un LEP, perdent 0,75 point d'intérêt. En revanche, à la suite de la réforme, une frange d'épargnants moins modestes, gagne 0,25 point.

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

Article additionnel après l'article 16 nonies

Fixation annuelle des taux de l'épargne administrée

Commentaire : Le présent article additionnel prévoit que les taux de l'épargne administrée sont fixés au moins une fois par an, selon des modalités qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de préciser.

Depuis 1995, votre commission a eu de multiples occasions de se pencher sur le problème de la gestion des taux de l'épargne administrée : une mission sur le Codevi au printemps 1995¹ ; l'examen de la situation des fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts, suivie de près par nos collègues de l'Assemblée nationale, à l'occasion du débat sur le second collectif budgétaire de 1995² ; enfin l'adoption de la proposition de loi de notre collègue député Alain Gest sur l'utilisation des Codevi en faveur de l'investissement des collectivités locales³.

Auparavant déjà, préoccupée de la situation du financement du logement, elle s'était penchée sur l'épargne-logement et le livret A, au travers des rapports sur les crédits du logement de nos collègues Ernest Cartigny⁴ et Henri Collard⁵.

Il ressort de l'ensemble de ces investigations, dont il n'y a pas lieu de rappeler le contenu, que la gestion des taux d'intérêt de l'épargne administrée est défailante, non pas du fait du Gouvernement, mais à cause de l'absence d'un processus de décision adapté.

L'épargne administrée est constituée en France de comptes de dépôts souvent très simples, exonérés d'impôts et capable de drainer une épargne considérable, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

¹ n° 298 - 1994/1995 - Paul Loridant, Philippe Marini

² n° 132 - 1995/1996 - Alain Lambert, page 71

³ n° 169 - 1995/1996 - Philippe Marini

⁴ n° 85 - 1990/1991 - Jean Arthuis, Ernest Cartigny

⁵ n° 56 - 1992/1993 - Jean Arthuis, Henri Collard

**L'épargne administrée en France
au 31 décembre 1995 (en mdf)**

Livret A	732,6
Livrets bleus	97,6
Comptes d'épargne-logement	141,5
Codevi	192,9
Livrets d'épargne populaire	100,4
Plans d'épargne-logement	749,6

Source : Banque de France

Cependant, le fait que les taux d'intérêt de ces produits d'épargne ne soient pas ajustés en fonction du taux d'inflation et des taux d'intérêt de marché provoque deux effets pervers alternatifs : ou bien le taux est trop élevé et l'épargne est très abondante, mais il est difficile de l'utiliser parce qu'elle est trop chère ; ou bien le taux est trop bas, la ressource est alors réellement privilégiée, mais il y a pénurie.

Votre commission a souhaité que le Conseil de la politique monétaire puisse donner son avis de gardien des taux d'intérêt à court terme sur cette question.

Elle a obtenu satisfaction, le ministre de l'économie et des finances Jean Arthuis, exprimant un point de vue clair du Gouvernement au cours de la séance du 25 janvier 1996, dont le débat portait sur l'utilisation du Codevi en faveur des collectivités locales. Répondant au rapporteur du texte, M. Arthuis a déclaré : *"je tiens à remercier M. Marini et à rappeler que, d'ores et déjà, rien ne s'oppose à ce que le Conseil de la politique monétaire fasse connaître son opinion sur le niveau de rémunération de l'épargne administrée"*.

Votre commission suggère que les taux de l'épargne administrée soient ajustés périodiquement.

Elle a prévu à cette fin un dispositif très souple, qui laisse toute latitude d'action au Gouvernement dans la définition des paramètres de référence, et même dans la périodicité, à condition toutefois d'examiner la question au moins une fois par an, sans être pour cela obligé de modifier les taux.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

Article 17

Dispositions relatives aux pouvoirs des agents des douanes

Commentaire : Le présent article institue, au bénéfice des agents des douanes, la possibilité d'accéder aux locaux professionnels pour prélever des échantillons sur les marchandises circulant sur le territoire français, sans que ces visites soient liées à la recherche ou à la constatation d'infractions identifiées.

I - LES POUVOIRS DES AGENTS DES DOUANES DANS LE DROIT ACTUEL

Actuellement, le code des douanes ouvre aux agents des pouvoirs plus ou moins étendus selon les situations rencontrées.

On peut, en fait, distinguer quatre cas.

A. LA RECHERCHE D'INFORMATIONS

Dans le cadre de la recherche de **documents** relatifs aux opérations intéressant le service des douanes, l'article 65 du code ouvre un **droit général de communication** aux agents de ces services ayant au moins le grade d'inspecteur ou d'officier et ceux chargés des fonctions de receveur.

Ce droit de communication concerne l'ensemble des "*livres, registres, notes et pièces justificatives relatives à l'activité professionnelle de l'entreprise*".

Il peut être mis en oeuvre dans le cadre des dispositions relatives à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres de l'Union européenne, pour le contrôle des opérations douanières ou agricoles réalisées dans les autres Etats membres.

B. LA CONTESTATION D'UNE DÉCLARATION

Dans le cas où le service des douanes **conteste**, au moment de la **vérification des marchandises**, les énonciations de la **déclaration** relative à l'espèce, à l'origine ou à la valeur des marchandises (article 104 du code des douanes), la contestation donne lieu à un **prélèvement d'échantillons** nécessaires à une expertise ; si le désaccord persiste, il est alors porté devant la commission de conciliation et d'expertise douanière (articles 441 et suivants).

C. LA RECHERCHE DE FRAUDES

Les articles 60 à 63 bis définissent les pouvoirs des agents des douanes dans le cadre de **recherche de fraudes** : examens médicaux des personnes, visite des moyens de transports des marchandises ou des installations de la zone maritime.

D. LA CONSTATATION OU LA PRESOMPTION D'INFRACTIONS

Trois articles du code définissent les pouvoirs des agents des douanes dans les cas de constatation des infractions ou de contrôle sur des produits particuliers :

- le **contrôle des marchandises "prohibées"** : les marchandises soumises à des règles restrictives de circulation peuvent faire l'objet de **consignation** et de **prélèvement d'échantillons** (article 322 bis) ;

- **la constatation d'une infraction douanière** : cette constatation ouvre le droit de saisir tous objets passibles de **confiscation** et les documents qui leur sont relatifs (article 323) ;

- **enfin, la recherche et la constatation des délits douaniers** (article 64) donnent aux agents des douanes un droit de **visite "en tous lieux, même privés"**, où les marchandises et documents se rapportant à ces délits sont susceptibles d'être détenus, ainsi que le droit de procéder à leur **saisie**. Dans ce cas, hormis le flagrant délit, chaque visite doit être autorisée par une

ordonnance du président du tribunal de grande instance, susceptible d'un recours -non suspensif- en cassation.

II - LE CONTROLE A POSTERIORI

L'ensemble de ces dispositions ne peut pas servir de cadre juridique au contrôle a posteriori effectué sur les marchandises, sans infraction identifiée, et ce alors que ce type de contrôle est prévu dans le droit communautaire.

A. L'ARTICLE 78 DU CODE COMMUNAUTAIRE DES DOUANES

L'article 78 du code communautaire des douanes, issu d'un règlement du Conseil du 12 octobre 1992, prévoit que les autorités douanières peuvent, de leur propre initiative, procéder à la révision des déclarations, et pour cela procéder aux contrôles des documents, des personnes et marchandises.

Cette disposition est censée permettre à tout moment le contrôle des marchandises circulant sur le territoire de l'Union européenne.

B. LES PROBLÈMES POSES PAR LE CONTRÔLE A POSTERIORI EN DROIT FRANÇAIS

La Cour de Cassation a consacré dans deux décisions récentes l'inadéquation du cadre juridique actuel aux contrôles a posteriori :

• La chambre criminelle de la Cour de Cassation a jugé, dans un arrêt **du 24 janvier 1994**, qu'un contrôle douanier effectué dans un magasin de cassettes vidéo ne peut être effectué "*ni sur le fondement de l'article 60 du code des douanes, qui n'organise qu'un droit de visite sur la voie publique, ni sur celui de l'article 65 de ce code qui n'autorise, au siège des entreprises, qu'un droit de communication des documents intéressant des opérations en cours ; qu'ils n'auraient pu agir ainsi, en l'absence de flagrant délit, qu'en vertu d'une autorisation préalable du tribunal de grande instance qu'ils n'ont pu solliciter*".

• Dans un arrêt du 10 juillet 1995, la Cour de Cassation a confirmé cette interprétation, en jugeant que la **remise, même volontaire, d'échantillons**, ne pouvait s'effectuer dans le cadre de l'**article 65** du code des douanes relatif au droit de communication des documents, ni dans le cadre des articles **441-1** et **450-1** du code, relatifs à la contestation des déclarations douanières.

L'article 17 du présent projet de loi a pour objet de créer un cadre juridique spécifique pour les contrôles a posteriori de produits circulant en France.

III - LE PROJET D'ARTICLE 63 TER

Le texte proposé par l'article 17 du projet de loi pour l'article 63 ter du code des douanes permet aux agents des douanes d'exercer un contrôle sur pièces a posteriori, sans qu'il y ait pour autant contestation d'une déclaration ou constatation d'une infraction.

1. La notion de contrôle a posteriori

L'article 63 ter vise toutes "*les investigations menées dans le but de rechercher et constater les infractions*" prévues au code des douanes, ce qui lui permet de servir de base à un contrôle a posteriori sans qu'il y ait de fraude présumée. Ce contrôle peut être effectué sur des opérations réalisées sur le territoire communautaire.

2. L'étendue du droit d'accès

L'article 63 ter prévoit un accès aux locaux, terrains et moyens de transport professionnels et exclut expressément toute visite domiciliaire. La visite doit s'effectuer dans les horaires normaux d'activité, soit de 8 h à 20 h, ou en dehors de ces heures si une "activité" est en cours.

