

N° 371

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 mai 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2335, 2387 et T.A. 509.

Sénat : 351 (1999-2000).

Lois de finances rectificatives.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS.....	6
EXAMEN DES ARTICLES.....	8

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

• <i>ARTICLE PREMIER</i> : Baisse des taux des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu	8
• <i>ARTICLE PREMIER bis (nouveau)</i> : Aménagements rédactionnels à l'article 200 du code général des impôts relatif au régime des dons aux associations.....	13
• <i>ARTICLE PREMIER ter (nouveau)</i> : Défiscalisation des indemnités de cessation d'activité des victimes de l'amiante.....	15
• <i>ARTICLE 2</i> : Abaissement du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.....	19
• <i>ARTICLE 3</i> : Application du taux réduit de 5,5 % de la taxe sur la valeur ajoutée aux travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles.....	27
• <i>ARTICLE 3 bis (nouveau)</i> : Pérennisation du système de « double billetterie » permettant à certains établissements de spectacle de bénéficier du taux réduit de TVA.....	33
• <i>ARTICLE 4</i> : Exonération temporaire de droits sur les acquisitions de propriétés en nature de bois et forêts et de terrains nus destinés à être reboisés.....	34
• <i>ARTICLE 5</i> : Relèvement du droit de consommation sur les tabacs.....	43
• <i>ARTICLE 5 bis (nouveau)</i> : Constitution de sociétés en franchise de droits d'enregistrement et de timbre.....	49
• <i>ARTICLE 6</i> : Allègement de la taxe d'habitation.....	52
• <i>ARTICLE 7</i> : Aménagement du remboursement aux transporteurs routiers d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole.....	82
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 7</i> : Modification du statut des sociétés de capital-risque.....	86
• <i>ARTICLE 8</i> : Fonds de compensation pour la TVA : modification du taux de compensation et modalités exceptionnelles de remboursement concernant les réparations des dommages liés aux intempéries de novembre et décembre 1999.....	91
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8</i> : Reports d'impositions en faveur d'entreprises exerçant leur activité dans les départements victimes de la marée noire.....	98
• <i>ARTICLE 9</i> : Dotation de compensation de la taxe professionnelle : financement des communautés d'agglomération.....	98

- **ARTICLE 9 bis (nouveau) : Autorisations temporaires de vente d'alcool lors de manifestations publiques organisées par des associations** 104
- **ARTICLE 10 : Equilibre général** 107

DEUXIÈME PARTIE

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 2000

I. - OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF

A. - Budget général

- **ARTICLE 11 : Dépenses ordinaires des services civils - Ouvertures** 111
- **ARTICLE 11 bis (nouveau) : Dépenses en capital des services civils - Annulation** 114
- **ARTICLE 11 ter (nouveau) : Dépenses ordinaires des services civils - Annulation** 115
- **ARTICLE 11 quater (nouveau) : Dépenses ordinaires des services civils - Annulation** ... 115
- **ARTICLE 12 : Dépenses en capital des services civils - Ouvertures** 117
- **ARTICLE 12 bis (nouveau) : Dépenses en capital des services civils - Annulation** 119
- **ARTICLE 13 : Dépenses ordinaires des services militaires - Ouvertures** 120
- **ARTICLE 14 : Dépenses en capital des services militaires - Ouvertures** 126

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

- *ARTICLE 14 bis (nouveau) : Ouverture de crédits au Fonds de modernisation de la presse* 128
- *ARTICLE 14 ter (nouveau) : Annulation de crédits au Fonds de modernisation de la presse* 129

II. - DISPOSITIONS DIVERSES

- *ARTICLE 14 quater (nouveau) : Indemnisation des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation*..... 131

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

MESURES CONCERNANT LA FISCALITÉ

- *ARTICLE 15 A (nouveau) : Extension du champ du contrôle des membres du Parlement sur le secteur public*..... 133
- *ARTICLE 15 B (nouveau) : Précisions apportées aux pouvoirs de contrôle des membres du Parlement chargés d'un rapport sur le budget d'un ministère*..... 140
- *ARTICLE 15 C (nouveau) : Précisions apportées aux compétences des rapporteurs généraux des commissions en charge des affaires budgétaires*..... 144
- *ARTICLE 15 D (nouveau) : Renforcement des pouvoirs d'investigation des membres du Parlement investis d'une mission de contrôle financier*..... 148
- *ARTICLE 15 : Aménagements du régime de report d'imposition des plus-values de cession de titres dont le produit est réinvesti dans les fonds propres d'une jeune entreprise*..... 154
- *ARTICLE 16 (nouveau) : Règles de perception de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères*..... 159
- *ARTICLE 17 (nouveau) : Prise en compte de la redevance d'assainissement dans le coefficient d'intégration fiscale*..... 162
- *ARTICLE 18 (nouveau) : Taxe professionnelle des syndicats d'agglomération nouvelle* 165
- *ARTICLE 19 (nouveau) : Taxe professionnelle des syndicats d'agglomération nouvelle* 168

- **ARTICLE 20 (nouveau) : Modalités particulières d'évaluation des ressources pour l'attribution d'aides personnelles au logement** 169
- **ARTICLE 21 (nouveau) : Amélioration de l'information du Parlement sur les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale** 174

EXAMEN EN COMMISSION..... 179

TABLEAU COMPARATIF..... 201

AVANT-PROPOS

Dans le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire, le gouvernement souhaite entamer « *une nouvelle étape pour la politique des finances publiques françaises* » et définit à cette fin un certain nombre d'orientations. Il rappelle ainsi que « *la priorité est à la fois de réduire nos déficits et de viser des baisses significatives des impôts pour aujourd'hui et pour demain, au travers de la charge de la dette publique que nous transmettons aux jeunes générations. La clef de voûte de cette stratégie des finances publiques est une évolution maîtrisée des dépenses publiques* ».

A l'évidence, ces priorités ne figurent pas dans le présent projet de loi de finances rectificative pour 2000. Celui-ci affecte en effet 51,4 milliards de francs de surplus de recettes fiscales et non fiscales non encore perçues, à hauteur de 80 %, soit 40,6 milliards de francs, à des mesures éparses de baisse d'impôts, et pour le reliquat, soit 10 milliards de francs, à une augmentation significative de la dépense.

Nonobstant les incantations gouvernementales, le niveau du déficit budgétaire pour 2000 (- 215,4 milliards de francs) n'est pratiquement pas modifié et s'établit donc toujours à un niveau supérieur de près de 10 milliards de francs à celui exécuté en 1999 (- 206 milliards de francs).

Une telle démarche ne peut être acceptée en ce qu'elle n'est pas respectueuse de l'avenir de notre pays et ne contribue pas à une discussion budgétaire utile sur le fond.

A ce titre, et dans le respect des orientations qui sont les siennes depuis de nombreuses années¹, votre commission des finances vous proposera de traduire en actes ses intentions. **Dans la mesure où il n'est pas de bonne politique de financer en cours d'année des dépenses supplémentaires par un surcroît de recettes non encore perçues, elle vous demandera d'en assurer le financement, comme cela devrait être la règle, par redéploiement.** Celui-ci concernera l'ensemble des dépenses de fonctionnement figurant aux titres III et IV des budgets civils non-régaliens² et cela à hauteur de 1 %, soit un montant conforme aux pratiques habituelles.

La marge de manoeuvre ainsi dégagée devra être affectée intégralement à la réduction du déficit budgétaire, c'est-à-dire à la baisse des « impôts de nos enfants ». Elle aura pour conséquence de porter le déficit pour 2000 à 205,3 milliards de francs, soit un niveau inférieur à celui exécuté en 1999.

Parallèlement, et malgré les dispositions constitutionnelles et organiques qui limitent strictement l'action du Parlement, votre commission réaffirmera son attachement à la baisse des prélèvements obligatoires, qu'il s'agisse des impôts ou des cotisations sociales. En ce domaine, elle a une conviction forte qui est de les réduire durablement afin de les aligner sur le niveau de

¹ Sur l'ensemble de ces questions, on se reportera utilement aux développements figurant dans le rapport consacré au débat d'orientation budgétaire pour 2001 « Comment être crédible en Europe ? », n° 373 (1999-2000).

² En sont donc exclus, outre le budget de la Défense, celui des Affaires étrangères, des Anciens combattants, de l'Intérieur et de la décentralisation, de la Justice, du SGDN, du Conseil économique et social ainsi que du Plan.

nos principaux partenaires européens. Elle préconise pour cela une méthode : réduire les dépenses publiques.

Cette conviction est confortée par les enseignements tirés d'études économétriques commandées par votre commission, tant à l'OFCE qu'au COE¹. Ces dernières, et plus spécifiquement l'analyse faite par le COE, montrent en effet qu'une réduction des prélèvements obligatoires de 2,9 points à l'horizon 2003 est compatible avec une résorption du déficit public à la même échéance tout en permettant d'assurer une progression de l'emploi. Pour cela, il serait nécessaire de réduire les dépenses publiques de 3,8 % en quatre ans soit une baisse annuelle de 0,95 % en volume.

Un tel « policy-mix » serait particulièrement adapté à la conjoncture actuelle puisqu'il ne pénaliserait pas la croissance à moyen terme, permettrait un redressement volontariste des comptes publics, stimulerait la dynamique de l'offre et serait anti-inflationniste contribuant ainsi à maintenir les conditions d'une politique monétaire favorable à l'activité.

Telle est la voie dans laquelle votre commission des finances vous invite, résolument, à vous engager.

¹ Ces analyses figurent en annexe au rapport précité pour le débat d'orientation budgétaire 2001, n° 373 (1999-2000).

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

ARTICLE PREMIER

Baisse des taux des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article tend à baisser d'un point les taux des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu, qui passeraient ainsi respectivement de 10,5 à 9,5% et de 24 à 23 %.

A première vue, un tel article ne devrait que recueillir l'approbation de votre commission en ce qu'il tend effectivement à alléger l'impôt sur le revenu des Français. Toutefois, sa mise en perspective conduit à considérer qu'il ne s'agit là que d'un premier pas, au demeurant bien modeste eu égard aux possibilités offertes par la conjoncture, dans la nécessaire refonte de l'impôt sur le revenu.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Considéré hors de son contexte économique, le dispositif paraît aller dans le sens des préoccupations de votre commission de finances. En outre, d'un point de vue technique, il manifeste des qualités de simplicité appréciables s'agissant d'une mesure relative au barème applicable à l'année en cours.

Tout le monde bénéficie d'une mesure qui, parce qu'elle porte sur les deux premières tranches, concerne l'ensemble des contribuables, mêmes ceux ayant les revenus soumis au taux marginal le plus élevé. Tandis que 676.000 foyers fiscaux supplémentaires vont se trouver exonérés, **les gains pour les foyers restant imposables vont se répartir autour d'une moyenne de 716 francs.**

Du point de vue du gouvernement, la mesure présente l'avantage d'être très ciblée, en ce qu'elle intéresse surtout les contribuables modestes ou disposant de revenus intermédiaires. Les gains inférieurs à la moyenne correspondent à des réductions d'impôts très sensibles en pourcentage : elles vont de 9,5 % pour les contribuables mariés avec deux enfants déclarant un revenu salarial annuel de 200.000 francs, à 34,3 % pour ceux déclarant 140.000 francs, la

réduction de la cotisation initiale calculée sur la base du taux voté en loi de finances pour 2000 allant jusqu'à 100 % pour les foyers ayant 135.000 francs de revenu annuel, qui sont désormais exonérés.

Placée dans son contexte historique ou économique, la mesure proposée paraît à la fois, moins généreuse, car une fois encore le gouvernement a tendance à redonner d'une main ce qu'il a déjà pris de l'autre, et inapte à pallier les faiblesses structurelles de l'impôt sur le revenu.

**Montant de l'allègement d'impôt pour les couples mariés
ayant un ou deux enfants à charge (un seul revenu)**

(en francs)

Revenu salarial annuel déclaré	Couple marié avec un enfant à charge (deux parts 1/2)				Couple marié avec deux enfants à charge (trois parts)			
	Impôt selon la LFI 2000	Impôt suivant le PLFR	Montant du gain	Réduction de la cotisation initiale (en %)	Impôt selon la LFI 2000	Impôt suivant le PLFR	Montant du gain	Réduction de la cotisation initiale (en %)
1 SMIC (a)	non imposable (N.I.)				N.I.			
120.000	<i>1.024</i>	<i>606</i>	418	40,8	NI			
135.000	<i>3.292</i>	<i>2.658</i>	634	19,3	<i>538</i>	(NI)	538	100
140.000	<i>3.699</i>	<i>3.342</i>	357	9,7	<i>1.294</i>	<i>850</i>	444	34,3
150.000	<i>4.455</i>	<i>4.030</i>	425	9,5	<i>2.806</i>	<i>2.218</i>	588	20,9
155.000	<i>4.833</i>	<i>4.372</i>	461	9,5	<i>3.456</i>	<i>2.902</i>	554	16
200.000	<i>10.260</i>	<i>9.475</i>	785	7,7	<i>6.858</i>	<i>6.204</i>	654	9,5
269.000	<i>22.183</i>	<i>20.902</i>	1.281	5,8	<i>17.323</i>	<i>16.173</i>	1.150	6,6
300.000	<i>27.540</i>	<i>26.035</i>	1.505	5,5	<i>22.680</i>	<i>21.306</i>	1.374	6,1
315.347	<i>30.192</i>	<i>28.577</i>	1.615	5,3	<i>25.332</i>	<i>23.848</i>	1.484	5,8
378.416	<i>45.177</i>	<i>43.562</i>	1.615	3,6	<i>36.230</i>	<i>34.292</i>	1.938	5,3
433.340	<i>58.227</i>	<i>56.612</i>	1.615	2,8	<i>49.280</i>	<i>47.342</i>	1.938	3,9
435.000	<i>58.621</i>	<i>57.126</i>	1.495	2,6	<i>49.674</i>	<i>47.736</i>	1.938	3,9
437.826	<i>59.293</i>	<i>58.001</i>	1.292	2,2	<i>50.346</i>	<i>48.408</i>	1.938	3,8
458.200	<i>65.601</i>	<i>64.309</i>	1.292	2	<i>55.186</i>	<i>53.249</i>	1.937	3,5
460.000	<i>66.158</i>	<i>64.866</i>	1.292	1,9	<i>55.614</i>	<i>53.806</i>	1.808	3,3
467.172	<i>68.379</i>	<i>67.087</i>	1.292	1,9	<i>57.319</i>	<i>56.027</i>	1.292	2,3
500.000	<i>78.542</i>	<i>77.250</i>	1.292	1,6	<i>67.482</i>	<i>66.190</i>	1.292	1,9
1.000.000	<i>285.580</i>	<i>284.288</i>	1.292	0,4	<i>274.520</i>	<i>273.228</i>	1.292	0,5

(a) Revenu salarial déclaré de 67.192 francs ; revenu imposable de 48.378 francs, après application de la déduction de 10 % au titre des frais professionnels et de l'abattement de 20 %.

NB - Les impositions réduites grâce à la décote sont indiquées en italique et les gains correspondant à un pallier sont indiqués en gras.

Ventilation des foyers fiscaux par tranche de gain en valeur absolue

Tranches de gain (en francs)	Population				
	Contribuables imposables allégés	en %	Contribuables devantant non imposables	en %	Total
0 à 250	-	0	8 000	100	8 000
250 à 500	4 468 000	95,5	202 000	4,5	4 670 000
500 à 646	5 694 000	95,9	234 000	4,1	5 928 000
646 à 1000	2 172 000	89,4	231 000	10,6	2 403 000
1000 à 1292	2 536 000	99,9	1 000		2 537 000
1292 à 1500	356 000	100	-	0	356 000
plus de 1500	738 000	100	-	0	738 000
	15 964 000	96	676 000	4	16 640 000

Source : Direction générale des impôts

Le **coût de la mesure**, soit **11,6 milliards** de francs doit d'abord être mis en rapport avec les quelque 3,9 milliards de supplément d'impôt sur le revenu résultant de l'abaissement du plafond du quotient familial, auxquels il faut ajouter les recettes consécutives à la suppression des abattements accordés à certaines professions (2,6 milliards de francs en 1997), maintenue en dépit de l'abandon du plan d'allégement du barème prévu par le gouvernement de M. Alain Juppé.

Dans le même esprit, il faut aussi tenir compte, s'agissant de l'exercice 2000, des recettes induites par la reprise de la croissance en 1999 accélérée en 2000, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi : *« les recettes tendanciennes d'impôt sur le revenu en 2000 (hors contributions représentatives du droit au bail) sont évaluées à 345 milliards de francs. L'écart par rapport à la loi de finances initiale (333,1 milliards de francs) s'élève dans ces conditions à + 11,9 milliards de francs, dont 7,6 milliards de francs liés au surcroît de recettes encaissées en 1999 grâce à un meilleur environnement économique en 1998 et à l'accélération des recouvrements, et + 4,3 milliards de francs résultant d'une revalorisation des indicateurs économiques du revenu des ménages en 1999 . Au total, l'écart par rapport à la loi de finances initiale s'établit donc à 910 millions de francs, soit 11,91 milliards de francs de révision à la hausse et - 11 milliards de francs de pertes de recettes d'impôt sur le revenu »*.

Cette stabilisation de l'impôt sur le revenu à un niveau élevé pourrait même déboucher sur un accroissement des prélèvements, si le produit de l'impôt sur le revenu connaissait, comme en 1999, une croissance plus rapide que prévue. **La bonne tenue de la croissance en 1999 ainsi que la décrue du chômage pourraient bien engendrer des recettes supplémentaires**, même s'il paraît encore difficile de tirer des conclusions trop définitives. Les données les plus récentes font cependant apparaître qu'au 31 mars 2000, le produit de l'impôt sur le revenu est déjà en croissance de plus de 7,3 % par rapport à la même période de 1999.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

D'une façon générale, on a des raisons de penser que **le présent collectif budgétaire n'amorce aucune évolution structurelle de l'impôt** sur le revenu.

Non seulement, il ne **règle pas la question de la montée des prélèvements rampants**, qui avait conduit votre commission des finances à préconiser une indexation du barème de l'impôt sur le revenu sur la croissance économique, mais encore il **laisse entier trois problèmes essentiels** :

- **l'élimination des trappes à inactivité,**
- **la prise en compte des besoins des familles,**
- **des prélèvements trop importants aux tranches supérieures de barème, dissuasifs pour l'initiative.**

A. LA SUBSISTANCE DES TRAPPES À INACTIVITÉ

La question des trappes à inactivité, que votre rapporteur, ainsi que le président de la commission des finances, ont abordée à travers leur proposition de revenu minimum d'activité (RMA), reste plus que jamais d'actualité. Certes, comme le fait remarquer le rapport de M. Didier Migaud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, *« les effets des trappes à pauvreté et des trappes à bas salaires qui peuvent être imputables à l'entrée dans le barème et à la perte d'avantages liés à la non imposition, sont ainsi décalés vers le haut, ce qui est positif »*, mais repousser le problème n'est pas le régler.

Une étude de l'INSEE sur les incitations financières au travail relance le débat : sachant que la reprise d'une activité et l'augmentation des revenus qui en découle, entraîne généralement la perte d'avantages sociaux tout en soumettant la personne considérée à l'impôt, elle a démontré que **sur 5 millions de chômeurs et d'inactifs, plus de 30% d'entre eux verraient leurs ressources nettes s'accroître de moins de 2.000 francs par mois s'ils acceptaient un emploi à temps plein payé au SMIC, ce pourcentage passant à 40% pour les seuls chômeurs.**

B. UNE ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES FAMILLES

Deuxièmement, la mesure ne prend pas en compte les besoins des familles, déjà compromis par les différentes mesures gouvernementales. On peut rappeler que le gouvernement n'est revenu sur la mise sous conditions de ressources des allocations familiales que pour plafonner l'avantage fiscal procuré par demi-part de quotient familial. Il a ainsi prélevé sur certaines familles des ressources pour les donner à d'autres mais sans augmentation de l'effort global en faveur de la famille.

Certes, il est aisé de montrer que le gain moyen croît « dans l'ensemble » en fonction du nombre de parts de quotient familial mais cette progression n'est pas linéaire. On note, à cet

égard, certains paradoxes dans **un dispositif qui ne débouche pas sur une diminution d'impôt continûment croissante avec le revenu**, comme permet de le constater le tableau ci-dessus¹.

En ce qui concerne les couples mariés, **le gain moyen est**, selon le rapport précité de M. Didier Migaud, **de 998 francs avec un seul enfant à charge, de 1.042 francs avec deux enfants à charge, de 1.134 francs avec trois enfants à charge et de 1.239 francs avec quatre enfants à charge**. Sachant que **le gain moyen pour un couple marié sans enfants à charge est de 884 francs**, on voit que, si l'avantage fiscal procuré par la mesure est bien croissant avec le nombre d'enfants, la réduction d'impôt résultant de la présence d'un enfant supplémentaire au foyer est symbolique, de quelques dizaines de francs seulement, ce qui montre bien que les limites d'une telle mesure du point de vue de l'intérêt des familles.

C. UNE ACCENTUATION DE LA PROGRESSIVITÉ DE L'IMPÔT

En dernier lieu, la mesure va encore accentuer une progressivité qui, si elle est légitime dans son principe, peut constituer un handicap pour notre pays à l'heure où les facteurs de production sont de plus en plus mobiles.

Déjà, l'abaissement du plafond de l'avantage fiscal résultant des demi-parts de quotient familial comme la suppression des abattements bénéficiant à certaines professions, pouvaient s'interpréter comme un renforcement de la fiscalité sur les hauts revenus. La diminution des taux des seules deux premières tranches n'est, dans cette perspective, **qu'une demi-mesure de nature à accentuer le décalage entre notre système d'imposition et celui de nos voisins** et principaux concurrents, au moment où l'Allemagne annonce que le taux plafond sur les revenus des particuliers devrait passer de 51 % en 2000 à 45 % en 2005.

Les dangers d'une telle évolution sont désormais admis de la façon de plus en plus large, comme en témoigne le fait que, en fin de son commentaire du présent article, M. Didier Migaud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, *« observe que, si ce mouvement [de délocalisation] était confirmé et significatif, le départ vers des États dont les avantages sont suffisamment tangibles et connus des conseillers fiscaux pour qu'ils soient intégrés dans les comportements des contribuables fortement imposés d'une population aisée et faisant en grande partie preuve d'un dynamisme économique certain, constituerait un préjudice fiscal et économique indéniable pour notre pays »*.

A l'évidence partielle - et, si ce n'est partielle, du moins très ciblée -, la mesure proposée n'a pas la cohérence du plan du gouvernement de M. Alain Juppé. Celui-ci prévoyait, on s'en souvient, une baisse sur cinq ans du taux de toutes les tranches qui auraient dû s'étagier pour les revenus de 2000 de 7 % à 47 % et comportait un aménagement des seuils des tranches, ainsi que la suppression de la décote, dont on sait qu'elle tend à accentuer la progressivité de l'impôt à l'entrée du barème.

¹ Le plafonnement de l'avantage fiscal résultant du quotient familial, qui joue à partir d'un revenu de 433.340 francs, tend à diminuer le gain fiscal qui, après un maximum - de 1.615 francs pour un couple avec un enfant et de 1.938 francs pour un couple avec deux enfants - se stabilise au niveau de 129 francs.

Sans doute ne peut-on reprocher un manque de vision d'ensemble à une mesure qui n'est présentée que comme une sorte d'anticipation sur une réforme encore en gestation au sein du gouvernement, mais il ne faudrait pas qu'une telle mesure d'urgence ne soit suivie que de quelques mesures de replâtrages ponctuelles, alors que, précisément, c'est l'ensemble du barème de l'impôt sur le revenu et des mécanismes associés qu'il faudrait revoir. Or, une telle réforme, volontiers annoncée, est à peine esquissée.

C'est donc parce qu'il tend à alléger l'impôt sur le revenu des Français, et parce qu'il n'est pas possible pour votre commission, eu égard aux dispositions constitutionnelles et organiques d'aller au-delà, que le dispositif ici proposé peut être accepté.

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

ARTICLE PREMIER bis (nouveau)

Aménagements rédactionnels à l'article 200 du code général des impôts relatif au régime des dons aux associations

Commentaire : le présent article résulte d'une initiative de notre collègue député, Yves Cochet, tendant à favoriser « l'économie solidaire » pour prévoir explicitement la prise en compte, au titre des libéralités admises au bénéfice des déductions de l'article 200, de la perte de revenu résultant de la souscription de produits d'épargne des fonds, dits de partage ou caritatifs.

L'initiative de notre collègue Yves Cochet anticipe sur l'introduction de nouveaux produits pour « l'innovation sociale et solidaire » en disposant de façon explicite que les sommes à la perception desquelles un particulier renonce au profit d'organismes mentionnés à l'article 200 ouvrent droit à la réduction d'impôt prévue audit article.

L'argument est le suivant : à l'heure actuelle, quand un épargnant fait don à un organisme d'une partie de ses revenus, il bénéficie de la réduction d'impôt sur le revenu ; en

revanche, lorsqu'on lui offre la perception d'un revenu et qu'il y renonce dès la souscription, il ne bénéficie d'aucun avantage

Deux points doivent être signalés : d'une part, il ne s'agirait là que de l'explicitation d'une pratique déjà en vigueur selon les services du ministère des finances, ce qui paraît clair, dès lors que le revenu auquel l'épargnant renonce, est effectivement versé à un organisme répondant aux critères de l'article 200 ; d'autre part, la somme à laquelle l'épargnant renonce est incluse dans son revenu et donc entre en compte pour l'application du plafond de 6 %.

Par ailleurs, soucieuse d'assurer la cohérence de l'application dans le temps du code général des impôts, votre commission des finances propose un amendement de clarification tendant à préciser, comme cela était le cas dans la rédaction antérieure à la loi de finances pour 2000, que les associations ou fondations d'utilité publique concernées par l'article 200 doivent avoir un but d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

Votre commission a donc greffé sur cet article nouveau un amendement tendant à préciser l'interprétation du a) du 1 de la nouvelle rédaction de l'article 200 telle qu'elle résulte de la dernière loi de finances.

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

*ARTICLE PREMIER ter (nouveau)***Défiscalisation des indemnités de cessation d'activité
des victimes de l'amiante**

Commentaire : le présent article exonère l'indemnité de cessation d'activité versée par leur employeur aux salariés et anciens salariés exposés à l'amiante de l'impôt sur le revenu ainsi que de l'ensemble des cotisations et contributions sociales.

I. L'INDEMNITÉ DE CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ*A. UN ÉLÉMENT D'UN DISPOSITIF GLOBAL D'INDEMNISATION*

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) a mis en place à son article 41 un dispositif global de prise en charge des victimes de l'amiante, par l'aménagement des délais de déclaration, forclusion, prescription, et par la création d'un mécanisme de cessation anticipée d'activité.

Celui-ci est ouvert aux salariés et anciens salariés des établissements de manufacture de l'amiante, et ceux atteints de certaines maladies professionnelles précisées dans la loi. Ils bénéficient d'une allocation calquée sur les préretraites FNE, prise en charge, ainsi que les cotisations sociales qui l'accompagnent, par un fonds de financement. Celui-ci est abondé par l'Etat et les organismes de protection sociale accidents du travail. Les dépenses sont liquidées par les caisses régionales d'assurance maladie. Le comité de surveillance du fonds a été installé le 8 juillet 1999 et les premières demandes ont été acceptées à ce moment-là, avec rappel jusqu'à début avril. En mars 2000, le fonds indemnisait 2.500 personnes, chiffre qui devrait passer à environ 8.300 personnes à la fin de l'année 2000, et poursuivre sa montée ne puissance dans les années à venir.

**Victimes de l'amiante bénéficiant du dispositif de cessation d'activité
(au 31 mars 2000)**

Dossiers reçus	3.670
----------------	-------

Dossiers acceptés	2.466
Dossiers rejetés	781
Dossiers attendus d'ici au 31 décembre 2000	5.900
Total attendu au 31 décembre 2000	8.300

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité

Par ailleurs, l'accès à ce dispositif prend la forme d'une rupture du contrat de travail à l'initiative du salarié, mais avec application des règles de licenciement. Le salarié présente ainsi sa démission à l'employeur dès son admission au bénéfice de l'allocation de cessation d'activité, la rupture du contrat intervenant à l'issue du délai de préavis du licenciement. Le salarié a droit à son indemnité de préavis. Par ailleurs, il reçoit de son employeur une indemnité de cessation d'activité calculée sur la base de l'ancienneté acquise à la date de rupture du contrat. Son montant est égal à celui de l'indemnité légale ou conventionnelle de départ en retraite. Elle lui est également assimilable du point de vue de sa fiscalisation.

B. UNE FISCALISATION ÉTONNANTE

Comme l'indemnité de départ en retraite, l'indemnité de cessation d'activité est aujourd'hui :

- exonérée de l'impôt sur le revenu à concurrence de 20.000 francs, le surplus pouvant faire l'objet, au choix du salarié, d'une imposition étalée sur l'année de la perception et les trois années suivantes ou d'une imposition selon les règles du quotient ;
- assujettie dès le premier franc aux cotisations sociales (Sécurité sociale, assurance chômage, retraites complémentaires) ainsi qu'à la CSG et à la CRDS.

Cette assimilation à l'indemnité de départ en retraite peut paraître étonnante dans la mesure où la cessation anticipée pour cause d'amiante est assimilée non pas à un départ en retraite mais à un licenciement. On aurait pu donc calquer son régime fiscal sur celui dont bénéficient les indemnités de mise à la retraite c'est à dire :

- l'exonération de l'impôt sur le revenu à hauteur du montant de l'indemnité de mise à la retraite prévue par la convention collective de branche ou l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, du montant minimum fixé par la loi ; le montant de la fraction exonérée ne peut, en aucun cas, être inférieur à 20.000 F ;
- l'exonération de l'ensemble des cotisations de Sécurité sociale pour la partie inférieure ou égale à l'indemnité légale ou conventionnelle de mise à la retraite et même pour la partie excédant (le cas échéant) ce montant dans la limite de 6 mois de salaire, et même au-delà en cas de compensation d'un préjudice particulier ;

- l'exonération de la CSG et de la CRDS pour la fraction correspondant au montant légal ou conventionnel.

De toute évidence, le régime fiscal de l'indemnité de mise à la retraite apparaît être plus favorable que celui de l'indemnité de départ en retraite, pourtant retenu par le gouvernement en 1998. La raison avancée est que l'indemnité de cessation anticipée d'activité constitue un départ volontaire du salarié et donc doit être imposée comme un revenu du travail.

II. UNE MESURE SUPPLÉMENTAIRE EN FAVEUR DES VICTIMES DE L'AMIANTE

A. UNE DÉFISCALISATION JUSTIFIÉE...

Le dispositif proposé dans le présent article exonère d'impôt sur le revenu et exclut de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, de la CSG et de la CRDS l'indemnité de cessation d'activité, avec un effet rétroactif aux premières indemnités versées.

Il s'agit d'un amendement du groupe communiste de l'Assemblée nationale, repris par la commission des finances et accepté par le Gouvernement qui en a levé le gage.

Il se justifie par le souci de compléter le dispositif en faveur des victimes de l'amiante par un avantage fiscal supplémentaire motivé par les très longs délais qu'a appelés la mise en place des mesures en leur faveur.

B. ... MAIS IMPRÉCISE SUR SON FINANCEMENT

La référence à l'assiette des « *cotisations de sécurité sociale* » a aussi pour conséquence de ne pas soumettre l'indemnité aux cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire, faute de quoi la défiscalisation n'aurait été que partielle.

Le texte de l'Assemblée nationale ne prévoit rien quant au financement de cette mesure.

Certes, il est nullement besoin de prévoir quoi que ce soit pour l'impôt sur le revenu. Le coût de la mesure à la charge de l'Etat, très difficile à évaluer en raison de l'absence de données sur le nombre exact de bénéficiaires et le montant des indemnités en question, pourrait être compris entre 20 et 30 millions de francs.

Cependant, il n'en va pas de même pour les cotisations de Sécurité sociale, la CSG et la CRDS. Les pertes de recettes occasionnées pour les organismes bénéficiaires doivent en effet, selon les dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, être compensées par l'Etat¹. Or le projet de loi de finances rectificative ne prévoit aucun transfert financier à cet effet.

¹ Il est possible de soutenir que seules les exonérations de cotisations appellent une compensation alors que les exclusions de l'assiette ne les justifieraient pas. Cependant ce subtil *distinguo* apparaît surtout comme un prétexte pour cacher la violation constante du principe de compensation financière.

Soit il ne respecte pas le principe de la compensation intégrale par l'Etat des exonérations qu'il consent, soit il n'est pas sincère puisqu'il néglige de prendre en compte sa traduction budgétaire. Il est d'ailleurs regrettable que le gouvernement ne soit pas en mesure d'apporter la moindre évaluation du coût de cette mesure pour les régimes sociaux.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission ne peut que partager les motivations qui animent cette proposition, même si cette dernière continue à nuire à la cohérence du droit du travail puisque l'indemnité reste considérée comme une indemnité de départ en retraite (départ volontaire) mais est imposée comme si elle résultait d'un départ à l'initiative de l'employeur.

Votre commission a ainsi, dès 1998, souscrit à la mise en jeu de la solidarité nationale en faveur des victimes de l'amiante, sans manquer d'appeler l'attention du gouvernement sur les faiblesses du financement de son dispositif. Elle ne peut donc qu'estimer justifiée sur le fond cette nouvelle mesure, qui vient compléter un dispositif déjà existant tout en demeurant quelque peu imprécis.

Elle estime que la solidarité nationale, qui doit jouer en faveur des victimes de l'amiante, doit être totale - et non pas laisser subsister les cotisations de retraite complémentaire et d'assurance chômage - et financée. Elle ne peut donc que regretter l'absence de compensation par l'Etat des pertes de recettes qu'il occasionne de son propre fait et hors de toute loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

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

*ARTICLE 2***Abaissement du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée**

Commentaire : le présent article tend à réduire d'un point le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.

I. LA BAISSÉ DU TAUX NORMAL DE LA TVA*A. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT*

Trois taux de TVA sont aujourd'hui applicables en France continentale :

- un taux super-réduit de 2,1 % qui s'applique à des produits et à des opérations déterminées ;
- un taux réduit de 5,5 % qui s'applique à certains biens et services limitativement désignés par la loi ;
- un taux normal de droit commun, fixé à 20,6 %, qui s'applique à tous les biens et services ne relevant pas expressément de l'un des deux taux précédents.

Les taux en vigueur en France continentale s'appliquent également aux biens livrés et aux services exécutés en Corse, sous réserve de certains taux réduits spécifiques à l'île de beauté qui concernent des produits et des prestations de services déterminés (article 297 du code général des impôts).

Dans les DOM, deux taux principaux sont en vigueur, 9,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit (article 296 du code général des impôts).

A ces deux taux s'ajoutent deux autres taux réduits qui s'appliquent à des produits et à des prestations de services déterminés (article 296 *bis* du code général des impôts).

B. LA BAISSÉ DU TAUX NORMAL DE LA TVA EST COMPATIBLE AVEC LES ENGAGEMENTS EUROPEENS DE LA FRANCE

Dans la perspective de la suppression des frontières fiscales, les Etats membres de l'union européenne se sont engagés à ne pas aggraver les disparités de leurs taux de TVA.

Cet objectif fiscal est aujourd'hui juridiquement encadré par la directive n° 92/77/CEE du 19 octobre 1992 qui fixe les règles d'harmonisation des taux de TVA entre les Etats membres¹.

En vertu de cette directive, les Etats membres peuvent appliquer :

- un taux normal, qui ne peut être inférieur à 15 % ;

- un ou deux taux réduits, qui ne peuvent être inférieurs à 5 %. Les biens et prestations de services susceptibles d'en bénéficier sont énumérés de manière limitative dans l'annexe H de la directive. Toutefois, les Etats membres qui, au premier janvier 1991, appliquaient des taux inférieurs à 5 % ont été autorisés, de façon dérogatoire, à les maintenir pour la durée du régime transitoire. Par ailleurs, il a été admis que ceux qui devaient modifier leurs structures de taux en reclassant au taux normal des produits et services précédemment soumis au taux réduit pourront appliquer à ces derniers un taux intermédiaire. Enfin, l'adoption de la directive n° 1999/85/CE sur les services à forte intensité de main d'œuvre a rendu possible l'application à titre dérogatoire et transitoire du taux réduit de la TVA sur les services à forte intensité de main d'œuvre énumérés dans la directive. La France a fait usage de cette faculté en adoptant les articles 5 et 7 de la loi de finances pour 2000 relatifs respectivement aux travaux d'entretien, d'amélioration et de réparation dans les logements et aux services à domicile.

Ainsi, la directive précitée du 19 octobre 1992 ne s'oppose pas à un relèvement du taux normal de la TVA : elle fixe simplement un taux plancher de 15 %, mais n'impose aucun taux plafond.

Dans ce cadre, la France applique depuis le 1er août 1995 un taux normal fixé à 20,6 % qui englobe toutes les opérations imposables pour lesquelles un autre taux n'est pas spécialement et explicitement prévu.

L'article 278 du code général des impôts précise en effet que : « Le taux normal de la TVA est fixé à 20,6 % ».

En Europe, la moyenne simple du taux normal s'établit à 19,5 %, en augmentation par rapport à 1994, en raison de l'élargissement de la Communauté à 15 Etats membres et des taux en moyenne plus élevés des trois nouveaux Etats membres.

Les taux normaux recouvrent de grandes disparités ainsi que cela ressort du tableau ci-joint retraçant l'évolution des taux normaux de TVA appliqués dans les Etats membres entre 1994 et 1996.

Taux normaux de TVA appliqués dans les Etats-membres entre 1994 et 1996

¹ Sur l'ensemble de ces questions, on se reportera utilement au rapport de notre collègue Denis Badré : « Comment baisser le taux de TVA ? », n° 474 (1998-1999).

Etat-membre	Taux normal		
	1994	1995	1996
Allemagne	15	15	15
Luxembourg	15	15	15
Espagne	15	16	16
Portugal	16	16	17
Pays-Bas	17,5	17,5	17,5
Royaume-Uni	17,5	17,5	17,5
Grèce	18	18	18
Italie	19	19	19
Autriche	20	20	20
France	18,6	20,6	20,6
Belgique	20,5	20,5	21
Irlande	21	21	21
Finlande	22	22	22
Danemark	25	25	25
Suède	25	25	25

Source : Commission européenne 1997

On observe également que le taux normal français se situe nettement dans le haut de la fourchette des taux de TVA européens. Avec un taux de 20,6 %, la France se situe aujourd'hui au sixième rang. **Avec un taux de 19,6 %, elle se situera au septième rang, seuls la Danemark, la Suède, la Finlande, l'Irlande, la Belgique et l'Autriche appliquant un taux normal encore plus élevé.**

C. LA MESURE PROPOSÉE

Le présent article propose de baisser d'un point le taux normal de la TVA à compter du 1er avril 2000, sur l'ensemble des livraisons de biens et des prestations de service soumises à ce taux.

Le dispositif est donc déjà en vigueur depuis le 1er avril 2000.

Cette mesure concerne le territoire métropolitain, y compris la Corse, pour laquelle le taux normal passerait à 19,60 %, ainsi que la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, départements dans lesquels le taux normal s'établirait à 8,50 %.

D. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

L'instruction fiscale 3C-4-00 n°63 du 30 mars 2000 a précisé les modalités de mise en œuvre de la mesure.

Elle indique que « *le taux de 19,60 % est applicable aux opérations pour lesquelles l'exigibilité de la taxe est intervenue à compter du 1^{er} avril 2000* ».

Pour les biens meubles, l'exigibilité correspond à la date de leur livraison. Pour les prestations de service, l'exigibilité intervient à la date du paiement des acomptes, du prix ou de la rémunération.

Quelques cas spécifiques sont également évoqués par l'instruction fiscale : on pourra s'y reporter pour plus de précision.

II. DES EFFETS FINANCIERS ET ECONOMIQUES DISCUTABLES

A. UNE PERTE IMPORTANTE DE RECETTES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

Globalement le coût pour les finances publiques de la baisse d'un point du taux normal de la TVA devrait s'élever d'après le gouvernement à 18,45 milliards de francs en 2000, et 31,05 milliards de francs en année pleine.

Les méthodes de calcul utilisées par le gouvernement sont détaillées dans l'encadré ci-joint.

L'évaluation du coût de la baisse d'un point du taux normal de la TVA

Ce chiffre a été obtenu en prenant pour base de calcul la valeur d'un point du taux normal de la TVA en France métropolitaine et en Corse, qui s'élève à **30,8 milliards de francs**.

A ce chiffre a d'abord été soustraite la part des recettes annuelles de TVA acquittée par les assujettis soumis au régime simplifié d'imposition. Ceux-ci versent en effet des acomptes trimestriels dont le montant est calculé sur la base du chiffre d'affaires constaté l'année précédente. Les acomptes versés par ces assujettis en 2000 ne pourront donc tenir compte de la baisse du taux normal, applicable à compter du 1er avril 2000.

La part du régime simplifié d'imposition dans le produit d'un point de TVA s'élève à 2 milliards de francs. Le gouvernement a donc opéré son calcul sur un montant de **28,8 milliards de francs**, qui représente la recette fiscale annuelle correspondant au régime réel normal.

Puis il a considéré que le taux normal à 19,6 % concernerait 8/12èmes des recettes considérées, alors que la mesure s'applique dès le 1^{er} avril 2000, soit pendant neuf mois de l'exercice 2000. Il s'agissait de prendre en compte le fait que le mois de janvier, pendant lequel les recettes de TVA sont traditionnellement fortes en raison de la forte consommation du mois de décembre, n'est pas concerné en 2000 par la mesure.

Le gouvernement estime donc à **19,2 milliards** le coût pour les finances publiques de la baisse d'un point du taux normal de la TVA.

Il a alors intégré le moindre coût pour les finances publiques du passage au taux réduit des travaux d'aménagement et d'entretien des locaux à usage d'habitation construits depuis plus de deux ans (article 5 de la loi de finances n° 99-1172 pour 2000). Dans ce secteur, la baisse de la TVA sera de 15,1 points pendant trois mois puis de 14,1 points pendant le reste de l'année. Le montant de la dépense fiscale liée à cette mesure est donc réduit de **0,9 milliard de francs**, que le gouvernement a retranché du coût de la baisse d'un point du taux normal de la TVA.

Pour la France métropolitaine, le coût s'établit donc à **18,3 milliards de francs**, auxquels il faut ajouter le coût de la baisse d'un point (de 9,50 % à 8,50 %) de la TVA en Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, soit 150 millions de francs.

B. UN IMPACT DIFFICILE À ÉVALUER

1. Une répercussion incertaine

La répercussion intégrale de la baisse d'un point du taux normal de la TVA devrait en principe faire baisser le montant de chaque facture de 0,83 %, et le niveau général des prix devrait être réduit de 0,5 à 0,6 point.

Cependant on ne peut espérer une répercussion intégrale de la mesure dans tous les secteurs. L'INSEE et la Caisse des dépôts et consignations estiment que le niveau général des prix devrait être influencé à la baisse de 0,3 à 0,4 point, en glissement annuel.

Les simulations budgétaires et fiscales réalisées à la demande du Président de la commission des finances du Sénat par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) font apparaître que la baisse de 1 point du taux de la TVA entraîne un ralentissement de l'inflation de 0,2 point en 2000 et en 2001¹.

2. Effets macro-économiques et effets redistributifs

a) L'impact sur le solde des administrations publiques

S'il l'on prend en compte le fait que 15 % de la TVA sont payés par les administrations, une baisse de la TVA qui réduit les recettes fiscales de 30 milliards de francs entraîne *ex ante* une augmentation du déficit public de 30 milliards - 15 %, soit 25,5 milliards.

Ex post, compte tenu de l'impact favorable de la baisse de la fiscalité sur l'activité économique, la hausse du déficit public s'atténue progressivement.

Au total, la baisse de la TVA est moins coûteuse pour les finances publiques qu'une baisse équivalente d'un prélèvement entièrement supporté par la ménages.

b) La répercussion : ménages ou entreprises ?

A court terme, la baisse de la TVA entraîne une baisse de prix instantanée, et profite donc aux ménages dont **elle accroît le pouvoir d'achat**.

A moyen terme le taux d'inflation passé ou anticipé est pris en considération dans les négociations salariales. Une modification de son rythme se répercute plus ou moins complètement sur l'évolution des salaires. **La baisse de la TVA agit donc sur le partage de la valeur ajoutée dans un sens favorable aux entreprises.**

c) Les conséquences sur la compétitivité de l'économie française

En cas de hausse de la TVA, les ménages nationaux subissent à court terme une perte de pouvoir d'achat due au renchérissement du prix des produits importés. L'amélioration de la compétitivité n'est ainsi que la contrepartie de cette baisse de pouvoir d'achat des ménages nationaux. En outre, à moyen terme, l'indexation des salaires annihile cette amélioration supposée de la compétitivité.

d) Les effets redistributifs

Il convient de distinguer :

¹ Ces simulations figurent en annexe au rapport de votre commission pour le débat d'orientation budgétaire, n° 373 (1999-2000).

- les effets redistributifs entre les différents types d'agents économiques ;
- les effets redistributifs entre ménages.

S'agissant des effets redistributifs entre agents, la baisse de la TVA constitue pour l'essentiel un transfert de l'Etat vers les entreprises et non vers les ménages :

La baisse du seul taux de TVA à 20,6 % n'entraîne par ailleurs aucun effet redistributif entre ménages au travers de leur consommation : en effet, la structure de la consommation des ménages entre les biens et services taxés à 20,6 % et les biens et services à taux réduit n'est guère différente selon les déciles de revenu. De même, la baisse de la TVA ne favorise pas le revenu des ménages les plus modestes : en effet, l'épargne des plus aisés a vocation à être consommée plus tard et donc à être assujettie à la TVA.

La baisse de la TVA n'exerce donc un impact redistributif entre ménages qu'au travers des mécanismes et des délais d'indexation de leurs revenus sur les prix, d'une part ; de la distribution des revenus de l'entreprise d'autre part.

Or, de manière générale :

- les salaires et les prestations sociales sont largement indexées sur l'inflation. La modération de l'inflation engendrée par une baisse de la TVA a donc des effets anti-redistributifs ;

- en outre, la baisse de la TVA peut déformer le partage du revenu national au profit des actionnaires des entreprises.

Au total, une baisse de la TVA n'a donc pas le caractère redistributif qu'on lui prête généralement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission remarque que la baisse de la TVA est une mesure ponctuelle ne correspondant pas nécessairement aux objectifs que les autres pays de l'OCDE ont le plus souvent assignés à leurs réformes fiscales :

- simplification ;
- lisibilité accrue pour le citoyen-contribuable ;
- réduction des prélèvements pesant sur la création et/ou la transmission d'entreprises.

Elle considère qu'il est regrettable que la France ne profite pas de la période de croissance actuelle pour engager des réformes poursuivant de tels objectifs. Car l'avantage d'une période de forte croissance est de permettre une modification du système fiscal où toutes les catégories de contribuables peuvent être gagnantes, ce qui la rend évidemment plus aisée à mettre en oeuvre.

Une telle mesure, même si elle n'est pas prioritaire aux yeux de votre commission contribue néanmoins à alléger le poids des prélèvements pesant sur les Français. Au demeurant étant déjà entrée en vigueur, bien que le Parlement ne l'ait pas encore formellement votée, il serait vain de ne pas l'adopter.

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

ARTICLE 3

Application du taux réduit de 5,5 % de la taxe sur la valeur ajoutée aux travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles.

Commentaire : afin de réduire le coût des travaux forestiers engagés par les exploitants agricoles à la suite des intempéries de décembre 1999, le présent article vise à appliquer le taux réduit de 5,50 % de la TVA à l'ensemble des travaux forestiers réalisés au profit d'exploitants agricoles.

I. LE DROIT EXISTANT

A. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Le taux de TVA applicable aux prestations de services rendues aux agriculteurs diffère suivant que ces opérations s'analysent ou non comme des « façons ».

Lorsque les conditions juridiques du travail à façon, telles que définies par l'instruction du 31 juillet 1992 (BOI 3 CA-92, numéro spécial)¹, sont réunies, ces opérations sont soumises au taux applicable au produit obtenu, soit généralement en matière agricole le taux réduit de la TVA.

En revanche, les prestations de services qui ne remplissent pas ces conditions, et notamment celle tenant à la réalisation d'un produit nouveau, sont soumises au taux normal.

B. APPLICATION AU SECTEUR FORESTIER

Les travaux d'abattage, de tronçonnage, d'ébranchage qui sont effectués sur des coupes de bois, bénéficient d'ores et déjà du taux réduit de la TVA, dès lors qu'ils répondent aux conditions rappelées précédemment.

En revanche, le débardage des bois qui ne conduit pas à la réalisation d'un produit nouveau par l'entrepreneur de l'ouvrage à partir des matériaux que le client lui a confiés, s'analyse comme une prestation de services qui demeure soumise au taux normal de TVA.

¹ - Le façonnier ne doit pas devenir propriétaire des biens apportés par le donneur d'ouvrage ;
- la valeur des matériaux fournis par le façonnier ne doit pas excéder la valeur des biens apportés par le donneur d'ouvrage augmentée des frais de façon ;
- les biens doivent être restitués à l'identique ou, sous certaines conditions, à l'équivalent ;
- les opérations de façon doivent conduire à la réalisation d'un produit nouveau.

Il en va de même des opérations d'élagage et de taille des arbres, de défrichage, de dessouchage, de débroussaillage, de déboisement ou de reboisement, d'entretien des sentiers forestiers, des travaux d'andainage forestier.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

D'après les dispositions du présent article, l'application du taux réduit de la TVA aux travaux forestiers n'est plus subordonnée au respect des conditions du travail à façon.

Le coût de cette mesure pour les finances publiques a été évalué à **10 millions de francs** par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

A. LES OPÉRATIONS VISÉES

Le présent article tend à faire bénéficier du taux réduit de TVA l'ensemble des travaux forestiers, c'est-à-dire qu'il vise à étendre l'application de ce taux réduit à tous les autres travaux sylvicoles non encore concernés par ce taux, notamment ceux qui ne créent pas de produits nouveaux et qui, ainsi, n'entraient pas dans le régime particulier du travail à façon. Il s'agit notamment des opérations suivantes :

- **déboisement et reboisement ;**
- **plantations ;**
- **taille des arbres et des haies ;**
- **élagage des arbres ;**
- **abattage et tronçonnage des arbres ;**
- **débardage des bois ;**
- **stockage du bois dans le cadre de l'exploitation forestière ;**
- **opérations de défrichage, dessouchage, débroussaillage, brûlage, andainage forestier ;**
- **entretien des sentiers forestiers.**

En revanche ne sont pas considérés comme des travaux forestiers les travaux réalisés sur les arbres après les opérations de débardage ou de stockage et en particulier les prestations fournies aux personnes, industriels ou transformateurs, qui utilisent les produits des exploitations forestières pour la réalisation d'opérations de nature industrielle ou commerciale (ex : travaux de sciage).

B. LES PERSONNES BÉNÉFICIAIRES

Le dispositif a été jugé, par les autorités communautaires dans une réponse datant du 4 février 2000 à une note d'information spécifique rédigée par le gouvernement le 2 février 2000, compatible avec le droit communautaire, pour autant que les exploitants agricoles en soient les bénéficiaires exclusifs.¹

Le taux réduit s'applique donc aux travaux forestiers réalisés au profit d'exploitants agricoles pour les besoins de leur exploitation, c'est-à-dire au profit de personnes relevant du régime de la TVA agricole, pour les besoins de leur activité agricole.

Sont ainsi concernés l'ensemble des exploitants agricoles quels que soient :

- l'activité exercée : sylviculture, arboriculture, agriculture générale, élevage... ;
- leur statut juridique : personne physique ou personne morale (société, établissement public, commune forestière...);
- le mode juridique sous lequel s'exerce l'activité agricole : propriétaire, fermier ou métayer ;
- le régime de TVA agricole : remboursement forfaitaire agricole (RFA), régime simplifié agricole (RSA).

En outre, les entreprises dont les recettes du secteur non agricole excèdent, au cours de l'année civile précédente, 200.000 francs ou 30 % du montant des recettes taxes comprises provenant des activités agricoles et qui ont été autorisées à confondre toutes leurs activités en un seul secteur relevant du régime général de la TVA, peuvent bénéficier du taux réduit de TVA pour les travaux forestiers réalisés au profit de leur activité agricole.

Par ailleurs un amendement a été adopté, sur proposition du gouvernement, permettant l'application d'un taux unique de TVA en Corse et la réduction de la TVA pour l'ensemble des travaux, en substituant, dans le deuxième alinéa du I du présent article, la référence « b septies » à la référence « j ».

¹ L'annexe G à la directive du Conseil n° 77-388 du 17 mai 1977 prévoit en son point n° 10 que le taux réduit de TVA peut s'appliquer aux livraisons de biens et aux prestations de services destinés normalement à être utilisés dans la production agricole.

L'annexe B à cette même note précise en son point n°9 que sont notamment considérés comme des prestations de service agricoles, « la taille des arbres, le coupage des bois et autres services de la sylviculture ».

C. OPÉRATIONS EXCLUES DU DISPOSITIF

1. Travaux forestiers

Demeurent soumises au taux normal de la TVA les prestations de services mentionnées précédemment lorsqu'elles ne sont pas effectuées pour les besoins d'une activité agricole.

Il en est ainsi des prestations de services rendues :

- à l'Etat, aux collectivités locales ou à leurs établissements publics à raison des arbres plantés en bordure de voies, sur les places et dans les parcs et jardins ;

- aux exploitants agricoles ou aux particuliers, à raison des arbres situés dans les parcs et jardins d'agrément, sous réserve des précisions apportées dans l'instruction du 23 mars 2000 (BOI 3 C-00).

2. Autres prestations de services

Les prestations de services autres que les travaux forestiers restent soumises au taux réduit ou au taux normal de la TVA selon leur nature.

Ainsi, les autres prestations de services de nature agricole continuent de bénéficier du taux réduit de TVA lorsqu'elles remplissent les conditions du travail à façon.

En revanche, les prestations de services comprenant l'exécution de travaux immobiliers telles que la construction d'aires de stockage du bois demeurent soumises au taux normal de la TVA (contrairement aux opérations de location de telles aires de stockage).

D. EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 5 DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2000

Le présent article ne concerne pas les particuliers. Toutefois, ceux-ci bénéficient en matière de travaux sur certains arbres d'une interprétation nouvelle des dispositions relatives à l'application du taux réduit de la TVA aux travaux d'entretien et d'aménagement des locaux à usage d'habitation, mise en place par l'article 5 de la loi de finances pour 2000, et entrée en vigueur le 15 septembre 1999.

Ainsi l'instruction fiscale 3 C-3-00 du 23 mars 2000 favorise la réalisation de certains travaux rendus nécessaires par les intempéries de la fin de l'année 1999.

Le principe est que « *les travaux d'abattage, de tronçonnage, d'élagage et d'enlèvement des arbres situés aux abords directs des locaux à usage d'habitation sont soumis au taux réduit de la TVA dès lors qu'ils sont nécessaires à l'accès aux locaux ou à leur remise en état* ».

E. ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

Le taux réduit de la TVA s'applique de plein droit aux travaux forestiers pour lesquels une facture a été émise à compter du 1^{er} janvier 2000.

Cette anticipation de l'application de la mesure ne donne pas satisfaction au regard des prérogatives du Parlement en matière fiscale, même si elle se justifie par l'urgence des situations que le dispositif vise expressément.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. RAPPEL : LES MESURES DE RÉPARATION DES DOMMAGES FORESTIERS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION AU LENDEMAIN DE LA TEMPÊTE DE FIN 1999

Le 11 janvier 2000, le Président de la commission des finances et votre rapporteur général avaient indiqué plusieurs pistes afin de venir en aide aux victimes des catastrophes naturelles et notamment de limiter les pertes subies par les propriétaires forestiers à l'occasion de la tempête de décembre 1999.

Parmi les mesures fiscales proposées figurait notamment l'abaissement du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux nécessités pour l'exploitation et la reconstitution des forêts, mesure qui fait explicitement l'objet du présent article.

En outre une proposition de loi organique adoptée par le Sénat le 9 mars 2000, portant diverses mesures en faveur des collectivités forestières sinistrées par la tempête de décembre 1999, complétait l'article 279 du code général des impôts qui vise les prestations soumises au taux réduit de TVA par un alinéa ainsi rédigé :

« i. les travaux de sylviculture et d'exploitation des forêts. »

Dans le présent article, le gouvernement a spécifié que les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière devaient être réalisés au profit d'exploitants agricoles. Cette disposition se justifie dans la mesure où les autorités communautaires, consultées sur la compatibilité d'une réduction du taux de TVA avec les textes européens, ont précisé que ce dispositif n'était compatible avec le droit communautaire que pour autant que les exploitants agricoles en soient les bénéficiaires exclusifs. (réponse en date du 4 février 2000 à une note d'information spécifique envoyée par le gouvernement le 2 février 2000).

B. DES MODIFICATIONS OPPORTUNES

L'instruction précitée de la direction générale des impôts du 23 mars 2000 a précisé que l'abaissement du taux de TVA sur les travaux forestiers concernait également l'entretien des sentiers forestiers, conformément avec ce qui a été autorisé par la Commission européenne. Il est

nécessaire de le préciser, car il n'est pas évident que cela soit assimilable aux « *travaux sylvicoles et d'exploitation forestière* ».

C'est pourquoi votre commission vous propose de compléter le présent article en insérant après l'expression « *les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles* », les termes « *y compris les travaux d'entretien des sentiers forestiers* » afin de lever cette ambiguïté.

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

*ARTICLE 3 bis (nouveau)***Pérennisation du système de « double billetterie » permettant à certains établissements de spectacle de bénéficier du taux réduit de TVA**

Commentaire : le présent article tend à pérenniser le régime spécial permettant aux établissements de type cabarets ou cafés-concerts de bénéficier du taux réduit de TVA de 5,5%, dès lors que la comptabilité sépare les recettes tirées du spectacle de celles provenant des consommations.

Le dispositif, qu'il est proposé de pérenniser, avait été introduit à titre expérimental dans le projet de loi de finances rectificative pour 1996 sur une initiative de nos collègues députés Gilbert Gantier et Michel Péricard approuvée alors par le gouvernement.

Par cette initiative, connue à l'époque sous le nom « *d'amendement Duteil* », il s'agissait de favoriser les salles de spectacles petites et moyennes, qui jouent un rôle important dans l'éclosion et le lancement de jeunes talents.

On peut rappeler que jusqu'en 1996, en ce qui concerne les spectacles de variétés, le *b bis* de l'article 279 excluait du bénéfice du taux réduit¹, **ceux qui sont donnés dans les établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances.**

Les établissements concernés par ce régime sont les établissements titulaires de la licence de catégorie V, c'est-à-dire les « **théâtres de marionnettes, cabarets artistiques, cafés concerts, music-halls et cirques** », tels qu'ils sont définis par l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945.

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

¹ Aux termes du *b bis* de l'article 279 du code général des impôts, la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,50 % en ce qui concerne les spectacles suivants : théâtres, théâtres de chansonniers, cirques, concerts, spectacles de variétés, foires, salons, expositions autorisés, et enfin jeux et manèges forains à l'exception des appareils automatiques autres que ceux qui sont assimilés à des loteries foraines en application de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries.

*ARTICLE 4***Exonération temporaire de droits sur les acquisitions de propriétés en nature de bois et forêts et de terrains nus destinés à être reboisés**

Commentaire : dans le but de reconstituer les forêts touchées par les tempêtes de décembre 1999 et dans le cadre de mesures exceptionnelles et transitoires, le présent article vise à instituer une exonération temporaire des droits sur les acquisitions de propriétés en nature de bois et forêts et de terrains nus destinés à être reboisés.

I. LA MISE EN PLACE D'UNE EXONÉRATION TOTALE TEMPORAIRE PAR LE GOUVERNEMENT***A. LE DROIT EXISTANT EN MATIÈRE D'IMPOSITION D'ACQUISITIONS DE PROPRIÉTÉS FORESTIÈRES***

L'article 39 de la loi de finances pour 1999 ainsi que l'article 9 de la loi de finances pour 2000 ont mis en place une réforme générale des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles, vente d'immeubles, apport, échange et cession de droits sociaux.

Les droits fiscaux (enregistrement et publicité foncière) propres aux acquisitions d'immeubles non bâtis quelle que soit leur nature comprennent désormais :

- l'impôt perçu au profit du département (3,60 %) ;
- la taxe additionnelle de 1,20 % perçue au profit de la commune ou d'un fonds départemental de péréquation ;
- le prélèvement perçu par l'Etat au titre de frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvements et de non-valeurs égal à 2,5 % du montant de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement perçu au profit du département.

La taxe régionale de 1,60 % étant désormais supprimée (article 39 de la loi de finances pour 1999), ces taux constituent les seuls droits à payer en matière d'acquisition d'immeubles non bâtis (bois et forêts, terres, terrains nus ou à bâtir etc.).

B. LE DISPOSITIF TRANSITOIRE PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

1. Le champ d'application de ce dispositif

Il s'agirait d'une mesure temporaire d'exonération totale. A ce titre, le A du présent article tend à insérer un nouvel article 1137 dans le code général des impôts.

L'application de ce dispositif est soumise à deux critères distincts :

- les acquisitions visées par ce dispositif concernent les propriétés en nature de bois et forêts ainsi que les terrains nus non frappés d'interdiction de boisement, et doivent être constatées par un acte authentique, c'est à dire un acte notarié répondant aux impératifs de publicité foncière.

Initialement le dispositif d'exonération ne devait s'appliquer qu'aux acquisitions de propriétés boisées dans le but d'encourager les acquéreurs susceptibles d'investir dans la forêt. Celui-ci a toutefois été étendu aux terrains nus destinés à être reboisés.

- l'exonération ne s'appliquerait qu'aux ventes précitées constatées avant le 1^{er} janvier 2003, c'est à dire aux ventes intervenant entre la date de publication de la présente loi et le 31 décembre 2002. Ce délai de trois ans correspond à un choix de la part du gouvernement qui ne souhaite pas mettre en place un dispositif pérenne mais une « mesure-tempête » transitoire.

2. La portée de cette exonération

Les acquisitions concernées par ce dispositif sont exonérées de **toute perception au profit du Trésor**, c'est à dire :

- de la taxe ou du droit départemental (taux de 3,60 %) ;
- de la taxe additionnelle de 1,20 % perçue au profit des communes ou d'un fonds départemental de péréquation ;
- du prélèvement pour frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs (2,5 % du montant de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement perçu au profit du département) ;
- du droit fixe au profit de l'Etat applicable aux actes ne contenant pas de dispositions susceptibles de donner ouverture à un droit proportionnel ou progressif.

3. Les engagements imposés aux acquéreurs en contrepartie de cette exonération

En contrepartie de cette exonération l'acquéreur prend l'engagement dans l'acte d'acquisition :

- dans le cas d'une parcelle en nature de bois et forêt, de présenter dans un délai de cinq ans une garantie de bonne gestion au sens de l'article L. 101 du code forestier ;

- dans le cas d'un terrain nu, de le reboiser dans un délai de cinq ans et de présenter, dans le même délai, une garantie de bonne gestion au sens de l'article L. 101 du code forestier.

Le délai de cinq ans imposé est un délai courant auquel le code forestier fait souvent référence.

Aux termes de l'article L. 101 du code forestier, sont considérées comme représentant des **garanties de bonne gestion** :

- les forêts soumises au régime forestier ;

- les forêts dotées d'un plan simple de gestion agréé par le centre régional de la propriété forestière ce qui est le cas de la plupart des forêts privées de plus de 25 ha d'un seul tenant.

Ce plan comprend obligatoirement, d'après les dispositions de l'article L. 222-1, un programme d'exploitation des coupes et, le cas échéant, un programme des travaux d'amélioration.

En outre, selon les dispositions de l'article L. 222-5 du code forestier, en cas de mutation d'une propriété dotée d'un plan simple de gestion agréé au bénéfice d'une ou plusieurs personnes, l'application de ce plan est obligatoire jusqu'à son terme, sauf si un nouveau plan lui est substitué lorsque la propriété forestière est soumise à l'obligation d'un plan simple de gestion ou, dans les autres cas, si une nouvelle garantie de bonne gestion lui est substituée ;

- les forêts dont les propriétaires ont adhéré à un groupement de producteurs forestiers reconnu par le préfet de région en vue d'appliquer un règlement commun de gestion agréé par le CRPF ;

- les forêts incluses dans un parc national ou classées comme forêts de protection en application de l'article L. 411-1, si elles sont soumises à un règlement d'exploitation (forêts dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables ; les bois et forêts situés à la périphérie des grandes agglomérations ainsi que dans les zones où leur maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population).

4. La déchéance du bénéfice de l'exonération

La déchéance du bénéfice de l'exonération résulte d'un constat par procès verbal dressé par les agents du service départemental de l'agriculture (dernier alinéa du B du présent article). Cette déchéance intervient dans les cas suivants :

- l'engagement de reboiser, dans le cas d'un terrain nu, n'est pas respecté, sauf si ce défaut ne résulte pas du fait du propriétaire mais, postérieurement à la signature de l'acte, d'une disposition législative ou réglementaire ou d'une décision administrative édictant une interdiction

de boisement^{1 2}. Dans ce cas, l'acquéreur est délié de son engagement (dernier alinéa du A du présent article).

- l'absence de présentation d'une des garanties de bonne gestion dans le délai de cinq ans, dans le cas d'une parcelle en nature de bois et forêts ou d'un terrain nu destiné à être reboisé.

En cas de manquement à l'un des engagements pris par l'acquéreur, ce dernier est tenu d'acquitter l'imposition dont il avait été exonéré, un droit supplémentaire de 1 % ainsi que l'intérêt de retard de 0,75 % par mois.

5. Evaluation de l'impact quantitatif et financier de cette mesure d'exonération

Le marché forestier privé annuel concerne une superficie de l'ordre de 88.000 hectares, soit 9.200 mutations chaque année.

Dans la mesure où les chablis sont réduits sur le territoire (ils représentent 4 % de la surface forestière) et où l'exonération des droits de mutation va avoir un effet incitatif sur les propriétaires, on peut s'attendre à une légère hausse des mutations, soit, pour simplifier les calculs, un marché forestier privé annuel de l'ordre de 10.000 mutations, représentant 100.000 hectares.

La valeur moyenne des bois étant de l'ordre de 15.000 francs par hectare, on peut estimer le coût de cette mesure fiscale à 72 millions de francs (à savoir 4,8 % de 1,5 milliard de francs), auquel s'ajoute le montant du salaire du conservateur, c'est à dire 1,35 million de francs (3,6 % x 2,5 % x 1,5 milliard de francs), ainsi que les frais de timbres de l'ordre de 2,38 millions de francs. Soit un coût total pour l'Etat estimé à 75,73 millions de francs par an.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif proposé par le gouvernement ne comporte aucune disposition relative à la compensation des pertes de recettes par les collectivités locales. Or, cette perte est évaluée à :

¹ Le décret n° 99-112 du 18 février 1999 relatif à l'interdiction et à la réglementation des plantations et semis d'essences forestières et modifiant le code rural précise que les interdictions ou réglementations de plantations et de semis d'essences forestières doivent être justifiées par l'un des motifs suivants :

- maintien à la disposition de l'agriculture de terres qui contribuent à un meilleur équilibre économique des exploitations ;
- préjudices que les boisements envisagés porteraient, du fait notamment de l'ombre des arbres, de la décomposition de leur feuillage ou de l'influence de leurs racines, aux fonds agricoles voisins, aux espaces habités, aux espaces de loisirs, notamment sportifs, ainsi qu'aux voies à l'usage public ;
- difficultés qui pourraient résulter de certains semis ou plantations pour la réalisation satisfaisante d'opérations d'aménagement foncier ;
- atteintes que les boisements porteraient au caractère remarquable des paysages, attesté notamment par une mesure de classement, d'inscription, de protection ou d'identification ;
- atteintes aux milieux naturels et à la gestion équilibrée de l'eau, telle que définie à l'article 2 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992.

- 13 millions de francs en 2000 pour les départements,
- 3 millions de francs en 2000 pour les communes.

Il est donc indispensable de prévoir deux dispositifs distincts de compensation, l'un spécifique aux départements alors même que la compensation des pertes de recettes pour les départements aurait été automatique, l'autre spécifique aux communes et fonds de péréquation départementaux.

A. UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DE COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DES PERTES DE RECETTES MIS EN PLACE A L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT

1. Une compensation qui aurait pu être automatique

La compensation automatique des pertes de recettes des départements est rendue possible par les règles propres au régime de la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences, prévus par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

L'impôt relatif aux mutations à titre onéreux d'immeubles perçu par les départements leur a été transféré par l'Etat en application du titre II de l'article 99 de la loi précitée en contrepartie des transferts de compétences organisés par ce même texte, en matière d'action sociale et de santé, d'éducation, de culture, d'environnement et de transports scolaires. Aussi et conformément à l'article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales : *« les pertes de produit fiscal résultant, le cas échéant, pour les départements et les régions, de la modification, postérieurement à la date de transfert des impôts et du fait de l'Etat, de l'assiette ou des taux de ces impôts sont compensés intégralement, collectivité par collectivité, soit par des attributions de dotation de décentralisation, soit par des diminutions des ajustements au deuxième alinéa de l'article L. 1614-4. Le montant de la perte de produit fiscal à compenser, pour chaque collectivité concernée, est constaté dans les mêmes conditions que les accroissements et diminutions des charges visés à l'article L. 1614-3 ».*

2. La mise en place d'un dispositif spécifique de compensation

Ce dispositif de compensation a été proposé par le gouvernement au cours de l'examen du texte en séance.

Il s'agit d'un dispositif explicite et spécifique de compensation aux départements des pertes de recettes résultant de l'application du présent article. Ce dispositif a été présenté par le gouvernement comme une modification technique adaptée à une mesure temporaire permettant d'éviter les fluctuations de la dotation globale de fonctionnement.

Selon les dispositions du paragraphe C du présent article, ces pertes de recettes sont compensées par une majoration à due concurrence du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

Pour chaque département concerné, la compensation est égale, au titre d'une année, au montant des droits déterminés en appliquant aux bases relatives aux acquisitions, le taux en vigueur dans le département à la date de la publication de la présente loi.

La compensation est versée aux départements l'année suivant celle de la naissance des droits à compensation.

La compensation proposée par le gouvernement prend donc la forme d'un prélèvement sur recettes, sur une durée limitée de deux ans.

B. UN DISPOSITIF DE COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES POUR LES COMMUNES ET LES FONDS DE PÉRÉQUATION DÉPARTEMENTAUX

1. L'absence de compensation pour les communes dans le dispositif initial du gouvernement

Le dispositif initial, proposé par le gouvernement, ne comportait aucun mécanisme de compensation, pour les communes, de l'exonération de la taxe additionnelle.

La taxe additionnelle de 1,20 % perçue au profit des communes sur laquelle les biens sont situés lorsqu'elle compte plus de 5.000 habitants ou, quelque soit l'importance de sa population, si elle est classée comme station balnéaire, thermale, climatique, de tourisme ou de sports d'hiver, et, dans les autres cas, au profit d'un fonds de péréquation départemental, n'a pas le caractère d'un impôt d'Etat transféré aux communes parallèlement aux compétences qu'elles ont reçues de l'Etat.

Cette ressource existait avant ce transfert. Elle n'entre donc pas dans le champ de l'article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales. En conséquence, en l'absence de dispositions organisant expressément une telle compensation, la perte de recettes résultant de l'exonération prévue par le présent article, resterait à la charge de la commune ou du fonds de péréquation.

2. Un mécanisme de compensation des pertes de recettes au profit des communes et fonds de péréquation départementaux

L'Assemblée nationale a adopté un mécanisme de compensation des pertes de recettes résultant de l'exonération temporaire de la taxe additionnelle au droit d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière, au bénéfice des communes visées à l'article 1584 du code général des impôts et des fonds de péréquation départementaux visés à l'article 1595 *bis* du même code.

Selon les dispositions du paragraphe D du présent article, la perte de recettes est compensée par une majoration à due concurrence du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

Pour chaque commune ou fonds bénéficiaire, la compensation est égale, au titre d'une année, au produit résultant de l'application du taux de la taxe additionnelle.

Le coût de la mesure est évalué à 3 millions de francs, somme qui pourrait être sensible pour certaines communes forestières particulièrement touchées par les tempêtes de la fin 1999.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. VOTRE COMMISSION S'ÉTAIT PRONONCÉE DÈS LE 10 JANVIER 2000 POUR UN DISPOSITIF D'AIDE

Le 10 janvier 2000, votre président et le rapporteur général de votre commission des finances avaient formulé plusieurs pistes afin de limiter les pertes pour les propriétaires forestiers occasionnées par ces intempéries. Les principales pistes explorées étaient de nature fiscales, qu'il s'agisse de :

- l'abaissement du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux nécessités pour l'exploitation et la reconstitution des forêts, qui fait d'ailleurs l'objet de l'article 3 du présent projet de loi de finances rectificative ;

- un dégrèvement exceptionnel de taxe foncière sur le non bâti au titre de 1999 ;

- l'instauration d'une déduction des charges exceptionnelles entraînées par les conséquences des tempêtes sur le revenu forestier ;

- l'exemption, pour la première mutation de biens forestiers suite aux tempêtes, des droits d'enregistrement, afin de relancer l'investissement forestier, mesure qui fait expressément l'objet du présent article du projet de loi de finances rectificative.

B. UN DISPOSITIF IMPARFAIT

1. Des délais trop courts

La date prévue du 1^{er} janvier 2003 est trop rapprochée pour la restructuration des parcelles sinistrées lors des tempêtes de décembre 1999. En effet les sylviculteurs sinistrés ainsi que les organismes de la forêt privée et l'administration forestière ont des préoccupations de court terme liées à l'urgence de l'exploitation, au stockage des bois et à la reconstitution des peuplements avant d'envisager un effort soutenu de restructuration foncière. Ce délai de trois ans,

choisi par le gouvernement de manière arbitraire, sans aucune étude d'impact préalable, doit donc être prolongé.

C'est pourquoi votre commission vous propose de prolonger ce délai jusqu'au 1^{er} janvier 2005.

2. La protection des droits de l'acquéreur

En cas d'édiction d'une interdiction de boisement, l'acquéreur, malgré le préjudice éventuellement subi par lui, ne dispose d'aucun recours possible contre cette interdiction et ne reçoit aucune forme d'indemnisation.