3. Les garanties des contribuables

Les garanties prévues sont de deux types :

- seuls les agents des douanes ayant au moins le grade de **contrôleur** peuvent effectuer les visites,

- le **procureur de la République** est préalablement informé des opérations et peut s'y opposer.

4. Les modalités de contrôle

Au cours de la visite peuvent être effectués des prélèvements **d'échantillons**, de même que la retenue ou la copie **de documents** utiles à l'enquête.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE PRINCIPE DES CONTRÔLES A POSTERIORI

Votre commission admet le principe des contrôles a posteriori, c'est-à-dire des contrôles effectués une fois que les marchandises sont en circulation sur le territoire de l'Union européenne.

En effet, il peut apparaître nécessaire de pratiquer des contrôles sur des marchandises qui, par exemple, ont échappé manifestement, aux contrôles normaux à l'entrée du territoire de l'Union européenne, alors qu'ils ne sont plus soumis à contrôle aux frontières intracommunautaires depuis le 1er janvier 1993.

A cet égard, il peut paraître surprenant qu'aucune obligation minimale de contrôle aux frontières extérieures n'ait été édictée par la commission européenne, alors que peuvent être en cause les intérêts financiers ou les réglementations communautaires.

B. L'ETENDUE DES POUVOIRS DES AGENTS DES DOUANES

1. Une référence : la décision du Conseil Constitutionnel du 27 décembre 1990

Dans sa décision rendue le 27 décembre 1990 sur la loi sur la réglementation des télécommunications, le Conseil Constitutionnel a défini les garanties qui doivent être apportées aux citoyens dans le cas de recherche d'infractions par des fonctionnaires disposant de pouvoirs "étendus dans un domaine qui ressortit à la police judiciaire et non à des mesures de contrôle d'ordre administratif".

Il s'agissait en l'occurrence des pouvoirs d'investigation donnés à des fonctionnaires de l'administration des télécommunications, habilités pour rechercher les infractions auprès des exploitants de réseaux ou prestataires de services.

Dans ce cadre, le Conseil Constitutionnel a considéré que, s'agissant de pouvoirs attribués dans le but de rechercher des infractions qui, pour la plupart, relèvent de peines d'emprisonnement, plusieurs insuffisances de garanties étaient à relever :

- l'absence d'exigence procédurale autre que l'obligation faite aux officiers et agents de police judiciaire ainsi qu'aux fonctionnaires habilités et assermentés de transmettre dans les cinq jours les procès-verbaux qu'ils établissent au procureur de la République,

- l'absence d'information préalable du procureur de la République et de communication du procès-verbal aux personnes concernées,

- l'absence de limitation dans le temps de l'accès aux locaux,

- l'absence de prise en considération de l'hypothèse dans laquelle les locaux susceptibles d'être visités serviraient, pour partie, de domicile aux intéressés.

2. Des précédents : les lois relatives à la consommation, aux télécommunications, aux transports

Plusieurs textes adoptés après la décision du Conseil Constitutionnel ont défini les garanties données en cas d'investigations menées dans le cadre

de la recherche d'infractions : la loi du 31 décembre 1991 portant dispositions diverses en matière de transports, la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, ont ainsi prévu :

- l'information, préalable à la visite des locaux professionnels, du procureur de la République, qui peut s'opposer à la visite,

- la limitation des horaires de visite des locaux entre 8 heures et 20 heures, sauf ouverture au public ou activité en cours,

- l'interdiction d'accès aux locaux qui servent pour partie de domicile aux intéressés,

- la communication des procès-verbaux au procureur de la République dans les cinq jours suivant leur établissement.

3. Les garanties données par l'article 63 ter

a) Le texte proposé

L'article 63 ter tel qu'il est proposé a tenu compte rigoureusement de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, en restreignant les visites aux locaux professionnels, dans des horaires normaux -sauf "activité en cours"- avec une obligation d'information préalable du procureur de la République qui peut s'opposer à la visite.

Sur initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a ajouté fort judicieusement une garantie supplémentaire en prévoyant que le procès-verbal de la visite devait être adressé dans les cinq jours au procureur de la République et au contribuable intéressé.

b) Une comparaison internationale

D'après les informations fournies à votre rapporteur, les garanties retenues en matière de contrôle a posteriori par les administrations des Etats membres de l'Union européenne paraissent manifestement moins exigeantes que celles qui sont énoncées dans l'article 63 ter tel qu'il vous est proposé.

Le contrôle a posteriori dans les pays de l'Union européenne

En matière de contrôle dans les locaux professionnels, les pouvoirs des agents des douanes des principaux pays de la Communauté sont plus étendus que ceux prévus par le code des douanes français. Ils répondent davantage aux exigences de l'article 78 du code des douanes communautaire, concernant le contrôle a posteriori des marchandises.

ESPAGNE :

En vertu des ordonnances sur les douanes, texte de valeur législative, les services douaniers espagnols, ont un accès libre, à toute marchandise se trouvant dans un lieu librement accessible au public (bar, boutique, gare, hall d'un hôtel etc...).

Ils peuvent de même exiger la communication de tout document en rapport avec des opérations de commerce extérieur.

Pour accéder à des marchandises qui ne sont pas librement accessibles au public (domicile ou lieux assimilés) une autorisation judiciaire (mandat d'un magistrat du siège) est nécessaire.

ITALIE :

1) La douane italienne :

Les douanes italiennes font une application stricte de l'article 78 du code des douanes communautaire.

Les modalités d'accès aux locaux professionnels sont définies par l'article 11 du décret loi n°374 du 8 novembre 1990.

Les agents des douanes italiennes, munis de l'autorisation appropriée de leur chef de service, peuvent accéder aux lieux affectés à l'exercice d'activités commerciales et productives et dans les autres lieux, où doivent être conservées les écritures et la documentation afférentes aux marchandises, objets d'opérations douanières, aux fins de procéder à l'inspection éventuelle des marchandises et à la vérification de la documentation correspondante.

L'information, voire l'autorisation, de l'autorité judiciaire n'est pas requise. Seule l'autorisation écrite du chef du service des douanes compétent est nécessaire.

2) La Garde des Finances

Les agents de la Garde des Finances peuvent accéder aux locaux professionnels (l'autorisation ou l'information de l'autorité judiciaire n'est pas requise à ce stade), pour vérifier la documentation comptable, administrative et commerciale. Si des marchandises se trouvent dans ces locaux, ils procèdent à leur inventaire et ils confrontent les marchandises inventoriées avec la documentation disponible.

PAYS-BAS :

Les contrôles douaniers s'effectuent sur la base de l'article 218 du code des douanes néerlandais.

Ces contrôles sont réalisés en tous lieux et bâtiments qui présentent un intérêt pour la douane, la notion d'intérêt n'étant pas plus particulièrement définie.

Ces contrôles se déroulent entre le lever et le coucher du soleil, sans plus de précisions.

Si sur information provenant d'une source quelconque, une visite des locaux présentant un intérêt pour la douane s'avère nécessaire de nuit, l'autorisation est donnée par le directeur régional des douanes qui est supposé présenter toute garantie de neutralité.

BELGIQUE :

Le contrôle des marchandises est, semble-t-il, fait sans information ni autorisation de l'autorité judiciaire sur la base de l'article 203 du code des douanes belge, alors que ce texte vise uniquement des documents.

ROYAUME-UNI :

Aucune autorisation judiciaire n'est requise pour l'accès aux locaux professionnels et le contrôle des marchandises s'effectue en vertu des textes suivants :

- Customs & Excise Management Act 1971 ;
- Customs & Excise Duties Act 1979 ;
- Police and Criminal Evidence Act 1984 ;
- Criminal Justice Act 1988.

c) La position de votre commission

Votre commission des finances estime qu'une **précision devrait être apportée au texte** afin de n'étendre le droit de visite au-delà de 20 heures ou avant 8 heures au seul cas "d'activité en cours" ayant un rapport avec les produits contrôlés et aussi d'étendre le droit de visite aux horaires où l'établissement est ouvert au public.

Votre commission vous propose donc un amendement apportant ces deux types de précisions.

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

Article 18

Obligation d'information sur la constitution des prix des transactions avec les entreprises étrangères

Commentaire : le présent article retrace le premier volet d'un dispositif de contrôle des opérations internationales. Il propose d'améliorer les moyens dont dispose l'administration pour apprécier le mode de détermination des prix de transfert entre une entreprise française et un membre de son groupe implanté hors du territoire national. A cet égard, il complète la législation existante sur deux aspects importants :

- d'une part, il organise une procédure spécifique de demande de renseignements permettant à l'administration d'obtenir auprès de l'entreprise française certaines informations sur le mode de fixation des prix de transfert ;

- d'autre part, et en cas de défaut de réponse à cette demande, il maintient le principe d'un recours à une procédure contradictoire, mais autorise l'administration à évaluer les bases d'imposition au vu des éléments dont elle dispose.

I. UN DISPOSITIF JUSTIFIE DANS SON PRINCIPE

Par construction, la notion de "prix de transfert" ne concerne que les entreprises disposant d'implantations dans plusieurs Etats, ou membres d'un groupe multinational. Elle correspond au prix facturé, pour un bien ou un service, par une entreprise à l'entité étrangère qui lui est liée.

Or, ce sujet a pris, au cours des dernières années, une acuité particulière et représente désormais un véritable enjeu en terme de finances publiques. De fait, une adaptation des moyens de contrôle dont dispose l'administration française est devenue indispensable.

A. LE POIDS DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

Longtemps limité à quelques intervenants, le sujet des prix de transferts a pris une nouvelle importance au cours du passé récent, avec la croissance des échanges internationaux. Celle-ci s'est en effet accompagnée d'une multiplication des entreprises disposant de relais étrangers, et les

transactions intra-groupe représentent désormais près de 50 % du commerce mondial. Aussi, tous les pays largement ouverts sur l'extérieur sont-ils concernés.

Pour une entreprise, le prix de transfert d'un bien provenant d'une entité étrangère liée, ou expédié vers une telle entité, représente avant tout une donnée économique, qui est fonction de multiples facteurs liés à la stratégie poursuivie, aux contraintes du marché local ou aux prestations effectuées par chaque intervenant. La négociation de ce prix peut faire l'objet de nombreuses discussions entre les entreprises liées, chacune ayant objectivement intérêt à faire ressortir un résultat représentatif de ses performances et de sa productivité.

Toutefois, cet enchaînement peut aussi être perturbé par des considérations fiscales, le prix de transfert ayant évidemment des conséquences sur l'assiette de l'impôt localisé dans chaque Etat. Ce prix peut alors être utilisé comme vecteur pour déplacer la base imposable entre les différents pays, au gré des opportunités offertes, mais aussi des contraintes pesant sur le groupe.

En effet, sur ce point, le comportement des entreprises peut être dicté par deux types de considérations très différentes :

- dans certains cas, l'objectif est d'accumuler une partie importante des bénéfices dans des pays à fiscalité privilégiée ou dans une entité du groupe situé dans un Etat à fiscalité normale, mais bénéficiant localement d'un régime très favorable ;

- mais l'entreprise peut aussi être tentée de faire ressortir une part plus substantielle de son résultat dans les pays disposant des moyens de contrôle les plus sévères. Il s'agit alors très clairement d'éviter sur place des contentieux coûteux et susceptibles d'altérer l'image du groupe. Mais il est évident que les Etats dont les moyens de contrôle sont moins efficaces supportent les conséquences de cette stratégie.

B. LES RÈGLES RETENUES PAR L'OCDE

Compte tenu de son implication pour les différents Etats, le mode d'appréciation des prix de transfert a fait l'objet d'une série de recommandations de la part de l'OCDE. Actualisé en 1995, ce "code de bonne conduite" destiné tant aux entreprises internationales qu'aux administrations fiscales des Etats membres de l'organisation n'a certes pas de valeur normative. Mais, il édicte des règles qui ont été acceptées par tous les participants.

Pour l'OCDE, le prix de transfert doit être évalué selon le **principe de pleine concurrence**, et donc correspondre "*aux conditions qui prévaudraient entre entreprises indépendantes pour des transactions et dans des circonstances comparables*".

Ce principe est repris dans toutes les conventions fiscales conclues par la France.

Pour appliquer ce principe, l'OCDE recommande, dans un premier temps, de comparer les conditions pratiquées entre entreprises liées avec celles pratiquées pour une transaction entre entreprises indépendantes.

Mais, elle rappelle que cette approche doit être corrigée en intégrant les éléments économiques spécifiques liés à l'organisation du groupe. Plus précisément, elle indique que l'appréciation portée sur le prix de transfert doit notamment tenir compte :

- des caractéristiques des biens ou services transférés ;
- des fonctions exercées par les parties ;
- du respect des clauses contractuelles ;
- de la situation économique du marché sur lequel opère l'entreprise étrangère ;
- de la stratégie économique et commerciale poursuivie par le groupe sur le marché considéré.

Pour mettre en oeuvre ces préconisations, l'administration fiscale d'un Etat doit être en mesure de disposer des éléments d'information sur la filiale étrangère lui permettant d'apprécier la totalité de l'opération. **Aussi, de nombreux Etats, et notamment le Japon, le Canada, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne, exigent de leurs entreprises résidentes des éléments d'information sur les transactions effectuées avec des entités étrangères liées.** En revanche, et en l'état actuel du droit, l'administration française n'est pas fondée à demander de tels renseignements.

C. UNE LÉGISLATION FRANÇAISE DÉLICATE À APPLIQUER

En matière d'opérations internationales, notre législation actuelle comporte en fait deux grands volets :

- certaines dispositions visent exclusivement les filiales ou implantations d'entreprises françaises bénéficiant dans leur Etat d'accueil, d'un

régime fiscal privilégié. C'est dans ce cadre que s'insère l'article 209 B du code général des impôts qui prévoit l'imposition en France des bénéfices dégagés par ces filiales particulières, dès que l'entreprise française détient une participation, directe ou indirecte, supérieure à 10 %. Encore faut-il que l'administration prouve le caractère "privilégié" du régime d'imposition auquel est soumise l'entreprise étrangère :

- de manière plus générale, l'article 57 du code général des impôts vise les opérations réalisées entre les entreprises françaises et les sociétés étrangères liées, quel que soit le régime fiscal de ces dernières. Il permet de réincorporer, dans les résultats imposables en France, les bénéfices indirectement transférés par une entreprise française à une société étrangère qu'elle contrôle ou dont elle dépend.

L'article 57 constitue donc la base juridique sur laquelle s'appuie l'administration dans le cas des prix de transfert. Toutefois, actuellement, son application reste difficile, et de ce fait, la législation française en ce domaine reste peu efficace.

Pour mettre en oeuvre ces dispositions, qui sont à l'origine d'une abondante jurisprudence, l'administration doit en effet apporter deux preuves.

• D'une part, elle doit démontrer l'existence, en droit ou en fait, d'un lien de contrôle ou de dépendance entre les deux sociétés.

La notion de contrôle s'apprécie par référence aux dispositions de l'article 355-1 du code de commerce.

En revanche, la dépendance est plus difficile à cerner et résulte avant tout de circonstances de fait. Elle peut notamment découler de liens contractuels ou des conditions dans lesquelles s'établissent les relations entre les deux entreprises.

Toutefois, la condition liée au contrôle ou à la dépendance n'est plus exigée si l'entreprise étrangère est soumise à un régime fiscal privilégié.

• D'autre part, l'administration doit prouver l'existence d'avantages particuliers accordés à la société étrangère.

A cet effet, il convient d'apprécier l'opération en tenant compte des contreparties économiques, commerciales ou financières auxquelles elle donne lieu. En outre, et compte tenu de la jurisprudence récente, il faut établir que ces contreparties ne sont pas justifiées au regard d'une gestion normale de l'ensemble des intérêts propres de l'entreprise exploitée en France.

Lorsque ces deux preuves sont apportées, l'avantage accordé est présumé être un transfert indirect de bénéfice.

Dans la généralité des cas, le montant de cet avantage, et donc du bénéfice, doit être évalué selon les règles de droit commun, c'est-à-dire d'après les éléments précis de l'opération redressée.

A défaut d'éléments précis, l'article 57 autorise cependant l'administration à utiliser une méthode forfaitaire, s'appuyant sur une comparaison avec les résultats des entreprises exerçant la même activité. Il s'agit toutefois d'une approche qui fait l'objet de critiques de la part de l'OCDE.

En pratique, l'administration se heurte à de réelles difficultés pour apprécier la normalité des opérations en cause, et le cas échéant, réunir les éléments de preuve qui lui incombent. Son pouvoir de vérification lui donne accès aux documents comptables de l'entreprise française. En revanche, elle n'est pas fondée en droit à demander des informations sur le rôle de l'entité étrangère et sur les activités que celle-ci déploie à partir des biens ou services qui sont à l'origine des prix de transfert. Or, ces éléments sont essentiels pour appréhender l'ensemble de l'opération, pour apprécier sa régularité au regard d'une gestion normale de l'entreprise française et pour disposer des éléments précis permettant de fonder le redressement. Dans les faits, certaines entreprises acceptent de fournir ces informations, sans y être juridiquement tenues. Elles peuvent cependant aussi refuser de le faire, ou transmettre des renseignements incomplets et se réserver la possibilité de produire des éléments complémentaires lors d'un contentieux devant les tribunaux.

II. UN DISPOSITIF ASSEZ MESURÉ

Les dispositions du présent article ont donc pour objet de donner à l'administration les moyens d'obtenir les informations qui lui sont nécessaires. A cet effet, il comporte deux mesures :

- d'une part, il organise une procédure spécifique de demande d'information portant sur le mode de fixation des prix de transfert,

- d'autre part, il complète le dispositif de l'article 57 du code général des impôts, en prévoyant qu'à défaut de réponse à ces demandes spécifiques, la procédure contradictoire demeure applicable, mais que l'administration peut évaluer les redressements au vu des éléments dont elle dispose.

A. L'OBLIGATION D'INFORMATION

Elle se traduit par l'organisation d'une procédure de demande de renseignement spécifique, codifiée dans un nouvel article L. 13 B du Livre des procédures fiscales. Compte tenu de son objectif et de la nature un peu particulière des informations qu'elle recouvre, elle se trouve encadrée par une série de règles relativement strictes qui constituent autant de garanties pour le contribuable.

1. Une procédure utilisable dans des circonstances précises

• **En premier lieu, cette procédure ne peut être mise en oeuvre qu'à l'occasion d'une vérification de comptabilité.**

Elle est donc réservée aux situations où l'administration a engagé un contrôle approfondi de la situation de l'entreprise.

Contrairement à la solution retenue chez certains de nos partenaires, il ne s'agit donc pas d'une obligation déclarative régulière mise à la charge des entreprises, ou d'une procédure susceptible d'être utilisée, à tout moment, sur simple demande.

• **En outre, pour employer cette procédure, l'administration doit avoir "réuni des éléments faisant présumer qu'une entreprise a opéré un transfert indirect de bénéfice à l'étranger au sens des dispositions de l'article 57 du code général des impôts".**

- **La référence à l'article 57**, dont le champ a précédemment été rappelé, permet d'affirmer l'objectif même de la procédure et de limiter son champ d'utilisation. Elle peut ainsi être mise en oeuvre à l'égard :

- des entreprises susceptibles d'être liées, ou contrôlées par une société étrangère, et de lui avoir transféré des bénéfices ;

- des entreprises susceptibles d'avoir procédé à un transfert de bénéfice vers une filiale implantée dans un paradis fiscal.

- **L'administration doit en outre réunir des éléments laissant supposer l'existence d'un transfert de bénéfices.**

Le recours à la procédure ne pourra pas être immédiat et systématique. Des investigations préalables au sein de l'entreprise seront, en fait, nécessaires.