En outre, en cas de manquement à l'un des engagements pris dans les conditions prévues à l'article 1137 du code général des impôts, l'acquéreur est tenu d'acquitter l'imposition dont il avait été exonéré ainsi qu'un droit supplémentaire de 1 %. Mais le présent article ne prévoit pas les dispositions qui existent à l'alinéa 5 de l'article L. 101 du code forestier, selon lesquelles, « *les manquements aux garanties ou à l'engagement prévus au présent article ne pourront être retenus contre le propriétaire lorsque ces manquements résultent d'éléments qui ne sont pas de son fait* ».

Votre commission vous proposera donc de protéger les intérêts de l'acquéreur en cas de manquement à l'un des engagements ne résultant pas de son fait.

3. Des perspectives d'insécurité juridique

Le projet de loi d'orientation sur la forêt, déposé à l'Assemblée nationale le 12 avril 2000, supprime l'article L. 101 relatif aux garanties de bonne gestion et crée un livre préliminaire qui définit les garanties de gestion durable de manière plus complète afin que davantage de forêts puissent être prises en compte. Il conviendra donc, par la suite, de procéder, dans le texte de projet de loi d'orientation précité, aux coordinations nécessaires avec les dispositions introduites, par le présent article, dans le code général des impôts.

Dans ce *projet de loi d'orientation sur la forêt*, représentent des *garanties de gestion durable* :

- les forêts de collectivités soumises au régime forestier et gérées selon un document d'aménagement
- les forêts gérées conformément à un plan de simple de gestion agréé par le CRPF
- les forêts privées gérées selon un règlement type de gestion agréé par le CRPF et dont le propriétaire adhère à un organisme de gestion en commun agréé (coopérative notamment)
- les forêts privées gérées, par un contrat d'au moins dix ans, par un expert forestier ou l'Office national des forêts
- les forêts soumises au régime forestier et gérées par l'ONF selon un règlement type de gestion agréé, quand l'obligation de document d'aménagement a été levée

- les forêts de collectivités non soumises au régime forestier car non susceptibles d'aménagement et gérées par l'ONF selon un règlement type de gestion agréé, par un contrat d'au moins dix ans

- les forêts incluses en zone centrale de parc national ou en réserve naturelle, classés en forêt de protection ou gérées principalement dans un objectif de conservation des milieux, si elles sont gérées selon un document de gestion agréé

- les forêts ne relevant pas des catégories ci-dessus (et n'ayant pas d'obligation légale de document de gestion) et dont le propriétaire adhère à un code de bonnes pratiques sylvicoles pur dix ans

- les forêts situées en ZSC ou ZPS (zonages des directives Oiseaux et Habitats) présentant une des garanties ci-dessus et dont le propriétaire adhère aux plans de gestion spécifiques de ces zones (s'ils existent).

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

*ARTICLE 5***Relèvement du droit de consommation sur les tabacs**

Commentaire : le présent article tire les conséquences de la baisse de la TVA sur le prix des cigarettes en augmentant à due concurrence les droits de consommation afin de maintenir intacte la fiscalité totale sur ces produits.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DOUBLE FISCALITÉ AU PRODUIT PARTAGÉ*A. UNE DOUBLE FISCALITÉ***1. Le droit commun : la TVA**

Les tabacs sont soumis au régime de droit commun d'imposition à la TVA, soit le taux de 20,6 % ramené à 19,6 % dans le présent projet de loi. Un régime particulier s'applique aux DOM puisque le taux est de 9,5 % en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, tandis que la TVA sur les tabacs ne s'applique provisoirement pas en Guyane.

Ce taux est appliqué selon une méthode particulière qui tient compte de la fiscalité spécifique pesant sur ces produits. En effet, il est calculé sur le prix de vente TTC proposé au public et homologué par le ministère de l'économie et des finances (le taux est de 17,08126 % sur le prix de vente TTC). Cela signifie que l'on calcule la TVA à partir du prix de vente qui comprend déjà les taxes spécifiques : droits de consommation et taxe au profit du BAPSA. Au total ces taxes spécifiques sont elles-mêmes soumises à la TVA, soit un exemple supplémentaire de double imposition.

2. Les taxes particulières justifiées par la santé publique : taxe BAPSA et droits de consommation*a) La taxe en faveur du BAPSA*

L'article 1609 *unvicies* du code général des impôts prévoit l'application d'une taxe de 0,74% sur les tabacs au profit du BAPSA. Elle est calculée (et perçue) comme la TVA, à savoir en dedans du prix de vente, soit un taux de 0,60909 % sur le prix TTC. Elle s'applique dans les DOM sauf en Guyane.

b) Les droits de consommation

La principale charge fiscale pesant sur les tabacs est constituée par les droits de consommation (articles 575 à 575 E *bis* du code général des impôts). Le taux de ces droits dépend du groupe de produit ; il s'applique au prix de vente.

**Taux normal du droit de consommation
(article 575 A du code général des impôts)**

Groupe de produits	Taux normal
Cigarettes	58,30 %
Cigares	28,86 %
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	51,00 %
Autres tabacs à fumer	46,74 %
Tabacs à priser	40,20 %
Tabacs à mâcher	27,47 %

Pour les cigarettes, les droits comportent une part fixe (ou spécifique) et une part proportionnelle au prix de vente. La part fixe correspond à 5% - minimum prévu par la réglementation communautaire - de la charge fiscale totale pesant sur un produit de référence (les cigarettes Marlboro depuis le 2 janvier 1989) ; la part proportionnelle correspond à la différence entre cette part fixe, aujourd'hui 80 centimes par paquet de cigarettes, et l'application du taux de droit de consommation au prix de vente du produit considéré.

Pour les autres produits, le taux du droit de consommation est appliqué au prix de vente.

Le code général des impôts prévoit par ailleurs des dispositions spécifiques pour la Corse et les DOM. Il s'agit de porter sur ces territoires le prix de vente au détail des tabacs aux deux tiers des prix de vente en France continentale (85% pour les cigares et cigarillos).

B. ... AU PRODUIT PARTAGÉ

L'Etat perçoit les recettes tirées de la TVA et la taxe au profit du BAPSA (cette dernière étant, bien entendu, affectée). En 1999, la TVA sur la tabacs a rapporté 13,6 milliards de francs, et la taxe au profit du BAPSA 479 millions de francs.

Les droits de consommation sont quant à eux partagés entre le budget de l'Etat et les comptes sociaux selon une clef de répartition établie pour la dernière fois dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 et la loi de finances pour 2000 :

- 9,1 % vont à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) ;
- le solde est partagé entre plusieurs organismes :

85,5 % vont au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) ;

7,58 % vont à la CNAMTS pour le financement de la couverture maladie universelle ;

6,49 % vont au budget de l'Etat (3 milliards de francs attendus pour 2000) ;

0,43 % vont au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, soit 200 millions de francs.

Au total, les 66,1 milliards de francs attendus de recettes sur les tabacs pour 2000 se répartissaient ainsi avant l'examen du présent projet de loi :

Affectation des taxes pesant sur les tabacs manufacturés en 2000 à législation inchangée

(en millions de francs)

Droit de consommation sur les tabacs	50.800
- affecté au budget général de l'Etat	3.000
- affecté aux comptes sociaux	47.800
• CNAMTS	8.100
• Fonds amiante	200
• FOREC	39.500
TVA (estimation statistique) à 20,6 %	14.820
Affectation au BAPSA	480
TOTAL	66.100

Source : Ministère de l'économie et des finances

II. LES CONSÉQUENCES DE LA BAISSSE DE LA TVA

A. LA NÉCESSITÉ DE TIRER LA CONSÉQUENCE INDIRECTE DE LA BAISSSE DE LA TVA SUR LA CHARGE FISCALE PESANT SUR LES TABACS

Le gouvernement propose dans le présent projet de loi de réduire de un point le taux normal de TVA, le faisant passer de 20,6 % à 19,6 %. Cette baisse est générale et s'applique donc aux tabacs manufacturés. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette baisse pourrait se traduire par une diminution du prix de vente du paquet de Marlboro de 85 centimes.

Or la taxation spécifique du tabac se justifie, en France, par un souci de santé publique, d'une part par la désincitation que représente, en soi, un coût élevé du tabac, d'autre part en raison de l'élasticité prix de la demande de tabac. Les droits de consommation donnent ainsi aux pouvoirs publics un instrument pour peser sur le niveau - librement déterminé par les fabricants - des prix des tabacs.

Une baisse de la TVA induisant une progression de la consommation de tabac apparaît ainsi contraire aux orientations retenues par les gouvernements successifs depuis plusieurs années en matière de lutte contre le tabagisme. Il semble donc justifié, dans une logique de santé publique, de chercher à en corriger les effets.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ TEND À NEUTRALISER CETTE CONSÉQUENCE

Le gouvernement propose ainsi dans le présent article de relever les taux du droit de consommation pour laisser inchangée la pression fiscale sur la consommation de tabac. Cette hausse aurait dû être de 0,69 point pour les cigarettes et de 0,7 point pour les autres produits (en raison de l'absence de droit fixe sur ces derniers), mais le gouvernement propose de retenir le chiffre identique pour tous de 0,69. Cette mesure entrerait en vigueur de manière rétroactive au 1^{er} avril 2000, de même que la baisse du taux de TVA. La Corse garde son régime qui fixe les prix de vente aux deux tiers de ceux du continent. Le régime des droits de consommations sur les tabacs dans les DOM fait actuellement l'objet d'une réforme, dans l'attente de laquelle le Gouvernement propose de maintenir le *statu quo*.

Une autre voie aurait été possible pour neutraliser la conséquence de la baisse de la TVA, le relèvement du taux de rémunération des débiteurs de tabacs. Ceux-ci bénéficient d'un taux de remise sur le prix de vente (6 % net), inchangé depuis 1976, qu'il aurait été possible de relever à due concurrence.

Ce choix se heurte à deux arguments. Du point de vue des finances publiques, il paraît difficile à soutenir que les débiteurs de tabacs bénéficient ainsi de près de 500 millions de francs

de recettes supplémentaires plutôt que l'Etat et la sécurité sociale. Par ailleurs, si le taux de rémunération est resté constant depuis 24 ans, la base de calcul de celle-ci a connu une évolution très dynamique. Depuis 1989, le prix de vente du paquet de référence est ainsi passé de 10 à 21 francs, soit un rythme annuel d'évolution de près de 10%, dont les bénéficiaires furent les débiteurs autant que l'Etat. L'évolution très légèrement négative des volumes vendus a donc été plus que compensée par l'effet prix. Dans le même temps, les débiteurs ont perçu plusieurs aides de l'Etat en faveur de leur sécurité, de leur modernisation et des commerces situés en zone rurale.

Au total, il ne semble pas justifié de résoudre les difficultés que rencontrent certains détaillants, notamment ceux situés dans les zones rurales, par un relèvement général du taux de remise. Cela ne signifie pas que des mesures spécifiques ne puissent pas être envisagées dans l'avenir pour résoudre ces problèmes dont l'enjeu et la solution vont au delà du présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN TRANSFERT DE RESSOURCES AU PROFIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'effet combiné de ce relèvement des droits et de la baisse de la TVA devrait se traduire par un gain net de 20 millions de francs (baisse de 500 millions de francs des recettes de TVA et hausse de celles de droits de consommation de 520 millions).

En dehors de ce léger surplus de recettes, cette mesure n'est pas neutre du point de vue de l'affectation des recettes. En effet, elle va se traduire, en année pleine par le transfert de l'Etat vers les organismes de sécurité sociale de 489 millions de francs (94,1 % des 520 millions de francs) : 404 millions pour le FOREC, 83 millions pour la CNAMTS et 2 millions pour les Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante. Pour 2000, les recettes supplémentaires au titre des droits de consommation seront en fait de 325 millions de francs, dont 252 au FOREC, 52 à la CNAMTS et 19 à l'Etat.

Au total, cette mesure se traduira par un transfert supplémentaire de ressources de l'Etat vers les organismes de Sécurité sociale. La baisse de la TVA sur les tabacs vient donc ajouter au financement des 35 heures, de la CMU et de l'assurance maladie et non pas diminuer la pression fiscale. Elle va dans le sens d'un transfert accru de ressources fiscales de l'Etat vers la Sécurité sociale qui aurait très bien pu être compensé en sens inverse pour neutraliser l'effet pour l'Etat (perte de recettes de 470 millions de francs qui auraient pu servir à autre chose).

Ce choix n'allait pas de soi. Sans remettre en cause ni le principe de la compensation de la baisse de la TVA, ni le principe de la politique de lutte contre le tabagisme par le prix du tabac, votre rapporteur ne peut que s'étonner de cette hausse déguisée des transferts fiscaux vers la Sécurité sociale. Au delà des montants (490 millions de francs en année pleine), il s'agit d'une nouvelle illustration de la nécessité qu'il y a à clarifier davantage les liens entre l'Etat et la Sécurité sociale et à obtenir une vision globale et consolidée des finances publiques, en termes de prélèvements comme de recettes.

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

*ARTICLE 5 bis (nouveau)***Constitution de sociétés en franchise de droits d'enregistrement
et de timbre**

Commentaire : le présent article vise à exonérer la constitution de sociétés de tous droits d'enregistrement et de timbre.

I. L'EXONÉRATION DE DROITS D'ENREGISTREMENT**A. LE DISPOSITIF EXISTANT**

Conformément au 5 ° de l'article 635 du code général des impôts, les différents actes concernant la vie des sociétés doivent être enregistrés dans un délai d'un mois « à compter de leur date » à la recette des impôts¹.

Les droits exigibles lors de la formation d'une société portent sur les apports fixés dans les statuts, qui peuvent être de trois sortes :

- soit des apports purs et simples, lorsqu'ils confèrent à l'apporteur, en échange de sa mise, de simples droits sociaux exposés à tous les risques de l'entreprise ;
- soit des apports à titre onéreux, lorsqu'ils sont rémunérés par un équivalent **ferme et actuel** définitivement acquis à l'apporteur et par conséquent soustrait aux risques sociaux ;
- soit des apports mixtes, lorsqu'ils sont rémunérés en partie au moyen de la remise d'actions ou de parts sociales et en partie par un avantage soustrait aux aléas sociaux.

Ces apports étaient pour la plupart soumis à un droit fixe de 1.500 francs.

L'article 18 de la loi de finances pour 2000 a exonéré ces apports afin de supprimer les droits d'enregistrement pesant sur la création d'entreprises².

¹Il s'agit de la formation, de la prorogation, de la transformation ou de la dissolution d'une société ou encore de l'augmentation, de l'amortissement ou de la réduction de son capital.

² Les apports soumis à la TVA ou aux droits de mutation à titre onéreux continuent d'être taxés. Mais ils sont marginaux par rapport aux apports soumis jusqu'à présent au droit fixe de 500 francs.

En réalité, en l'état actuel de la législation, ces dernières restent soumises à une imposition de 500 francs.

En effet, soit les statuts, soit leurs annexes contiennent des dispositions qui ne sont pas liées aux apports faits par les associés. Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, il s'agit de la désignation des premiers gérants, des pouvoirs donnés à telle personne pour accomplir les formalités de constitution ou encore des actes accomplis pour le compte de la société en formation.

Or, l'article 671 du code général des impôts dispose que « *lorsque, dans un acte authentique, soit civil, soit judiciaire ou extrajudiciaire, il y a plusieurs dispositions indépendantes ou ne dérivant pas nécessairement les unes des autres, il est dû pour chacune d'elles, et selon l'espèce, une taxe ou un droit particulier* ».

L'article 680 du même code fixe le montant de l'imposition à 500 francs.

Jusqu'à présent, cette imposition n'était pas perçue puisque la constitution d'une entreprise était soumise au droit fixe de 1.500 francs, et que l'article 672 du même code limite le cumul des droits pour les actes contenant des dispositions indépendantes. Il n'est dû qu'un seul droit fixe, celui dont le montant est le plus élevé.

Désormais, les sociétés dont les apports sont exonérés doivent payer 500 francs dès lors que figurent dans leurs statuts ou leurs annexes des dispositions qui n'ont pas directement trait aux apports.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif actuel présente un double inconvénient.

D'une part, il ne répond pas à l'objectif annoncé lors de la loi de finances pour 2000, qui visait à exonérer de droits d'enregistrement la constitution d'entreprises.

D'autre part, l'imposition de 500 francs résultant des articles 671 et 680 du code général des impôts semble ne pas être exigée dans toutes les recettes des impôts, remettant ainsi en cause le principe de l'égalité devant l'impôt.

C'est la raison pour laquelle le paragraphe I du présent article propose d'exonérer de tout droit d'enregistrement « *les autres dispositions figurant dans les actes et déclarations ainsi que leurs annexes établis à l'occasion de la constitution de sociétés dont les apports sont exonérés* ».

II. L'EXONÉRATION DE DROIT DE TIMBRE

A. LE DISPOSITIF EXISTANT

Le 14 ° du 3 de l'article 902 du code général des impôts exonère du droit de timbre de dimension les minutes, originaux et expéditions des actes constatant la formation de certaines sociétés¹.

En revanche, une interprétation stricte de l'article 899 du même code (qui fixe le champ d'application de l'assujettissement au droit de timbre de dimension) conduit à exclure l'annexe aux actes de constitution des sociétés de l'exonération dudit droit de timbre. En effet, cette dernière constitue un document autonome et l'assujettissement au droit de timbre de dimension est apprécié pour chaque écrit pris séparément.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le tarif minimum du timbre de dimension est de 40 francs. Ce tarif est réduit de moitié lorsqu'une seule face de papier est utilisée à la rédaction d'un écrit comportant plus d'une page, à la condition que l'autre face soit annulée.

L'assujettissement des annexes aux actes de constitution des sociétés au droit de timbre de dimension constitue donc un coût qui peut s'élever à plusieurs centaines de francs, alors même que l'objectif recherché est de supprimer les taxes sur la création d'entreprises.

C'est la raison pour laquelle le paragraphe II de cet article propose d'élargir le champ d'application du 14 ° du 3 de l'article 902 précité aux annexes afin de les exonérer dudit droit de timbre.

Le paragraphe III prévoit que l'exonération de droit d'enregistrement et de droit de timbre s'appliquera aux actes et conventions passés à compter de la date de publication de la présente loi.

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

¹ Il s'agit des sociétés en nom collectif, des sociétés en commandite simple, des sociétés à responsabilité limitée et par actions et des sociétés civiles à objet agricole.

*ARTICLE 6***Allègement de la taxe d'habitation**

Commentaire : le présent article propose la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, ainsi que le remplacement des mécanismes de dégrèvements par un dispositif unique de plafonnement en fonction du revenu.

I. LA TAXE D'HABITATION : UN IMPÔT INJUSTE ET COMPLEXE

La taxe d'habitation est un impôt établi au nom des personnes physiques ou morales qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance à titre privatif des locaux meublés affectés à l'habitation. La cotisation de la taxe d'habitation acquittée par les redevables bénéficie aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, aux départements, aux régions et à l'Etat, au titre des frais de gestion (frais de dégrèvement et de non valeurs, frais d'assiette et de recouvrement).

La taxe d'habitation est l'impôt local qui est acquitté par le plus grand nombre de contribuables. Son produit s'élève à 75,7 milliards de francs pour l'année 1999, soit 21,9 % du prélèvement opéré au titre des quatre taxes directes locales (taxe foncière sur les propriétés bâties et non-bâties, taxe d'habitation, taxe professionnelle).

Répartition du produit de la taxe d'habitation

	Produit de la TH (millions de francs)	Poids de la TH par rapport au produit des quatre taxes alloué aux collectivités	Part dans le produit total de la TH
Communes	41.639	23,4 %	55 %
EPCI(*) à fiscalité propre	4.404	15,3 %	5,8 %
Départements	20.376	23,2 %	26,9 %
Régions	5.615	22,6 %	7,4 %
Taxe spéciale d'équipement	26,7	-	(non significatif)
Frais perçus par l'Etat	3.667	-	4,8 %

Source : Direction Générale des Impôts

(*) : établissements publics de coopération intercommunale

A. LA QUESTION DE LA RÉVISION DES BASES

Les valeurs locatives à partir desquelles sont calculées les montants de cotisation de la taxe d'habitation sont obsolètes, puisqu'elles datent de 1970. La loi du 18 juillet 1974 posait le principe d'une révision générale des valeurs locatives tous les six ans. Or, seule une actualisation des valeurs locatives de 1970 a été décidée en 1980. A compter de 1981, des coefficients de revalorisation forfaitaire ont été appliqués aux valeurs locatives, pérennisant et accroissant ainsi les distorsions entre contribuables. Cette situation provoque un nombre important de recours gracieux et de contentieux, du fait de l'inadaptation totale des montants de cotisation de taxe d'habitation, tant par rapport au bien occupé, que par rapport au revenu des redevables. Près de 13 millions de Français vivent dans des habitations à loyer modéré (HLM) et acquittent des taxes d'habitation, mais également des taxes foncières sur les propriétés bâties dont les bases n'ont pas été révisées depuis 1970.

La loi du 30 juillet 1990 a institué une révision des évaluations cadastrales de l'ensemble des propriétés bâties et non bâties. Conformément à cette loi, un rapport analysant les résultats prévisibles de la révision a été remis au Parlement le 30 septembre 1992. Les dispositions prévues par cette loi ne sont jamais entrées en application, mais les services fiscaux continuent à établir les valeurs locatives en fonction des deux systèmes.

Votre commission tient à rappeler son attachement aux recommandations formulées par le Comité des finances locales, dans le cadre d'un groupe de travail chargé d'étudier les conséquences prévisibles de l'intégration dans les rôles des résultats de la révision générale des évolutions cadastrales.

La délibération du Comité des finances locales n° 96-16 du 9 juillet 1996

Celle-ci indique que le Comité :

- est favorable à l'homogénéisation des valeurs locatives, préalable indispensable à une plus grande justice fiscale et à une meilleure péréquation entre les collectivités locales par le biais des concours financiers répartis par l'Etat ;
- souhaite la classification de tous les locaux d'habitation dans une catégorie unique ;
- demande que le coefficient de révision des bases des bâtiments industriels soit aligné, au minimum, sur la moyenne des hausses des autres locaux ;
- souhaite que le gouvernement propose les mesures de transition nécessaires et juge de l'opportunité d'un déverrouillage des règles de liaison entre les taux d'imposition ;
- demande que soit estimé l'impact de la révision sur les cotisations au terme de la période d'étalement, quand les plus fortes variations ne seront plus écrêtées ;
- appelle l'attention du gouvernement sur les variations prévisibles des cotisations à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, afin que celles-ci fassent l'objet d'études approfondies ;
- demande que des simulations soient réalisées sur les effets de la révision dans les communes, départements et territoires d'outre-mer ;
- souhaite être étroitement associé au suivi de la mise en œuvre de cette réforme.

Le gouvernement explique, dans le rapport au Parlement sur la réforme de la taxe d'habitation, en application de l'article 28 de la loi de finances pour 2000, qu'une révision des bases entraînerait des transferts de charge trop importants entre les contribuables, d'autant plus considérables que les normes de confort et le marché immobilier se sont profondément transformés au cours des trente dernières années.

Dans un récent article « Finances locales : les nouveaux enjeux »¹, MM. Alain Guenguant et Jean-Michel Josselin soulignent que « *les reports successifs de la date d'incorporation des nouvelles évaluations cadastrales dans les rôles des taxes foncières et d'habitation illustrent les risques d'enlisement des réformes, voire ici d'une simple actualisation des valeurs locatives. Or, l'allongement des délais entre deux révisions générales des propriétés (déjà plus d'un quart de siècle) accroît mécaniquement l'ampleur des transferts de charges et donc le risque de contestation de la nouvelle répartition. De ce fait, la tentation de reporter sine die la réforme augmente. Or, si la fiscalité locale stricto sensu s'avère à l'expérience impossible à moderniser, le financement des budgets des collectivités territoriales risque de dépendre de*

¹ In *Revue française de finances publiques*, septembre 1999.

plus en plus soit d'impôts nationaux partagés, soit de concours de l'Etat. La décentralisation fiscale aura alors vécu ».

B. LES DISPOSITIFS D'EXONÉRATION ET DE DÉGRÈVEMENT

L'Etat a pris de nombreuses mesures pour alléger la charge des personnes disposant de faibles revenus. Les dispositifs multiples d'exonération et de dégrèvement bénéficient aux ménages dès lors que leur « revenu fiscal de référence » est inférieur à 103.200 francs.

Ces mesures d'allègement apparaissent néanmoins indispensables, en raison de l'inadaptation des bases locatives de 1970. Ainsi, les habitants des quartiers urbains défavorisés, où se concentrent les logements sociaux, paient proportionnellement plus d'impôt que les habitants d'immeubles anciens rénovés dans les centre-villes.

Cette multiplication des allègements a conduit à accroître la part de l'Etat dans le paiement de la taxe d'habitation, et donc la part supportée par le contribuable national. Ainsi, 23,8 % du produit de la taxe d'habitation est pris en charge par l'Etat au titre des compensations et des dégrèvements en 1999.

1. Les personnes exonérées

Les exonérations de taxe d'habitation sont accordées à des catégories de personnes spécifiques, dont le « revenu fiscal de référence » est inférieur à un montant fixé par la loi.

Les habitants reconnus indigents par la commission communale des impôts directs, après accord de l'agent de l'administration fiscale, sont exonérés en totalité de la taxe d'habitation (art 1408, II ,2° du code général des impôts). L'article 1414-I du code général des impôts exonère de taxe d'habitation pour leur habitation principale, certaines personnes de condition modeste, qui respectent les conditions de ressource visées à l'article 1417-I *bis* du code général des impôts. Cet article prévoit que, pour bénéficier de l'exonération de la taxe d'habitation en 1999, le montant du « revenu fiscal de référence » de 1998 ne doit pas excéder en métropole 43.900 francs pour la première part de quotient familial. Ce montant est majoré de 11.740 francs pour chaque demi-part supplémentaire. De plus, cette exonération est soumise au respect de la condition de cohabitation visée à l'article 1390 du code général des impôts, qui implique que les personnes occupent leur habitation principale soit seules, soit avec des personnes limitativement désignées, et dont le revenu fiscal de référence ne doit pas excéder la limite précitée.

Cette exonération est réservée aux contribuables qui sont :

- soit titulaires de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou à l'article L. 815-3 du code de la sécurité sociale ;

- soit âgés de plus de soixante ans, ainsi que les veufs et veuves, et les contribuables « atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence ».

Cette exonération est également applicable aux personnes qui bénéficient du maintien des dégrèvements prévu au III de l'article 17 de la loi de finances pour 1968.

Nombre de bénéficiaires des exonérations prévues à l'article 1414 - I du code général des impôts en 1998

Catégories d'exonération (article 1414-I du code général des impôts)	Nombre de bénéficiaires
Fonds national de solidarité	172.086
Droits acquis depuis 1967	66.659
Contribuables de plus de 60 ans et non imposables à l'impôt sur le revenu	3.083.814
Conjoints remplissant la condition d'âge ou d'invalidité	24.527
Infirmes et invalides non imposables à l'impôt sur le revenu	287.758
Veufs et veuves non imposables à l'impôt sur le revenu	181.652
TOTAL	3.814.496

Source : Direction Générale des Impôts

La compensation versée par l'Etat au titre de ces exonérations s'est élevé à 7,121 milliards de francs en 1998 et à 7,344 milliards de francs en 1999.

2. Les dégrèvements d'office

L'article 1414 A du code général des impôts prévoit un dégrèvement d'office pour l'ensemble des contribuables dont le « revenu fiscal de référence » qui figure sur l'avis d'impôt sur les revenus n'excède pas en métropole, pour 1998, la somme de 43.900 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 11.470 francs par demi-part supplémentaire, et qui ne sont pas passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de l'année précédant celle de l'imposition à la taxe d'habitation. Ces derniers sont dégrévés d'office à concurrence du montant de l'imposition qui excède 2.189 francs en 1999.

Le dégrèvement d'office partiel de la taxe d'habitation prévu à l'article 1414 bis du code général des impôts, est accordé aux contribuables dont le « revenu fiscal de référence » n'excède pas, pour 1998, la somme de 25.200 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 10.080 francs pour chaque demi-part supplémentaire. Le dégrèvement est alors égal au montant de la taxe d'habitation qui dépasse 1.500 francs en 1998, et 1.514 francs en 1999, du fait de l'actualisation annuelle du seuil de dégrèvement.

Le dégrèvement partiel de la taxe d'habitation prévu à l'article 1414 B du code général des impôts est accordé aux contribuables dont les revenus de 1998 n'excèdent pas en métropole 49.880 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 11.740 francs pour chaque

demi-part supplémentaire. Le dégrèvement est alors égal à la moitié du montant de la taxe d'habitation qui dépasse 2.189 francs en 1999.

Les autres contribuables peuvent bénéficier, sous certaines conditions, du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction de leur revenu. Ces contribuables peuvent être dégrévés d'office de la fraction de leur cotisation de taxe d'habitation afférente à leur habitation principale qui excède 3,4 % de leur revenu, si leur « revenu fiscal de référence » n'excède pas pour 1998, en métropole, la somme de 103.200 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 24.110 francs pour la première demi-part et de 18.980 francs pour chaque demi-part supplémentaire. Le dégrèvement est plafonné à 50 % du montant de cette cotisation excédant 2.189 francs (**article 1414 C du code général des impôts**).

Nombre de bénéficiaires et coût pour l'Etat des dégrèvements en 1998 et 1999

Type de dégrèvement	1998		1999	
	nombre	coût (en MF)	nombre	coût (en MF)
Dégrèvement total RMI (art. 1414-III du CGI)	413.443	830	516.804	1.044
Dégrèvements partiels (art. 1414 bis du CGI)	1.140.277	1.650	1.196.056	1.837
Dégrèvement partiel 100 % (art. 1414 A du CGI)	919.090	1.250	806.269	1.219
Dégrèvement partiel réduit (art. 1414 B du CGI)	569.286	440	506.545	423
Plafonnement (art. 1414 C du CGI)	3.681.557	3.930	3.641.111	4.225
TOTAL	6.723.653	8.100	6.666.785	8.748

CGI : code général des impôts

Source : Direction Générale des Impôts

En 1998, plus de 3,8 millions de redevables bénéficiaient d'une exonération de taxe d'habitation, et plus de 6,7 millions bénéficiaient d'un dégrèvement. Plus de 10,5 millions de redevables bénéficiaient donc d'une réduction partielle ou totale de leur taxe d'habitation, soit près de 40 % des foyers assujettis à cet impôt.

Malgré la grande variété des dispositifs de dégrèvements, le système actuel ne permet pas d'éviter les effets de seuil, et emporte des effets pervers, notamment pour les personnes disposant de faibles revenus. Dans son commentaire de l'article 19 bis du projet de loi de finances

pour 2000¹, visant à exonérer de cotisation de taxe d'habitation les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ayant retrouvé un emploi, votre rapporteur général soulignait que :

« Les carences du revenu minimum d'insertion (RMI) en matière d'insertion sont dues à l'insuffisance des démarches proposées aux bénéficiaires de l'allocation, mais également à la faiblesse de l'incitation pécuniaire au retour à l'activité. En effet, le différentiel entre le revenu minimum d'insertion et le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) est relativement faible, et se révèle très peu incitatif à la recherche d'emploi lorsque l'on prend en compte les dégrèvements et exonérations diverses qui sont associées au RMI.

Les bénéficiaires du RMI peuvent donc hésiter à accepter un poste relativement précaire qui les conduiraient à abandonner leur allocation ainsi que les dégrèvements et les exonérations qui y sont associés.

Le niveau élevé de certaines prestations sociales par rapport au salaire minimum constitue donc un frein à la reprise d'activité et engendre un coût élevé pour l'Etat, ainsi que l'a souligné récemment le Conseil d'analyse économique (CAE) placé auprès du Premier ministre ».

L'élargissement du dégrèvement total de la taxe d'habitation pour les bénéficiaires du RMI retrouvant un emploi, accordé par l'article 35 de la loi de finances pour 2000, constitue une mesure importante afin de réduire l'effet désincitatif au retour à l'emploi des modalités d'octroi des exonérations et dégrèvements en matière de taxe d'habitation. Cependant, cet aménagement ne permet pas de résoudre l'ensemble des incohérences et des failles des dispositifs de dégrèvement.

En effet, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sont dégrévés totalement de leur cotisation de taxe d'habitation, tandis que des personnes disposant de revenus comparables (en particulier, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, ASS) ne bénéficient que d'un dégrèvement partiel (article 1414 *bis* du code général des impôts) et doivent acquitter une cotisation plafonnée à 1.500 francs, montant réduit à 1.200 francs par l'article 25 de la loi de finances pour 2000.

Cette différence constitue une faiblesse importante des dispositifs actuels de dégrèvement.

L'obsolescence des bases de la taxe d'habitation et les insuffisances des dispositifs d'exonération et de dégrèvement provoquent un nombre important de demandes de remises gracieuses concernant la taxe d'habitation, environ 300.000 par an, du fait notamment de la forte imposition des ménages dans le secteur locatif social.

La conservation des bases locatives de 1970 provoque de surcroît une explosion du contentieux, les locataires se prévalant du texte voté en 1992, qui prévoyait notamment la suppression du mécanisme des « équivalences superficielles » consistant à ajouter de la surface imposable en fonction des éléments de confort. Un cabinet juridique mandataire de 160 organismes HLM a même déposé une plainte devant la Cour de justice de la République en 1999 contre le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour « concussion ». Ce cabinet

¹ Article 35 de la loi de finances pour 2000.

juridique reproche aux pouvoirs publics de prélever des droits sur des logements HLM dont l'imposition n'est plus adaptée à la réalité et de refuser depuis 1992 de répondre aux réclamations adressées par les redevables.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le gouvernement a souhaité alléger le poids de la taxe d'habitation pour l'ensemble des ménages. A cette fin, il propose un dispositif en deux volets :

- la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ;
- la mise en place d'un dispositif unique de dégrèvement.

A. LA SUPPRESSION DE LA PART RÉGIONALE DE LA TAXE D'HABITATION

1. La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation est compensée par une dotation budgétaire indexée sur la dotation globale de fonctionnement

Le I du présent article propose de supprimer la part régionale de la taxe d'habitation, compensée par une dotation budgétaire de l'Etat.

Le 1° supprime la référence à la part régionale de la taxe d'habitation dans l'énumération des impôts perçus par les régions, ainsi que pour l'établissement de la taxe spéciale d'équipement pour la région Ile-de-France. Il abroge l'article 1599 *quater* qui permet aux conseils régionaux de fixer le montant des abattements applicables aux valeurs locatives brutes.

Le 2° définit les modalités de compensation de la perte de recettes fiscales des régions. A compter de l'année 2001, une dotation budgétaire est instituée. Elle sera revalorisée chaque année en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement¹.

Le 3° est une mesure transitoire. Il propose la mise en oeuvre, pour l'année 2000, d'un dégrèvement d'office de la part régionale de la taxe d'habitation pour la totalité des redevables. Cette mesure permet l'entrée en vigueur de l'allègement de la cotisation de la taxe d'habitation lié à la suppression de la part régionale dès l'année 2000. La compensation sera donc intégrale et « totalement transparente » pour les régions pour l'année 2000, puisque les conseils régionaux ont d'ores et déjà voté leur budget et établi leurs prévisions de recettes.

La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation conduit mécaniquement à une diminution moyenne de 7,8 % de la cotisation de taxe d'habitation acquittée par les contribuables, soit une économie moyenne de 235 francs par habitation.

¹ Le taux d'évolution de la DGF tient compte des effets des mécanismes de « recalage » et de régularisation. Il ne doit pas être confondu avec l'« indice de la DGF » prévu à l'article L. 1613-1 comme : « la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle des prix (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif ».

Cependant, cette diminution est inégale selon les régions. L'allègement de la cotisation de taxe d'habitation sera d'autant plus important que la région avait un taux élevé de taxe d'habitation, et que celui-ci représente une fraction importante du produit total de la taxe d'habitation. Il sera donc variable dans chaque commune, selon les taux votés par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions.

Poids et produit moyen de la part régionale de taxe d'habitation

Régions	Taux de la part régionale de la taxe d'habitation en 2000 (en %)	Poids de la part régionale dans la TH recouvrée dans la région (en %)	Produit moyen de la part régionale de TH par article (en francs)
Alsace	1,51	8,6	227
Aquitaine	1,81	7,8	245
Auvergne	2,05	9,4	256
Bourgogne	1,45	7,6	194
Bretagne	2,03	9,2	284
Centre	2,07	9,5	277
Champagne-Ardenne	2,13	9,5	254
Corse	1,79	7,0	242
Franche-Comté	1,80	10,1	253
Ile-de-France	0,978	6,5	240
Languedoc-Roussillon	1,67	7,7	268
Limousin	2,37	11,6	346
Lorraine	1,74	7,3	197
Midi-Pyrénées	2,11	9,7	267
Nord-Pas-de-Calais	2,93	8,9	270
Basse-Normandie	2,32	10,8	239
Haute-Normandie	2,38	10,0	273
Pays de la Loire	1,91	8,4	257
Picardie	2,32	10,3	302
Poitou-Charentes	1,76	9,4	237
PACA	1,50	5,4	191
Rhône-Alpes	1,30	6,6	188
Total	1,91	7,8	241

Source : Direction Générale des Impôts

L'allègement le plus important de la cotisation de taxe d'habitation lié à la suppression de la taxe d'habitation sera constaté dans le Limousin (346 francs), et le plus faible en Rhône-Alpes (188 francs).

La compensation versée aux régions sera, de manière symétrique, d'autant plus importante que celles-ci avaient voté un taux élevé de taxe d'habitation. La compensation favorise notamment les régions ayant augmenté leur taux entre 1999 et 2000, puisqu'elle est calculée en fonction de l'année 2000. **Le mode de calcul de la compensation accorde une prime aux régions ayant voté des taux élevés, qui seront favorisées par rapport à celles qui ont contenu leur pression fiscale.**

Poids de la part régionale de taxe d'habitation dans les recettes fiscales des régions (chiffres : 1999)

	TH régionale (en millions de francs)	Produit régional des quatre taxes (en	Part de la TH par rapport au produit des
--	--------------------------------------	---------------------------------------	--

		millions de francs)	quatre taxes
Alsace	144	746,3	19,3
Aquitaine	281	1.276,4	22,0
Auvergne	131	566,9	23,1
Bourgogne	122	563,3	21,7
Bretagne	319	1.142,9	27,9
Centre	259	1.191,3	21,7
Champagne-Ardenne	124	592,8	20,9
Corse	28	41,5	67,5
Franche-Comté	104	563,8	18,4
Ile-de-France	1.076	3.758,1	28,6
Languedoc-Roussillon	263	951,2	27,6
Limousin	94	390,9	24,0
Lorraine	158	765,4	20,6
Midi-Pyrénées	259	1.327,8	19,5
Nord-Pas-de-Calais	352	1.906,4	18,5
Basse-Normandie	140	806,5	17,4
Haute-Normandie	178	1.105,8	16,1
Pays de la Loire	316	1307,0	24,2
Picardie	195	897,7	21,7
Poitou-Charentes	151	640,9	23,6
PACA	402	1.452,7	27,7
Rhône-Alpes	431	2.432,2	17,7
Outre-mer	88	401,9	21,9
Total	5.615	24.833,8	22,6

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La méthode retenue par le gouvernement est contestable, dès lors que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation a été annoncée par Lionel Jospin dès le 16 mars 2000, alors que les régions ne doivent voter leur budget qu'avant le 31 mars, ce qui laissait le temps à certaines régions de voter une hausse du taux de taxe d'habitation afin de bénéficier d'une compensation plus avantageuse de l'Etat, payée par le contribuable national.

Ainsi, certaines régions qui n'avaient pas augmenté leur taux de 1997 à 1999 ont voté une hausse du taux importante pour 2000 : la région Lorraine (+ 15,2 %) et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 19,0 %), tandis que la région Nord-Pas-de-Calais a voté une augmentation du taux de 9,3 %.

Variations des taux régionaux de taxe d'habitation entre 1997 et 2000

	1997	1998	1999	2000	2000/1997	2000/1999
Alsace	1,50	1,50	1,51	1,51	+ 0,7 %	0 %

Aquitaine	1,37	1,37	1,72	1,81	+ 32,1 %	+ 5,2 %
Auvergne	2,05	2,05	2,05	2,05	0 %	0 %
Bourgogne	1,48	1,45	1,45	1,45	- 2,0 %	0 %
Bretagne	2,03	2,03	2,03	2,03	0 %	0 %
Centre	2,07	2,07	2,07	2,07	0 %	0 %
Champagne-Ardenne	2,22	2,13	2,13	2,13	- 4,1 %	0 %
Corse	1,79	1,79	1,79	1,79	0 %	0 %
Franche-Comté	1,80	1,80	1,80	1,80	0 %	0 %
Ile-de-France	1,04	1,04	0,978	0,978	- 6,0 %	0 %
Languedoc-Roussillon	1,73	1,73	1,70	1,67	- 3,5 %	- 1,7 %
Limousin	2,35	2,37	2,37	2,37	+ 0,9 %	0 %
Lorraine	1,51	1,51	1,51	1,74	+ 15,2 %	+ 15,2 %
Midi-Pyrénées	1,97	1,97	2,05	2,11	+ 7,1 %	+ 2,9 %
Nord-Pas-de-Calais	2,58	2,58	2,68	2,93	+ 13,6 %	+ 9,3 %
Basse-Normandie	2,32	2,32	2,32	2,32	0 %	0 %
Haute-Normandie	2,40	2,38	2,38	2,38	- 0,8 %	0 %
Pays de la Loire	1,94	1,91	1,91	1,91	- 1,5 %	0 %
Picardie	2,49	2,44	2,32	2,32	- 6,8 %	0 %
Poitou-Charentes	1,80	1,76	1,76	1,76	- 2,2 %	0 %
PACA	1,26	1,26	1,26	1,50	+ 19,0 %	+ 19,0 %
Rhône-Alpes	1,30	1,30	1,30	1,30	0 %	0 %

Sources : Direction générale de collectivités locales - Association des maires des grandes villes de France

L'indexation de la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation devrait s'avérer généreuse pour les deux prochaines années, compte tenu des prévisions de croissance, puisque, selon les estimations du ministère de l'intérieur, la dotation globale de fonctionnement devrait augmenter de 3,02 % environ l'année prochaine, et connaître un taux de progression comparable en 2002.

Le gouvernement indique que les bases de la taxe d'habitation n'ont pas, au cours des cinq dernières années, augmenté plus vite que la dotation globale de fonctionnement (DGF) indexée sur la moitié du PIB, soit respectivement 11,50 % et 11,35 %. Cependant, sur plus longue période, l'évolution des bases de la taxe d'habitation apparaît plus favorable que celle de la DGF.

Le choix du gouvernement risque donc de se traduire par un manque à gagner pour les régions. En effet, la progression annuelle moyenne des bases de taxe d'habitation a été de 4,27 % entre 1990 et 1999, contre 2,59 % pour l'indexation « inflation + 50 % du PIB » (chiffres : comptes nationaux INSEE et état 1389 M « ensemble du territoire national » de la Direction Générale des Impôts). En extrapolant ces données sur la période 2000-2009, le manque à gagner

pour les régions représenterait près de 20 % du produit de la taxe d'habitation, soit plus de 1,2 milliard de francs.

Extrapolation de la dynamique des bases et de l'indice de progression de la DGF pour les dix prochaines années

Année	Extrapolation dynamique des bases de taxe d'habitation entre 1990 et 1999 (+4,27 %) (en millions de francs)	Extrapolation inflation + ½ PIB entre 1989 et 1999 (en millions de francs)	Manque à gagner annuel pour les régions, à taux constants (en millions de francs)
1999	5.575	5.575	-
2000	5.813	5.719	94
2001	6.061	5.857	194
2002	6.320	6.019	301
2003	6.590	6.175	415
2004	6.871	6.335	536
2005	7.165	6.499	565
2006	7.471	6.658	803
2007	7.790	6.840	950
2008	8.122	7.018	1.104
2009	8.469	7.199	1.270

Source : Association des régions de France

Malgré les propos rassurants du gouvernement quant au montant de la compensation versée aux régions, il reste que les bases de la part régionale de la taxe d'habitation ont davantage progressé que la DGF indexée sur les prix et la moitié du PIB. La « générosité » de la compensation revendiquée par le gouvernement n'est justifiée que par l'anticipation d'un taux de progression favorable de la DGF pour les années 2001 et 2002. Au delà, l'incertitude est totale. A titre d'exemple, pour l'année 2000, le taux de progression de la DGF n'a été que de 0,82 %.

Indice de progression de la DGF

	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002*
Taux d'évolution de la DGF (en %)	+ 1,68	+ 1,26	+ 1,38	+ 2,78	+ 0,82	+ 3,02	+ 3,22
Indice de la DGF (article L. 1613-1 du CGCT) (en %)	+ 3,55	+ 1,95	+ 2,40	+ 2,75	+ 2,05	+ 2,70	+ 2,40

* estimations

Source : Direction générale des collectivités locales

Le choix de compenser la perte de recettes fiscales subie par les régions par une dotation budgétaire apparaît contestable. En effet, il prive le Parlement du plein exercice de son pouvoir d'amendement, et l'empêche ainsi de modifier, après leur entrée en vigueur, les critères et les modalités retenues pour cette compensation.

En réponse à une question de notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits des collectivités locales, le ministre de l'intérieur indique que « *s'agissant des prélèvements sur recettes, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 1982 a estimé que le mécanisme n'introduit dans la présentation budgétaire, aucune contradiction avec l'article 18 [de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances] dans la mesure où l'état A énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'Etat. Cette présentation ne conduit pas à dissimuler une recette, ni à occulter une charge. Ainsi, les prélèvements opérés au profit des collectivités locales ne sont pas constitutifs d'une affectation de recettes au sens de l'article 18 de l'ordonnance de 1959. Ce mécanisme s'analyse en une rétrocession directe d'un montant déterminé des recettes de l'Etat en vue de couvrir des charges qui incombent aux collectivités locales et non à l'Etat. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales n'entachent donc en rien la sincérité des lois de finances et ils permettent au Parlement d'exercer pleinement son droit d'amendement, dans des conditions, en outre moins contraignantes, au regard des règles applicables au droit d'amendement des parlementaires, que si les concours en cause étaient inscrits en dépenses du budget général* ».

2. L'adaptation des règles de lien entre les taux

Le II adapte les règles de lien entre les taux pour les régions, compte tenu de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

Le 1° supprime les références aux régions et aux conseils régionaux pour la fixation des taux des différentes impositions locales.

Le 2° insère un nouvel article 1636 B *sexies* A qui prévoit de nouvelles règles de liaison entre les taux des taxes foncières et de la taxe professionnelle.

Les nouvelles conditions de fixation des taux par les régions sont les suivantes :

- d'une part, le taux de taxe professionnelle ne peut excéder le double du taux moyen national ;

- d'autre part, il ne peut augmenter davantage que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties lorsque ce dernier augmente, et ne peut diminuer dans une proportion moindre que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties lorsque celui-ci diminue.

Par ailleurs, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Une disposition permet également la diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties jusqu'au niveau du taux moyen national de la taxe constaté l'année précédente dans les régions ou, s'il est plus élevé, jusqu'au niveau du taux de la taxe professionnelle de la

région concernée sans que ces diminutions soient prises en compte pour l'application, à la baisse, des dispositions du I. Cette liberté offerte aux régions pour la diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties doit permettre aux régions d'adapter leur structure de taux en fonction des nouvelles conditions citées ci-dessus. L'utilisation de cette dérogation limite cependant la liberté de fixation des taux pour les trois années suivantes.

Ce nouveau dispositif est centré sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, au lieu de la taxe d'habitation. Compte tenu du parallélisme de l'évolution du taux de taxe d'habitation des régions et de leur taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, le dispositif proposé ne devrait donc pas modifier considérablement les conditions de liaison de taux pour les régions.

B. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF UNIQUE DE DÉGRÈVEMENT

1. Un dispositif unique de plafonnement de la cotisation en fonction du revenu

Le III propose de remplacer les différents mécanismes de dégrèvement existants par un dispositif unique de plafonnement de la cotisation en fonction du revenu. Le dégrèvement proposé par le présent projet de loi reprend le plafond de revenu prévu pour l'octroi du plafonnement de la cotisation visé à l'article 1414 C du code général des impôts.

Cependant, le revenu pris en compte pour le plafonnement de la cotisation de la taxe d'habitation est le **revenu fiscal de référence du contribuable après déduction d'un abattement** de 22.500 francs pour la première part de quotient familial, majoré de 6.500 francs pour les quatre premières demi-parts et de 11.500 francs pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième, pour la France métropolitaine. En contrepartie de cet abattement, le taux de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation est majoré de 3,4 % à 4,3 % du revenu fiscal de référence.

La prise en compte des abattements permet d'éviter les effets de seuil et dégrève totalement les contribuables dont le revenu est proche du revenu minimum d'insertion, en particulier les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique et les chômeurs en fin de droit. Le niveau des abattements retenus pour le calcul du plafond de cotisation de taxe d'habitation a conçu dans le but d'exonérer totalement de cotisation de taxe d'habitation les personnes disposant de revenus proches du RMI. La structure des abattements a été « calquée » sur le montant du RMI, qui varie selon le nombre de personnes à charge du redevable.

Ce nouveau mode de calcul devrait conduire à une diminution de la cotisation de la taxe d'habitation de l'ensemble des redevables dont le revenu de référence est inférieur au plafond de 103.200 francs :

Célibataire ayant un revenu de référence variant de 10.000 à 100.000 francs

en francs

Revenu brut global	Revenu imposable (a)	TH après suppression de la part régionale et avant dégrèvement	TH nette avant réforme	TH nette après réforme	Gain	Baisse en %
13 889	10 000	2 500	1 200	0	1 200	-100%
27 778	20 000	2 500	1 200	0	1 200	-100%
41 667	30 000	2 500	2 232	323	1 909	-86%
55 556	40 000	2 500	2 232	753	1 479	-66%
69 445	50 000	3 500	2 866	1 183	1 683	-59%
83 334	60 000	3 500	2 866	1 613	1 253	-44%
97 223	70 000	3 500	2 866	2 043	823	-29%
111 112	80 000	3 500	2 866	2 473	393	-14%
125 000	90 000	3 500	3 060	2 903	157	-5%
138 889	100 000	3 500	3 400	3 333	67	-2%

(a) Après application des abattements de 10% et 20%

Source : rapport de l'Assemblée nationale n° 2387

Couple marié avec deux enfants ayant un revenu de référence variant de 10.000 à 100.000 francs

en francs

Revenu brut global	Revenu imposable (a)	TH après suppression de la part régionale et avant dégrèvement	TH nette avant réforme	TH nette après réforme	Gain	Baisse en %
13 889	10 000	2 500	1 200	0	1 200	-100%
27 778	20 000	2 500	1 200	0	1 200	-100%
41 667	30 000	2 500	1 200	0	1 200	-100%
55 556	40 000	2 500	1 200	0	1 200	-100%
69 445	50 000	3 500	1 200	0 ^(b)	1 200	-100%
83 334	60 000	3 500	1 200	495	705	-59%
97 223	70 000	3 500	2 232	925	1 307	-59%
111 112	80 000	3 500	2 232	1 355	877	-39%
125 000	90 000	3 500	2 232	1 785	447	-20%
138 889	100 000	3 500	3 400	2 215	1 185	-35%

(a) Après application des abattements de 10 % et 20 %

(b) Cotisation, après dégrèvement, inférieure à 80 francs (non mise en recouvrement)

Source : rapport de l'Assemblée nationale n° 2387

La mise en œuvre du dispositif de dégrèvement en fonction du revenu fiscal de référence diminué d'un abattement conduit à une proportionnalité accrue de la cotisation de taxe

d'habitation par rapport au revenu. Désormais, **la cotisation de taxe d'habitation sera proportionnelle au revenu pour 8,7 millions de français, soit environ un million de contribuables supplémentaires par rapport au droit actuel.**

Le *b* du 3 du V du présent article propose de modifier les dispositions du 3 du 1 du I de l'article 1641 du code général des impôts, relatives aux frais de dégrèvements perçus par l'Etat, en supprimant le prélèvement de 0,2 % pour les valeurs locatives supérieures à 30.000 francs, qui était acquitté par les redevables visés par l'article 1414 C du code général des impôts.

2. La prise en compte du revenu des cohabitants pour l'octroi du dégrèvement

Le II de l'article 1414 A proposé par le présent projet de loi modifie la prise en compte des revenus des cohabitants pour le calcul des dégrèvements de cotisation de taxe d'habitation. Dans le droit actuel, l'article 1390 du code général des impôts prévoit que, pour pouvoir bénéficier des exonérations et des dégrèvements prévus aux articles 1414, 1414 *bis*, 1414 A et 1414 B, les contribuables doivent occuper seuls leur habitation, soit avec leur conjoint, soit avec des personnes qui sont à leur charge au sens des dispositions applicables en matière d'impôt sur le revenu ou qui sont titulaires de l'allocation supplémentaire prévue aux articles L. 815-2 ou L. 815-3 du code de la sécurité sociale.

L'administration fiscale a assoupli cette règle en accordant un dégrèvement dès lors que le revenu fiscal de référence du cohabitant est inférieur aux limites fixées par l'article 1417 du code général des impôts (soit 25.200 francs pour le dégrèvement prévu à l'article 1414 *bis*, 43.900 francs pour les dégrèvements prévus aux articles 1414 et 1414 A, et 49.880 francs pour le dégrèvement prévu à l'article 1414 B, pour les impositions établies au titre de 1999).

En revanche, aucune condition de cohabitation n'existe actuellement pour le dégrèvement prévu à l'article 1414 C (dégrèvement partiel de la cotisation de taxe d'habitation excédant 3,4 % du revenu). Or, le dégrèvement accordé par cet article est celui dont les conditions de revenu sont les plus larges, soit 103.200 francs pour les impositions établies au titre de 1999. Dès lors, l'absence de prise en compte du revenu des cohabitants représente un avantage important pour des personnes disposant de revenus inférieurs au plafond susmentionné, mais néanmoins supérieurs aux plafonds prévus pour bénéficier des dispositifs plus avantageux de dégrèvement. Cette singularité de l'article 1414 C du code général des impôts au regard des autres dispositifs de dégrèvement applicables à la taxe d'habitation est constitutive d'une certaine inégalité devant l'impôt, puisqu'il revient à exonérer certains redevables du paiement de la taxe d'habitation.

La mise en œuvre du dispositif de dégrèvement proposé par le présent article s'accompagne d'une unification des conditions de cohabitation, qui emporte des conséquences sur le montant de cotisation acquitté par les redevables bénéficiant du dégrèvement prévu à l'article 1414 C. En effet, **une part importante des redevables hébergeant des cohabitants, soit 250.000 personnes, ne pourra plus bénéficier d'aucun dégrèvement, dès lors que les revenus des cohabitants seront pris en compte pour le calcul du dégrèvement.** En effet, lorsqu'un foyer fiscal est composé de plusieurs personnes dont les revenus sont imposables, le

revenu de référence considéré pour le calcul de la taxe d'habitation devient l'addition des revenus des personnes « cohabitantes ».

Afin d'éviter une hausse immédiate de la cotisation de la taxe d'habitation de ces redevables, le présent article met en place un **dispositif de lissage de l'augmentation de la cotisation de taxe d'habitation des personnes hébergeant des cohabitants** pour les impositions établies entre 2000 et 2004, prévoyant une diminution de 10 points par an du taux de dégrèvement de 50 % au delà du seuil d'application du dégrèvement (soit 2.189 francs pour les impositions établies au titre de 1999). Ainsi, les cohabitants ne seront imposés à la taxe d'habitation dans les conditions de droit commun qu'en 2005.

Exemple :

Soit un couple de cohabitants A et B :

- A, au nom duquel la taxe est établie, a un revenu de référence constant de 55.000 francs ;

- B, a un revenu de référence de 80.000 francs en 2000 et 2001, puis de 120.000 francs à compter de 2002.

L'évolution du montant de la taxe d'habitation avant dégrèvement résulte d'une hausse annuelle de 1 % des bases nettes imposables et de 0,8 % du taux global constaté dans la commune (soit une progression relativement forte du taux global, correspondant au double de celle enregistrée entre 1999 et 1998 en métropole).

L'exemple ne prend pas en compte la baisse du montant de la taxe d'habitation avant dégrèvement, qui devrait résulter de la suppression de la part régionale.

Lissage de la taxe d'habitation des cohabitants

(en francs)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Revenus de référence des deux cohabitants	A : 55.000 B : 80.000	55.000 80.000	55.000 120.000	55.000 120.000	55.000 120.000	55.000 120.000
Montant de la taxe d'habitation avant dégrèvement	5.856	5.960	6.066	6.173	6.284	6.397
Montant de la taxe d'habitation après dégrèvement du 1414 C	4.044	4.469	4.916	5.385	5.379	
Montant de la taxe d'habitation après dégrèvement (nouveau dispositif)	4.106	4.263				
Montant effectif de la taxe						

d'habitation	4.044	4.263	4.916	5.385	5.879	6.397
--------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Le couple en question ne relèverait donc du nouveau mécanisme de plafonnement qu'en 2001. En 2000, le mécanisme du 1414 C serait plus avantageux, compte tenu de la prise en compte des deux revenus des cohabitants dans le cadre du nouveau mécanisme. De 2002 à 2004, le plafonnement du 1414 C s'appliquerait (mais de façon dégressive), puisqu'en tout état de cause, les cohabitants auraient des revenus de référence excédant le plafond prévu pour profiter du nouveau mécanisme. En 2005, la taxe d'habitation supportée ne ferait l'objet d'aucun dégrèvement.

Source : rapport de l'Assemblée nationale n° 2387

C. LE GEL DES DÉGRÈVEMENTS ACCORDÉS PAR L'ÉTAT AU NIVEAU DES TAUX DE L'ANNÉE 2000

Le III propose une nouvelle rédaction de l'article 1414 A du code général des impôts tendant à mettre en place un **dispositif de « gel des taux » pour le calcul des dégrèvements accordés aux redevables, à compter de l'année 2001**. Cette mesure n'est pas directement liée aux autres mesures de l'article, puisqu'elle est indépendante de l'organisation des différents mécanismes de dégrèvement. **Le gouvernement a conçu ce mécanisme afin de se protéger des hausses du taux global de la taxe d'habitation, qui ont des répercussions immédiates sur le montant de la prise en charge par l'Etat des dégrèvements**. En effet, toute augmentation du taux de la taxe d'habitation accroît mécaniquement le montant des dégrèvements accordés aux redevables. Dans l'état actuel du droit, l'Etat voit le coût des dégrèvements à sa charge mécaniquement accru par les augmentations de taux décidées par les collectivités locales.

L'Etat fait donc un effort en faveur des contribuables en accordant des dégrèvements plus favorables, mais gèle sa prise en charge de ceux-ci au niveau correspondant aux taux de l'année 2000. **A compter de 2001, toute augmentation du taux global de la taxe d'habitation sera désormais intégralement à la charge du contribuable, y compris lorsque celui-ci bénéficie de dégrèvements**. L'octroi des dégrèvements sur la base de taux constants pourrait poser des problèmes pour des personnes à revenu modeste, qui verront leur dégrèvement diminuer en cas d'augmentation du taux global de la taxe d'habitation. **Les contribuables dégrévés se trouvant dans une commune qui décide d'augmenter fortement ses taux pourraient ainsi, à terme, perdre le bénéfice de la réforme proposée par le présent projet de loi**.

L'exemple ci-dessous met en évidence les conséquences de ce mécanisme pour les ménages : en cas d'augmentation des taux, le dégrèvement accordé par l'Etat est calculé sur la base du taux de l'année 2000. En conséquence, **le montant du dégrèvement accordé aux redevables n'augmente pas à due proportion de la hausse de cotisation brute de taxe d'habitation des ménages**.

Soit un couple marié avec deux enfants, dont le revenu imposable est de 130.000 francs. Compte tenu du niveau de leur revenu et du montant de leur cotisation, ce couple ne bénéficie d'aucun dégrèvement en 1999, mais bénéficierait d'un dégrèvement au titre de l'article 1414 A du code général des impôts proposé par le présent article.

**Réforme de la taxe d'habitation :
exemples d'application du mécanisme de gel de taux
pour le calcul des dégrèvements**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Base nette d'imposition	22 000	22 220	22 442	22 666	22 893	23 122
Taux d'imposition	19,50	19,70	19,90	20,10	20,30	20,50
Cotisation	4 290	4 377	4 466	4 556	4 647	4 740
Frais de gestion	189	193	197	200	204	209
Cotisation brute avant dégrèvement	4 479	4 570	4 663	4 756	4 851	4 949
Cotisation après plafonnement	3 505	3 505	3 505	3 505	3 505	3 505
Dégrèvement avant application du mécanisme de gel de taux	974	1 065	1 158	1 251	1 346	1 444
Réduction du dégrèvement	-	45 ⁽¹⁾	90 ⁽²⁾	136 ⁽³⁾	183 ⁽⁴⁾	231 ⁽⁵⁾
Réduction effectivement retenue	-	- (*)	- (*)	136	183	231
Dégrèvement accordé	974	1 065	1 158	1 115	1 163	1 213
Cotisation à la charge du redevable	3 505	3 505	3 505	3 641	3 688	3 736

(1) $22\ 220 \times (19,70 - 19,50) = 45$

(2) $22\ 442 \times (19,90 - 19,50) = 90$

(3) $22\ 666 \times (20,10 - 19,50) = 136$

(4) $22\ 893 \times (20,30 - 19,50) = 183$

(5) $23\ 122 \times (20,50 - 19,50) = 231$

(*) selon le c) du texte proposé par le III pour l'article 1414 A, la réduction du montant du dégrèvement n'est pas applicable si elle est inférieure à 100 francs.

Source : Direction Générale des Impôts

**D. LA MODIFICATION DU MODE DE CALCUL DES REFACTIONS APPLIQUÉES AUX
COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS FISCALES VERSÉES PAR L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS
LOCALES**

1. Le dispositif proposé

Les dispositions du 5, du 6 et du 7 du V du présent article, présentées comme des mesures de coordination, ne sont pas neutres pour les finances des collectivités locales. Elles modifient les mécanismes de réfaction du montant des compensations versées par l'Etat aux collectivités locales :

❶ Le 5 du V modifie le III de l'article 53 de la loi de finances pour 1993, qui définit les modalités de la compensation aux départements et aux régions de la suppression des parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Cette compensation est calculée en multipliant les bases de cet impôt constatées pour l'exercice en cours par le taux de 1992 pour les régions et de 1993 pour les départements.

Le montant de la compensation versée aux départements et aux régions fait l'objet d'une réfaction. Le montant de cette réfaction est égal à 1 % du montant du produit des « quatre taxes »¹ perçu par un département ou une région multiplié par le rapport entre le potentiel fiscal du département ou de la région et le potentiel moyen des départements ou des régions. Par conséquent :

- si le potentiel fiscal du département ou de la région est supérieur au potentiel fiscal moyen, le montant de la réfaction est inférieur à 1 % du produit des quatre taxes. S'il est supérieur, la réfaction est également supérieure à 1 % du produit des quatre taxes ;

- plus le produit des quatre taxes est élevé, plus le montant de la réfaction est élevé.

Le présent article propose de majorer le produit des quatre taxes pris en compte pour calculer la réfaction du montant de la compensation de la suppression de la part « salaires » de taxe professionnelle et, pour les régions, de la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Cette majoration du produit pris en compte permettra d'augmenter la réfaction, donc de diminuer le montant des compensations versées aux collectivités locales.

② Le 6 du V du présent article modifie l'article 54 de la loi de finances pour 1994, qui définit les modalités de calcul de la réfaction appliquée aux attributions de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Si le produit de taxe professionnelle perçu par une collectivité a été multiplié entre 1987 et l'année en cours par un coefficient compris entre 1,2 et 1,8 les attributions de DCTP sont diminuées de 15 %. Si ce coefficient est compris entre 1,8 et 3 la réfaction est de 35 %. Si le coefficient est supérieur à 3 la réfaction est 50 %.

Le présent article propose de prendre en compte la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle dans le produit de taxe professionnelle retenu pour calculer la réfaction. Le produit de taxe professionnelle sera ainsi majoré, contribuant à faire passer le coefficient multiplicateur de certaines collectivités d'une tranche à l'autre, et donc à réduire le montant des attributions de DCTP versées par l'Etat aux collectivités locales.

③ Le 7 du présent article modifie le IV *bis* de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, qui fixe les modalités de compensation aux collectivités locales de la réduction pour embauche et investissement (REI).

Cette compensation fait également l'objet d'une réfaction², qui s'élève à 2 % du produit des quatre taxes perçu par la collectivité. Le présent article propose de prendre en compte le montant de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation dans le produit pris en compte pour la calcul de la réfaction. En majorant ainsi le produit, le présent article augmente le montant des

¹ La taxe professionnelle, la taxe d'habitation et les deux taxes foncières.

² Certaines collectivités, déterminées en fonction d'indicateurs proches des critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine, sont exonérées de réfaction.

réfactions, aboutissant ainsi à diminuer le montant des compensations versées aux collectivités locales.

2. La position de votre commission

Les dispositions du 5, du 6 et du 7 du V du présent article sont présentées comme des dispositions de coordination s'agissant de la prise en compte de la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation dans le produit des quatre taxes retenu pour calculer le montant des réfactions, et comme la réparation d'un oubli s'agissant de la prise en compte de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

Pourtant, la modification du mode de calcul des réfactions ne constitue en rien une conséquence nécessaire de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ou de la modification de l'assiette de la taxe professionnelle. D'ailleurs, les autres compensations d'exonérations versées par l'Etat aux collectivités locales ne sont pas prises en compte dans le produit fiscal servant à calculer les réfactions.

Les présentes dispositions semblent plutôt avoir été inspirées par la réforme du mode de calcul du potentiel fiscal opérée par la loi du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, qui incorpore la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle dans le produit de cet impôt retenu pour calculer le potentiel fiscal. Cette réforme, dont le Sénat a soutenu le principe, visait à améliorer la fiabilité du potentiel fiscal en tant qu'indicateur de la richesse d'une collectivité afin de garantir l'équité de la répartition des dotations de l'Etat.

Contrairement à la réforme du potentiel fiscal, les dispositions du 5, du 6 et du 7 du V du présent article ne modifient pas la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités mais jouent, à la baisse, sur leur montant. L'objectif recherché semble donc de réduire le montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

Votre rapporteur général s'interroge sur la pertinence du maintien des réfactions appliquées aux compensations d'exonérations fiscales versées par l'Etat aux collectivités locales. Ces mécanismes complexes ont été inventés entre 1992 et 1994, à une époque où il était nécessaire de freiner par tous les moyens le dérapage des dépenses publiques, avec pour unique justification de réduire, de manière progressive et insidieuse, le montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

E. L'ADAPTATION DU FONDS DE CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES RÉGIONAUX

Le 8° du V propose plusieurs modifications du code général des collectivités territoriales, qui résultent de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Il s'agit de supprimer la références à celle-ci dans l'article L. 4331-2 qui traite des recettes perçues par les régions.

Les articles L. 4332-7, L. 4332-8 et L. 4332-9 sont relatifs au fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR). Ce fonds constitue un outil de péréquation pour atténuer les disparités de ressource entre les régions, créé par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Les régions contributrices sont celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen par habitant des autres régions, et dont le taux de chômage est inférieur au taux de chômage national. Le prélèvement est assis sur le montant des dépenses totales de la région. Il est affecté d'un taux variable (entre 1 et 2 % des dépenses totales des régions) selon l'importance de l'écart entre le potentiel fiscal de la région considérée et le potentiel fiscal moyen de l'ensemble des régions.

Les régions bénéficiaires de ce fonds sont celles dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions, soit, pour l'année 1999, quatorze régions.

Les modifications proposées par le présent article visent à neutraliser les effets de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation sur la redistribution opérée par le fonds de compensation des déséquilibres régionaux.

Les articles L. 4332-8 et L. 4332-9 définissent le potentiel fiscal et l'effort fiscal des régions pour la répartition du fonds de correction des déséquilibres régionaux. Le présent article propose de supprimer les références à la taxe d'habitation dans ces articles, et de prendre en compte la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation pour le calcul du potentiel fiscal des régions.

Pour le calcul des fonds de correction des déséquilibres régionaux en 2001 et en 2002, les bases de la taxe d'habitation retenues sont celles de la pénultième année, pondérées par le taux moyen national d'imposition de l'année précédant la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

Ces dispositions permettent de neutraliser l'impact de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation sur les ressources du FCDR, et d'éviter que cette suppression n'entraîne des modifications dans la liste des régions bénéficiaires et contributrices.

Le 9° du V modifie les renvois prévus à divers articles du code de la sécurité sociale, afin de tenir compte de la réécriture de l'article L. 1417 du code général des impôts.

III. LES DANGERS D'UNE RECENTRALISATION DÉGUISÉE ET DÉPOURVUE DE PERSPECTIVES D'AVENIR

A. UNE CONCERTATION INSUFFISANTE

Dans son commentaire de l'article 14 *quater* du projet de loi de finances pour 2000¹, votre rapporteur général se félicitait que « *la production du rapport proposé par le présent article permettra la tenue d'une large concertation afin de déterminer des modalités équitables de calcul de la taxe d'habitation. Des simulations actualisées sont en effet indispensables pour envisager une réforme de la taxe d'habitation* ». Or, le rapport n'a pas permis la tenue de ce débat. En effet, il n'a été communiqué au Parlement qu'après l'examen du projet de loi de finances rectificative en Conseil des ministres, et ne constitue qu'un document explicatif et justificatif de la réforme proposée par le gouvernement. Il convient de souligner que celui-ci ne répond pas à l'attente du législateur, puisque le texte de l'article 28 indiquait que « *le Gouvernement présentera avant le 30 avril 2000, un rapport proposant et analysant diverses modalités de réforme de la taxe d'habitation (...)* ». Or, le gouvernement ne propose pas, il impose. Il n'analyse pas les diverses modalités, il balaye les « solutions écartées ».

L'absence de concertation a été dénoncée par les régions, mais également par la commission mise en place par le Premier ministre et présidée par notre collègue Pierre Mauroy, chargée de réfléchir à l'avenir de la décentralisation. En effet, il semble que les membres de cette commission n'aient été ni informés ni consultés sur la réforme de la taxe d'habitation. Le quotidien « Le Monde » indique ainsi que « *Pierre Mauroy, pour qui « lever l'impôt est incontournable », s'est ému de la méthode adoptée au ministère de l'Economie et des Finances. Message reçu : « Le gouvernement n'envisage plus d'engager de réforme structurelle sans nous consulter » indique le président de la commission* ». Ainsi, la réforme se met en place à l'insu de ceux-là même qui sont chargés de réfléchir à l'avenir de l'ensemble de la fiscalité locale. Cette situation apparaît d'autant plus dommageable que les réformes successives décidées par le gouvernement pourraient rendre plus complexe une réforme en profondeur de l'ensemble de la fiscalité locale.

Le gouvernement ne se prononce guère sur l'avenir de la fiscalité locale, y compris sur celui de la taxe d'habitation. Cependant, il prend, année après année, des mesures limitant l'autonomie fiscale des collectivités locales. La « commission Mauroy » apparaît donc comme un faire-valoir et comme un alibi pour le gouvernement, qui excipe de son existence pour s'exonérer de toute vision à long terme en matière de fiscalité locale. **Il semble en effet contradictoire de réfléchir à un approfondissement de la décentralisation tout en restreignant les marges de manoeuvre financières des collectivités locales.**

Dans son rapport sur la loi de finances pour 2000, votre rapporteur général indiquait que « *les valeurs locatives cadastrales constituant la notion fondamentale de la fiscalité directe locale, leur révision devrait entraîner un bouleversement de l'ensemble de l'architecture de la fiscalité locale. La réflexion sur la réforme de la taxe d'habitation s'inscrit donc*

¹ Article 28 de la loi de finances pour 2000.

nécessairement dans une perspective plus vaste qui englobe l'ensemble de la structure de la fiscalité directe locale ». Or, à l'approche des élections, le gouvernement préfère « rogner à la marge » la fiscalité locale plutôt que de s'engager dans une réforme plus vaste qui provoquerait nécessairement des transferts de charge entre contribuables.

Enfin, lors de la présentation au Comité des Finances locales des dispositions intéressant les collectivités locales qui figurent dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000, la secrétaire d'Etat au budget n'a évoqué ni la modification des règles applicables aux cohabitants, ni le « gel des taux » à leur niveau de l'année 2000 pour le calcul des dégrèvements accordés par l'Etat, malgré les conséquences lourdes de ces dispositions sur les redevables de la taxe d'habitation.

B. LA « RIGIDIFICATION » DES BUDGETS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation succède à plusieurs initiatives gouvernementales allant à l'encontre même de l'objectif de décentralisation affiché par le gouvernement. La réduction des bases sur lesquelles les collectivités sont en mesure d'agir risque de creuser les inégalités entre les contribuables en cas de besoins de financement importants des collectivités locales. Paradoxalement, **les initiatives du gouvernement en matière d'allègements d'impôts rigidifient les budgets locaux puisqu'elles limitent leur capacité de mobilisation autonome de leurs ressources, mais rigidifient également le budget de l'Etat, en accroissant la part des transferts de ressources indexés.**

Le rapport déposé par le gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire note ainsi que, « *en 2000 et en 2001 persisterait un déficit significatif de l'Etat tandis que l'ensemble des autres administrations dégageraient des excédents. Cette situation résulte de nombreux choix opérés au cours de la décennie 90. Les baisses de prélèvements opérés dans les différentes administrations ont en général été compensées par des transferts de ressources en provenance de l'Etat. C'est le cas pour la ristourne dégressive pour les bas salaires. C'est aussi le cas pour la baisse des impôts locaux (taxe professionnelle, taxe d'habitation et DMTO). (...) En 1999, les transferts de l'Etat aux collectivités locales progressent sensiblement, du fait de la compensation de la baisse des droits de mutation à titre onéreux, de la première étape de la suppression de la part salaires de l'assiette de la taxe professionnelle (TP) et dans une moindre mesure de l'évolution des dotations inscrites dans le contrat de croissance et de solidarité* ».