Compte tenu de cette précision, la demande de renseignements prend en fait l'aspect d'un instrument de dissuasion. Dans l'hypothèse où l'entreprise accepte de fournir spontanément au vérificateur tous les éléments utiles à la compréhension de la formation des prix de transfert, la procédure n'aura en fait pas à être mise en oeuvre. En revanche, elle sera déclenchée si les renseignements fournis spontanément restent incomplets, ou si la première explication de l'entreprise n'apparaît pas convaincante, et laisse subsister des incertitudes sur la normalité du prix.

Dans ce contexte, l'administration devra faire preuve d'une certaine prudence dans la mise en oeuvre de l'article L. 13 B, et sera sans doute conduite à définir, pour elle-même, quels éléments, ou absence d'éléments, sont susceptibles de fonder sa présomption. Une démarche trop hâtive inciterait sans doute l'entreprise à s'abstenir de répondre, et à demander au juge de l'impôt d'apprécier.

En revanche, l'administration n'est pas tenue de motiver formellement sa présomption, et n'a donc pas à préciser à l'entreprise de façon détaillée les éléments sur lesquels elle se fonde.

S'agissant d'une demande de renseignements, une telle exigence serait extrêmement restrictive. Elle ferait en outre surgir un "point d'accroche" pour contentieux, qui priverait la procédure d'une bonne partie de sa portée. En effet, l'administration se trouverait alors en situation d'avoir à démontrer au préalable le caractère anormal des opérations dont elle souhaite apprécier la normalité.

2. Des demandes portant sur des aspects limitativement énumérés

Les interrogations formulées dans le cadre de la nouvelle procédure ont pour but d'obtenir des "précisions", ce qui sous-entend que l'administration dispose déjà d'éléments certains. En fait, par ce biais, l'entreprise aura une indication sur les éléments qui fondent la présomption de l'administration.

Les demandes formulées à cette occasion portent en outre uniquement sur quatre domaines :

a) La nature des relations entre l'entreprise française et une entité étrangère

Aux termes du projet sont visées les relations "*entrant dans les prévisions de l'article 57*", et donc :

- les liens de contrôle ou de dépendance existant entre les deux sociétés,

- les transactions ou opérations réalisées entre elles.

On notera d'ailleurs qu'une entreprise française qui pourrait établir, à ce stade, qu'elle ne contrôle pas la société étrangère et qu'elle n'en dépend pas, serait en droit de se dispenser de répondre aux autres questions. En effet, il serait démontré, dès cette étape, qu'elle ne relève pas de la nouvelle procédure de l'article L. 13 B du Livre des procédures fiscales.

b) Le mode de détermination des "prix de transfert" facturés entre ces deux sociétés, et les éléments qui les justifient

Il s'agit évidemment de l'information essentielle, l'entreprise étant ainsi conduite à fournir la méthode ayant présidé à la détermination du prix intra groupe.

Elle devra notamment faire connaître les contreparties, économiques, commerciales ou financières, qui accompagnent l'opération, et qui se trouvent intégrées dans le prix, ou devraient l'être.

Dans ce cadre, l'entreprise aura alors à produire les documents, analyses et méthodes de calcul qui explicitent et justifient l'approche retenue.

En l'espèce, il ne s'agit cependant pas de démontrer que le prix facturé est le "meilleur prix possible", approche qui, d'ailleurs, ne serait pas conforme aux recommandations de l'OCDE. En revanche, l'entreprise sera amenée à expliquer si une décision ou un prix a pour origine des considérations internes au groupe ou des facteurs liés à la concurrence ou au marché.

c) Les activités exercées par l'entreprise étrangère, en relation avec les opérations faisant l'objet de la demande

Ces informations permettent de mettre en évidence ce que fait l'entreprise étrangère à partir des biens et des services objets des prix de transfert. Elles sont donc également importantes pour appréhender le contexte dans lequel se déroule l'opération, et les transactions annexes qui peuvent y être associées.

d) Le traitement fiscal appliqué à l'entreprise étrangère

Dans une optique "prix de transfert", cette catégorie d'information est destinée à apprécier si la méthode retenue par l'entreprise française doit faire

l'objet d'une attention toute particulière, compte tenu du mode et du niveau d'imposition de la filiale ou de l'exploitation située à l'étranger.

Le texte initial du gouvernement retenait cependant une approche relativement large en visant, sans plus de précision, les entreprises exploitées hors de France par l'entreprise française et les sociétés ou groupements étrangers qu'elle contrôle de façon directe ou indirecte.

L'Assemblée nationale a adapté la rédaction de cette disposition en faisant référence aux opérations ou sociétés déjà visées dans la demande. En outre, et dans le cas des sociétés, elle a restreint le champ de la demande aux filiales, majoritairement contrôlées, de façon directe ou indirecte, par l'entreprise française. Il s'agit ainsi d'éviter les situations où l'actionnaire français se trouverait dans l'impossibilité de fournir les renseignements demandés, en raison d'un blocage de la part des autres actionnaires de la société étrangère.

La rédaction qui nous est soumise demeure toutefois ambiguë et de ce fait incertaine. Formellement, elle n'assure pas une connexion directe entre l'opération faisant l'objet de la demande et la société sur laquelle des renseignements sont demandés, alors que la préoccupation est évidemment de connaître le traitement fiscal de l'opération en cause, dans le cadre de la société étrangère. Votre commission des finances vous proposera donc un **amendement assurant la cohérence rédactionnelle** de cette disposition avec celle retenue dans les autres paragraphes.

Sur ces bases, les différentes demandes doivent être précises et indiquer explicitement, par nature d'activité ou de produit, le pays ou le territoire concerné, ainsi que l'entreprise ou la société étrangère visée.

3. Le déroulement de la procédure d'information

La demande de renseignement doit mentionner le délai dont dispose l'entreprise pour répondre, celui-ci ne pouvant être inférieur à deux mois.

Ce délai peut d'ailleurs être prolongé, à la demande de l'entreprise, sans toutefois que sa durée totale excède trois mois.

A ce stade, il convient alors de distinguer plusieurs hypothèses :

• **Si les réponses apportées par l'entreprise sont considérées comme "suffisantes" par l'administration**, la procédure de l'article L. 13 B prend fin et la vérification se poursuit dans les conditions de droit commun.

• **Si l'administration estime que ces réponses sont "insuffisantes", elle est alors tenue d'adresser à l'entreprise une mise en demeure.**

Celle-ci précise les compléments d'information demandés, et ouvre un nouveau délai de réponse de 30 jours. Elle doit en outre rappeler les sanctions applicables en cas de défaut de réponse.

Le caractère "insuffisant" de la réponse est évidemment une question d'appréciation, qui repose sur des éléments relativement subjectifs. Mais cette notion apparaît déjà dans l'article L. 16 A du Livre des procédures fiscales. Elle a fait l'objet d'une abondante jurisprudence qui va s'appliquer au cas particulier et qui aura sans doute l'occasion de se compléter.

Si les informations fournies à la suite de la mise en demeure donnent satisfaction à l'administration, la procédure de l'article L. 13 B prend fin, sans déclencher de pénalités particulières. En revanche, et conformément à la jurisprudence, une réponse insuffisante à cette mise en demeure est assimilée à un défaut de réponse.

• **Enfin, en cas de défaut de réponse, à la demande initiale ou à la mise en demeure, l'administration applique une amende fiscale spécifique, d'un montant égal à 50.000 francs pour chaque exercice visé par la demande.**

On notera que cette amende reste d'un montant assez modique, et n'est pas susceptible d'être considérée comme une pénalité grave au sens de la Convention communautaire d'élimination des doubles impositions. Elle ne peut donc avoir de conséquences sur les possibilités de recours à la procédure européenne d'arbitrage.

En revanche, le défaut de réponse de la part de l'entreprise ouvre à l'administration la possibilité d'évaluer le montant du transfert de bénéfice sur des bases moins exigeantes.

B. L'ÉVALUATION DES BASES D'IMPOSITION EN CAS DE DÉFAUT DE RÉPONSE

La seconde innovation majeure introduite par le présent article consiste en effet à assouplir les contraintes qui pèsent sur l'administration, à l'occasion d'un redressement sur les prix de transfert, en cas de défaut de réponse de l'entreprise à la demande d'informations prévue au nouvel article L. 13 B.

Cette adaptation s'insère dans l'article 57, ce qui revient à fixer ainsi le cadre général des obligations qui s'imposent à l'administration.

• Dans ce contexte, il est expressément prévu que la procédure contradictoire demeure applicable.

Il s'agit donc là d'une garantie importante pour le contribuable. En effet, dans d'autres cas, et en application des dispositions de l'article L. 69 du Livre des procédures fiscales, le défaut de réponse à une demande de renseignements ou de justifications peut déclencher une taxation d'office.

En conséquence, au cas d'espèce :

- la charge de la preuve incombe toujours à l'administration ;
- la notification de redressement doit faire apparaître la méthode et les éléments retenus pour évaluer le redressement ;
- en cas de désaccord persistant, le contribuable peut saisir la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires.

• A défaut de dérogation expresse, l'administration reste tenue de démontrer que l'entreprise entre dans le champ d'application de l'article 57, et donc :

- qu'elle contrôle la société étrangère, ou qu'elle en dépend ;
- qu'elle a consenti à cette même société des avantages spécifiques et non justifiés.

• En revanche, l'administration est alors autorisée à évaluer le montant de ces avantages, et donc du bénéfice imposable en France, à partir des éléments en sa possession. Mais l'entreprise pourra toujours contester cette évaluation, en produisant ses propres éléments.

Cette disposition permet ainsi d'atténuer l'importance des moyens de preuve exigés de l'administration sur ce point. Cet assouplissement de la règle de droit commun apparaît ainsi comme la contrepartie du défaut de réponse à la demande de renseignements.

En ultime recours, en l'absence d'éléments suffisamment précis pour opérer les redressements, l'administration reste en mesure d'utiliser la possibilité que lui offre déjà l'article 57, et d'évaluer le produit imposable par comparaison avec ceux d'entreprises similaires.