Le choix effectué par le gouvernement de réduire les impôts locaux rend d'autant plus difficile le retour de l'Etat vers l'équilibre budgétaire, puisqu'il conduit à rendre absolument rigide et bloquée une part croissante de ses dépenses. Les transferts de l'Etat au profit des administrations publiques locales représentaient près de 305 milliards de francs en 1999, soit plus de 15 % de la dépense totale de l'Etat.

Or, la contrepartie de cette réduction des marges budgétaires de l'Etat n'est ni un surcroît de ressources, ni une plus grande autonomie, ni une plus grande souplesse de gestion pour les collectivités locales.

C. UNE ATTEINTE AU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Lors de la discussion du présent article à l'Assemblée nationale, la secrétaire d'Etat au budget a indiqué que « *la réforme ne porte pas atteinte au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales. La part régionale de la taxe d'habitation représente 7,2 % de l'ensemble des ressources - hors emprunt - des régions. Une fois la réforme appliquée, et achevée celle de la taxe professionnelle, la part des recettes fiscales des régions ne sera diminuée que de 6 %. Les régions françaises disposeront encore d'une marge de manoeuvre comparable à celle de leurs homologues de l'Union. Ainsi, les recettes fiscales des Länder ne représentent que 20 % de leurs recettes totales. Bref, notre proposition est conforme à l'état actuel du droit* ». Le rapporteur général de l'Assemblée nationale ajoute « *Dois-je vraiment rappeler que 60 % du financement des régions est déjà assuré par l'Etat ?* ».

Ces propos appellent plusieurs remarques :

- la part de 60 % du financement des régions assuré par l'Etat inclut les dégrèvements qui sont à sa charge, mais qui demeurent des recettes fiscales pour les régions, dès lors qu'ils sont calculés sur la base des taux votés par celles-ci ;

- la référence à l'Allemagne n'est pas nécessairement pertinente dès lors que ce pays dispose d'une structure fédérale et que le partage du produit des impôts d'Etat entre le niveau fédéral et les collectivités est inscrit dans la Constitution. A contrario, ainsi que l'indiquait notre collègue Pierre Mauroy à l'occasion du débat sur la décentralisation au Sénat, le 3 novembre 1998, « *en France, il existe en effet, presque mécaniquement, une tendance forte de l'Etat à recentraliser* » ;

- la libre administration des collectivités locales ne se limite pas à une liberté de répartition des dépenses, mais inclue la capacité de celles-ci à déterminer le montant de leurs ressources.

La considération selon laquelle le principe de libre administration des régions n'est pas remis en cause dès lors que celles-ci ne disposaient, avant la réforme proposée par le présent article, que d'une autonomie fiscale limitée, ne paraît pas très pertinente. En effet, **dès lors que la capacité de mobilisation autonome des ressources par la collectivité est un élément constitutif de sa libre administration, il convient de fixer une limite à ne pas dépasser quant à la proportion dans les ressources de la collectivité des transferts financiers en provenance de l'Etat.**

Les recettes totales des régions s'élèvent en 1999 à 79,3 milliards de francs, dont 40,5 milliards de francs de recettes fiscales. Cependant, l'Etat prend en charge 20,4 % de la fiscalité locale des régions contre 4 % en 1990. La part régionale de la taxe d'habitation représente 22,5 % des recettes de fiscalité directe perçues par les régions et 7,2 % de leurs recettes totales hors emprunt.

Il convient de rappeler que, sous l'effet de la suppression des droits de mutation à titre onéreux, de la réforme de la taxe professionnelle et de la part régionale de la taxe d'habitation, **la part de la fiscalité locale dans les ressources des régions est passée de 55 % en 1995 à 47 %**

en 1999 et sera réduite à 40 % après la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

D. UNE FISCALITÉ LOCALE VIVANTE POUR UNE DÉCENTRALISATION RESPONSABLE

Le Président du Sénat, M. Christian Poncelet a rappelé récemment, lors des Etats généraux des élus locaux, que les choix financiers du gouvernement conduisent à une « *décentralisation retenue (...) assistée et dépendante* » au lieu d'une « *décentralisation active, gestionnaire et responsable* ». Les réformes engagées depuis 1997 « *alimentent un processus de réduction du pouvoir fiscal des collectivités locales qui emporte, à l'évidence, une menace sur leur degré d'autonomie... Que nos vieux impôts locaux aient besoin d'être réformés, je suis prêt à en convenir, mais qu'on y substitue des ressources fiscales modernes et évolutives et non des dotations financières en provenance de l'Etat..* ».

Le remplacement d'une fiscalité locale vivante par des dotations budgétaires de l'Etat marque le développement d'une véritable tutelle budgétaire de l'Etat sur les collectivités locales.

Notre collègue député René Dosière, rapporteur pour avis des crédits des collectivités locales à l'Assemblée nationale, indique ainsi dans un récent article¹ : « *En 1999, pour la première fois, la prise en charge de la fiscalité locale par l'Etat a dépassé les 100 milliards de francs pour atteindre 114 milliards, soit le quart du produit fiscal local. Ce chiffre a doublé en neuf ans puisqu'il atteignait 51 milliards de francs en 1990. Aujourd'hui (indépendamment des décisions susceptibles d'intervenir), 40 % de la taxe professionnelle, 35 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, 30 % des droits de mutation et 23 % de la taxe d'habitation sont payés par le contribuable national. Voilà pourquoi des voix de plus en plus nombreuses considèrent qu'il faut aller au bout de cette logique, en supprimant la fiscalité locale et en y substituant une dotation de l'Etat.*

Une telle orientation me paraît dangereuse pour l'autonomie des collectivités locales. De plus, elle met en péril la croissance économique et la démocratie locale. Dès lors qu'une part majoritaire de la fiscalité locale sera soustraite à la décision des assemblées locales, ne peut-on craindre une censure du Conseil constitutionnel qui considérera, alors que la libre administration des collectivités locales n'est plus respectée ?

Pour financer les investissements publics (dans la proportion des $\frac{3}{4}$) et les 15.000 à 20.000 emplois nouveaux par an, les collectivités ont besoin de maîtriser le rythme d'évolution de leurs ressources, ce qui ne serait pas le cas si cette ressource était fixée au niveau central (il suffit de se remémorer l'histoire de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, condamnée à disparaître à terme).

Enfin, la substitution du contribuable national au contribuable local favorise l'irresponsabilité parmi les habitants et, parfois aussi, parmi les élus. Elle conduit l'habitant à un comportement de consommateur alors que nous devons favoriser le comportement citoyen. L'impôt local constitue un indicateur pertinent du partage que le citoyen fait entre consommation publique et consommation privée ».

Lors de la réunion du Conseil national des Villes du 4 avril 2000, le Premier ministre a rappelé qu'il était « *difficile de choisir entre la justice fiscale et l'autonomie communale* ». Votre commission considère cependant que seule une fiscalité locale « vivante » permet le développement de la démocratie locale et s'inscrit dans une logique de décentralisation. Les suppressions et allègements d'impôts locaux décidés par le gouvernement remettent en cause le lien existant entre le citoyen et les élus locaux. En effet, l'existence d'impôts locaux clairement identifiés par le contribuable local est un élément important de la démocratie locale. L'accroissement de la part des transferts financiers de l'Etat dans les ressources des collectivités conduit à éloigner le citoyen de sa représentation locale, dès lors que celle-ci ne décide plus librement du niveau et de la composition de ses recettes fiscales.

La multiplication des mesures de recentralisation fiscale a atteint un point de non-retour tant les élus locaux se sentent progressivement « mis sous tutelle ». L'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement, qui sert de base au calcul des dotations de compensation de l'Etat, a pris une importance démesurée pour le budget des collectivités locales, compte tenu de la masse financière croissante sur laquelle il agit. Par conséquent, les recettes des collectivités locales deviennent excessivement dépendantes de la progression de la dotation globale de fonctionnement, qui ne prend en compte que la moitié de la croissance.

Paradoxalement, les décisions du gouvernement conduisent à une impasse en matière de financement des collectivités locales, qui rend davantage nécessaire une réforme globale de la fiscalité locale ainsi qu'une simplification de la composition des recettes fiscales perçues par les différentes collectivités. Elle est souhaitée par tous, mais constamment reportée du fait des transferts de charge qu'elle provoquerait.

IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances salue l'initiative du gouvernement consistant à alléger la pression fiscale pesant sur les ménages.

En revanche, elle ne peut accepter d'entériner la poursuite de la remise en cause de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Elle vous recommande d'adopter un dispositif alternatif en trois points :

❶ Il conserve la refonte et l'approfondissement des dégrèvements que propose le gouvernement, qui permettent de simplifier le dispositif actuel et de limiter ses effets de seuils ;

❷ Il maintient la part régionale de la taxe d'habitation ;

❸ Il allège la pression fiscale en réduisant les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat sur les « impôts ménages », c'est à dire la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

¹ In « *Maire de France* », avril 2000.

	Frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat en 1999 (en millions de francs)	Frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat dans le dispositif proposé par votre commission (en millions de francs)	Gain pour le contribuable (en millions de francs)
Taxe d'habitation	3.332	0	3.332
Taxe foncière sur les propriétés bâties	4.504	2.149	2.355
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	260	124	136
Total	8.096	2.273	5.823

Source : Direction Générale des Impôts

La suppression des frais d'assiette et de recouvrement afférents à la taxe d'habitation, et la réduction de ces frais pour les taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties, représente une diminution d'impôt pour le contribuable de 5,8 milliards de francs.

En tenant compte du maintien de la part régionale de la taxe d'habitation, la réforme des dégrèvements proposée par le III du présent article représente, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, un coût de 6,2 milliards de francs. Cependant, la suppression des frais d'assiette et de recouvrement entraîne mécaniquement une économie sur les dégrèvements accordés par l'Etat au titre de la taxe d'habitation. Par conséquent, le coût de la réforme des dégrèvements se situe entre 4,9 milliards de francs (coût de la réforme en tenant compte de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation) et 6,2 milliards de francs (coût de la réforme dans l'hypothèse du maintien de la part régionale de la taxe d'habitation).

Dans le système proposé par le gouvernement, la réforme se traduit par un allègement de 11 milliards de francs de la pression fiscale et par une réduction de l'autonomie des collectivités locales.

Le dispositif qui vous est proposé par votre commission :

- allège d'environ 11,2 milliards de francs la pression fiscale, soit un montant quasiment identique à celui proposé par le gouvernement ;
- représente un coût équivalent pour l'Etat ;
- ne renforce pas la rigidité des dépenses publiques ;
- préserve l'autonomie fiscale des collectivités locales.

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

ARTICLE 7**Aménagement du remboursement aux transporteurs routiers d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole**

Commentaire : le présent article propose d'aménager le dispositif de remboursement partiel, au profit des transporteurs routiers, de la taxe intérieure sur les produits pétroliers appliquée au gazole.

I. UN MÉCANISME CRÉÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1999**A. L'OBJECTIF POURSUIVI**

L'article 26 de la loi de finances pour 1999¹ a prévu l'augmentation du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sur le gazole pour réduire progressivement l'écart de taxation entre le gazole et le supercarburant sans plomb².

Afin d'atténuer les effets de ce rééquilibrage de la fiscalité sur la compétitivité du secteur des transports routiers, le même article de la loi de finances pour 1999 a instauré un mécanisme de remboursement d'une fraction de la hausse de TIPP sur le gazole, conformément à la possibilité ménagée à l'article 8 de la directive du Conseil n° 92/81 du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales.

B. UNE DÉROGATION COMMUNAUTAIRE

En effet, l'article 8 paragraphe 4 de cette directive donne à un Etat membre la possibilité de mettre en place un carburant utilitaire : *« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un Etat membre à introduire des exonérations pour des réductions supplémentaires pour des raisons de politiques spécifiques (...). Le Conseil est réputé avoir autorisé l'exonération ou la réduction proposée si, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle les autres Etats membres ont été informés (...) ni la Commission, ni aucun Etat membre n'a demandé que cette question soit examinée par le Conseil (...) »*. Le paragraphe 8 du même alinéa prévoit que : *« Les Etats membres ont la faculté de donner effet aux exonérations ou*

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 et décret n° 99-723 du 3 août 1999. Le dispositif a par ailleurs été modifié par l'article 39 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

² Augmentation de 7 centimes par an de la TIPP sur le gazole et stagnation de celle sur le supercarburant sans plomb.

réductions du taux d'accises visées au présent article au moyen d'un remboursement de l'accise payée »¹.

C. LE DISPOSITIF DE REMBOURSEMENT PARTIEL

L'article 265 septies du code des douanes prévoit donc ce dispositif de remboursement. Ainsi, peuvent obtenir, sur leur demande, un remboursement de la TIPP sur le gazole, les entreprises (établies dans l'Union européenne) propriétaires ou, en leur lieu et place, les entreprises titulaires soit d'un contrat de crédit - bail, soit d'un contrat de location de deux ans ou plus :

- de véhicules routiers à moteur destinés au transport de marchandises et dont le poids total autorisé en charge est égal ou supérieur à 12 tonnes ;

- de véhicules tracteurs routiers dont le poids total roulant est égal ou supérieur à 12 tonnes.

Le **seuil de 12 tonnes** exclut les fourgonnettes, les utilitaires légers, les autocars et les autobus.

Ce dispositif s'applique aux acquisitions de gazole effectuées à compter du 11 janvier 1999 ; la période couverte par le remboursement s'étend du 11 janvier d'une année au 10 janvier de l'année suivante. Le remboursement peut être demandé à partir du 12 janvier suivant la période concernée et au plus tard dans les trois années suivantes. Ce n'est donc que depuis le 12 janvier 2000 que les transporteurs ont pu déposer leurs premières demandes de remboursement.

Le mécanisme prévu consiste à rembourser la différence entre les deux taux de TIPP sur le gazole qui coexistent : d'une part, le taux de droit commun, et, d'autre part, le taux spécifique du « carburant professionnel » (taux applicable à ce type d'utilisation au cours de l'année n-1 augmenté d'une somme correspondant au produit de la taxe sur le supercarburant sans plomb au cours de l'année n-1 par la variation des prix à la consommation, ce qui ne permet pas un remboursement total de l'écart de taxation).

En outre, le remboursement est **plafonné à 40.000 litres de gazole par an et par véhicule**. Ce plafond correspond à la consommation annuelle moyenne du type de véhicules routiers visés.

Concrètement, pour la période du 11 janvier 1999 au 10 janvier 2000, le taux du remboursement partiel a été de 3,54 centimes par litre, soit 1.416 francs maximum par véhicule. Le taux de ce remboursement est passé à 8,62 francs par hectolitre pour 2000, soit 3.448 francs maximum par véhicule avec ce même plafond de 40.000 litres².

¹ La France envisage actuellement de demander une nouvelle autorisation pour prévoir le remboursement partiel de la TIPP sur le gazole des exploitants de transports publics de voyageurs.

² Voir calculs dans le tableau ci-dessous.

II. LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Suite à la « grogne des routiers » de janvier 2000 au sujet de l'application de la législation sur la réduction du temps de travail, le gouvernement propose dans cet article plusieurs assouplissements du dispositif existant :

① il propose tout d'abord **d'abaisser le poids minimal requis pour bénéficier du remboursement de 12 tonnes à 7,5 tonnes** ; ce nouveau poids minimal, qui ne correspond à aucune norme technique, devrait permettre de faire bénéficier du mécanisme certaines catégories de véhicules comme les camions de messagerie et ceux de déménagement ; le nombre de véhicules français bénéficiaires devrait ainsi passer de 435.000 à 510.000 ;

② il propose ensuite un **remboursement semestriel et non plus annuel**, ce qui correspond à une avance de trésorerie offerte aux entreprises : le remboursement pourra être demandé pour chaque semestre, à compter du 12 janvier et du 12 juillet pour chacun des semestre de la période considérée¹ ; le remboursement de la TIPP payée entre le 11 janvier et le 10 juillet 2000 pourra donc être demandé à compter du 12 juillet de la même année et non plus seulement à partir du 12 janvier 2001 ;

③ il propose enfin de relever le **plafond du remboursement de 40.000 litres par an et par véhicule à 25.000 litres par semestre et par véhicule (soit 50.000 litres par an)** ; cette modification devrait permettre une augmentation des montants maximum remboursés comme le montre le tableau ci-après ;

Comparaison des taux et des montants maximaux de remboursement en 1999 et en 2000

	1999	2000
TIPP sur le supercarburant sans plomb (<i>en francs par hectolitre</i>)	384,62	384,62
TIPP de droit commun sur le gazole = (1) (<i>en francs par hectolitre</i>)	248,18	255,18
TIPP dérogatoire sur le gazole = (2) (<i>en francs par hectolitre</i>)	244,64	246,56
Taux du remboursement partiel de TIPP aux transporteurs routiers = (1) - (2) = (3) (<i>en francs par hectolitre</i>)	3,54	8,62
Montant maximal du remboursement avec le plafond de 40.000 litres = (3) * 400 (<i>en francs par véhicule</i>)	1.416	3.448
Montant maximal du remboursement avec le plafond de 50.000 litres = (3) * 500 (<i>en francs par véhicule</i>)	-	4.310

¹ La « période de remboursement » demeure annuelle, du 11 janvier de l'année n au 10 janvier de l'année n+1, le taux spécifique du « carburant professionnel » demeurant calculé annuellement.

Ainsi, à titre de comparaison, il apparaît que :

- dans le système actuel, le remboursement maximal au titre de 2000 serait de **3.448 francs par véhicule, payable à compter du 12 janvier 2001** ;

- dans le système proposé, ce remboursement maximal au titre de 2000 serait de **4.310 francs par véhicule, payable pour moitié à compter du 12 juillet 2000 et pour l'autre à compter du 12 janvier 2001**.

Le surcoût pour 2000 de cette modification est évalué par la direction de la législation fiscale à **200 millions de francs** par rapport à une évaluation initiale de 400 millions de francs. Ces 200 millions de francs figurent dans les crédits de paiement demandés au chapitre 15-02 des Charges communes sous l'intitulé « Remboursements sur produits indirects et divers » du présent projet de loi.

L'Assemblée nationale a adopté cet article modifié par trois amendements rédactionnels relatifs au décompte des alinéas.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission est favorable à la préservation de la compétitivité du secteur des transports, **touché notamment par les surcoûts liés à la politique de réduction du temps de travail imposée par le gouvernement**.

Votre rapporteur général s'étonne toutefois de la fréquence avec laquelle ce dispositif est retouché, au gré des concessions du gouvernement pour maintenir la paix sociale : création du dispositif par la loi de finances pour 1999 du 30 décembre 1998 ; modifications apportées dans la loi de finances pour 2000 du 30 décembre 1999 ; nouvelles modifications apportées dans le présent projet de loi de finances rectificative pour 2000.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 7***Modification du statut des sociétés de capital-risque**

Commentaire : le présent article additionnel vise à simplifier le régime fiscal des sociétés de capital-risque, en prévoyant notamment que désormais celles-ci ont pour objet social unique et exclusif la gestion de portefeuille.

Le régime fiscal des sociétés de capital-risque (SCR) est particulièrement complexe, principalement du fait de l'existence, à côté des activités de gestion de portefeuille, d'activités dites « concurrentielles » qui ne peuvent donner lieu aux mêmes avantages fiscaux.

Or un régime fiscal peu compréhensible pour les particuliers peut conduire à freiner l'utilisation de ce type de société alors que ces particuliers seraient pourtant prêts à consacrer une partie de leurs ressources patrimoniales au financement d'entreprises non cotées.

Dans une volonté de simplification et dans le souci de ne pas prêter le flanc à un éventuel détournement de ce régime fiscal avantageux¹, une réforme du dispositif actuel a été négociée entre les représentants de la profession des investisseurs en capital et l'administration.

En décembre dernier, à l'occasion de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2000, notre collègue Paul Loridant a déposé un amendement substantiel prévoyant la **simplification du statut fiscal des sociétés de capital-risque**. Le gouvernement était favorable à ce dispositif mais votre commission n'avait pas disposé du temps nécessaire à son examen complet. Elle a, depuis, étudié le dispositif et propose de l'inscrire dans le droit positif.

Il ne s'agit pas d'un régime totalement nouveau mais d'une **modification du régime existant visant à le simplifier**. Les dispositions fiscales seraient plus lisibles car généraliser à l'ensemble de l'activité de ces sociétés grâce à l'obligation de filialiser les activités autres que la gestion de portefeuille et d'une façon générale ce régime serait rapproché de celui des fonds communs de placement à risque (FCPR). Le régime actuel subsisterait, à côté du nouveau régime, pendant une période transitoire de deux ans, à l'issue de laquelle le présent dispositif deviendra le régime unique obligatoire.

¹ Le risque d'une réforme « trop laxiste » du statut serait de permettre à des particuliers d'utiliser la société de capital-risque à des fins uniquement fiscales, pour gérer des participations majoritaires.

I. MODIFICATIONS RELATIVES AUX CONDITIONS D'OBTENTION DU STATUT DE SOCIETE DE CAPITAL-RISQUE

A. LA SOCIÉTÉ DE CAPITAL-RISQUE

1. Le dispositif actuel

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, la société de capital-risque est une société française par actions dans laquelle, notamment, les droits des personnes physiques actionnaires sont limités à 30 % des bénéfices sociaux.

2. Les modifications proposées

Le présent amendement propose dans un nouvel article 1^{er} bis de la loi de 1985 de prévoir que la société de capital-risque aurait dorénavant **un objet exclusif : la gestion d'un portefeuille** de valeurs mobilières.

Si le total de son bilan excède 10 millions d'euros au cours de l'exercice précédent, cette société sera tenue de **filialiser** une éventuelle activité de prestation de services (expertise comptable, conseil, etc.). En revanche, les petites sociétés de capital-risque seront autorisées à conserver une activité « accessoire » (générant un chiffre d'affaires inférieur à 50 % de leurs charges).

En outre, il est prévu que la société de capital-risque **ne pourra pas procéder à des emprunts d'espèces au-delà de 10 % de son actif** afin d'assurer qu'elle utilise bien, pour accomplir son objet social, son propre capital et non un capital d'emprunt. Cette innovation se substitue au dispositif très complexe qui existe en matière de limitation des interventions de la société de capital-risque sur le marché monétaire.

B. LA COMPOSITION DU PORTEFEUILLE

1. Le dispositif actuel

Actuellement, la société de capital-risque doit respecter un quota minimal de **50 % de sa situation nette qui doit être investi en titres dits « éligibles »**. Cette contrainte assure que le portefeuille de la société est qui principalement constitué de titres non cotés.

Ces titres éligibles sont les parts, actions, obligations convertibles ou titres participatifs de sociétés ayant leur siège dans un Etat de la Communauté européenne, dont les actions **ne sont**

pas admises à la négociation sur un marché réglementé français ou étranger, qui exercent une activité commerciale, industrielle ou artisanale et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun. Depuis la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) sont également éligibles les titres de sociétés « holdings » communautaires ainsi que de « holdings de holdings ».

Une période transitoire de **3 ans** est prévue pour atteindre ce quota de 50 % (à compter de la création de la société ou de l'exercice de l'option pour ce régime fiscal).

Enfin, la société de capital-risque ni aucun de ses actionnaires personne physique **ne peut pas détenir plus de 40 %** des titres d'une société dont les titres figurent au portefeuille de la société (dans le quota de 50 % des titres éligibles).

2. Les modifications proposées

Dans le dispositif proposé, **les conditions d'éligibilité au quota de 50 % seraient assouplies** puisque, seront également éligibles, dans la limite de 15 % de la situation nette, **les avances en comptes courants** consenties à des sociétés éligibles au quota de 50 % (avances consenties pour moins de trois ans à condition que la participation de la société de capital-risque au capital est supérieure à 5 %).

En outre, **la période transitoire sera réduite à deux ans** en contrepartie de la généralisation des avantages fiscaux.

II. MODIFICATIONS RELATIVES AU RÉGIME FISCAL

A. LE RÉGIME FISCAL DE LA SCR

Actuellement, l'exonération totale d'impôt sur les sociétés ne vaut que pour les produits et plus-values retirées de la gestion des titres de la nature de ceux du quota de 50 %. Les produits et plus-values provenant d'autres formes de placements financiers sont également exonérés d'impôt sur les sociétés à titre accessoire dans certaines limites. Tous les autres produits sont soumis à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun.

Dans le dispositif proposé, étant donné que la société a l'obligation de filialiser ses activités autres que de gestion de portefeuille, la société de capital-risque bénéficiera d'une **exonération totale d'impôt sur les sociétés**.

Les « petites » sociétés de capital-risque, autorisées à conserver des activités autres que la gestion de portefeuille, bénéficieront également de l'exonération totale d'impôt sur les sociétés, sans besoin de distinguer ce qui dans leurs bénéfices relève de la gestion de portefeuille et ce qui n'en relève pas.

B. LE RÉGIME FISCAL DES DISTRIBUTIONS

1. Le dispositif actuel

Plusieurs dispositifs de taxation des distributions de la société de capital-risque coexistent aujourd'hui.

a) Personnes physiques

Le régime de droit commun (barème progressif de l'impôt sur le revenu) s'applique pour les distributions issues d'activités soumises à l'impôt sur les sociétés ou exonérées à titre accessoire.

Pour les distributions issues des produits et plus-values réalisées au cours de quatre derniers exercices par la gestion du portefeuille exonéré un **régime de faveur** est prévu en faveur des personnes physiques ; il permet l'**exonération** des distributions à condition de s'engager à conserver les titres de la société pendant cinq ans et de réinvestir les dividendes ainsi perçus (ainsi que de ne pas détenir plus de 25 % des droits dans les bénéfices d'une société dont les titres figurent à l'actif de la société de capital-risque).

Les distributions perçues par les personnes physiques qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de ce régime de faveur sont taxées soit au **taux de 16 %** prévu pour les plus-values de cession de valeurs mobilières si elles sont prélevées sur des plus-values réalisées au cours des quatre derniers exercices, soit **au barème de l'impôt sur le revenu** dans la catégorie des revenus mobiliers dans les autres cas.

b) Personnes morales

Le **régime des plus-values à long terme** est applicable aux dividendes prélevés sur les plus-values du portefeuille exonéré qui ont été réalisées au cours des quatre derniers exercices à l'occasion de la cession de titres détenus depuis au moins deux ans.

Dans les autres cas, les distributions perçues par les personnes morales sont taxées à **l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun.**

c) Non résidents

Si l'actionnaire est non-résident, le régime de la retenue à la source est applicable. Toutefois, sont prévus quelques cas d'exonération de cette retenue à la source. En bénéficient notamment les dividendes distribués aux personnes physiques non-résidentes placées sur option sous le régime d'exonération sous condition de emploi ainsi que, sous conditions, les dividendes prélevés sur les plus-values provenant du portefeuille exonéré et distribués aux personnes morales françaises qui bénéficient du régime des plus-values à long terme.

2. Les modifications proposées

Les actionnaires personnes physiques qui bénéficient du **régime de faveur** verront la condition de réinvestissement allégée puisque la distribution serait **définitivement exonérée au terme des cinq ans** suivant la souscription. En outre, ce régime de faveur sera étendu aux personnes physiques domiciliées dans des pays qui ont conclu une convention fiscale avec la France.

Les conditions d'exonération de retenue à la source pour les personnes morales seront allégées : celui-ci sera applicable quel que soit le régime fiscal applicable dans le pays du siège de la personne.

C. LE RÉGIME DES PLUS VALUES DE CESSION D' ACTIONS DE LA SOCIÉTÉ DE CAPITAL-RISQUE

Il est proposé que la plus-value de cession des titres des actionnaires personnes physiques soit définitivement exonérée au bout de cinq ans de détention des actions.

III. ENTRÉE EN VIGUEUR

Il est prévu que l'option pour le régime fiscal de la SCR est exercée avant la date d'ouverture de l'exercice au titre duquel ce régime s'applique si la société existe déjà et, dans le cas contraire, dans les six mois suivant celui de la création de son activité.

Le présent article additionnel prévoit que **jusqu'en 2002, deux régimes de sociétés de capital-risque vont coexister** : le régime actuel qui sera abrogé en 2002 et le régime prévu par le présent article qui peut d'ores et déjà être choisi sur option par les sociétés qui remplissent les conditions d'éligibilité - et en premier lieu l'obligation de filialisation des activités autres que la gestion de portefeuille. Les autres sociétés auront donc deux ans pour effectuer cette filialisation, faute de quoi elles perdront la qualité de société de capital-risque en 2002.

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

ARTICLE 8

Fonds de compensation pour la TVA : modification du taux de compensation et modalités exceptionnelles de remboursement concernant les réparations des dommages liés aux intempéries de novembre et décembre 1999

Commentaire : le présent article tend, d'une part, à réduire le taux de compensation forfaitaire afin de tenir compte de la baisse du taux de TVA de 20,6 % à 19,6 % et, d'autre part, à accélérer les remboursements du FCTVA pour les investissements réalisés en réparation des dommages causés par les intempéries de novembre et décembre 1999.

I. LA REDUCTION DU TAUX DE COMPENSATION

A. LE MODE DE CALCUL DU TAUX DE COMPENSATION

Le mode de calcul du taux de compensation du FCTVA obéit à des règles complexes qui traduisent l'ambiguïté du régime juridique de ce fonds.

Lors de la création du FCTVA en 1975, le ministre de l'intérieur, présentant au Sénat le dispositif proposé, a déclaré : « *On aurait pu imaginer de rembourser la TVA sur les équipements des collectivités locales. Mais cela nous aurait mis en contradiction complète avec les engagements de la France dans le cadre de l'harmonisation fiscale européenne* ».

Dès lors, il convenait d'éviter que l'existence du FCTVA soit assimilée à un remboursement d'impôt ou à une subvention. La rédaction actuelle du code général des collectivités territoriale ne fait pas référence à la TVA acquittée par les collectivités locales lors de la réalisation des équipements. Elle indique simplement, à l'article L. 1615-2, que les attributions du FCTVA sont versées aux collectivités locales « *au titre des dépenses d'investissement exposées dans l'exercice de leurs compétences* ».

Le I de l'article L. 1615-6 précise que « *les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement définies par décret en Conseil d'Etat un taux de compensation forfaitaire de 16,176 %* ».

Ce taux forfaitaire de 16,176 % résulte d'un calcul en deux étapes :

- tout d'abord, pour éviter que les attributions du FCTVA soient assimilées à des remboursements de TVA, le lien qui existait dans la loi entre le taux normal de TVA et le taux de compensation du FCTVA a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 1994. Depuis cette date, le taux

de compensation du FCTVA est **forfaitaire**¹ : il ne varie pas selon que l'investissement auquel il se rapporte relève du taux réduit de 5,5 % ou du taux normal de 20,6 % de TVA.

En pratique, ce taux n'est pas sans lien avec celui de la TVA. Il a été **déterminé « en appliquant aux dépenses réelles d'investissement un taux égal au taux normal de la TVA calculé en dedans du prix et arrondi à la troisième décimale inférieure »**². Pour un taux de TVA de 20,6 %, le taux obtenu en procédant à cette opération s'élève donc à :

$$(20,6/120,6) \times 100 = 17,081 \text{ \%}.$$

Ce calcul était valable jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 53 de la loi de finances pour 1994, qui l'a complété par une deuxième opération, dite de « réfaction » ;

- en 1994, considérant que le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne était calculé en fonction d'un taux d'appel appliqué aux recettes de TVA perçues par l'Etat, et que ce taux d'appel s'élevait à 1,26 % du produit de la TVA perçue, le gouvernement a considéré qu'il était légitime de déduire le montant du taux d'appel communautaire du taux normal de TVA pour calculer le taux de compensation qui détermine le montant des attributions du FCTVA. Avec ce nouveau mode de calcul, le taux de compensation obtenu était inférieur de 0,905 point au taux de compensation résultant du calcul à partir du taux normal de TVA (qui s'élevait à l'époque à 18,6 %).

Ainsi, le taux de compensation servant de calcul aux attributions du FCTVA s'élève aujourd'hui à : $17,081 - 0,905 = 16,176 \text{ \%}$.

Dans son rapport consacré au FCTVA, le rapporteur spécial des crédits des collectivités locales à la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député Gérard Saumade³, procède à une analyse éclairante de l'argumentation servant à justifier le mode de calcul du taux de compensation par référence au prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne :

Les observations du rapport Saumade sur le lien entre le taux de compensation du FCTVA et le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

[L'argumentation du gouvernement] « est juridiquement contestable, « puisque la TVA acquittée par les collectivités locales alimente les recettes du budget général, ensemble sur lequel est prélevé la contribution au profit du budget des Communautés européennes »⁴.

On peut observer, d'ailleurs, que la justification relative aux obligations budgétaires européennes tend à être abandonnée par le gouvernement. Les représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Lorsque le gouvernement de 1995 a choisi de relever le taux de compensation du FCTVA pour tenir compte de l'augmentation de 2 points du taux de la TVA, il n'y était pas tenu et l'a fait par soucis de ne pas pénaliser l'investissement local.

² Cette définition est celle de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988, qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 1993.

³ « Soutenir l'investissement local », Assemblée nationale, n° 1782, XI^{ème} législature..

⁴ Rapport de M. Maurice Ligot sur le budget de 1997 des collectivités locales, n° 3030, annexe n° 27.

entendus par votre Rapporteur ont ainsi préféré présenter la nécessité de la réfaction de 0,905 point comme un moyen d'éviter que le FCTVA soit assimilable à un « remboursement » contraire à la sixième directive TVA.

Ce raisonnement n'est pas plus acceptable que le précédent, puisque les modalités de calcul du taux de compensation retenues en 1988 suffiraient pour écarter ce risque : elles conduiraient à restituer aux collectivités locales 82,9 % de la TVA supportée (17,081 : 20,60) ; le taux de 16,176 % actuellement fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales ramène ce ratio à 78,5 %.

En fait, cette réfaction a été instituée pour réduire la forte progression du FCTVA constatée de 1991 à 1994. Le gouvernement ayant quasiment épuisé sa marge de manoeuvre sur l'assiette, a cherché à jouer sur le taux.

Il avait été encouragé dans cette voie par le rapport de 1992 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, suggérant que « la suppression du taux maximal rend légitime une révision du taux du FCTVA, afin de déterminer le taux moyen de TVA réellement supporté par les collectivités locales. »

On peut enfin noter que cette mesure est passée relativement inaperçue auprès des élus locaux : plusieurs élus entendus par votre Rapporteur ignoraient le lien invoqué avec le budget des Communautés européennes, voire même l'existence de la réfaction¹ ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE REDUCTION DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

1. La réduction du taux de compensation pour tenir compte de la baisse du taux normal de TVA

La réduction de 20,6 % à 19,6 % du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article 2 du présent projet de loi de finances rectificative a donné l'occasion au gouvernement de proposer une réduction à due concurrence du taux de compensation du FCTVA.

Le nouveau taux devrait donc s'établir à :

$$((19,6/119,6) \times 100) - 0,905 = 15,482 \% \text{ (au lieu de } 16,176 \% \text{).}$$

❶ L'entrée en vigueur du nouveau taux pour les bénéficiaires du FCTVA autres que les communautés de communes, les communautés de villes et les communautés urbaines²

¹ Il convient de rappeler, néanmoins, que la mise en œuvre de la réfaction avait été différée à l'année 1997 et qu'elle a donc coïncidé avec la prise en compte proratisée du nouveau taux normal de TVA décidé en 1995. Les élus locaux ont donc pu penser que l'évolution du taux de la compensation n'était imputable qu'à ce second facteur.

² L'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales établit la liste des bénéficiaires du FCTVA : « les régions, les départements, les communes, leurs groupements, leurs régies, les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles, les services départementaux d'incendie et de secours, les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, le centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale ». Pour l'ensemble de ces bénéficiaires, à l'exception des communautés de communes, des communautés d'agglomération et, jusqu'à leur disparition, des communautés de villes, le versements du FCTVA sont calculés à partir des dépenses réelles d'investissement afférentes à la pénultième année (n - 2).

Le présent article prévoit une entrée en vigueur de ce nouveau taux **à compter de 2003**. Cette date a été choisie en raison du décalage de deux ans du versement des attributions. En 2001 et en 2002, les remboursements du FCTVA concerneront encore des investissements réalisés sous le régime du taux de 20,6 %. En 2003, l'ensemble des attributions du FCTVA correspondront à des opérations réalisées en supportant un taux de 19,6 %.

En 2002, le FCTVA devra procéder à des remboursements correspondant à des opérations effectuées, pendant les quatre premiers mois de l'année 2000, au taux de 20,6 %. Le présent article prévoit en conséquence que le taux appliqué en 2002 sera une moyenne pondérée du taux actuel de 16,176 % et du nouveau taux de 15,482 %, soit 15,656 %.

En 2001, le taux actuel continuera de s'appliquer.

❷ L'entrée en vigueur du nouveau taux pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés de ville

Ces trois catégories de groupements bénéficient de remboursements du FCTVA l'année de réalisation de leurs investissements. En 2001, l'ensemble des versements du FCTVA à des groupements appartenant à ces catégories correspondront à des investissements réalisés au taux de 19,6 %.

En 2000, les versements du FCTVA correspondront donc à des investissements réalisés au taux de 20,6 % pour les quatre premiers mois de l'année et au taux de 19,6 % pour les huit mois suivants.

En conséquence, le dispositif proposé prévoit une entrée en vigueur du nouveau taux de compensation à compter du 1^{er} avril 2000.