L'introduction de cet assouplissement de la règle de procédure, dans un cas bien précis, permet ainsi d'assurer la cohérence d'ensemble du dispositif et d'en distinguer clairement les différentes étapes.

Dans ce contexte, il est à noter qu'en l'absence de précision, ces nouvelles procédures devraient normalement s'appliquer dès la promulgation de la présente loi et pourraient alors être utilisées dans le cadre de contrôles déjà en cours.

Le respect des garanties accordées aux contribuables exige cependant que les règles applicables ne soient pas modifiées en cours de procédure.

Aussi, votre commission des finances vous proposera donc **un amendement** précisant que les dispositions du présent article peuvent être mises en oeuvre pour les contrôles engagés à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Article 19

Prorogation du délai de reprise

Commentaire : Le présent article constitue le deuxième volet du dispositif de contrôle des opérations internationales. Il propose en effet de proroger le délai de reprise dont dispose l'administration pour procéder à des redressements dans les cas où elle est conduite à recourir à l'assistance administrative internationale.

Cette dérogation aux règles de droit commun reste toutefois limitée dans la portée. En effet, la prorogation du délai de reprise ne portera que sur les impôts afférents aux éléments faisant l'objet de la demande d'assistance.

Sur le fond, l'objectif est d'accorder à l'administration un délai spécifique pour tenir compte de la longueur des investigations conduites à l'étranger.

I - RAPPEL DES DISPOSITIONS EXISTANTES

Selon les dispositions de l'article L. 186 du Livre des procédures fiscales (LPF) *"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 fait générateur de l'impôt"*.

Toutefois, ce délai général ne s'applique en réalité qu'aux omissions en matière de droits d'enregistrement ou d'impôt de solidarité sur la fortune.

Dans les autres cas, des dispositions spécifiques prévoient en effet un délai abrégé et qui, généralement, court jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due.

Il en est ainsi notamment en matière :

- d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu (article L. 169 du Livre des procédures fiscales) et de taxes ou prélèvements qui en tiennent lieu (article L. 169 A du LPF),

- de taxe sur le chiffre d'affaires (article L. 176 du LPF) et de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle.

- de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droit de timbre, **sous réserve** que l'exigibilité des droits ait été suffisamment relevée dans l'acte soumis à la formalité sans qu'il soit nécessaire de procéder à des recherches ultérieures.

Dans ce contexte, et en application de l'article L. 189 du LPF, **la prescription est interrompue par la notification de redressement**, ou tout acte emportant reconnaissance de l'erreur ou l'omission par le contribuable.

Ces règles de principe connaissent toutefois quelques exceptions, la législation actuelle admettant en effet que le délai de reprise normalement applicable soit prorogé dans des circonstances particulières.

Ainsi, en matière d'impôt direct, les erreurs ou omissions **relevées lors d'une instance devant les tribunaux** peuvent être réparées jusqu'à la fin de la décision qui clôt l'instance, et au plus tard, jusqu'à la fin de la période de dix prévue à l'article L. 186 du LPF.

De même, le délai de reprise normalement applicable est prolongé de deux ans en cas **d'agissements frauduleux** donnant lieu au dépôt d'une plainte pour fraude fiscale.

Toutefois, dans l'ensemble, notre pays connaît un délai de reprise qui figure parmi les plus brefs des pays industriels.

**Délais de prescription de droit de reprise
en matière d'IR et d'IS dans les principaux Etats de l'OCDE**

- **Allemagne** : Quatre ans. Délai porté à dix ans dans les cas de comportement frauduleux avéré.
- **Belgique** : Trois ans. Délai porté à cinq ans en cas de fraude fiscale.
- **Canada** : Quatre ans. Délai réduit à trois ans pour les sociétés résidentes du Canada contrôlées exclusivement par des résidents du Canada (personne physique ou personne morale). Délai porté à sept ans en matière de contrôle des opérations internationales et notamment de contrôle des prix de transfert.
- **Espagne** : Cinq ans. Le délai court à partir de la date effective de dépôt de la déclaration, en cas de production de la déclaration hors délai.
- **Etats-Unis** : Trois ans (1). Délai porté à six ans si la déclaration des résultats ou de revenu fait apparaître une insuffisance d'au moins 25 % du montant du CA ou du revenu. Aucune limitation de durée en cas de déclaration frauduleuse ou en cas de défaut de déclaration. Par ailleurs, le délai est négocié lorsque le contribuable autorise l'administration à poursuivre les investigations sur une période légalement prescrite au cours d'une vérification.
- **France** : Trois ans. Délai porté à cinq ans en cas de découverte d'agissements frauduleux donnant lieu au dépôt d'une plainte pénale pour fraude fiscale.
- **Italie** : Cinq ans. Délai porté à six ans en cas de non dépôt de déclaration.
- **Japon** : Trois ans. Délai porté à six ans en cas de contrôle des opérations internationales et notamment de contrôle des prix de transfert.
- **Pays-Bas** : Trois ans. Délai porté à cinq ans lorsque de nouveaux faits ou des circonstances nouvelles ont été découverts par l'administration.
- **Royaume-Uni** : Six ans. Délai porté à vingt ans en cas de comportements négligents ou frauduleux du contribuable.
- **Suède** : Cinq ans.

Notes : 1. En l'absence de délai spécial mentionné ci-dessus pour chaque pays, applicable en matière de contrôle des prix de transfert, le délai général (et ses extensions éventuelles) s'applique.

2. Absence de renseignements concernant l'existence éventuelle d'un délai spécial applicable en Espagne et en Italie en matière de prix de transfert.

¹ En cas de contrôle des prix de transfert, le point de départ du délai de prescription s'entend de la date à laquelle l'administration a eu connaissance de l'insuffisance.

II - UN NOUVEAU CAS DE PROROGATION DU DÉLAI DE REPRISE

Le présent article propose donc d'adapter votre législation en ce domaine afin de tenir compte du développement des opérations internationales et de la libéralisation des relations financières avec l'étranger.

S'inspirant de ce qui est déjà prévu en cas d'instance devant les tribunaux, il ouvre à l'administration un délai spécifique dans les cas où il est nécessaire de demander des informations à l'étranger sur les activités exercées localement par le contribuable.

Organisées dans le cadre des conventions fiscales, ces procédures d'échanges d'informations s'avèrent en fait assez lourdes. L'administration étrangère ne dispose pas toujours immédiatement des renseignements qui lui sont demandés, et peut être conduite à effectuer des recherches ou même à engager une vérification des activités réalisées sur son territoire et cité dans la demande. Toutes ces démarches supposent du temps, et la réponse de l'administration étrangère intervient dans un délai de 9 à 18 mois.

Or, le délai de prescription continue à courir dans les conditions de droit commun. Pour éviter la forclusion, l'administration française peut être conduite à notifier sans attendre la réponse, et donc sur des bases imparfaites qui résistent mal à un contentieux ultérieur.

Le présent article propose donc d'intégrer cette situation, en permettant à l'administration d'attendre la réponse, sous réserve qu'elle intervienne dans un délai raisonnable.

A. UNE PROROGATION LIMITÉE DANS SON OBJET

Compte tenu de l'objectif poursuivi, la prorogation du délai de reprise est subordonnée à la réalisation de trois événements.

• **Le point de départ de la procédure est donc l'envoi d'une demande d'assistance administrative adressée par l'administration fiscale française à l'autorité compétente d'un Etat étranger.**

En France, l'envoi d'une telle demande suppose en fait l'intervention de l'administration centrale.

Cette demande, qui peut concerner tout type d'impôt, doit alors porter :

- soit sur les relations du contribuable avec une entreprise étrangère susceptibles de constituer un transfert indirect de bénéfice à l'étranger, ou de bénéficiaire, localement, d'un régime fiscal privilégié. Sous cet angle, le dispositif vient alors compléter les mesures prévues à l'article précédent en matière de prix de transfert,

- soit sur les activités exercées par le contribuable dans le pays considéré, ou sur les biens ou revenus dont il dispose localement,

- soit simultanément sur ces deux catégories de renseignements.

• La demande d'assistance doit en outre être adressée dans le délai initial de reprise

Il ne s'agit donc pas de réouvrir des exercices déjà prescrits, mais bien d'éviter la prescription pour des revenus ou opérations pour lesquels l'administration est encore en droit de procéder à des redressements au moment où elle demande des informations à l'étranger.

En revanche, il n'est pas exigé que l'administration ait déjà engagé une vérification sur place ou déclenché une procédure d'examen de situation fiscale personnelle.

La procédure pourra donc s'appliquer pour les demandes d'assistance envoyées à la suite des constatations effectuées par le service dans le cadre du contrôle sur pièces.

• Enfin, la demande produit ses effets, sur le délai de reprise, si son existence a été expressément notifiée au contribuable au moment où elle a été formulée.

Il s'agit évidemment d'une condition essentielle pour assurer le respect des garanties accordées aux contribuables.

En pratique, dans l'hypothèse où une demande d'assistance internationale devient nécessaire, l'administration devra alors choisir entre deux possibilités :

- soit informer le contribuable, et bénéficiaire ainsi d'un délai de reprise un peu plus long ;

- soit adopter une démarche plus discrète, mais qui la contraint à opérer ses éventuels redressements dans le délai de reprise de droit commun.

B. L'EFFET DE LA DEMANDE

Lorsque les conditions précédentes sont réunies, l'administration dispose alors d'un délai spécifique pour réparer les erreurs ou omissions **afférentes aux éléments faisant l'objet de la demande.**

Ce nouveau délai se trouve encadré par deux règles qui se combinent. En effet, la notification de redressement pourra être adressée au contribuable :

- **jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la réponse.** Afin d'assurer les droits du contribuable, l'administration est tenue d'informer ce dernier de l'existence de la réponse, dès sa réception. A défaut, le délai de reprise supplémentaire n'est pas ouvert ;

- **et au plus tard, jusqu'à la fin de la cinquième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due.**

Cette seconde règle tend à éviter un prolongement indéfini ou excessif du délai de reprise, en cas d'absence de réponse ou de réponse trop tardive.

Ainsi, en tout état de cause, le délai de droit commun ne pourra pas être prolongé de plus de deux ans.

La rédaction initiale du gouvernement laissait toutefois supposer que ce butoir de cinq ans ne s'appliquait qu'à défaut de réponse de l'administration fiscale étrangère. L'Assemblée nationale a donc corrigé le texte sur ce point.

La rédaction qui nous est soumise laisse cependant encore planer une ambiguïté. Interprétées de façon stricte, ces dispositions reviendraient en fait, dans certaines circonstances, à abrégier le délai de reprise de droit commun pour les éléments faisant l'objet de la demande d'assistance.

Votre commission vous proposera donc **un amendement** pour éviter cet enchaînement.

C. UNE ADAPTATION CORRÉLATIVE DES RÈGLES DE PROCÉDURES

Compte tenu des dispositions précédentes, et si les circonstances l'exigent, l'administration pourra alors adresser au contribuable, pour une même période vérifiée, deux notifications de redressements :

- la première, adressée dans le délai initial de reprise, portant sur les redressements envisagés pour les activités ou revenus de source française, et pour les activités ou revenus étrangers n'ayant pas fait l'objet d'une demande d'assistance internationale ;

- la seconde, adressée dans le délai spécifique, et retraçant les rectifications notifiées au titre des éléments figurant sur la demande après analyse des renseignements transmis par l'administration étrangère.

Ce dédoublement de la notification conduit à adapter les règles de procédure qui actuellement interdisent à l'administration de revenir sur des périodes, ou des éléments, ayant déjà fait l'objet d'une vérification.

En fait, il convient de distinguer le cas des personnes physiques de celui des entreprises.

• **S'agissant des personnes physiques**, l'article L. 50 du Livre des procédures fiscales interdit à l'administration de procéder à de nouveaux redressements sur une période ayant déjà fait l'objet d'un examen contradictoire de situation fiscale d'ensemble.

A défaut d'adaptation de cette règle, l'envoi d'une première notification empêcherait à l'administration d'opérer ultérieurement les redressements afférents aux éléments ayant fait l'objet de la demande. Au cas d'espèce, le nouveau dispositif serait alors privé de toute portée pratique.

Aussi, est-il prévu d'introduire une dérogation ponctuelle à cette règle, pour permettre l'envoi de la seconde notification.

• **En ce qui concerne les entreprises**, l'article L. 51 du Livre des procédures fiscales interdit à l'administration de réexaminer les écritures d'une période ayant déjà donné lieu à une vérification de comptabilité.

Cette règle est donc moins stricte que celle prévue pour les contribuables personnes physiques, et laisse ouverte la possibilité de redressements effectués dans le cadre du contrôle sur pièces.

Toutefois, l'exploitation des renseignements reçus de l'étranger peut nécessiter un examen complémentaire des écritures comptables relatives aux opérations concernées. Cette démarche permet en outre de reprendre le dialogue avec le contribuable avant de notifier les redressements, et donne ainsi à ce dernier l'occasion de faire valoir, en préalable, ses observations sur les éléments nouveaux dont dispose le vérificateur.

Le présent article propose donc d'autoriser ce réexamen des écritures concernant les opérations ayant fait l'objet de la demande d'assistance.

Toutefois, en l'état actuel du texte, cette dérogation paraît un peu large. En effet, l'administration pourrait continuer à examiner les écritures de l'exercice déjà vérifié dans l'attente de la réponse à la demande d'assistance.

Cette situation n'est pas satisfaisante. En effet, le réexamen des écritures déjà vérifiées ne peut se justifier que par l'existence d'informations nouvelles obtenues grâce à la réponse de l'administration étrangère. Votre commission des finances vous présentera donc **un amendement** afin d'encadrer cette possibilité.

Enfin, il est à noter que cet article, comme le précédent, ne comporte pas de date d'entrée en vigueur spécifique. Ces dispositions devraient alors s'appliquer dès la promulgation de la présente loi.

Pour les demandes d'assistance administrative adressées dans le cadre du contrôle sur pièces, cette date d'application ne soulève pas de difficultés particulières.

En revanche, et à défaut de disposition expresse, les nouvelles règles pourraient également s'appliquer pour des demandes d'assistance formulées après la date de publication de la loi, à l'occasion de vérifications de comptabilité ou d'examens de situation fiscale personnelle engagés avant cette même date.

Votre commission estime, là encore, que les règles ne doivent pas être modifiées en cours de procédure. Aussi, et par analogie à la solution retenue à l'article 18, elle vous présentera **un amendement** pour préciser que ces nouvelles dispositions s'appliquent aux contrôles engagés après la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Article 20

Contrôle des établissements distribuant des avances sans intérêt en matière de logement

Commentaire : Le présent article a pour objet de soumettre le système de distribution de l'avance à taux nul à un double dispositif de contrôle : celui de l'inspection générale des finances, et celui d'inspecteurs mandatés à cet effet par les ministères de l'économie et des finances et du logement.

Les missions de l'inspection générale des finances et les éventuels contrôles publics "ad hoc" à l'égard d'entreprises privées sont justifiés lorsque ces entreprises sont amenées à engager des fonds publics. Tel est bien le cas des distributeurs de l'avance à taux nul à l'accession à la propriété créée en octobre 1995, comme d'ailleurs, dans une moindre mesure, du prêt d'accession sociale créé au début de 1993. C'est donc très légitimement que le Gouvernement cherche à renforcer les modalités de surveillance d'un système qui sollicite le contribuable à hauteur d'une dizaine de milliards de francs par an. Ce dispositif mérite néanmoins d'être complété.

I. DES FONDS PUBLICS IMPORTANTS, ENGAGÉS PAR UN CIRCUIT FINANCIER BANALISÉ

La politique de banalisation du système français du crédit, engagée vers 1985, n'est pas parvenue à mettre fin à l'injection massive de fonds publics dans les circuits. Dépenses fiscales, bonifications, garanties, dépôts et prêts réglementés prospèrent largement, contrairement à l'objectif initial.

En revanche, cette politique parvient, par petites touches, et parfois avec de grosses difficultés, à mettre fin au statut particulier d'établissements quasi-administratifs situés dans le giron de l'Etat, et jusqu'alors chargés de la distribution des aides.¹

En conséquence, c'est un système banalisé de distribution de crédits qui est progressivement amené à gérer les fonds publics.

¹ On peut citer pêle-mêle les SDR, le CEPME, le Comptoir des Entrepreneurs, le Crédit Foncier de France, les sociétés anonymes de crédit immobilier, le réseau du 1 % logement, etc...

A. LES MODALITÉS D'ENGAGEMENT DES FONDS PUBLICS

Deux modalités peuvent être distinguées : la garantie dans le cas du prêt d'accession sociale (PAS), la bonification dans le cas de l'avance sans intérêt (ASI).

1. Le PAS, prêt garanti

Le prêt d'accession sociale est un prêt conventionné (PC), accordé sous conditions de ressources (très proches de celles de l'ancien PAP), et dont le taux d'intérêt plafond est inférieur de 60 points de base au taux plafond des PC ordinaires. L'Etat contribue à la rémunération des risques pris par les établissements de crédit qui, bien qu'ayant affaire à une clientèle modeste et donc plus risquée, doivent consentir des taux d'intérêt privilégiés. Il le fait à travers une dotation au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) : 300 millions de francs en 1993, 200 millions de francs en 1994, puis 220 millions de francs en 1996. La contribution de l'Etat est de 1.25 % du capital prêté.

2. L'avance sans intérêt, prêt bonifié

L'avance sans intérêt bénéficie d'une subvention permettant aux établissements prêteurs de percevoir de l'Etat les intérêts qu'ils aurait perçus des emprunteurs si le crédit avait été octroyé à des conditions de marché.

Pour chaque prêt, le niveau de cette bonification dépend de la durée, qui dépend elle-même de la situation de famille et du niveau des ressources des ménages emprunteurs. De cette façon, plus le ménage est modeste, plus il emprunte sur une durée longue, et plus la bonification est élevée.

Ce dispositif est assorti d'un subtil mécanisme de régulation qui entraîne la révision trimestrielle des conditions générales de durée des emprunts en fonction de l'évolution des taux d'intérêt du marché, de manière à ce que le coût de la bonification ne dérive pas par rapport à ce qu'a prévu la loi de finances. Ainsi, en cas de hausse des taux d'intérêt, les nouveaux emprunteurs se verraient devoir rembourser l'avance sur une durée plus courte.

Le levier utilisé est beaucoup plus puissant que celui du PAS. L'Etat verse couramment une subvention égale à la moitié du prêt octroyé. Aussi, les crédits engagés sont-ils considérables : 7,8 milliards de francs prévus par la loi de finances en 1996, auxquels pourraient s'ajouter 1 milliard de francs

supplémentaires liés à l'assouplissement des conditions d'achat de logements anciens.

B. LES RÔLES RESPECTIFS DE LA SOCIÉTÉ DE GESTION DU FGAS (SGFGAS) ET DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT.

La SGFGAS est au centre du dispositif tandis que les établissements de crédit en sont à la périphérie.

1. La SGFGAS

Comme son nom l'indique, la SGFGAS a été créée en 1993 pour gérer le FGAS. Son rôle initial a donc été de centraliser les subventions de l'Etat et les cotisations des établissements distributeur du PAS au sein du fonds, et de verser le cas échéant les garanties ainsi constituées. Elle gère également un mécanisme de "bonus/malus" associé au FGAS afin d'encourager les établissements à maîtriser leurs risques.

Il s'agit d'une société de droit privé (une société anonyme par actions) à laquelle adhèrent les établissements qui, aux termes d'une convention signée avec l'Etat, sont habilités à distribuer le PAS.