2. Une pénalisation de l'investissement local

Le taux de compensation du FCTVA étant un taux forfaitaire, calculé par tradition à partir du taux normal de TVA mais sans lien automatique avec lui, le gouvernement n'était pas obligé de proposer de réduire ce taux. En le faisant, il renforce d'ailleurs l'idée selon laquelle le FCTVA est un remboursement d'impôt, donc contraire aux règles communautaires.

En réalité, la mesure proposée par le gouvernement a pour objet de réduire le montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales. Dans la loi de finances pour 2000, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du FCTVA s'élève à 21.820 millions de francs. Si le nouveau taux de compensation proposé par le présent article était entré en vigueur dès 2000, le montant des ressources du FCTVA se serait élevé à 20.883 millions de francs. L'économie aurait été de 937 millions de francs.

Dès lors, il est permis de s'interroger sur la pertinence de la réduction du soutien de l'Etat à l'investissement local, qui demeure le principal moteur de l'investissement public en France et dont la reprise est aujourd'hui fragilisée par la remontée du niveau des taux d'intérêt et

le poids des nouvelles dépenses de fonctionnement imposées par l'Etat aux collectivités, notamment en matière de rémunération des agents. En outre, la réduction du taux de compensation du FCTVA paraît de nature à freiner l'effort des collectivités locales pour adapter leurs équipements aux normes fixées par certaines dispositions législatives récentes en matière environnementale, principalement dans les secteurs de l'eau et des déchets ménagers.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le FCTVA est au cœur de la politique de l'Etat de soutien à l'investissement local, composante essentielle de l'investissement public. Son montant s'élève à environ 20 milliards de francs par, contre environ 5 milliards de francs pour la dotation globale d'équipement de communes et des départements.

Compte tenu du mode de calcul défavorable du taux de compensation forfaitaire, du décalage de deux ans dans le versement des attributions et du caractère restrictif de la définition des dépenses éligibles au fonds, les élus locaux, et notamment les maires, ont le sentiment que l'Etat les aide un peu « à reculons » alors que leurs investissements viennent compenser le faible dynamisme de l'investissement de l'Etat¹.

Votre rapporteur général considère que le dispositif proposé est de nature à alimenter le mécontentement des élus locaux et que, à défaut d'un débat plus général sur le fonctionnement du FCTVA, il est préférable de ne pas modifier l'équilibre actuel. Il vous proposera un **amendement** supprimant la réduction du taux de compensation du FCTVA.

II. L'ACCÉLÉRATION DES VERSEMENTS DU FCTVA POUR LES COMMUNES VICTIMES DES INTEMPÉRIES

A. UNE MESURE DÉJÀ ADOPTÉE PAR LE SENAT...

Le II du présent article propose d'appliquer à l'ensemble des bénéficiaires du FCTVA victimes des intempéries de novembre et décembre 1999 le régime applicable aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération et, jusqu'à leur extinction, aux communautés de villes, c'est-à-dire le versement des attribution du FCTVA l'année de réalisation des investissement et non l'année $n + 2$, comme le veut le « droit commun » du FCTVA.

Cette idée a été avancée dès le 11 janvier 2000 par le président de votre commission des finances et par votre rapporteur général, dans un communiqué de presse commun préconisant diverses mesures en faveur des collectivités sinistrées.

¹ Dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes constate que le taux de consommation des crédits d'investissement civils de l'Etat, « qui était pourtant très bas en 1998, a encore diminué en 1999 ».

A l'occasion de l'examen par le Sénat au mois de mars 2000 de deux propositions de lois portant diverses mesures en faveur des communes sinistrées par les intempéries de novembre et décembre 1999, le rapporteur de ces textes au nom de votre commission des finances, notre collègue Michel Mercier, avait retenu une disposition de cette nature à l'article 2 de ses conclusions. Cet article a été adopté à l'unanimité du Sénat.

B. ... REPRISE A SON COMPTE PAR LE GOUVERNEMENT

Le dispositif proposé par le gouvernement rejoint dans ses grandes lignes le texte adopté par le Sénat au mois de mars 2000 :

- par dérogation aux règles existantes, il retient le principe du versement des attributions du FCTVA l'année de réalisation des investissements pour l'ensemble des bénéficiaires du FCTVA ;

- il n'étend pas le bénéfice du FCTVA aux dépenses de fonctionnement, et se limite aux seules « *dépenses réelles d'investissement* », conformément aux principes qui régissent le fonds ;

- il concerne les investissements effectués en réparation des inondations du mois de novembre 1999 et des tempêtes du mois de décembre 1999.

Le dispositif proposé appelle toutefois quelques remarques :

- **la dérogation au principe du remboursement en n+2 ne s'appliquera qu'en 2000** et ne concernera que les investissements réalisés en 1999 et en 2000.

Compte tenu de l'importance des dégâts causés par les intempéries et les tempêtes, et des délais auxquels sont confrontées les collectivités locales pour le vote de leurs budgets, il n'est pas exclu que certaines collectivités choisissent de ne pas procéder aux investissements de réparation dans la précipitation et décident de les réaliser en 2001. Dès lors, limiter la mesure à la seule année 2000 peut apparaître restrictif. Votre rapporteur général vous proposera un **amendement** prévoyant que le dispositif de remboursement anticipé s'appliquera également en 2001 et concernera aussi les investissements de réparation réalisés au cours de cet exercice ;

- la rédaction proposée limite le bénéfice de la mesure à la réparation des dommages « *directement* » causés par les intempéries et les tempêtes. Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de l'économie et des finances, cette précision a pour objet d'éliminer du bénéfice du remboursement anticipé les travaux réalisés à l'occasion de la réparation de dommages causés par les intempéries, mais qui ne correspondent pas à la réparation de dommages. Par exemple, la reconstruction de la toiture d'un lycée arrachée par les vents sera éligible au remboursement anticipé, mais pas les éventuels travaux de rénovation de la cour de ce lycée effectués à cette occasion.

- la « *générosité* » du gouvernement a ses limites : en appliquant aux investissements réalisés en réparation des tempêtes par l'ensemble des bénéficiaires du FCTVA le régime plus favorable des communautés de communes, communautés de villes et communautés

d'agglomération, le dispositif proposé leur étend également le nouveau taux de compensation applicable aux investissements réalisés par ces dernières.

En d'autres termes, les communes bénéficieront, pour leurs investissements de réparation des dommages causés par les intempéries réalisés après le 1^{er} avril 2000, d'une attribution du FCTVA versée en 2000 à un taux de 15,482 % au lieu d'un versement en 2002 à un taux de 15,656 %. La charge de trésorerie pour l'Etat liée au paiement en 2000 au lieu de 2002 serait donc, partiellement au moins, compensée par une économie budgétaire.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8***Reports d'impositions en faveur d'entreprises exerçant leur activité dans les départements victimes de la marée noire**

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet d'accorder un report d'imposition à certaines entreprises exerçant leur activité dans les départements concernés par la marée noire de décembre 1999.

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2000 comporte des dispositions fiscales en faveur des exploitants forestiers victimes de la tempête de décembre 1999 (articles 3 et 4) et en faveur des collectivités locales victimes des inondations de novembre 1999 et de la tempête de décembre 1999 (article 8). Par ailleurs, des ouvertures de crédits en faveur des collectivités victimes des tempêtes, des inondations et de la marée noire sont demandées. En revanche, le texte est « muet » s'agissant des entreprises qui exercent leur activités dans les départements touchés ou concernés par la marée noire.

Le présent article additionnel répare ce qui doit être considéré comme un oubli, en accordant un report d'imposition aux entreprises de ces départements exerçant leur activité dans des secteurs pénalisés, directement ou indirectement, par la marée noire.

Cette « avance de trésorerie », accordée à la demande de l'entreprise, s'applique aux impositions dues au titre de 2000 et de 2001. Les sommes dues devront être acquittées en 2002.

Les départements dans lesquels les entreprises pourront bénéficier du report d'imposition sont ceux dans lesquels les préfets de département ont déclenché un plan « POLMAR-terre », soit la Charente Maritime, le Finistère, la Loire-Atlantique, le Morbihan et la Vendée.

Les secteurs d'activité concernés par la mesure proposée sont : le commerce, l'artisanat, la restauration, l'hôtellerie et la location de résidences à vocation touristique ou parahôtelière, l'hébergement de plein air, le nautisme, l'aquaculture, la saliculture et la pêche maritime.

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

*ARTICLE 9***Dotations de compensation de la taxe professionnelle : financement des communautés d'agglomération**

Commentaire : le présent article a pour objet de réduire les conséquences pour les collectivités non éligibles à une dotation de solidarité, du financement par la dotation de compensation de la taxe professionnelle de la DGF des nouvelles communautés d'agglomération.

I. LE CONTEXTE : UNE NOUVELLE PONCTION SUR LA DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

A. LA DCTP, VARIABLE D'AJUSTEMENT DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

Depuis 1996, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) joue le rôle de variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité. Lorsque les dotations qui composent l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales augmentent plus vite que le total de l'enveloppe normée, l'ajustement est réalisé par une baisse du montant de la DCTP. Le montant de la DCTP est ainsi passé de 19,1 milliards de francs en 1995 à 11,8 milliards de francs en 2000.

Les baisses de DCTP n'ont pas les mêmes conséquences pour toutes les collectivités car deux mécanismes permettent de limiter, voire d'effacer, les baisses enregistrées par les collectivités « défavorisées » :

- **l'article 57 de la loi de finances pour 1999**, qui définit le contenu du contrat de croissance et de solidarité pour la période 1999-2001, dispose que certaines collectivités bénéficient d'une « modulation » de leur baisse de DCTP, ce qui signifie qu'elles n'en supportent pas la totalité.

Ainsi, pendant les trois années d'application du contrat de croissance, les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) et à la fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale (DSR), les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et les régions éligibles au fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) voient leur baisse de DCTP limitée à 50 % de son montant théorique. Afin de ne pas modifier le montant total de la DCTP, l'avantage accordé à ces collectivités est « financé » par un alourdissement de la baisse supportée par les collectivités qui ne sont pas éligibles à ces dotations de solidarité, ainsi que par les établissements publics de coopération intercommunale et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), qui bénéficient également de la DCTP. Par exemple, en 1999, la DCTP a baissé de 12,2 % mais les collectivités éligibles aux dotations de solidarité n'ont enregistré qu'une baisse de 6,1 % et alors que les attributions des autres étaient réduites de 23,14 % ;

- les lois de finances pour 1999 (article 58) et pour 2000 (article 63) ont modifié l'article 1648 B du code général des impôts pour mettre en place, par le biais du **Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)**, une compensation des baisses de DCTP qui atténue encore les pertes enregistrées par les collectivités éligibles à des dotations de solidarité.

Le FNPTP verse en 1999 et en 2000 une attribution équivalente au montant de leur baisse de DCTP aux communes éligibles à la DSU et à la DSR « bourgs-centres », aux communes éligibles à la DSR « péréquation » dont le potentiel fiscal est inférieur à 90 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, et aux groupements dont certains membres sont éligibles à la DSU ou à la DSR « bourgs-centres » (à hauteur du pourcentage d'habitants vivant dans une commune éligible à la DSU ou la DSR « bourgs-centre »).

B. LE FINANCEMENT PAR LA DCTP DES NOUVELLES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a créé une nouvelle catégorie de structure intercommunale, la communauté d'agglomération, afin de relancer la coopération intercommunale en milieu urbain.

Cette formule implique le sacrifice par les communes de leur taxe professionnelle, dont la perception est transférée à la communauté d'agglomération. La loi a prévu, pour contribuer à vaincre la résistance des communes, une incitation financière qui prend la forme d'une attribution moyenne par habitant de 250 francs au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ce montant est très nettement supérieur à celui de l'attribution moyenne par habitant de la catégorie la plus répandue, celle des communautés de communes à fiscalité additionnelle, qui s'établit à 106 francs par habitant en 2000.

Le financement des communautés d'agglomération aurait pu être réalisé sur la masse des crédits de la DGF des structures intercommunales, qui est une composante de la dotation d'aménagement de la DGF. Cependant, si tel avait été le cas, cela aurait abouti à augmenter le montant total de la DGF des groupements et, la dotation d'aménagement étant une enveloppe fermée, à réduire d'autant le montant de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale, donc les ressources de la péréquation.

Le gouvernement a décidé de ne pas financer les nouvelles communautés d'agglomération par la DGF et de faire un effort budgétaire supplémentaire de 500 millions de francs par an pendant cinq ans¹. Si cet effort s'avère insuffisant, l'article 105 de la loi du 12 juillet 1999 prévoit que le financement complémentaire est réalisé par un prélèvement sur la DCTP.

Pour reprendre l'expression du rapporteur de la loi du 12 juillet 1999 au nom de votre commission des finances, notre collègue Michel Mercier, **ce dispositif aboutit à faire de la DCTP non seulement la variable d'ajustement du contrat de croissance, mais également la « soupape de sécurité de la DGF »** : puisque l'enveloppe de la DGF est trop petite pour assurer

¹ *Le financement extérieur à la DGF servira à financer l'intégralité de la DGF des communautés d'agglomération créées ex nihilo et, pour les communautés d'agglomération issues de la transformation de structures intercommunales existantes, l'écart entre la DGF perçue avant et après la transformation.*

le financement de l'intercommunalité sans pénaliser la péréquation, on se « donne de l'air » en venant piocher dans la DCTP.

C. LE RECOURS A LA DCTP INTERVIENT UN AN PLUS TÔT QUE PRÉVU

A l'occasion de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le gouvernement avait indiqué à votre commission des finances que l'effort budgétaire de 500 millions de francs permettrait de financer l'ensemble des nouvelles communautés d'agglomération en 2000 mais qu'il faudrait probablement faire appel à la DCTP à hauteur de 500 millions de francs en 2001 et de 1 milliard de francs en 2002. Le rapporteur pour avis du texte au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue Didier Chouat, estimait pour sa part que, cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, le financement des nouvelles communautés d'agglomération coûterait 2,5 milliards de francs par an, soit 2 milliards de francs de plus que le financement budgétaire prévu par le gouvernement.

Le Sénat avait considéré qu'un prélèvement sur la DCTP de 500 millions de francs en 2001 pouvait être accepté mais que, à compter de 2002 et de l'entrée en vigueur du nouveau contrat de croissance et de solidarité, le gouvernement devrait trouver une autre source de financement que la DCTP pour les communautés d'agglomération. La commission mixte paritaire ayant retenu la proposition du Sénat, la rédaction actuelle de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales limite aux exercices 2000 et 2001 la possibilité de réaliser des prélèvements sur la DCTP.

L'ampleur du succès des communautés d'agglomération¹ constaté depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 n'avait pas été anticipée et, contrairement aux prévisions, il est nécessaire d'opérer un prélèvement sur la DCTP dès l'année 2000. Le montant ce prélèvement s'élève à **497 millions** de francs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LIMITER LA BAISSÉ DE DCTP DES COLLECTIVITÉS LES PLUS TOUCHÉES

A. LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT

En 2000, la baisse de la DCTP par rapport à 1999 devait s'établir à 3,44 %. Le prélèvement au profit de l'intercommunalité porte cette diminution à 7,5 %. Grâce au mécanisme de plafonnement à 50 %, la baisse qu'enregistrent les communes éligibles à la DSU et à la

¹ En 1999, 51 communautés d'agglomérations ont été créées, regroupant 6 millions d'habitants.

fraction « bourgs-centres » de la DSR, les départements éligibles à la DFM et les régions éligibles au FC DR est ramenée à 3,75 %. En revanche, les autres bénéficiaires de la DCTP voient leurs attributions baisser de 16,5 %.

Sous la pression des élus locaux, le gouvernement a été amené à considérer que ces baisses étaient trop importantes et qu'il convenait, sinon de les effacer, du moins de les réduire. Dans cette perspective, le présent article prévoit la création d'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'Etat pour financer une nouvelle dotation *ad hoc*. Le montant de cette nouvelle dotation est fixé à 250 millions de francs, destinée à être répartie entre tous les bénéficiaires de la DCTP qui enregistrent une baisse en 2000.

1. Les bénéficiaires de la nouvelle dotation

Le présent article prévoit que la dotation de 250 millions de francs est répartie entre les « communes et les établissements publics de coopération intercommunale non mentionnés au 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts, ainsi que les départements, les régions, la collectivité territoriale de Corse et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle », autrement dit l'ensemble des bénéficiaires de la DCTP qui ne bénéficient pas d'une compensation par le FNPTP.

Les communes éligibles à la DSU, à la DSR « bourgs-centres » et les communes éligibles à la fraction « péréquation » de la DSR dont le potentiel fiscal n'est pas inférieur à 90 % du potentiel fiscal moyen des communes de leur strate démographique ne sont pas éligibles à la nouvelle dotation.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont aucune des communes membres n'est éligible à la DSU ou à la DSR « bourgs-centres » seront éligibles à la nouvelle dotation. S'agissant des EPCI dont certaines communes membres sont éligibles à l'une des deux dotations précitées, ils ne bénéficieront de la nouvelle dotation qu'à hauteur du pourcentage de leurs habitants résidant dans des communes non éligibles à la DSU ou la DSR « bourgs-centres ».

Les départements éligibles à la DFM et les régions éligibles au FC DR pourront cumuler le plafonnement de leurs baisses à 50 % et l'éligibilité à la nouvelle dotation.

2. La répartition de la nouvelle dotation

Le présent article dispose que la nouvelle dotation est répartie « au prorata de la diminution constatée entre 1999 et 2000 » et que « aucune attribution d'un montant inférieur à 500 francs n'est versée ».

Concrètement, la répartition sera effectuée en deux temps. Tout d'abord, il conviendra de déterminer dans quelle proportion chacune des catégories de bénéficiaires de la DCTP est

concernée par les baisses. Ensuite, les « sous enveloppes » ainsi déterminées seront réparties proportionnellement aux baisses enregistrées. Par exemple, si la baisse de DCTP d'une commune représente 2 % du montant total des baisses de DCTP supportées par les communes, cette commune recevra 2 % des crédits destinés aux communes.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Les dispositions de la loi du 12 juillet 1999 qui prévoient **le financement des nouvelles communautés d'agglomération par la DCTP constituent une entorse au contrat de croissance et solidarité** puisqu'elles remettent en cause un dispositif qui avait vocation à s'appliquer pendant trois ans. Or, à l'occasion de la discussion de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 qui définit les modalités du contrat de croissance, il n'a pas été évoqué la possibilité d'utiliser la DCTP pour autre chose que son rôle de variable d'ajustement.

Le Sénat avait considéré que cette entorse pouvait être acceptée dès lors que, le gouvernement n'étant pas disposé à augmenter son effort en faveur de l'intercommunalité, la seule alternative au financement par la DCTP était un financement normal par la DGF, ce qui aurait abouti à réduire le montant de la DSU et de la DSR. Par ailleurs, les prévisions du gouvernement n'envisageaient pas de prélèvement en 2000 mais seulement en 2001, dernière année de l'actuel contrat de croissance et de solidarité.

Le Sénat, suivi par la commission mixte paritaire, avait établi que, à partir de 2001, il ne serait plus possible de financer l'intercommunalité par la DCTP.

Votre rapporteur général considère que, **dès lors que l'éventualité d'un prélèvement sur la DCTP en 2000 n'a été évoquée ni à l'occasion de la discussion du contrat de croissance et de solidarité, ni à l'occasion de l'examen par le Parlement de la loi sur l'intercommunalité, le financement des communautés d'agglomération en 2000 se doit d'être neutre pour la DCTP et ses bénéficiaires.** En conséquence, il vous proposera un **amendement** portant de 250 millions de francs à 497 millions de francs le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à être réparti entre les collectivités qui ne bénéficient pas de la compensation des baisses de DCTP par la voie du FNPTP.

Votre rapporteur général constate également que le dispositif proposé par le présent article ne s'applique que pour la seule année 2000. Or, en 2001, le montant du prélèvement sur la DCTP au profit des communautés d'agglomération sera vraisemblablement supérieur aux 500 millions de francs initialement envisagés.

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

*ARTICLE 9 bis (nouveau)***Autorisations temporaires de vente d'alcool lors de manifestations publiques organisées par des associations**

Commentaire : le présent article propose d'alléger le régime d'autorisation pour les associations qui souhaitent vendre des boissons alcoolisées lors des manifestations publiques qu'elles organisent, à compter du 1^{er} juillet 2000.

Cet article, issu d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale, en dépit de l'avis défavorable du gouvernement, introduit une dérogation à l'article L. 48 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, afin d'assouplir les conditions de déclaration pour les associations « *établissant des cafés ou débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent* ».

I. LE DROIT ACTUEL

L'article L. 31 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme prévoit que toute personne qui veut ouvrir un café, un cabaret, un débit de boissons à consommer sur place est tenue de faire, quinze jours au moins à l'avance et par écrit, une déclaration à la mairie de la commune, ou, à Paris, à la préfecture de police. Le maire de la commune transmet ensuite, dans les trois jours, copie de cette déclaration au Préfet et au procureur de la République.

L'article L. 48 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme prévoit cependant une dérogation à cette obligation de déclaration pour « *les individus qui, à l'occasion d'une foire, d'une vente ou d'une fête publique, établissent des cafés ou débits de boissons* », puisqu'ils doivent obtenir l'autorisation de l'autorité municipale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète l'article L. 48 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme en élargissant la dérogation à l'obligation de déclaration prévue par cet article. La Cour de cassation a interprété la dérogation prévue à l'article L. 48 de manière restrictive, en considérant qu'elle ne concernait que les manifestations limitativement énumérées par l'article, excluant notamment les fêtes patronales organisées par les associations.

Le présent article permettrait désormais à toute association de solliciter l'autorisation de l'autorité municipale afin d'établir un débit de boissons, dans la limite de cinq autorisations par association et par an. Ce dispositif vise donc à simplifier le régime applicable aux associations, qui ne seraient plus contraintes d'aller devant le préfet ou le procureur de la République pour solliciter une autorisation temporaire.

Cependant, cet article maintient un régime d'autorisation préalable, en transférant la décision du préfet au maire, en tant que représentant de l'Etat sur le territoire de la commune. Il fixe de surcroît une limite absolue de cinq autorisations par association et par an. Un droit de timbre de 10 francs est perçu par autorisation. Ce droit symbolique vise essentiellement à éviter que le présent article ne constitue un « cavalier budgétaire » et soit en conséquence censuré par le Conseil constitutionnel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le dispositif proposé par le présent article simplifie le régime d'autorisation applicable aux débits de boissons temporaires établis par les associations, à l'occasion des manifestations publiques qu'elles organisent. Il apparaît clairement comme une mesure de bon sens consistant à confier la responsabilité de l'autorisation au maire, qui peut évaluer les éventuels troubles à l'ordre public qu'un tel établissement est susceptible de provoquer.

La simplification du régime d'autorisation permettra sans doute d'éviter l'établissement de débits de boissons temporaires non autorisés par les associations. En effet, les contraintes actuelles en matière d'autorisation conduisent de nombreuses associations à se passer d'autorisation. Compte tenu de cet état de fait, des limites posées par le présent article et par les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 48 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, les conséquences de cet article en matière de santé publique ne paraissent pas pouvoir être invoquées à l'encontre du présent article.

Votre commission proposera un amendement de coordination visant à modifier un renvoi effectué à l'article L. 48 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme.

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

ARTICLE 10

Equilibre général

Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget de 2000 des dispositions du présent projet de loi et des textes réglementaires affectant l'équilibre.

L'équilibre pour 2000 est modifié comme suit compte tenu des dispositions contenues dans le présent projet de loi de finances rectificative et de l'arrêté d'annulation du 26 avril 2000.

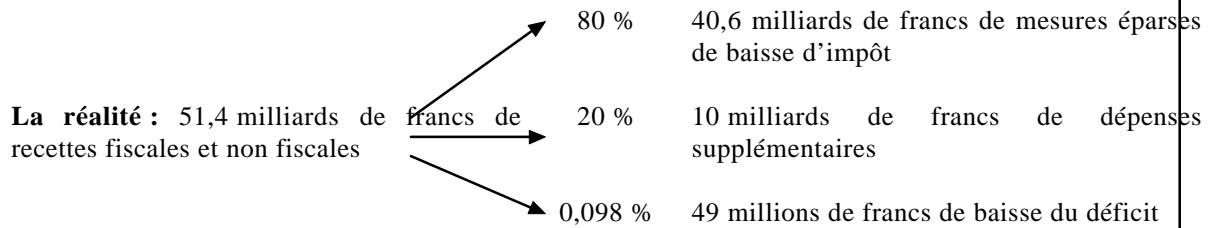
	Loi de finances initiale	Annulations et décret d'avance	Modifications proposées dans le présent projet			Total des mouvements	Situation nouvelle
			Ouvertures	Annulations	Net		
A. Opérations à caractère définitif							
Charges							
Dépenses ordinaires civiles du budget général (nettes de remboursements et dégrèvements)	1.358.148		7.145		7.145	7.145	1.365.293
Dépenses civiles en capital du budget général	81.043		2.556		2.556	2.556	83.599
Dépenses militaires du budget général	242.833		2.700	- 2.390	310	310	243.143
Dépenses des budgets annexes	106.157						106.157
Solde des comptes d'affectation spéciale	- 1						-1
Total des charges	1.788.180		12.401	- 2.390	10.011	10.011	1.798.191
Ressources							
Ressources nettes	1.463.698				10.060	10.060	1.473.758
Ressources des budgets annexes	106.157						106.157
Total des ressources	1.569.855				10.060	10.060	1.579.915
Solde des opérations définitives	- 218.325				49	49	- 218.276
B. Opérations à caractère temporaire							
Charges							
Total des charges	384.392						384.392
Ressources							
Total des ressources	387.390						387.390
Solde des opérations temporaires	2.998						2.998
Solde général	- 215.327				49	49	- 215.278

Le présent projet de loi dégage au total 51,4 milliards de francs de surplus de recettes fiscales et non fiscales ainsi réparties : réévaluation des recettes fiscales pour 35,6 milliards de francs, encaissement de recettes non fiscales reportées de 1999 sur 2000 pour 15,4 milliards de francs, et « recalage » à la baisse du niveau des prélèvements sur recettes à hauteur de 500 millions de francs.

Celles-ci sont affectées à hauteur de 80 %, soit 40,6 milliards de francs à des mesures éparées de baisse des impôts, ne présentant pas de cohérence d'ensemble. Le reliquat (20 %), soit 10 milliards de francs, est consacré à des ouvertures nettes de crédit. Dans le projet de loi initial, seuls 49 millions de francs soit 0,098 % du montant des réévaluations de recettes est affecté à la réduction du déficit.

La réduction des déficits selon le gouvernement

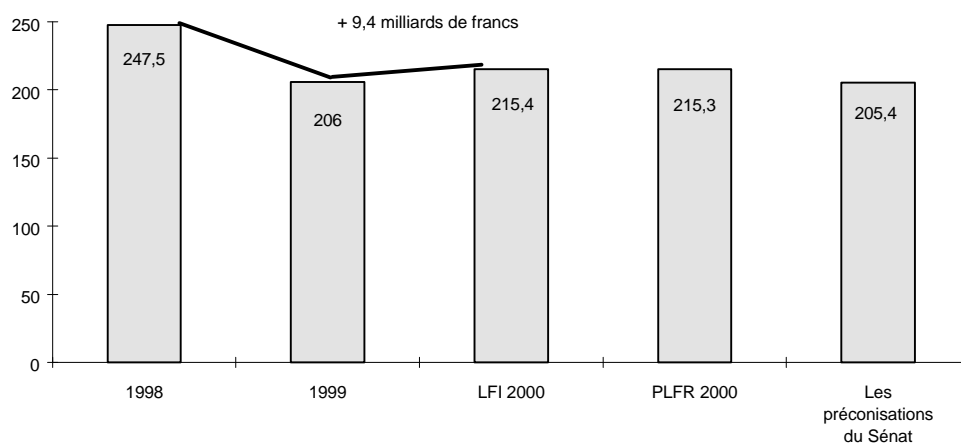
Les intentions : « De nombreuses raisons militent pour une poursuite résolue de l'effort de réduction des déficits. ... En effet les déficits d'aujourd'hui sont les impôts de demain ».



Cette situation n'a été que très marginalement modifiée à l'issue de l'examen par l'Assemblée nationale : celle-ci n'a réduit le déficit que de 15 millions de francs supplémentaires. Le déficit prévu pour 2000 reste donc toujours supérieur de 9,4 milliards de francs à celui exécuté en 1999.

L'accroissement du déficit budgétaire en 2000

(en milliards de francs)



L'équilibre ainsi proposé ne peut être accepté, et il n'est d'ailleurs pas conforme à ce que préconise le gouvernement lui-même, dans son rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire lorsqu'il détaille les « *six raisons de réduire les déficits publics* ». De la même façon, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale estimait que « *le déficit pourrait être réduit* » sans toutefois traduire en acte ses intentions.

Estimant qu'il n'est pas de bonne politique budgétaire, de financer en début d'année 10 milliards de dépenses nettes supplémentaires par un surcroît de recettes non encore perçues, votre commission vous proposera d'en assurer le financement par redéploiement budgétaire.

La marge de manoeuvre ainsi dégagée, soit 10 milliards de francs, permettra par ailleurs de réduire le niveau du déficit pour 2000 à 205,4 milliards de francs, soit un niveau inférieur à celui exécuté en 1999.

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

DEUXIÈME PARTIE

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 2000

I. - OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF

A. - Budget général

ARTICLE 11

Dépenses ordinaires des services civils - Ouvertures

Commentaire : le présent article propose l'ouverture, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 2000, de crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 22,3 milliards de francs.

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

Ces ouvertures d'un montant de **22,3 milliards de francs** se répartissent de la façon suivante :

- **15,1 milliards de francs sur le titre I :** il s'agit, d'une part, d'une augmentation des crédits du chapitre 15-01 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes » du budget des charges communes, à hauteur de 13,9 milliards de francs, afin de tenir compte, notamment, de la réforme de la taxe d'habitation, et, d'autre part, d'un abondement de 1,2 milliard de francs du chapitre 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers » du même budget, consécutif à la baisse du taux normal de TVA de 20,6 % à 19,6 % ;

- **15 millions de francs sur le titre II :** il s'agit de permettre la remise en état des bâtiments du Conseil constitutionnel, suite aux dégâts occasionnés par la tempête de décembre 1999 ;

- **2,4 milliards de francs sur le titre III** : les principales ouvertures portent sur le budget des charges communes, pour 1 milliard de francs, dont 800 millions de francs sur le chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » au titre, d'après le gouvernement, de « *la consommation constatée au premier semestre au profit des travaux d'urgence (marée noire et tempête)* », et sur le budget de l'enseignement scolaire pour 689,4 millions de francs dans le cadre de diverses mesures constitutives du plan d'urgence en faveur de l'éducation nationale ;

- **4,8 milliards de francs sur le titre IV** : les principales ouvertures concernent le budget de la santé et de la solidarité pour 2,4 milliards de francs, dont 2 milliards de francs au titre des mesures d'urgence en faveur de l'hôpital, le budget de l'agriculture et de la pêche à hauteur de 1,3 milliard de francs dont la plus grande part vise à financer des décisions consécutives aux intempéries, et le budget de l'intérieur et de la décentralisation pour 340 millions de francs afin, ici encore, de faire face aux conséquences desdites intempéries.

Il convient d'ajouter que l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements présentés par le gouvernement, tendant à abonder plusieurs chapitres :

- 80 millions de francs sur le chapitre 31-97 « Autres personnels enseignants non-titulaires. Rémunérations » du budget de l'enseignement scolaire, pour financer les dépenses d'indemnisation chômage des agents non-titulaires et les rémunérations des professeurs contractuels ;

Cette ouverture est gagée par une annulation de même montant, proposée par l'article 11 *bis* du présent projet de loi, sur le chapitre 31-93 « Enseignement secondaire. Rémunérations des personnels titulaires et stagiaires » du budget de l'enseignement scolaire.

- 5 millions de francs, à titre non reconductible, sur le chapitre 36-50 « Contribution aux frais administratifs des établissements publics », article 10 « Office national des anciens combattants et des victimes de guerre » (ONAC) du budget des anciens combattants, afin de permettre la mise en place dans chaque service départemental de l'ONAC d'un accueil de proximité et de mener une campagne de relance et de promotion du « bleuet de France » ;

- 5 millions de francs, à titre non reconductible, sur le chapitre 46-04 « Subventions, indemnités et pécule », article 20 « Subventions en faveur des actions de mémoire » du budget des anciens combattants, de manière à soutenir des actions développées par les différentes fondations de mémoire de la Première et Deuxième Guerre mondiale et à encourager la politique de tourisme de mémoire engagée autour du patrimoine de guerre ;

Ces deux ouvertures sont gagées, par l'article 11 *ter* du présent projet de loi, par une annulation d'un montant de 10 millions de francs sur le chapitre 46-10 « Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine » du budget des anciens combattants.

- 9,6 millions de francs sur le chapitre 44-92 « Fonds forestier national et Office national des forêts » du budget de l'agriculture et de la pêche ;

- 20 millions de francs sur le chapitre 46-40 « Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne » du budget de l'urbanisme et du logement, pour tenir compte, dans le calcul

des aides au logement, du traitement spécifique des ressources des jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas encore un emploi stable.

Soit un montant total de 119,6 millions de francs.

Votre commission des finances estime qu'il n'est pas de bonne politique budgétaire de faire financer, en début d'année, des dépenses nouvelles par un surplus attendu de recettes fiscales non encore perçues.

Dans la mesure où ces dépenses nouvelles sont pour la plupart légitimes, elle préconise que les ouvertures de crédits, qui s'élèvent au total, en net, à 10 milliards de francs, soient intégralement gagées par une économie forfaitaire de 1 % portant sur les crédits des titres III et IV des budgets civils non régaliens.

En conséquence, elle vous proposera une nouvelle rédaction de cet article et de l'état B annexé.

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

*ARTICLE 11 bis (nouveau)***Dépenses en capital des services civils - Annulation**

Commentaire : le présent article tend à annuler un crédit de 80 millions de francs au titre des dépenses ordinaires du budget de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

Le chapitre 31-97 du budget de l'enseignement scolaire (rémunérations des enseignants non-titulaires) fait apparaître une impasse prévisible de 760 millions de francs en fin de gestion 2000. Ce déficit est imputable à hauteur de :

- **500 millions de francs**, à une erreur d'imputation dans le projet de loi de finances initiale pour 2000 des dépenses d'indemnités pour perte d'emploi des enseignants non-titulaires, inscrites à tort sur le chapitre 31-93 (rémunérations des enseignants titulaires) alors qu'elles sont payées à compter du 1^{er} janvier 2000 sur le chapitre 31-97.

- **260 millions de francs à la rémunération d'enseignants contractuels compte tenu des recrutements réalisés à la rentrée 1999 et prévus à la rentrée 2000.**

Cette impasse peut être financée à hauteur de 678 millions de francs (le dixième des dotations du chapitre 31-97 est égal à 678 millions de francs) par un décret de virement à partir des disponibilités des chapitres de rémunérations excédentaires du budget de l'enseignement scolaire. D'après les informations fournies par le gouvernement, ce mouvement réglementaire est en cours de préparation. Le solde, soit environ 80 millions de francs, doit donc donner lieu à une ouverture complémentaire en collectif, gagée par une annulation de même montant sur le chapitre 31-93.

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

*ARTICLE 11 ter (nouveau)***Dépenses ordinaires des services civils - Annulation**

Commentaire : le présent article introduit par amendement du gouvernement vise à annuler 10 millions de francs (soit 0,9 % des crédits votés en loi de finance initiale) sur le chapitre 46-10 du budget des Anciens combattants, qui finance le « Fonds de solidarité pour les anciens combattants d’Afrique du Nord et d’Indochine ».

Cette annulation vise à gager une ouverture de crédits pour un montant équivalent votée par l’Assemblée nationale¹, répartie comme suit :

- 5 millions de francs, sur le chapitre 36-50 - « Contribution aux frais administratifs des établissements publics », article 10 - « Office national des anciens combattants et victimes de guerre » (soit 2,1 % des crédits votés en loi de finances initiale).

Cette majoration est destinée, à titre non reconductible, d’une part à permettre la mise en place dans chaque service départemental de l’ONAC d’un accueil de proximité (4 millions de francs), d’autre part à mener une campagne de relance et de promotion du « bleuet de France » (1 million de francs).

- 5 millions de francs sur le chapitre 46-04 « Subventions, indemnités et pécule », article 20 - « Subventions en faveur des actions de mémoire ».

Cette majoration est destinée, à titre non reconductible, à soutenir des actions développées par les différentes fondations de mémoire de la première et deuxième guerre mondiale (4 millions de francs), et à encourager la politique de « tourisme de mémoire » engagée autour du patrimoine des guerres (1 million de francs).

On rappellera qu’en loi de finances initiale, cet article avait été doté de 300.000 francs.

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

*ARTICLE 11 quater (nouveau)***Dépenses ordinaires des services civils - Annulation**

¹ Voir commentaire de l’article 11 du présent projet de loi.

Commentaire : le présent article propose de réduire de 1 million de francs les crédits du titre IV du budget du ministère de l'intérieur.

L'Assemblée nationale a décidé de supprimer 1 million de francs inscrits au chapitre 41-52 « *Subventions à caractère facultatif en faveur des collectivités locales* », qui y avaient antérieurement été inscrits à son initiative, et ce à titre non reconductible.