Les actionnaires de la SGFGAS

(au 1er octobre 1995)

- La banque La Hénin,
- La BNP
- La Caisse Nationale et la Fédération Nationale de Crédit Agricole,
- La Caisse Centrale du Crédit Mutuel
- Le Centre National des Caisses d'Épargne et de Prévoyance,
- La Chambre Syndicale des banques Populaires
- La Chambre Syndicale des Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier,
- Le Crédit Foncier de France,
- Le Crédit Lyonnais Développement Economique
- L'Union de Crédit pour le Bâtiment,
- La Société Anonyme de Crédit pour le Logement (SOCRELOG)
- Le Crédit Industriel et Commercial

Au moment de la création de l'avance sans intérêt, la SGFGAS est apparue comme une structure tout indiquée pour gérer les subventions de l'Etat. Pour la politique du logement, l'intérêt de cette nouvelle mission était double : disposer immédiatement d'un organisme opérationnel, confirmer la complémentarité de l'ASI et du PAS pour de nombreuses familles, en incitant les établissements intéressés par l'ASI mais rechignant jusqu'alors à distribuer le PAS, à adhérer au FGAS.

Le rôle de la SGFGAS à ce titre est de percevoir les subventions mensuelles de l'Etat, et de les reverser aux établissements de crédit distributeurs de l'ASI.

2. Les établissements de crédit.

Le PAS comme l'ASI sont des prêts réglementés ouverts à la distribution par tous les établissements de crédit. Pour y avoir accès, ces établissements doivent signer une convention avec l'Etat. Dans les deux cas, les établissements s'engagent à respecter les règles propres à chaque prêt. En contrepartie, l'Etat s'engage à verser une subvention.

La responsabilité des établissements est engagée vis-à-vis de l'Etat. Dans le cas du PAS, un système de "bonus/malus" majore ou minore la cotisation des établissements au FGAS en fonction des sinistres survenus aux prêts qu'ils ont distribués. Dans le cas de l'ASI, les établissements sont responsables du remboursement de l'avance, de façon à ce que la subvention ne soit pas versée à fonds perdus.

Les distributeurs du PAS **(1er janvier - 31 août 1995)**

	<u>Nombre de prêts</u>	<u>%</u>
Banques mutualistes	8033	40,2
Crédit Foncier de France	5036	25,2
SACI	4257	21,2
Caisses d'Epargne	2115	1,6
Autres	556	2,8
Total	19.997	100,0

Les distributeurs de l'ASI
(1er octobre - 31 décembre 1996)

	<u>Nombre de prêts</u>	<u>%</u>
	(Chiffres approximatifs)	
Crédit Agricole	9000	31,6
Crédit Foncier de France	800	16,9
Crédit Mutuel	400	14,0
SACI	4000	14,0
Caisses d'Epargne	3650	12,8
Banques populaires	1500	5,3
Autres	1500	5,3
Total	28450	

C. LES ACTUELLES MODALITÉS DE CONTRÔLE

Le dispositif de contrôle actuel se situe à deux niveaux.

Au premier niveau, le conseil d'administration de la SGFGAS comprend deux commissaires du Gouvernement, l'un représentant le ministre de l'économie et des finances -le directeur du Trésor-, l'autre représentant le ministre du logement -le directeur de l'habitat et de la construction. Les commissaires du Gouvernement ont accès à toutes les informations et disposent d'un droit de veto sur toute décision ayant des conséquences financières, en particulier contraires aux intérêts de l'Etat.

Au second niveau, la SGFGAS dispose d'inspecteurs habilités à effectuer, sur pièces et sur place des contrôles inopinés des établissements de crédit dans le cadre de leurs activités de distribution aussi bien du PAS que de l'ASI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article renforce le dispositif de contrôle existant pour tenir compte du caractère beaucoup plus massif des fonds publics engagés par la distribution de l'avance sans intérêt que par celle du PAS. Ce dispositif est à deux fois deux niveaux.

A. LE RÔLE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

L'inspection générale des finances est compétente pour contrôler les organismes privés ou para-publics amenés à gérer des fonds publics, ou des subventions pour le compte de l'Etat. L'article 21 du présent projet systématise à juste titre cette compétence en l'étendant au contrôle de l'emploi des fonds accordés par l'Union européenne (voir le commentaire de l'article 21).

Cette compétence existe déjà en matière d'épargne administrée ou de prêts au logement. On peut citer à titre d'exemple le contrôle des emplois des comptes pour le développement industriel (article 5 du décret du 30 septembre 1983) ou de l'épargne-logement et des prêts subséquents (article R 315-22 du code de la construction et de l'habitation, qui lui associe d'ailleurs les commissaires contrôleurs des assurances).

Le présent article étend la compétence de vérification de l'IGF à la distribution de l'avance sans intérêt sous forme de contrôles sur pièces et sur place, applicables aussi bien à la SGFGAS qu'aux établissements distributeurs.

L'IGF n'agit cependant que sur ordre du ministre chargé de l'économie. Ses contrôles ne seront donc pas réguliers, mais laissés à l'appréciation du ministre.

B. LES AGENTS SPÉCIALEMENT MANDATÉS

La seconde phrase du présent article soumet la SGFGAS comme les établissements de crédit au contrôle sur pièces et sur place d'agents spécialement mandatés à cet effet par les ministres de l'économie et du logement.

Contrairement aux vérifications de l'IGF, les contrôles ici visés seront beaucoup plus fréquents, car menés tout au long de l'année.

III. APPRÉCIATION DU DISPOSITIF

A propos de problèmes récents, souvent graves, survenus à des établissements de crédit publics ou chargés d'une mission de service public, votre commission a eu fréquemment l'occasion de mettre en évidence les insuffisances des systèmes de contrôle, selon une analyse rendue publique en juillet 1994 et qui ne s'est pas démentie depuis ¹. Le cas des SDR, du Codevi, puis les affaires du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs ont montré l'absolue nécessité d'une plus grande pertinence du contrôle.

A cet égard, le système des commissaires du Gouvernement et de la nomination directe des dirigeants a montré des limites qui, manifestement, ne tiennent pas aux hommes mais à une problématique structurelle.

Bien que secrètes pour ne pas donner prise à des interférences extérieures, les missions de contrôle de l'IGF ont démontré toute l'efficacité d'un contrôle effectué par des inspecteurs compétents, de culture souvent proche des contrôlés, mais organiquement détachés des intérêts de ces contrôlés. La difficulté est que bien souvent, le secret va au secret, et les missions de l'IGF ne sont pas suivies des actes qui seraient nécessaires.

Votre rapporteur général, tout en approuvant le présent article, vous propose quelques compléments sur la forme et sur le fond.

A. QUELQUES REMARQUES DE FORME

Votre rapporteur général souhaiterait faire trois remarques de forme.

Tout d'abord, il convient de préciser que les avances à taux nul visées par le présent article sont définies à l'article R317-1 du code de la construction et de l'habitation, la rédaction utilisée dans le présent article étant inspirée d'une époque où la partie réglementaire n'était pas encore en vigueur, et aussi par le souci de viser un dispositif législatif.

Ensuite, votre rapporteur vous propose de codifier les présentes dispositions dans le code de la construction et de l'habitation. Une loi portant DDOEF est par nature hétérogène, en se rapportant à de multiples sujets.

¹ "Les ambiguïtés de l'Etat actionnaire" n° 591 (1993-1994) - Jean Arthuis, Claude Belot, Philippe Marini.

S'agissant de la législation relative aux prêts au logement, la clarté serait favorisée par une insertion dans le code qui en est le receptacle naturel. La création d'un article L. 316-3 dans une partie consacrée au contrôle, paraîtrait adaptée.

Enfin, votre rapporteur s'interroge sur l'articulation du présent article avec l'article 21, qui a pour objet de systématiser les missions de l'IGF. Les deux articles se recourent partiellement sur un point : les contrôles de l'IGF à l'égard de la SFGFAS et des établissements distributeurs de l'avance sans intérêt.

B. UN DISPOSITIF À COMPLÉTER

Sur le fond du dispositif, votre commission exprime une remarque préliminaire et deux remarques pouvant aboutir à des modifications.

A titre préliminaire, votre commission souhaite rappeler que le présent dispositif de contrôle n'est pas exclusif de ceux que peuvent être amenées à exercer, dans le cadre de leurs compétences respectives, la Cour des comptes et les rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux Assemblées parlementaires. S'agissant de l'emploi de crédits budgétaires, ces compétences doivent être réaffirmées.

La première modification suggérée est relative au contrôle du prêt d'accession sociale. Le présent dispositif est inspiré par l'importance de la masse des crédits budgétaires en jeu. Mais sur le principe, il n'y a pas lieu d'en exclure le mécanisme de distribution du PAS, et ce pour deux raisons. D'une part, l'octroi des PAS engage des crédits publics. D'autre part, la connexité entre l'ASI et le PAS est forte : on voit mal comment les contrôles sur la distribution de l'ASI pourraient être exercés en fermant totalement les yeux sur les PAS octroyés à titre complémentaire. A ces deux raisons s'ajoute un point de vue plus pragmatique : les systèmes de contrôle existants (commissaires du Gouvernement et inspecteurs de la SGFGAS) s'appliquent indifféremment au PAS et à l'ASI.

La deuxième modification s'inspire de l'une des remarques de forme. Il paraît utile de préciser que les sanctions prévues par le paragraphe III de l'article 21 pourront être utilisées dans le cadre des missions de contrôle de l'IGF prévues par le présent article. Dès lors qu'il s'agit de dispositifs distincts votés dans la même loi, le fait de ne pas préciser cette extension pourrait être interprété comme une volonté de ne pas la réaliser.

Enfin, votre rapporteur s'interroge sur l'un des éléments du dispositif : le contrôle de la SGFGAS par les agents mandatés par les ministres de l'économie et du logement. En effet, il apparaît que ces agents seront, dans un premier temps au moins les inspecteurs de la SGFGAS. Leur intervention auprès des établissements ne pose pas de problème, mais on voit mal comment ils pourraient contrôler la SGFGAS elle-même. C'est la raison pour laquelle il est utile de préciser que ces agents ne seront pas seulement ceux de la SFGFAS, mais qu'ils seront constitués en une cellule de contrôle spécifique, par exemple composée d'inspecteurs du Trésor.