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

*ARTICLE 12***Dépenses en capital des services civils - Ouvertures**

Commentaire : le présent article propose l'ouverture, au titre des dépenses en capital des services civils pour 2000, d'autorisations de programme supplémentaires à hauteur de 4,8 milliards de francs, et de crédits de paiement supplémentaires à hauteur de 2,6 milliards de francs.

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

Sur le titre V, sont ouverts :

- des autorisations de programme à hauteur de 1,9 milliard de francs, dont un milliard de francs sur le budget de la justice au titre de la construction d'établissements pénitentiaires, de la restructuration et de la mise en sûreté des juridictions ;

- des crédits de paiement pour 966,7 millions de francs, dont 242 millions de francs sur le budget de la culture et de la communication nécessités par la réparation de monuments touchés par les intempéries de décembre 1999.

Par ailleurs, sont ouverts sur le titre VI :

- des autorisations de programme d'un montant de 2,9 milliards de francs, dont 600 millions de francs qui viennent majorer les crédits du fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers, 335 millions de francs sur le budget de l'outre-mer afin de réparer les dommages consécutifs au passage du cyclone Lenny, sous forme de subventions aux collectivités locales, et 250 millions de francs sur le budget de l'aménagement du territoire de manière à réparer les dégâts occasionnés par les tempêtes et la pollution pétrolière ;

- des crédits de paiement à hauteur de 1,6 milliard de francs, dont 215 millions de francs sur le budget de l'agriculture et de la pêche, et 195 millions de francs sur le budget de la culture et de la communication pour la réparation des monuments touchés par les intempéries de décembre 1999.

Il convient d'ajouter que l'Assemblée nationale a adopté deux amendements présentés par le gouvernement :

- le premier tend à minorer les autorisations de programme et crédits de paiement de 8,6 millions de francs sur le chapitre 61-45 Fonds forestier national et autres opérations forestières du budget de l'agriculture et de la pêche ;

- le second, au contraire, vise à majorer les autorisations de programme et crédits de paiement de 21,2 millions de francs sur le chapitre 62-00 Commissariat à l'énergie atomique du budget de la recherche et de la technologie, afin d'assurer le préfinancement par le CEA du désamiantage de Jussieu.

Cette ouverture de crédits est gagée par une annulation d'un même montant en autorisations de programme et crédits de paiement, proposée par l'article 12 *bis* du présent projet de loi, sur le chapitre 66-72 « Maintenance des bâtiments. Enseignement supérieur et recherche » du budget de l'enseignement supérieur.

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

*ARTICLE 12 bis (nouveau)***Dépenses en capital des services civils - Annulation**

Commentaire : le présent article tend à annuler une autorisation de programme et un crédit de paiement de 21,2 millions de francs au titre des dépenses en capital du budget de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

Cette annulation sur le budget de l'enseignement supérieur est destinée à permettre l'ouverture d'un crédit de 21,2 millions de francs sur le chapitre 62-00 du ministère de la recherche.

Il s'agit de permettre le versement d'une subvention au CEA. Cette subvention permettra le financement de l'aménagement de locaux lui appartenant, qui ont été mis à la disposition de l'établissement public du campus de Jussieu pour le relogement provisoire d'équipes de recherche de Paris VI pendant les opérations de désamiantage et de réhabilitation du campus.

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

*ARTICLE 13***Dépenses ordinaires des services militaires - Ouvertures**

Commentaire : le présent article propose d'ouvrir, au titre des dépenses ordinaires des services militaires, des crédits supplémentaires à hauteur de 2.700 millions de francs.

Cette ouverture de crédits couvre trois catégories de besoins différents :

- ❶ les opérations extérieures ;
- ❷ la hausse du prix des carburants ;
- ❸ les « mesures gendarmerie ».

I. LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX) : UN « RESTE À PAYER » D'AU MOINS 652 MILLIONS DE FRANCS

Le montant total des crédits ouverts à ce titre par le présent projet de loi s'élève à 2.205 millions de francs, ainsi répartis :

- rémunérations : 1.850 millions de francs :

- armée de terre : 1.339 millions de francs
- armée de l'air : 320 millions de francs
- gendarmerie : 114 millions de francs
- marine : 65 millions de francs
- services communs : 12 millions de francs

- matériel et fonctionnement des armes et des services : 355 millions de francs

- armée de terre : 200 millions de francs
- armée de l'air : 120 millions de francs
- gendarmerie : 30 millions de francs
- marine : 5 millions de francs

• S'agissant des rémunérations, l'estimation au 28 février 2000 du surcoût total 2000 des OPEX, soit 2.016 millions de francs, est ainsi couverte à 100 %, compte tenu des 160 millions de francs déjà inscrits à ce titre en loi de finances initiale.

- En revanche, le surcoût en « moyens de fonctionnement », estimé à 525 millions de francs en février, possiblement sur la base d'un baril à 15 dollars, n'est couvert qu'à 68%, sauf pour la gendarmerie, entièrement « remboursée ».

- Par ailleurs, le surcoût « alimentation », évalué en février à 161 millions de francs, et le surcoût « entretien programmé des matériels », évalué à 26 millions de francs, ne font l'objet d'aucune ouverture dans le présent collectif.

Au total, par rapport au surcoût estimé en février 2000, soit 2.728 millions de francs, les crédits ouverts par le présent projet de loi laissent subsister une « facture » de 363 millions de francs au titre des seules dépenses de fonctionnement. Il convient d'y ajouter 289 millions de francs de surcoûts estimés en février au titre des dépenses d'équipement, aucunement pris en compte par le présent projet de loi.

Soit, au total, 652 millions de francs qui devront nécessairement faire l'objet d'une ouverture de crédits ultérieure.

A vrai dire, votre commission s'interroge sur le bien-fondé de l'inscription « provisionnelle », en loi de finances initiale, d'un montant aussi notoirement éloigné des besoins d'ores et déjà connus au moment de la construction du projet de loi. Mieux vaudrait sans doute, soit inscrire un montant plus « réaliste », soit opter pour un financement total en loi de finances rectificative, à condition qu'il ne soit pas assuré par un redéploiement interne, soit enfin envisager une qualification en « dépenses éventuelles et accidentelles », initialement inscrites au budget des charges communes.

Au-delà de la seule constatation d'un « reste à payer » au regard des estimations effectuées en février 2000, votre commission s'interroge sur une évaluation du « surcoût total 2000 des opérations extérieures » effectuée en février pour un montant de 3 milliards de francs, alors même que le surcoût 1999 s'est élevé à 4,6 milliards de francs. Elle souhaite que les hypothèses de « désengagement » qui sous-tendent cette évaluation soient pleinement confirmées, compte-tenu de l'évolution constatée sur les différents terrains concernés¹. Par ailleurs, votre commission aimerait être certaine qu'a été totalement pris en compte l'effet de la hausse des carburants, par rapport à l'hypothèse initiale de 14,6 dollars le baril, pour un dollar à 6 francs.

Enfin, au regard de l'« orthodoxie » budgétaire, votre commission continue de déplorer vivement que le financement des opérations extérieures exceptionnelles soit assuré, non par des ouvertures de crédits nouveaux, mais par un redéploiement interne des moyens de la Défense. En réalité, le maintien de la distinction entre opérations extérieures « courantes », dont le financement devrait en principe être assuré par les crédits provisionnels inscrits en loi de finances initiale, et les opérations extérieures « exceptionnelles », en principe financées par ouverture de crédits nouveaux en collectif, continue d'apparaître dénué de fondement, voire illusoire.

¹ Notamment d'une vraisemblable « présence » nécessaire auprès des côtes libanaises à la fin de l'année, au moment du retrait de la FINUL.

Surcoût total 2000 des opérations extérieures
Estimation au 28 février 2000

	Total	Armée de l'air	Armée de terre	Marine	Gendarmerie	Services communs
A/ Fonctionnement						
• <i>Rémunérations</i>						
- Coût total estimé	2.016	350	1.430	65	106	65
- taux de couverture par le présent projet de loi	100 % ¹	100% ¹	100 % ¹	100 % ¹	100 % ¹	100 % ¹
• <i>Alimentation</i>						
- Coût total estimé	161	32	114	8	6	1
- taux de couverture par le présent projet de loi	0	0	0	0	0	0
• <i>Entretien programmé des matériels</i>						
- Coût total estimé	26	-				
- taux de couverture par le présent projet de loi	0	-				
• <i>Fonctionnement</i>						
- Coût total estimé	525	166	227	17	30	85
- taux de couverture par le présent projet de loi	67,6 %	72 %	88 %	29 %	100 %	0
B/ Equipement						
• <i>Entretien programmé des matériels</i>						
- Coût total estimé	80	32	13	35	-	-
- taux de couverture par le présent projet de loi	0	0	0	0	0	0
• <i>Fabrication</i>						
- Coût total estimé	50	7	37	-	-	6
- taux de couverture par le présent projet de loi	0	0	0	0	0	0
• <i>Infrastructures</i>						
- Coût total estimé	139					
- taux de couverture par le présent projet de loi	0					
• <i>Munitions</i>						
- Coût total estimé	20	19	1			
- taux de couverture par le présent projet de loi						
• <i>Total</i>						
- Coût total estimé	3017	606	1822	125	142	157
- taux de couverture	73 %	75 %	85 %	56 %	101 %	8 %

¹ Compte tenu des 160 millions de francs inscrits en loi de finance initiale.

**Forces armées en opérations extérieures (au 1^{er} janvier 2000)
(y compris la prévôté)**

- Bosnie	Application des accords de Dayton Formation de la police civile	3 010 100
- Kosovo	Intervention au Kosovo Formation de la police civile	4 600 70
- Balkans	Mission d'observation	30
- Albanie	Conseil police	20
- Georgie	Observations	3
- Israël	Mission d'observation	3
- Egypte	Mission d'observation	16
- Irak-Koweït	Instruction déminage	11
- Qatar	Alternance présence	30
- Arabie saoudite	Interdiction de survol irakien au sud du 32 ^e parallèle	150
- Djibouti	Mission de surveillance	530
- Congo	Observateurs Protection installations diplomatiques	3 30
- Golfe de Guinée	Présence au large des côtes africaines	90
- Cameroun	Soutien aux forces armées camerounaises	80
- Sierra Leone	Observateurs	3
- Haïti	Formation aide à la police	20
- Sahara occidental	Surveillance du cessez le feu	20
- Liban	FINUL	240
	TOTAL	9 059

II. LA NON-PRISE EN COMPTE DES « MISSIONS DE SERVICE PUBLIC » ASSURÉES PAR LES FORCES ARMÉES

Votre rapporteur général estime que la « professionnalisation » des armées, qui fait notamment appel à la notion de « métier », passe par un recentrage des armées sur leur métier propre, dans un contexte de resserrement de leurs moyens.

Dès lors, toute participation de la Défense à une opération ne relevant pas strictement du métier militaire « ordinaire » appelle la prise en compte de « surcoûts » liés à une forme particulière « d'opérations extérieures ».

A ce titre, la participation de la Défense aux opérations ORSEC à la suite des intempéries de décembre 1999 et POLMAR à la suite du naufrage de l'Erika¹, devraient nécessairement faire l'objet d'un « ajustement de moyens », ou, le cas échéant, d'un transfert de crédits en provenance des ministères civils, ou des entreprises, « clients ».

Ainsi, le ministère de la Défense estime à 20 millions de francs le surcoût lié aux interventions dans le plan ORSEC², dont 67 millions de francs pour les seules interventions au

¹ Sans compter la « ponction » constante de Vigipirate.

² Pour un désengagement prévu fin mars, mais à ce jour non achevé.

profit d'EDF, et à 130 millions de francs le surcoût lié aux interventions dans le cadre du plan POLMAR¹.

S'agissant des intempéries, on notera également que la Défense estime les dégâts patrimoniaux qu'elle a subis à un total situé entre 723 et 783 millions de francs, et les dégâts non patrimoniaux (véhicules et aéronefs) à 60 millions de francs. Aucun crédit supplémentaires n'a été ouvert à ce titre par le présent projet de loi alors que plusieurs ministères civils bénéficient à ce titre d'ouvertures spécifiques².

III. LA HAUSSE DU PRIX DES CARBURANTS : COUVERTE À 30 %

Le budget 2000 a été bâti avec l'hypothèse d'un baril de pétrole à 14,6 dollars (pour un dollar à 6 francs). Le cours moyen du baril, très largement dépassé dès le début de l'année, se situe aujourd'hui aux alentours de 30 dollars (avec un dollar proche de 7 francs). Le surcoût sur le poste carburants - en-dehors de toute variation de volume - est estimé aujourd'hui par la Défense à 960 millions de francs.

Le présent projet de loi de finances rectificative ouvre à ce titre 285 millions de francs de crédits supplémentaires - 200 millions de francs pour l'armée de l'air et 85 millions de francs pour la marine.

D'ores et déjà, apparaît donc un besoin non couvert par le présent projet de loi de 675 millions de francs³.

IV. LES « MESURES CATÉGORIELLES » GENDARMERIE : UN FINANCEMENT PARTIEL DES DÉCISIONS DU CONSEIL DE LA FONCTION MILITAIRE DE LA GENDARMERIE (CFMG) DU 28 FÉVRIER 2000

Les décisions du CFMG du 28 février 2000 se traduisent en principe par la création de 1.500 emplois de sous-officiers au sein de la gendarmerie, dont 500 dès 2000, et par l'affectation de 500 millions de francs de crédits à des opérations d'équipement (véhicules, micro-informatique, téléphones mobiles, fax) et de fonctionnement (entretien des locaux, crédits de carburant et de téléphone).

Le présent projet de loi ouvre 160 millions de francs de crédits nouveaux au titre du fonctionnement. 140 millions de francs au titre des crédits d'équipement devraient être financés

¹ Pour un désengagement prévu fin avril, mais à ce jour non achevé.

² Conservatoire du littoral (30 millions de francs), Conseil Constitutionnel (15 millions de francs), patrimoine monumental (497 millions de francs), bâtiments administratifs de l'Équipement (25 millions de francs), patrimoine foncier de l'État (10 millions de francs), ports maritimes, phares et balises (117 millions de francs), collectivités locales (480 millions de francs), Conseil d'État (8 millions de francs).

³ De fait, les renseignements recueillis par votre rapporteur amènent à confirmer que, dans le cadre de la dotation en carburant actuelle, l'Armée de l'Air ne sera pas en mesure de faire voler ses avions à compter d'octobre prochain.

sur les crédits initiaux du titre V pour l'année 2000. Il reste donc en principe 200 millions de francs de crédits à financer.

Au total, un calcul rapide amène votre rapporteur à constater qu'un montant total de 1.527 millions de francs pour des dépenses supplémentaires non couvertes par les crédits de paiement votés en loi de finances initiale, mais d'ores et déjà constatées ou engagées (652 millions de francs pour les opérations extérieures, 675 millions de francs pour la hausse du prix des carburants, 200 millions de francs pour les mesures gendarmerie adoptées par le CFMG du 28 février 2000), n'est pas couvert par le présent projet de loi.

Il importe donc que le gouvernement remédie à cet état de fait, ce que votre commission ne peut faire eu égard aux contraintes constitutionnelles et organiques qui s'imposent à elle.

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

ARTICLE 14

Dépenses en capital des services militaires - Ouvertures

Commentaire : le présent article propose d'ouvrir 6.874 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles, destinées à financer la commande globale de 27 hélicoptères NH 90¹. Cette ouverture est entièrement gagée « en interne » par des annulations sur différents programmes d'équipement du budget de la Défense.

Il s'agit des 27 appareils destinés à la Marine², et appelés à remplacer à partir de 2005, les Super-Frelon et les Lynx, date limite compte tenu de leur vieillissement.

Le volume global de la commande française du NH 90 s'élève au total à 160 appareils d'ici à 2020, pour un montant total de 40 milliards de francs. Le programme a déjà coûté 4 milliards de francs de coûts de développement.

La dotation inscrite en loi de finances initiale, soit 320 millions de francs en autorisations de programme était clairement insuffisante pour couvrir la commande prévue.

Cette ouverture de crédits est entièrement gagée et au-delà, par des annulations de crédits portant sur les titre III et V du budget de la Défense.

A la lecture des réponses apportées au Journal Officiel (Questions-Sénat) du 25 mai 2000 par le ministère de la Défense concernant le programme NH 90, votre commission reste toutefois réservée. On y lit en effet :

« La France a confirmé son engagement à commander sa part de l'industrialisation du NH 90 et 27 appareils. Cette commande, dont l'industrie française réalisera une partie très significative, représente un montant voisin de 8 milliards de francs d'autorisations de programme qui sont disponibles... »³.

Or le montant ouvert par le présent projet de loi se limite à 6.874 millions de francs, ce qui paraît donc insuffisant... sauf à utiliser les 1,2 milliard de francs annulés au titre III, ce qui remettrait alors en cause l'équilibre général du présent projet de loi.

¹ Le programme NH 90 intéresse huit armées de quatre pays européens (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas). Il est destiné à satisfaire les forces terrestres et navales sur la base d'un concept opérationnel défini dans le cadre de l'Alliance atlantique.

La France (27 appareils), l'Allemagne (80), l'Italie (117) et les Pays Bas (20) devraient confirmer au prochain salon aéronautique de Berlin (6-12 juin 2000) une commande globale de 244 hélicoptères navals et terrestres et une option de 54 appareils par l'armée allemande (version terrestre). Le contrat global s'élève à 36,7 milliards de francs.

Le programme associe l'hélicoptériste franco-allemand Eurocopter (42,4 %), sa filiale allemande Eurocopter Deutschland (24 %), l'italien Augusta (26,7 %) et le néerlandais Fokker (6,7 %).

² 14 en version combat pour la lutte anti-sous marine et 13 en version soutien équipés pour le transfert et le sauvetage. Le prix unitaire de la version marine est de l'ordre de 200 millions de francs.

³ Journal Officiel - Sénat - Questions Jeudi 25 mai 2000, p. 1857.

Votre rapporteur général continue de s'étonner de cette « technique » budgétaire qui consiste, en cours d'année, à supprimer des crédits prévus sur tel ou tel programme dûment répertorié pour pouvoir en financer d'autres, pourtant eux aussi dûment répertoriés. Moins de six mois après l'examen et le vote du projet de loi de finances initiale, cette pratique, constante, ne peut satisfaire la représentation nationale.

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

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

ARTICLE 14 bis (nouveau)

Ouverture de crédits au Fonds de modernisation de la presse

Commentaire : le présent article, introduit par un amendement du gouvernement, tend à ouvrir un crédit de paiement de 70 millions de francs au compte d'affectation spéciale n° 902-32 « Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale ».

Créé par l'article 62 de la loi de finances pour 1998, ce Fonds dont le support est le compte d'affectation spéciale n° 902-32, est abondé par le produit de la taxe de 1 % sur certaines dépenses de publicité hors médias, instituée par l'article 23 de la même loi de finances.

Le produit de cette taxe s'est révélé décevant au regard des espérances. Alors que l'on attendait près de 300 millions de francs, les recettes réelles issues de cette taxe, ont été sensiblement inférieures : ainsi, on n'a inscrit pour l'année 2000 que 160 millions de francs, contre 200 millions de francs dans le budget voté pour 1999.

Ayant appris « de source autorisée », que le comité d'orientation du Fonds de modernisation de la presse quotidienne avait d'ores et déjà procédé à l'affectation des crédits pour l'exercice 2000, sans tenir compte de leur répartition entre avances et subventions, la commission des finances de l'Assemblée nationale a néanmoins accepté les amendements du gouvernement, tendant à régulariser cette situation, tout en s'inquiétant, à bon droit, des dérives révélées par le recours à une telle procédure.

La juxtaposition de cet article avec le suivant donne à la présente loi de finances une apparence plutôt étrange : au premier abord, on comprend mal pourquoi il est besoin de créer un article ayant pour objet d'ouvrir un crédit de 70 millions de francs pour s'empresse d'en créer un second portant sur le même compte annulant un crédit du même montant.

En fait, il s'agit de virer 70 millions du chapitre 01 « Avances remboursables » au chapitre 02 « dépenses d'études et subventions » du compte n° 902-32 « Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale ».

La solution retenue pour effectuer ce qui s'analyse comme un virement de crédit, a sa logique, même si on doit la contester au nom du respect des droits du Parlement d'être pleinement et officiellement éclairé des conséquences de ses votes.

En l'état actuel des choses, le Parlement ne vote en matière de comptes d'affectation spéciale que, globalement, sur les services votés et les mesures nouvelles, en distinguant pour ces dernières à la fois les autorisations de programme des crédits de paiement. L'explicitation des

mouvements globaux est renvoyée, d'une part, aux tableaux de la partie « Analyse et tableaux annexes » du projet de loi de finances, et, d'autre part, à l'annexe « Services votés mesures nouvelles » relative aux comptes spéciaux du trésor ».

De telles informations n'étant pas fournies en loi de finances rectificative, on se retrouve devant une difficulté formelle pour faire apparaître dans les documents budgétaires le résultat des autorisations demandées au Parlement.

La difficulté est accrue par le fait que les mesures ne figurant pas dans le projet de loi initial, l'exposé des motifs ne peut servir à expliciter, chiffres à l'appui, les intentions du gouvernement.

Il y a là un bon exemple d'inadaptation de notre pratique budgétaire. L'ordonnance organique est ambiguë en la matière. Si elle prévoit bien, dans son article 32, des « *annexes explicatives faisant connaître notamment...par chapitre, le coût des services votés et les mesures nouvelles* », elle se contente de disposer que les dites annexes ne précisent que « *la liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes ou des découverts prévus pour ces comptes* », tout en disposant par ailleurs en son article 24 que, « *sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 25 à 29, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général* ».

Dans l'attente d'une réforme de l'ordonnance organique, votre commission des finances a considéré qu'une telle procédure pouvait être acceptée, à condition que le gouvernement précise, en séance publique, les conséquences du vote des deux articles sur l'équilibre du compte d'affectation spéciale n° 902-32 et explicite un exposé des motifs des plus laconiques.

Décision de la commission : sous ces réserves, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification

ARTICLE 14 ter (nouveau)

Annulation de crédits au Fonds de modernisation de la presse

Commentaire : le présent article, introduit par un amendement du gouvernement, tend à annuler un crédit de paiement de 70 millions de francs figurant au compte d'affectation spéciale n° 902-32 « Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale ».

Cet article a été commenté conjointement avec l'article 14 *bis* du présent projet de loi. Comme cela est rappelé dans la conclusion du commentaire de cet article, dans l'attente d'une

réforme de l'ordonnance organique, votre commission des finances a considéré qu'une telle procédure pouvait être acceptée, à condition que le gouvernement précise, en séance publique, les conséquences du vote des articles 14 *bis* et 14 *ter* sur l'équilibre du compte d'affectation spéciale n° 902-32 et explicite un exposé des motifs des plus laconiques.

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

II. - DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE 14 quater (nouveau)

Indemnisation des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par amendement gouvernemental, propose d'insérer un chapitre du budget des Services généraux du Premier ministre à l'état F de la loi de finances qui retrace les chapitres dont les crédits sont évaluatifs.

La loi de finances rectificative pour 1999 (n° 99-1173 du 30 décembre 1999) a affecté 250 millions de francs aux actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation. Ces crédits, bien évidemment non consommés au titre de 1999, ont été reportés sur l'exercice 2000 par un arrêté du 4 avril 2000.

Le chapitre 46-02 « Actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation » est donc doté pour 2000 de **250,1 millions de francs** car 100.000 francs avaient été prévus en loi de finances initiale pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) pour ouvrir le chapitre.

Ce chapitre est actuellement inscrit à l'état H qui retrace la liste des **chapitres pouvant donner lieu à report**, dans les conditions fixées par l'article 17 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Par le présent article, le gouvernement propose d'inscrire les crédits de ce chapitre 46-02 à l'état F. Cet état, annexé à la loi de finances, retrace la liste des **chapitres sur lesquels s'imputent des crédits évaluatifs**¹. En vertu de l'article 19 de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, « *les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent* ».

Ce chapitre aura pour vocation d'indemniser les victimes de spoliations sous l'Occupation, selon les conclusions de la **mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France, présidée par M. Jean Mattéoli**.

La nature même de ces dépenses justifie tout à fait leur inscription à l'état F.

¹ *Autres que ceux limitativement énumérés à l'article 9 de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances (dette publique, dette viagère, frais de justice et réparations civiles, remboursements, dégrèvements et restitutions).*

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

TITRE II
DISPOSITIONS PERMANENTES
MESURES CONCERNANT LA FISCALITÉ

ARTICLE 15 A (nouveau)

**Extension du champ du contrôle des membres du Parlement
sur le secteur public**

Commentaire : le présent article vise à étendre le champ du contrôle du Parlement sur le secteur public et est issu d'un amendement présenté par le président et le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

L'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 a été complétée par l'article 26 de la loi n° 72-650 du 11 juillet 1972 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier modifié par l'article 7 de la loi n° 76-539 du 22 juin 1976 (loi de finances rectificative pour 1976) afin d'organiser un pouvoir de contrôle parlementaire sur les entreprises du secteur public.

Le présent article vise à modifier le dispositif de 1976 en étendant le champ du contrôle parlementaire. Il y procède par référence au code des juridictions financières.

La modification entreprise est certes louable dans ses intentions et mériterait à ce titre d'être approuvée sans réserve. Cependant, un examen attentif du dispositif conduit à formuler différentes observations.

I. UNE EXTENSION DU CHAMP DU POUVOIR DE CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LE SECTEUR PUBLIC

A. L'ÉTAT DU DROIT CIRCONSCRIT A L'EXCES LE CHAMP DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

En l'état du droit, le champ du contrôle des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte « *s'étend aux sociétés ou entreprises dans lesquelles les capitaux d'origine publique représentent plus de 50 %* ».

Le champ de ce contrôle est ainsi d'abord délimité par référence aux concepts de société, qui est bien défini, et d'entreprise, qui l'est beaucoup moins nettement.

Il est surtout délimité par référence à la notion de capital et de part prise dans celui-ci par les capitaux d'origine publique. Cette méthode a deux inconvénients majeurs.

Elle aboutit, strictement interprétée, à sortir du champ du contrôle parlementaire, l'ensemble des organismes sans capital à moins qu'une disposition spécifique n'en dispose autrement, exclusion qui est susceptible de concerner un grand nombre d'organismes et des organismes à grands enjeux financiers pour l'Etat. Ainsi, la plupart des établissements publics étant constitués sans capital échapperaient au contrôle parlementaire. De même, les organismes tiers bénéficiant de subventions publiques importantes mais sans liens capitalistiques avec l'Etat y échapperaient aussi.

Elle aboutit également, en restreignant le champ du contrôle aux structures capitalistiques dans lesquelles les capitaux publics représentent plus de la moitié du capital, à limiter à l'excès le contrôle parlementaire sur le secteur public au regard de la légitimité qui est la sienne. Il est peu contestable en effet que le degré d'engagement des finances publiques n'est pas exclusivement corrélé avec le niveau de la participation des capitaux publics dans un organisme.

Il apparaît donc légitime de modifier un dispositif trop restrictif.

B. UNE EXTENSION DU CHAMP DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE PAR RÉFÉRENCE AU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Le présent article, pour élargir le champ du contrôle parlementaire, substitue aux critères étroits du droit en vigueur une référence aux entreprises et organismes visés aux articles L.133-1 à L.133-5 du code des juridictions financières¹. En bref, le contrôle du

¹ Ces différents articles sont regroupés dans le chapitre III du titre III dudit code, titre consacré à préciser les compétences et attributions de la Cour des Comptes. Le chapitre III quant à lui précise les missions de la Cour dans le domaine du contrôle des entreprises publiques et des organismes bénéficiant de concours financiers publics. Cette précision est apportée au moyen des cinq articles auxquels renvoie le texte ici examiné.

Parlement serait ouvert aux entités visées par le code pour définir le champ du contrôle de la Cour des Comptes.

Hormis le cas particulier de l'article L.133-5 qui concerne les organismes situés en Polynésie française, l'ensemble de ces articles dessine une série de cercles de dimension de plus en plus vaste, figure qui, une fois complète, donne à la Cour la capacité de vérifier les comptes et la gestion d'un nombre, indéfinissable « *a priori* », mais, en tout cas, considérable, de personnes morales.

De fait, l'on peut classer les articles dont s'agit en deux catégories :

- les articles L.133-1 et L.133-2 définissent le périmètre des entreprises publiques soumises au contrôle de la Cour ;
- les articles L.133-3 et L.133-4 délimitent quant à eux le champ du contrôle de la Cour sur les organismes bénéficiant d'un concours financier public.

1. Les entreprises publiques soumises au contrôle de la Cour des comptes

Le noyau dur du contrôle de la Cour porte sur les entreprises définies par l'article *L.133-1*. Par rapport au champ actuel du contrôle parlementaire, celui qui résulte de cet article est plus vaste puisqu'y figurent les établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial qu'ils soient dotés ou non d'un capital social.

Cette différence de champ est accentuée par l'article *L.133-2*, qui non seulement mentionne les filiales majoritaires des organismes visés à l'article précédent, mais aussi inclut dans le champ du contrôle de la Cour l'ensemble des « *organismes publics exerçant une activité industrielle et commerciale* » et, ce, « *quel que soit leur statut juridique* » et les personnes morales dans lesquelles les personnes publiques, sans être majoritaires, détiennent toutefois une participation leur permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

2. Les organismes bénéficiant d'un concours financier public

Le périmètre du contrôle de la Cour s'élargit encore du fait des pouvoirs de vérification des comptes et de la gestion, donnés à elle par l'article *L.133-3* à l'égard d'organismes de toute nature bénéficiant d'un concours financier public en provenance des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics supérieur à 10.000 francs. L'article *L.133-4* accroît encore la cohorte des organismes contrôlables en y incluant ceux qui, sans bénéficier directement de fonds publics, sont étroitement liés aux entités visées par l'article précédent.

En conclusion, le renvoi aux organismes mentionnés par les articles L.133-1 à L.133-5 du code des juridictions financières pour délimiter le champ du contrôle du Parlement sur les « organismes publics » comporte, on le voit, une extension considérable du champ de ce contrôle. Elle a le mérite de repousser les frontières actuelles du contrôle parlementaire qui sont excessivement étroites. Elle appelle cependant plusieurs observations critiques.

II. OBSERVATIONS

L'article ici examiné et adopté sans débat par l'Assemblée nationale à l'initiative du président de sa commission des finances conduit d'abord à examiner minutieusement une série de questions juridiques d'autant plus importantes que, comme on le sait, une réflexion est en cours dans chacune des branches des pouvoirs publics sur la modernisation de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

En outre, quelques questions de fond posées par l'article encore au stade de la réflexion actuellement, doivent être succinctement évoquées.

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUSCITE PLUSIEURS INTERROGATIONS JURIDIQUES

1. Le fondement juridique de l'article reste incertain

Il ne fait guère de doute que les initiateurs de la disposition ici commentée ont entendu la fonder sur l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 au terme duquel : « *Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques... sont contenues dans les lois de finances* ».

Or, la conformité de cette formule avec la disposition constitutionnelle -l'article 34, alinéa 17- portant sur les lois de finances et la loi organique relative aux lois de finances ne va pas de soi.

Il convient de la citer *in extenso* : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

Deux séries de questions doivent être formulées :

- **en organisant l'information et le contrôle du Parlement sur les finances publiques, les lois de finances n'outrepassent-elles pas la détermination des ressources et des charges de l'Etat qui est leur objet constitutionnel ; cela peut-il être couvert par l'ordonnance organique ?**

- **en déléguant aux lois de finances l'organisation de l'information et du contrôle du Parlement sur les finances publiques, l'ordonnance organique ne méconnaît-elle pas doublement l'habilitation constitutionnelle à elle donnée, soit en n'organisant pas elle-même cette information et ce contrôle, soit en comportant une disposition sans rapport avec ce qui peut entrer dans « *les conditions et les réserves* » dans et sous lesquelles une loi de finances est appelée à déterminer les ressources et les charges de l'Etat ?**

Il s'agit en outre de savoir si l'organisation du contrôle parlementaire sur les lois de finances appartient au champ de la compétence du législateur organique, mais également de savoir si, à supposer que tel soit bien le cas, l'usage de l'expression « finances publiques » qui recouvre un concept qui demande à être précisé est beaucoup plus large que celui de « ressources et de charges **de l'Etat** » n'élargit pas à l'excès le champ d'un contrôle et d'une information « *a priori* » cantonnés à ces dernières.

Toutes ces questions sont jusqu'à présent restées sans réponse pour une raison très simple : l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 n'a jamais été examinée par le Conseil Constitutionnel.

Toutefois les travaux en cours pour la moderniser appellent ces clarifications puisqu'aussi bien, s'ils devaient déboucher sur une nouvelle loi, celle-ci ferait l'objet d'un tel examen.

L'article ici examiné constitue l'occasion de recueillir quelques unes des clarifications nécessaires.

2. La conformité du dispositif avec l'ordonnance organique du 2 janvier 1959

Il s'agit ici de la question de savoir si le contrôle parlementaire qu'il organise porte bien sur la gestion des finances publiques.

La réponse à cette question est incertaine puisqu'aussi bien la notion de finances publiques est moins juridique qu'académique, étant d'ailleurs à ce titre l'objet de controverses.

Deux approches peuvent cependant être explorées pour cerner ce que peut recouvrir le contrôle de la gestion des finances publiques.

La première, personnaliste, consiste à l'assimiler au contrôle des seules entités à forte composante publique. Cette démarche est celle qui inspire les articles *L.133-1* et *L.133-2* du code des juridictions financières. Elle pose évidemment la question du seuil au-delà duquel un organisme mérite d'être considéré comme une composante en charge de la gestion de finances publiques.

La seconde approche, plus fonctionnaliste, consiste à voir dans la gestion de tout denier public quel qu'en soit le gestionnaire un fait concernant à soi seul la gestion des finances publiques. Telle est la démarche qui inspire les articles *L.133-3* et *L.133-4*. Dans cette optique, le contrôle de la gestion des finances publiques n'a « *a priori* » aucune autre limite que celle, délicate à tracer, de la mise à disposition, actuelle ou potentielle, de deniers publics, notion qui est elle-même, dans certains cas, sujette à interprétation.

En toute hypothèse, ce n'est qu'à condition d'admettre la validité conjointe de ces deux approches qu'il est permis de conclure à la conformité de l'article ici examiné avec l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

B. DE QUELQUES PROBLÈMES FONDAMENTAUX

L'on pourrait d'abord évoquer l'énormité du champ du contrôle ouvert au Parlement par le présent article en s'interrogeant sur la capacité réelle du Parlement à le labourer. L'on relèverait alors que le code des juridictions financières reconnaît, lui, cette difficulté puisqu'il ménage une nuance entre les organismes visés par l'article *L. 133-1* dont la Cour des Comptes a le devoir de vérifier les comptes et les autres, à l'égard desquels ce devoir se mue en une simple faculté. L'on pourrait alors regretter que les travaux de l'Assemblée nationale n'aient pas abouti à une modulation analogue.

Mais un problème plus sérieux doit être particulièrement souligné.

L'on ne saurait résoudre le problème du champ du contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques par des organes extérieurs à l'Etat en se contentant, sans plus, de se référer à celui de la Cour des Comptes.

C'est se dispenser d'une vraie réflexion sur le sens du contrôle parlementaire.

Votre commission qui, sous l'égide de son président, a entrepris, comme la commission des finances de l'Assemblée nationale, une réflexion sur la modernisation de l'ordonnance organique sur les lois de finances ne saurait approuver, pour des raisons de fond cette démarche purement mimétique qui fait l'impasse sur une réflexion réelle sur le contrôle parlementaire des finances publiques et aboutit à des paradoxes étonnants.

En effet, le décalque entrepris par le présent article, par son objet trop partiel et par sa nature même, ne permet nullement de répondre à la question de savoir comment doit être organisé le contrôle du Parlement sur les organismes qui, extérieurs à l'Etat, n'en recèlent pas moins pour lui des enjeux financiers majeurs. Les inconvénients inhérents à toute démarche fragmentaire et mimétique vont jusqu'à altérer le résultat souhaité, à savoir la définition d'un champ pertinent du contrôle parlementaire.

Celui qui est ici dessiné pêche ainsi d'abord par ses insuffisances en n'incluant pas l'ensemble des organismes tiers bénéficiant, ou susceptibles de bénéficier, d'engagements financiers publics significatifs. Ainsi, de certaines associations ou de certains établissements publics.

On le regrettera d'autant plus que, dans le même temps, la méthode choisie pêche par excès, en y incluant, du fait de sa référence à l'article *L. 133-3* du code des juridictions financières, tout groupement dès lors qu'une collectivité territoriale lui apporte un concours d'un montant supérieur à 10.000 francs.

Hormis les problèmes de principe que pose une telle disposition, parmi lesquelles figurent non seulement la question de savoir si une loi de finances peut, à bon droit, organiser le contrôle de tels organismes mais aussi celle de savoir quelle est la légitimité d'un contrôle du Parlement sur ces organismes, l'on sent bien que la méthode ici employée est loin de procéder d'une réflexion mûre.



Votre commission des finances partage l'analyse selon laquelle une rénovation du contrôle parlementaire sur les finances publiques s'impose et nécessite une modernisation des textes qui l'organisent. Il s'agit d'un élément important de sa réflexion sur la réforme de l'ordonnance organique sur les lois de finances.