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

Article additionnel après l'article 20

**Contrôle de l'épargne-logement par
l'Inspection générale des finances**

Commentaire : Le présent article donne une base légale au pouvoir de contrôle de l'Inspection générale des finances sur l'épargne-logement.

L'article R 315-22 du code de la construction et de l'habitation donne à l'Inspection générale des finances un pouvoir de contrôle sur le fonctionnement des comptes d'épargne-logement. Il confie par ailleurs aux commissaires contrôleurs des assurances, qui font désormais partie de la commission de contrôle des assurances, dont le secrétariat est assuré par la direction du Trésor, un pouvoir général de surveillance.

Dans l'esprit des articles 20 et 21 du présent projet, qui étendent et affirment les pouvoirs de l'Inspection générale des finances sur les engagements de fonds publics par des personnes privées, votre commission vous propose de donner une base légale au contrôle de l'inspection générale des finances sur l'épargne-logement. Elle aurait ainsi le droit, à la demande du ministre chargé de l'économie, de procéder à des vérifications sur les opérations relatives aux comptes et aux plans d'épargne-logement, tant vis-à-vis de la ressource que de ses emplois.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

Article 21

Contrôle par l'Inspection générale des finances d'organismes bénéficiaires de fonds publics ou assimilés

Commentaire : le présent article a pour objet de clarifier et d'adapter les bases juridiques des pouvoirs exercés par l'Inspection générale des finances.

L'article 31¹ de l'ordonnance du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier constitue le fondement juridique en vigueur des pouvoirs de l'Inspection générale des finances.

Or, du fait de l'évolution des organismes utilisant des fonds publics (développement des associations et organismes de droit privé aux budgets souvent conséquents), de l'évolution de la provenance des fonds (fonds en provenance de la Communauté européenne), de l'évolution du type de concours financiers (taxes parafiscales ou autres prélèvements obligatoires) ou encore de l'évolution du nombre de bénéficiaires indirects d'aides publiques, il est apparu nécessaire de clarifier et mieux préciser les pouvoirs de l'Inspection générale des finances.

Ce travail ayant été fait dans des conditions satisfaisantes pour la Cour des Comptes, il est apparu opportun de reprendre l'essentiel des dispositions figurant à l'article 38 du décret du 11 février 1985 relatif à la Cour des Comptes et de les transposer par la loi, à l'Inspection générale des finances.

En effet, l'ordonnance de 1958 attribuait le même champ de compétences à la Cour des Comptes, à l'Inspection générale des finances et aux comptables supérieurs du Trésor.

Cela ne modifie cependant en rien la différence fondamentale existant dans la nature des contrôles effectués par chacune de ces institutions. De fait, la Cour des Comptes est une juridiction qui exerce son contrôle a posteriori sur les comptes des organismes soumis à sa juridiction. L'Inspection générale des finances peut effectuer ses contrôles et vérifications plus en amont, à la demande du ministre de l'économie et des finances qui peut aussi

¹ *Cet article 31 n'est pas abrogé par le présent article*

lui demander de procéder à des enquêtes très diverses, allant au-delà de la simple vérification des comptes.

Ainsi, le **paragraphe I** du présent article définit le champ de compétence de l'Inspection générale des finances en posant le principe du contrôle de tous les organismes bénéficiant de fonds publics.

Il spécifie notamment que ce contrôle s'étend aux organismes bénéficiaires de prélèvements légalement obligatoires ou de taxes parafiscales.

Par ailleurs, il précise que, pour les organismes dont l'aide publique ne dépasse pas la moitié des ressources, le contrôle se limite au compte d'emploi des fonds publics lorsque ceux-ci sont affectés à une dépense déterminée.

On observera que les organismes faisant appel à la générosité du public ne sont pas soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances par le présent article, alors que la loi du 7 août 1991 a donné ce pouvoir à la Cour des Comptes et que, à l'initiative de M. Chérioux, l'article 21 du projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire, statutaire et social, actuellement en cours de discussion, le prévoit pour l'Inspection générale des affaires sociales. De fait, l'Inspection générale des finances n'a pas souhaité cette extension.

Enfin, ce paragraphe instaure un "droit de suite" au profit de l'Inspection générale des finances qui pourra désormais contrôler les organismes qui bénéficient de subventions ou de concours financiers en provenance d'organismes explicitement soumis à son contrôle.

Le **paragraphe II** du présent article donne une base légale au contrôle par l'Inspection générale des finances des bénéficiaires de fonds provenant de la Communauté européenne.

Le commentaire de l'article 22 ci-après, qui donne ce même pouvoir à la Cour des Comptes, fournit les explications et justifications de cette mesure.

Le **paragraphe III** de l'article prévoit de sanctionner le fait de faire obstacle au contrôle de l'Inspection générale des finances. Il s'agit d'une disposition nouvelle car aucun mécanisme de sanction n'existait jusque là.

Le dispositif proposé est identique à celui qui figure dans les articles L. 140-1 et L. 241-1 du code des juridictions financières pour la Cour des Comptes, soit une amende de 100.000 francs. Par ailleurs, il est prévu la répétition des concours financiers dont l'utilisation n'aura pas été justifiée du fait de l'obstacle mis au contrôle.

Le paragraphe VI de l'article étend ce même mécanisme de sanction aux contrôles diligentés par quatre autres corps d'inspection : l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des affaires sociales, l'Inspection générale de l'industrie et du commerce et l'Inspection générale de l'agriculture.

Le paragraphe IV de l'article prévoit les suites du contrôle dans le cas où des fonds publics seraient utilisés à un objet différent de celui qui était initialement prévu. Dans ces circonstances, le ministre compétent ou le représentant légal de l'organisme ayant versé le concours est habilité à en ordonner la répétition, à concurrence des sommes qui ont été employées à un objet différent de celui qui avait été prévu.

Le paragraphe V étend les dispositions de l'article aux comptables supérieurs du Trésor.

En effet, l'article 31 de l'ordonnance du 23 septembre 1958 confère les mêmes pouvoirs à l'Inspection générale des finances et aux comptables supérieurs du Trésor. Il paraît donc justifié de prévoir le maintien de règles générales identiques pour ces deux formes de contrôle qui apparaissent très complémentaires.

L'Assemblée nationale a ajouté un paragraphe V bis à ce dispositif, afin de prévoir son extension à l'Inspection générale de l'administration.

Votre commission a estimé important l'objectif recherché par cette modification, proposée à l'Assemblée nationale par M. Pandraud.

Toutefois, elle a jugé peu souhaitable d'étendre l'ensemble des pouvoirs de l'Inspection générale des finances à l'Inspection générale de l'administration, par simple décalque, sans prendre en compte les particularités propres de ces deux corps d'inspection, aux traditions anciennes et bien établies et aux méthodes de contrôle différentes.

C'est pourquoi, elle a adopté deux amendements pour supprimer cette extension, estimant néanmoins souhaitable que les missions de l'Inspection générale de l'administration soient revues et clarifiées à l'occasion d'un prochain texte de loi.

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

Article 22

Disposition relative à la Cour des comptes

Commentaire : Le présent article a pour objet d'étendre les pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes aux organismes bénéficiant de concours financiers provenant de la Communauté européenne.

Parmi les missions actuelles de la Cour des comptes, figure celle de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières qui dispose que la Cour peut contrôler les organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat ou d'une autre personne soumise à son contrôle.

Ainsi, conformément à ces dispositions, la Cour a la **possibilité de contrôler des organismes dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique** dès lors que ces organismes bénéficient de taxes parafiscales, de cotisations légalement obligatoires ou de subventions ou concours financiers publics.

Les subventions ou concours visés sont ceux qui sont accordés à ces organismes par l'Etat, par une collectivité locale (la compétence revient dans ce cas aux chambres régionales des comptes) ou par une autre personne morale soumise au contrôle de la Cour (établissement public, entreprise publique, organisme de sécurité sociale).

Toutefois, ces organismes ne sont pas soumis au contrôle de la Cour lorsque les concours dont ils bénéficient proviennent de la Communauté européenne.

Or, les dispositions du traité instituant la Communauté européenne imposent aux Etats membres de contrôler l'usage des fonds communautaires afin notamment de "*combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté*".

Cette obligation de contrôle concerne **tous les bénéficiaires de crédits communautaires**, quel que soit leur statut.

La Cour des comptes européenne dispose d'ailleurs de ce pouvoir. Elle a en effet pour mission de contrôler la totalité des recettes et des dépenses de la Communauté et, dans ce cadre, elle s'est estimée habilitée à effectuer

tous types de contrôle sur les bénéficiaires de fonds communautaires, jusqu'à la vérification des comptes de particuliers.

Son contrôle s'exerce *"en liaison avec les institutions de contrôle nationales"*.

La Cour des comptes française a certes la possibilité de contrôler une très large partie des fonds européens versés à des bénéficiaires nationaux. En effet, l'essentiel des sommes versées transite par le budget général ou par des établissements publics (comme les offices d'orientation agricole qui distribuent les aides du FEOGA-garantie).

Ces versements sont comptabilisés dans les écritures de l'Agence comptable centrale du Trésor. Ils l'ont été à hauteur de 97,6 milliards de francs en 1993 et de 87,6 milliards de francs en 1994.

Toutefois, **environ 5 % des fonds communautaires ne transitent pas par les finances publiques nationales** et ne sont donc pas inscrits dans les comptes publics. Il s'agit de crédits versés directement à leurs bénéficiaires sous forme de virements bancaires, versements dont les Etats membres ne sont d'ailleurs pas systématiquement informés.

La Cour des comptes française ne peut actuellement contrôler l'usage de ces fonds. ^

Le présent article a pour objet de remédier à cette situation en étendant les pouvoirs de la Cour aux organismes bénéficiaires de tels concours financiers.

Ainsi, la Cour pourra désormais participer pleinement au contrôle des fonds communautaires et à la lutte contre la fraude au budget européen.

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