Votre commission des finances considère que, sur ce point, la réflexion et les propositions de réforme doivent s'inscrire dans un cadre global permettant d'évoquer toutes les difficultés de quelque nature que ce soit, que soulève la définition juridique du pouvoir de contrôle du Parlement sur les finances publiques.

Elle est donc réservée face à une méthode trop fragmentaire et lui préfère une approche globale, seule susceptible de se prémunir contre des résultats pratiques lacunaires.

Partant, trois solutions lui sont offertes :

- tenter d'améliorer profondément l'article, ce qui supposerait de lui substituer un dispositif complètement abouti d'organisation des pouvoirs et des moyens du contrôle du Parlement sur l'élaboration et l'exécution des lois de finances et sur les conditions de l'équilibre économique et financier qui leur est associé : ce serait prématuré et irréalisable dans les délais dans lesquels se trouve enserré l'examen du présent collectif budgétaire ;

- corriger à la marge le présent article dans ses excès les plus manifestes : ce serait trop peu et probablement inutile puisque les faiblesses du dispositif l'appellent vraisemblablement à n'être que provisoire compte tenu des réflexions en cours ;

- adopter cet article sans modification, ce qui est certes décevant mais recèle toutefois un grand mérite. L'adoption du présent dispositif permettra peut être d'obtenir des autorités compétentes les clarifications qu'appellent les difficultés juridiques qu'il comporte, ce qui faciliterait beaucoup la tâche que pourrait devoir assumer prochainement le législateur organique.

Votre commission estime donc qu'il convient d'adopter cet article dont le dispositif devra pourtant être révisé dans le cadre des travaux en cours sur la rénovation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

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

*ARTICLE 15 B (nouveau)***Précisions apportées aux pouvoirs de contrôle des membres du Parlement chargés d'un rapport sur le budget d'un ministère**

Commentaire : le présent article vise à préciser que l'objet du suivi et du contrôle des membres du Parlement chargés d'un rapport sur un budget ministériel concerne aussi les recettes publiques affectées.

I. UN OBJECTIF A RESITUER DANS SON CONTEXTE ÉVÉNEMENTIEL

Le présent article vise à compléter l'énumération des pouvoirs de suivi et de contrôle des membres du Parlement chargés de présenter le rapport sur le budget d'un département ministériel en indiquant explicitement que ce suivi et ce contrôle portent également sur les recettes publiques affectées.

Cette initiative s'explique davantage par des motifs de fait que par des motifs de droit.

A. RAPPEL DES FAITS

L'exécution de la loi de finances pour 1999, et en particulier l'évolution effective des recettes ayant, à bon droit, suscité l'intérêt des parlementaires, leur intention de contrôler ce dernier aspect du budget de l'État a pu paraître entravée par les réactions qui furent celles du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

En effet, comme le montrent ces extraits d'une lettre adressée au rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹, l'interprétation juridique du ministre tendait à dénier aux parlementaires toute prérogative de contrôle sur les recettes.

« *Monsieur le Rapporteur général,*

¹ Lettre figurant en annexe du rapport n° 2244, XI^{ème} législature.

*Vous avez souhaité bénéficier de **compléments d'information** sur les opérations budgétaires réalisées durant la fin de la gestion 1999.*

*L'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958 dispose que les **rapporteurs peuvent contrôler l'emploi des crédits inscrits au budget de départements ministériels.***

S'agissant du contrôle de l'exécution budgétaire, il revient à la Cour des Comptes, en application de l'article 47 de la Constitution, d'assister le Gouvernement et le Parlement dans ce domaine....

*Plus généralement, comme nous l'avons indiqué lors de notre audition du 9 février dernier par la Commission des finances, **nous sommes disposés à vous apporter tout élément d'information complémentaire utile à l'accomplissement de votre mission** ».*

En bref, la teneur de cette correspondance laissait à penser que l'information prodiguée sur les recettes ne relevait pas de l'exercice normal du contrôle des parlementaires, contrôle limité à l'emploi des crédits, mais d'une sorte de « fait du prince ».

C'est cette considération qui, parmi d'autres, inclina la commission des finances du Sénat à demander les pouvoirs des commissions d'enquête pour contrôler les conditions d'élaboration et d'exécution des lois de finances.

B. UNE RETICENCE MAL FONDEE EN DROIT ET QUI EN DIT LONG SUR L'ACCEPTATION PAR L'EXECUTIF DES EXIGENCES DEMOCRATIQUES DE TRANSPARENCE

La tradition républicaine directement issue de l'article XIV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789¹ ne laisse aucun doute sur la capacité des représentants du peuple à contrôler les contributions publiques.

De plus, les lois de finances déterminant les ressources et les charges de l'Etat « *compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* », il est bien naturel que le suivi et le contrôle des charges s'accompagne de la faculté de suivre et de contrôler les conditions de cet équilibre économique et financier à l'égard duquel, les recettes jouent un rôle fondamental.

Enfin, l'article 164-IV, dernier alinéa, précise que tous les renseignements d'ordre financier de nature à faciliter le contrôle de l'emploi des crédits sont fournis aux parlementaires ce qui, à l'évidence, inclut les sources de financement de ces crédits, c'est-à-dire les recettes.

Le contrôle parlementaire sur les recettes de l'Etat paraît donc d'ores et déjà très solidement établi en droit.

¹ On se reportera utilement sur ce point au commentaire de l'article 15 D du présent projet de loi.

Les réticences récemment manifestées par le gouvernement et les chicanes juridiques employées n'en apparaissent que plus choquantes.

Le niveau atteint par les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires en France justifie pleinement le contrôle parlementaire et engage celui-ci à vérifier l'adéquation entre les coûts des politiques publiques et leurs résultats.

En outre, l'opacité des recettes de l'Etat, favorisée par des pratiques obscures et par des textes incomplets, apporte une justification supplémentaire à un contrôle parlementaire sans lequel, par exemple, le ministère des finances continuerait sans doute aujourd'hui à dissimuler près d'un quart de ses moyens.

II. UN DISPOSITIF QUI POSE PLUSIEURS PROBLÈMES

L'objectif du présent article paraît être de lever toute ambiguïté sur les pouvoirs de contrôle des rapporteurs budgétaires.

En effet, la notion de « recettes publiques » mentionnée dans l'article est étrangère au droit financier public. Quant à la notion de « recettes publiques affectées », elle paraît floue et restrictive compte tenu de l'intention du législateur.

A. LA NOTION DE RECETTES PUBLIQUES EST ETRANGÈRE AU DROIT FINANCIER PUBLIC

Même si ce constat est décevant et appelle à ce titre un effort de construction juridique que votre commission fournit dans le cadre de ses réflexions sur la modernisation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les « recettes publiques » sont ignorées par les sources les plus éminentes du droit financier public, la Constitution et ladite ordonnance.

Les recettes visées par ces textes sont les ressources de l'Etat et non les recettes publiques.

La disposition ici examinée se réfère donc à une notion peu définie et de ce fait, peu précise.

B. LA NOTION DE RECETTES PUBLIQUES AFFECTEES EST FLOUE ET TROP LIMITATIVE

1. Un concept flou

Dans l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la question de l'affectation des recettes est traitée sous deux angles radicalement différents. L'ordonnance commence en effet

par procéder à l'affectation comptable de toutes les ressources puisqu'elle indique que celles-ci sont affectées au budget. Elle pose ensuite un principe de non-affectation des ressources à des dépenses particulières, principe auquel elle apporte plusieurs dérogations (fonds de concours, rétablissement de crédits, comptes spéciaux du Trésor et budgets annexes¹).

C'est probablement à ces différents mécanismes budgétaires que se réfère la formule ici employée de recettes publiques affectées.

Mais ce n'est pas certain, puisqu'aussi bien, non seulement toutes les ressources de l'Etat sont affectées au terme de l'ordonnance organique mais encore le texte de l'article se référant à tout autre chose que les seules ressources de l'Etat, il est peut-être possible d'étendre la notion de recettes publiques affectées à tous les prélèvements obligatoires dès lors qu'ils seraient affectés à des organismes en charge de missions de service public.

On ne sait en réalité et tout cela mérite clarification.

2. Un concept trop restrictif ?

A supposer que les recettes visées par l'article soient celles évoquées précédemment, il peut apparaître que sa rédaction soit inutilement restrictive, compte tenu de la légitimité d'un suivi et d'un contrôle de l'ensemble des moyens des politiques publiques dont l'appréciation est confiée aux parlementaires. Il semble cependant en réalité que l'intention des auteurs de l'amendement ait été de circonscrire le contrôle des rapporteurs spéciaux aux recettes affectées à un organisme ou au budget qu'ils ont pour mission de contrôler.



L'imperfection du texte confirme à nouveau la nécessité d'une réflexion en profondeur sur les concepts, et leur traduction juridique, relatifs à nos « finances publiques ». Votre commission, dans l'attente de clarifications, vous recommande d'adopter le présent article.

Votre commission vous demande donc d'adopter cet article même si son dispositif devra être profondément révisé à l'occasion de la rénovation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

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

¹ Et, peut-être, les taxes parafiscales.

*ARTICLE 15 C (nouveau)***Précisions apportées aux compétences des rapporteurs généraux des commissions en charge des affaires budgétaires**

Commentaire : le présent article vise à préciser les compétences des rapporteurs généraux des commissions en charge des affaires budgétaires en matière de contrôle et de suivi des crédits budgétaires, des recettes publiques et des entreprises du secteur public.

L'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 a posé les bases du contrôle parlementaire sur l'exécution des lois de finances. A l'expérience, ce texte est apparu incomplet et, en un nombre assez important, diverses dispositions législatives sont intervenues pour le compléter, sans, pour nombre d'entre elles, venir le modifier sur le fond. Tel n'est pas le cas du présent article qui vient compléter le texte du sixième alinéa du IV de l'article 164 de l'ordonnance précitée.

Il s'agit, d'une part, de compléter la liste des parlementaires chargés du « contrôle budgétaire » en y incluant le rapporteur général des commissions des finances et, d'autre part, de définir le champ du contrôle exercé par celui-ci.

I. L'ARTICLE ENTEND CORRIGER UNE ANOMALIE MAIS EN LAISSE SUBSISTER UNE AUTRE

Il appartient naturellement aux commissions des finances du Parlement et à leurs membres d'exercer des attributions pleines et entières en matière de contrôle du bien-fondé des contributions publiques. Cela ne devrait faire l'objet d'aucune discussion. Cependant¹, le gouvernement ayant cru bon d'en décider autrement, c'est cette circonstance qui a décidé la majorité qui le soutient à l'Assemblée nationale, à prendre l'initiative d'où résulte le présent article.

A. L'ARTICLE ENTEND CORRIGER UNE ANOMALIE

Le dernier alinéa de l'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958 énonce que les pouvoirs de contrôle parlementaire sur l'exécution d'un budget ministériel sont dévolus aux membres du Parlement ayant la charge de présenter le rapport sur le budget de ce ministère.

¹ On se reportera utilement au commentaire de l'article 15 B du présent projet de loi.

Texte de l'article 164-IV

6^{ème} alinéa de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958

Les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel, suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département. Tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs, ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit ¹.

Un doute s'est insinué sur la question de savoir si les rapporteurs généraux des commissions des finances entraient dans la catégorie des parlementaires visée par cet alinéa.

La référence aux membres du Parlement chargés du rapport sur le budget d'un département ministériel a pu être interprétée comme tendant à couvrir les rapporteurs spéciaux de la commission des finances et les rapporteurs pour avis des autres commissions à l'exclusion du rapporteur général de celle-là.

Rien ne permet pourtant de légitimer ce doute. En effet, qu'il s'agisse des rapporteurs spéciaux de la commission des finances ou de son rapporteur général, leurs attributions comme rapporteurs d'un budget ministériel ne sont pas fixées autrement que par le bureau de chaque commission. Nul texte de rang supérieur n'interfère ici. Or, la compétence du rapporteur général est précisément générale et le conduit en particulier à signer les rapports budgétaires de chaque rapporteur spécial.

L'on devrait considérer que les rapporteurs généraux des commissions des finances sont par nature chargés de présenter tout rapport sur le budget d'un département ministériel et qu'à ce titre ils sont dotés des pouvoirs des rapporteurs spéciaux ou des rapporteurs pour avis des autres commissions.

Cela n'empêche en rien toutefois de l'énoncer explicitement.

B. ...MAIS EN LAISSE SUBSISTER UNE AUTRE :

La mention explicite du rapporteur général et de ses pouvoirs de contrôle pouvant être considérée comme procédant d'une louable intention de précision, il reste que l'article ici examiné comporte une omission regrettable : **il ne fait en effet pas mention des présidents des commissions des finances. Rien ne justifie cet oubli qu'un amendement de votre commission entend réparer.**

¹ La dernière phrase de cet alinéa résulte de l'article 74 de la loi de finances pour 1962 (n° 61-1396 du 21 décembre 1961).

II. LE CHAMP DU CONTRÔLE OUVERT AUX RAPPORTEURS GÉNÉRAUX DES COMMISSIONS DES FINANCES

L'article repose sur la volonté de consacrer la généralité des pouvoirs de contrôle des rapporteurs généraux des commissions des finances. Il n'est pas sûr qu'il y parvienne.

A. L'ARTICLE ENTEND CONFÉRER AUX RAPPORTEURS GÉNÉRAUX DES POUVOIRS DE CONTRÔLE EUX-MÊMES GÉNÉRAUX...

Au terme de l'article le champ des pouvoirs de contrôle des rapporteurs généraux comporterait :

- les crédits de l'ensemble des départements ministériels,
- l'évolution des recettes de l'Etat et de l'ensemble des recettes publiques affectées,
- la gestion des organismes appartenant au secteur public dont la liste ressortirait très étendue de l'adoption de l'article 15 A du présent projet de loi.

L'intention de conférer aux rapporteurs généraux des commissions des finances des pouvoirs eux-mêmes généraux ne saurait être critiquée.

B. ... MAIS IL N'EST PAS SÛR QU'IL Y PARVIENNE

Il convient d'abord de rappeler les incertitudes juridiques qui portent sur la notion de « recettes publiques affectées » dont le contour devrait être précisé.

Il faut aussi souligner les inconvénients de la méthode énumérative qui est suivie dans l'article. Si elle a le mérite de la précision, elle est aussi de nature à comporter des omissions finalement préjudiciables à la satisfaction de l'intention qui inspire le dispositif.

A titre d'illustration, le pouvoir de suivi et de contrôle des recettes de l'Etat ici défini ne portant que sur leur évolution, pourrait empêcher les rapporteurs généraux des commissions des finances de contrôler ou de suivre leurs effets économiques et sociaux.

*

* *

Comme les articles précédents, le présent dispositif comprend des lacunes et des insuffisances qui rendent nécessaire une réflexion en profondeur et globale sur les finances publiques.

Pour les mêmes motifs et sous les mêmes réserves que ceux déjà exposés, votre commission vous propose de l'accepter sous réserve de l'adoption d'un amendement tendant à conférer aux présidents des commissions des finances du Parlement les mêmes pouvoirs que ceux confiés par cet article aux rapporteurs généraux.

Votre commission estime nécessaire d'adopter cet article même si son dispositif devra être profondément révisé à l'occasion de la rénovation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, sous réserve de l'adoption d'un amendement tendant à conférer aux présidents des commissions des finances du Parlement les pouvoirs confiés par cet article aux rapporteurs généraux.

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

*ARTICLE 15 D (nouveau)***Renforcement des pouvoirs d'investigation des membres du Parlement investis d'une mission de contrôle financier**

Commentaire : le présent article vise à favoriser l'exercice du contrôle parlementaire sur les finances publiques, d'une part, en déliant certaines catégories de personnes du secret professionnel et, d'autre part, en instaurant une peine d'amende en cas d'entrave aux pouvoirs d'investigation prévus par l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958.

Cet article est issu d'un amendement présenté par le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale chargé des comptes spéciaux du Trésor, par le rapporteur général, le président de cette commission et par son prédécesseur.

I. LE DISPOSITIF DE L'ARTICLE

L'article comprend deux dispositions destinées à lever deux obstacles à l'exercice du contrôle parlementaire sur les finances publiques :

- la première lève le secret professionnel imposé à certaines catégories de personnes dans le cadre des opérations de contrôle parlementaire ;

- la seconde institue une peine d'amende en cas d'entrave aux pouvoirs d'investigation prévus par l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958.

A. LA LEVÉE DU SECRET PROFESSIONNEL IMPOSÉ À CERTAINES CATÉGORIES DE PERSONNES À L'ÉGARD DES MEMBRES DU PARLEMENT CHARGÉS D'UN CONTRÔLE FINANCIER

Le premier alinéa du texte proposé par le présent article lève le secret professionnel imposé à certaines catégories de personnes qu'il énumère, à l'égard des membres du Parlement chargés d'un contrôle financier, membres qu'il mentionne explicitement, sous une réserve figurant dans la dernière phrase de l'alinéa.

1. Quelles sont les catégories de personnes que l'article délie du secret professionnel imposé à elles ?

L'article vise **exclusivement** :

- les agents des services financiers ;
- les commissaires aux comptes ;
- et les représentants des autorités publiques de contrôle et de régulation.

2. A l'égard de qui ces personnes se trouvent-elles déliées du secret professionnel par le présent article ?

L'article mentionne, **exclusivement encore**, trois catégories de parlementaires :

- les membres du Parlement chargés de suivre et contrôler, au nom de la commission compétente, les « *organismes du secteur public* » dont, on l'a vu, le champ serait très étendu si l'article 15 A du projet de loi ici examiné devait être adopté ;

- les membres du Parlement chargés de suivre et contrôler, au nom de la commission compétente, les « *organismes gérant un système légalement obligatoire de sécurité sociale* » ;

- enfin, les membres du Parlement chargés de suivre et contrôler, au nom de la commission compétente, les recettes de l'Etat ou le budget d'un département ministériel, membres dont le nombre se trouverait accru du rapporteur général et, le cas échéant, du président de chaque commission des finances du fait de l'adoption modifiée de l'article 15 C du présent projet de loi que votre commission a préconisée.

3. Une réserve est introduite

La levée du secret professionnel telle qu'elle est organisée par le présent article n'est pas absolue pour les membres du Parlement chargés de suivre et contrôler le budget d'un ministère, et les recettes affectées -extension due à l'article 15 B du présent projet de loi- autres que le rapporteur général de la commission des finances.

En effet, dans l'hypothèse où l'une des personnes mentionnées par l'article viendrait à le leur opposer, la levée de leur secret professionnel est alors subordonnée à l'accord du président et du rapporteur général de la commission des finances.

B. L'INSTAURATION D'UNE PEINE D'AMENDE EN CAS D'ENTRAVE AUX POUVOIRS D'INVESTIGATION PRÉVUS PAR L'ARTICLE 164-IV DE L'ORDONNANCE N° 58-1374 DU 30 DÉCEMBRE 1958

Le mécanisme pénal ici institué vient punir d'une amende de 100.000 francs le fait de « *faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs d'investigation mentionnés aux alinéas précédents* », c'est-à-dire à ceux qui sont prévus par l'article 164-IV de l'ordonnance tel qu'il est modifié par le présent projet de loi.

Le montant de l'amende faisant entrer le dispositif dans le champ des infractions et peines correctionnelles, la saisine du parquet de la juridiction compétente est confiée concouramment au président de l'assemblée concernée ou au président de la commission compétente de ladite assemblée.

II. OBSERVATIONS

L'intention dont procède le présent article est louable. Cependant, par plusieurs de leurs aspects, les dispositifs mis en œuvre sont, en pratique, peu satisfaisants.

A. UNE INTENTION LOUABLE

Le contrôle du Parlement sur les finances publiques est une prérogative depuis que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen l'a consacré dans l'article XIV qui dispose : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

Le niveau atteint par les finances publiques dans les processus de répartition de la richesse produite en France renforce cette exigence.

Pourtant, il arrive que le contrôle du Parlement soit entravé par des pratiques dictées soit par le mauvais-vouloir des personnes contrôlées, soit par l'invocation de textes juridiques, dont ceux relatifs au secret professionnel, que cette invocation soit fondée ou non.

Il est donc entièrement légitime de doter les parlementaires des moyens les plus vastes d'exercer leur mission de contrôle.

Et, il est bien vrai que la situation actuelle au terme de laquelle le non-respect des prérogatives des rapporteurs parlementaires n'est assorti d'aucune sanction est d'autant moins satisfaisante que, et pour les commissions d'enquête parlementaire et pour la Cour des comptes, de telles sanctions sont prévues.

B. EN PRATIQUE, UN DISPOSITIF PEU SATISFAISANT

Partant de bonnes intentions, le dispositif finalement adopté par l'Assemblée nationale pose une série de problèmes dont beaucoup viennent du caractère prématuré de la démarche qui l'inspire, qui a pour défaut majeur, mais non rédhibitoire, d'anticiper sur l'aboutissement de la réflexion en cours sur la rénovation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

1. Plusieurs difficultés juridiques doivent être signalées

Le premier alinéa du texte proposé par le présent article qui prévoit la levée du secret professionnel pose plusieurs problèmes juridiques.

a) Ce dispositif peut-il à bon droit prendre place dans une loi de finances ?

Il s'agit d'abord de la partie du dispositif qui concerne les membres du Parlement chargés de suivre et contrôler les « *organismes gérant un système obligatoire de sécurité sociale* ». Il ne fait guère de doute que la gestion de ces organismes concerne directement la « *gestion des finances publiques* » dont l'organisation du contrôle est, au terme de l'article premier alinéa 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, contenue dans les lois de finances. Cependant, il n'est pas davantage contestable que cette matière ne relève pas d'une conception stricte des conditions dans lesquelles, et des réserves sous lesquelles, sont déterminées les ressources et les charges de l'Etat.

Il s'agit ensuite de la partie du dispositif qui vise les représentants des « *autorités publiques de contrôle et de régulation* ». Il conviendrait de vérifier sur ce point que cette formule n'apporte pas de modifications à d'autres statuts consacrés par d'autres textes de valeur juridique différente.

b) L'énumération des personnes déliées du secret professionnel du fait de l'article pose des problèmes d'identification

Trois catégories de personnes sont déliées du secret professionnel par l'article et seule une d'entre elle est aisément identifiable : les commissaires aux comptes.

Pour les « *agents des services financiers* », leur identification est moins assurée même si l'on peut penser que cette formule concerne les agents du ministère de l'économie et des finances astreints au secret fiscal.

Enfin, la catégorie des « *représentants des autorités publiques de contrôle et de régulation* » n'apparaît pas juridiquement définie.

c) Le dispositif de levée du secret professionnel éventuellement opposé à certains parlementaires aboutit à une curiosité juridique

Dans l'hypothèse où un parlementaire se verrait opposer le secret professionnel par l'une des personnes concernées par l'article, le texte adopté par l'Assemblée nationale subordonne la levée du secret professionnel à un accord du président et du rapporteur général de la commission des finances.

Ce mécanisme revient à permettre que la levée du secret professionnel -qui est souvent organisé par la loi- puisse résulter d'une simple décision conjointe d'autorités parlementaires.

d) Une malfaçon juridique

Les personnes visées par l'actuel dernier alinéa de l'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958 ne sont probablement pas les seuls rapporteurs spéciaux des commissions des finances du Parlement. L'expression utilisée pourrait tout aussi bien recouvrir les rapporteurs pour avis des autres commissions parlementaires. Dans ces conditions, il apparaît peu explicable de faire dépendre la levée du secret professionnel éventuellement opposé à ces rapporteurs de l'accord du président et du rapporteur général de la commission « *en charge des affaires budgétaires* ».

e) Une interrogation relative à la notion du « pouvoir d'investigation »

Le second alinéa du texte proposé par le présent article sanctionne les faits d'entrave aux « *pouvoirs d'investigation* » mentionnés aux alinéas précédents de l'article 164-IV. La question se pose alors de savoir si les alinéas ainsi cités doivent être considérés comme définissant les pouvoirs d'investigation auxquels l'entrave qui leur serait faite justifierait la peine prévue ou si, au sein de ces alinéas, seuls certains d'entre eux doivent être considérés comme relatifs auxdits pouvoirs.

2. De nombreuses questions d'opportunité se posent

Outre les difficultés juridiques déjà mentionnées, plusieurs questions de fond doivent en effet être évoquées :

a) Le contrôle parlementaire sur les finances publiques mérite de figurer dans une loi organique, ce qui suppose de réviser l'ordonnance de 1959 sur la base d'une approche globale.

b) En procédant par énumération pour déterminer les personnes déliées du secret professionnel, il n'est pas sûr que le texte couvre l'ensemble des personnes ou des documents dont l'audition ou la transmission peuvent se révéler nécessaires au contrôle parlementaire.

Une approche plus globale, respectueuse de certains principes et prévoyant certaines réserves, serait préférable.

c) Les restrictions apportées à la levée de l'opposabilité du secret professionnel aux parlementaires visés par le sixième alinéa du IV de l'article 164 de l'ordonnance de 1958 ne vont pas de soi.

d) Enfin, une réflexion complémentaire sur les sanctions des comportements d'entrave apparaît, à tous égards, judicieuse.

Tout comme pour les articles précédents, votre commission vous propose d'adopter cet article qui devra être entièrement revu à l'occasion des travaux sur la rénovation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

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

*ARTICLE 15***Aménagements du régime de report d'imposition des plus-values de cession de titres dont le produit est réinvesti dans les fonds propres d'une jeune entreprise**

Commentaire : le présent article propose d'assouplir le régime existant de report d'imposition des plus-values réinvesties dans le capital de jeunes entreprises en abaissant le seuil minimal de participation dans le capital de la société dont les titres sont cédés de 10 à 5 %, en abaissant la durée minimale pendant laquelle le cédant aura été dirigeant ou salarié de cette société de 5 à 3 ans, et en prorogeant les effets du report d'imposition en cas de réinvestissements successifs dans les fonds propres de jeunes entreprises.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL

L'article 150-0 C du code général des impôts¹ permet à certains salariés, associés ou dirigeants de sociétés de **reporter l'imposition des plus-values** de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux, lorsque le produit de la vente est réinvesti dans la souscription au capital initial ou dans une augmentation de capital en numéraire d'une jeune société non cotée.

C'est l'article 79 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) qui a institué ce mécanisme de report d'imposition de plus values de cession ou de droits sociaux, **normalement imposables au taux proportionnel de 16 %**.

Il devait initialement bénéficier seulement à des sociétés créées depuis moins de sept ans mais l'article 5 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) a porté ce délai à quinze ans. Ce dispositif était initialement d'application temporaire mais il a été pérennisé par l'article 18 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999).

A. UN OBJECTIF LOUABLE

L'objectif de cette mesure est **d'inciter des personnes expérimentées** (salariés, dirigeants d'entreprises) à **investir le produit de leur réussite dans l'apport de fonds propres à des entreprises nouvelles**.

En remployant ainsi les plus values retirées de la cession de droits sociaux de leur entreprise dans la souscription au capital initial ou la participation à une augmentation du capital d'une jeune société, ces personnes, qualifiées d'« investisseurs providentiels » ou « *business angels* », sont susceptibles de prodiguer en même temps de précieux conseils à leurs émules. L'apport de financements recherchés pourra donc se doubler d'un transfert de compétences.

¹ Ancien article 92 B decies du même code.

Ce dispositif s'adresse à des personnes expérimentées, souvent en période de cessation d'activité. Il vise à accompagner un véritable changement de métier : d'entrepreneur la personne devient investisseur.

B. UN DISPOSITIF TRÈS CONTRAIGNANT

1. Les apports concernés

Les apports doivent consister en une souscription au capital des sociétés éligibles à l'occasion soit de leur constitution, soit d'opérations d'augmentation de capital en numéraire.

Les plus values dont le produit est ainsi réinvesti proviennent de la cession à titre onéreux de valeurs mobilières, d'obligations, de droits sociaux, etc.

2. De très nombreuses conditions d'éligibilité

- concernant le cédant : la personne qui cède ses titres doit avoir été, **pendant cinq ans**, salarié ou mandataire social de la société dont les titres sont cédés. Son foyer fiscal doit en avoir détenu **plus de 10 %** des bénéficiaires sociaux. Mais il lui est interdit, en revanche, de devenir salarié ou mandataire social de la société bénéficiant de l'apport ou même d'y détenir une participation substantielle de plus de 25 % des droits pendant les cinq années suivantes.

Ces conditions relatives au cédant visent à s'assurer de la robustesse de son expérience entrepreneuriale mais à ne permettre à cette personne que d'être un investisseur minoritaire dans plusieurs entreprises par la suite.

- concernant la société bénéficiaire de l'apport :

Elle ne doit pas exercer une activité bancaire, financière, immobilière ou d'assurance. Cette condition visait à l'origine à cibler les entreprises les plus créatrices d'emploi.

En outre, il lui faut être une jeune PME ce qui implique :

. qu'elle ne soit pas cotée à la date de l'apport (ses titres pouvant faire néanmoins l'objet d'une négociation sur le marché libre dit « *over the counter* ») ;

. qu'elle soit détenue pour 75 % au moins, directement ou indirectement, par des personnes physiques ;

. qu'elle ait été immatriculée au registre du commerce depuis moins de quinze ans (moins de sept ans pour les apports réalisés avant le 31 août 1998) ;

. qu'elle ne soit pas issue d'une concentration, d'une restructuration d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes.

En outre, la société bénéficiaire de l'apport doit être passible de l'impôt sur les sociétés en France, de plein droit ou sur option.

- dans le temps : le réinvestissement doit avoir lieu au plus tard avant la fin de l'année qui suit celle de la cession.

La transmission, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, le rachat ou l'annulation des titres remis en contrepartie de l'apport mettent fin au report d'imposition accordé¹.

En résumé, ce dispositif d'aide à la création d'entreprises s'adresse à des personnes, salariés, associés ou dirigeants, s'étant précédemment **engagées de façon significative** (le seuil de 10 % distingue les participations de simples placements de portefeuille) et **durables** (puisque une durée de cinq ans est prise en compte) dans l'activité d'une entreprise **avec une certaine réussite** dont témoignent les plus values de droits sociaux convoitées.

Il s'agit donc bien, comme cela a été souligné plus haut, de faire bénéficier de jeunes entreprises non cotées des capitaux et des conseils d'entrepreneurs expérimentés et efficaces.

Les nombreuses restrictions apportées à ce mécanisme de ré-emploi de plus values peuvent sembler justifiées par le double souci d'en réserver le bénéfice aux jeunes entreprises non cotées et d'éviter certains détournements (par exemple la création, par ce biais, de filiales de groupes ou de sociétés préexistantes ou le développement de relations « incestueuses » entre la société dont les titres sont cédés et la société bénéficiaire, consistant à recaser des dirigeants de la première ou à placer la seconde sous son contrôle).

3. Un dispositif peu incitatif

Le respect de cette kyrielle de conditions (treize au total) ne permet jamais au cédant que de bénéficier **d'un report d'imposition et non d'une exonération**. Et le non respect de l'une des conditions entraîne **l'exigibilité immédiate de l'impôt** sur la plus-value et le **paiement des intérêts de retard**.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, aucune statistique disponible ne permet de mesurer l'utilisation de ce dispositif. Toutefois, il semblerait qu'il soit actuellement **très peu utilisé** et surtout **très critiqué**, notamment pour le caractère contraignant des conditions d'éligibilité.

II. LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Le Premier ministre a annoncé, lors des « Etats Généraux de la création d'entreprise » qui se sont tenus le mardi 11 avril 2000, quelques mesures destinées à favoriser les jeunes

¹ Toutefois, en cas d'échange des titres reçus en contrepartie de l'apport, l'imposition de la plus-value peut à nouveau être reportée de plein droit à la demande du contribuable.

entreprises. Le dispositif proposé par le gouvernement dans le présent article a été annoncé à cette occasion.

① Tout d'abord, il est proposé d'assouplir la condition relative au **pourcentage minimal des droits** détenus directement par les membres du foyer fiscal du cédant dans les bénéfices sociaux de la société dont les titres sont cédés : ce seuil passerait **de 10 à 5 %** ;

② Ensuite, il est proposé d'assouplir la condition relative au **nombre d'années précédant la cession au cours desquelles le cédant doit avoir été salarié ou dirigeant de la société** dont les titres sont cédés : ce nombre d'années passerait **de 5 à 3 ans**.

Ces deux modifications tendent à assouplir les deux conditions qui pèsent sur la personne qui cède ses titres : elles auront pour effet de permettre à un plus grand nombre de personnes de bénéficier du report d'imposition.

③ Enfin, le gouvernement propose de **proroger les effets d'un précédent report en cas de réinvestissements successifs dans les fonds propres d'une jeune entreprise** .

Le présent article propose en effet que lorsque les titres reçus en contrepartie de l'apport font eux-mêmes l'objet d'une cession dans les conditions du même article 150-0 C du code général des impôts, l'imposition des plus-values en report d'imposition peut, à la demande du contribuable, être reportée à nouveau jusqu'au moment où s'opérera la transmission, le rachat ou l'annulation des nouveaux titres, à condition que l'imposition de cette plus-value soit elle-même reportée. Dans ce cas, les conditions relatives à la réalité de l'expérience entrepreneuriale du cédant ne seront vérifiées qu'à l'entrée du dispositif : celui-ci n'est donc plus astreint au respect de la condition relative au pourcentage minimal de détention du capital de la société dont les titres sont cédés, ni de celle relative au nombre d'années minimum au cours desquelles il a été salarié ou dirigeant de cette même société.

Enfin, le présent prévoit que ces dispositions s'appliquent aux cessions réalisées à **compter du 1^{er} janvier 2000** et aux plus-values bénéficiant à cette date d'un report d'imposition dans les conditions du même article 150-0 C du code général des impôts.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

A. L'ASSOUPPLISSEMENT DE DEUX DES TREIZE CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Le gouvernement propose d'assouplir les deux conditions relatives au cédant. Les modifications envisagées sont assez mineures mais n'en vont pas moins dans le bon sens dans la mesure où elles s'adressent aux « investisseurs providentiels » dont l'importance, dans la création de sociétés nouvelles, ne saurait être trop soulignée.

Il s'agit donc de mesures de portée limitée mais **bien orientées**.

B. LA PROROGATION DU REPORT D'IMPOSITION

Cette possibilité offerte aux « investisseurs providentiels » va bien évidemment dans le bon sens en leur permettant de bénéficier plus longtemps du report.

Le dispositif global n'en reste pas moins extrêmement complexe, contraignant, et assez peu incitatif. Il ne procure qu'un simple avantage de trésorerie à la personne qui investit ainsi le fruit de son travail dans des investissements relativement risqués.

Un mécanisme d'exonération de l'impôt sur de telles plus-values serait vraisemblablement beaucoup plus efficace pour susciter les vocations. Les dispositifs similaires britannique et américain qui avaient servi de modèle au dispositif français prévoient de telles exonérations.

C. D'AUTRES « PETITES AVANCÉES » OUBLIÉES

Votre commission s'étonne que le gouvernement n'ait pas jugé utile, contrairement à ce qu'il a proposé en matière de bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise (BSPCE) dans le projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques, de lever l'interdiction qui pèse sur certaines activités qui ne sont pas moins créatrices de croissance et d'emploi que les autres.

Le ministre l'a lui-même reconnu à l'occasion du débat en première lecture du projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques à l'Assemblée nationale : « *Nous pensons que cette restriction ne se justifie plus sur le plan économique. (...) On observe que, y compris dans ce secteur (financier) se créent des entreprises nouvelles qui peuvent avoir un impact positif, en particulier sur le plan économique et sur le plan de l'emploi* »¹.

Votre commission vous propose donc de permettre aux « investisseurs providentiels » d'investir dans des sociétés exerçant une activité bancaire, financière, immobilière ou d'assurance dans les mêmes conditions que dans toute autre société.

Le gouvernement retouche ce dispositif tous les ans en loi de finances depuis quatre ans : il est aisé de la sorte de se donner, à peu de frais, l'impression de mettre en place des dispositifs favorables aux jeunes entreprises, quand en réalité on ne fait que modifier d'une année sur l'autre les critères d'application d'un dispositif extrêmement verrouillé.

Le gouvernement a ainsi choisi une politique des « tout petits pas » que votre commission ne récuse pas, tout en la considérant comme **factice et peu efficace**.

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

¹ *Journal Officiel des débats, Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 27 avril 2000, p. 3521.*

*ARTICLE 16 (nouveau)***Règles de perception de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères**

Commentaire : le présent article a pour objet de retarder d'une année l'entrée en vigueur de la réforme des règles de perception de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères mise en place par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

I. LES PRINCIPES DE LA RÉFORME DE 1999

Les articles 84 et 85 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ont procédé à une rationalisation des règles de perception de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères en fonction d'un principe simple : il n'est pas souhaitable que des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre puissent percevoir une ressource correspondant à une compétence qu'elles n'exercent pas.

L'application de ce principe permettrait d'atteindre deux objectifs :

- simplifier le régime de perception de la taxe et de la redevance, aujourd'hui caractérisé par un « maquis » de spécificités locales ;

- remédier à « l'intercommunalité d'aubaine » qui conduit à percevoir la taxe ou la redevance afin d'augmenter le coefficient d'intégration fiscale, et donc le montant de la DGF, sans exercer les compétences correspondantes.

Pour atteindre ces objectifs, la loi du 12 juillet 1999 fixe une règle claire : pour percevoir la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, il convient d'exercer au moins une partie de la compétence d'élimination des déchets ménagers, c'est-à-dire au moins la collecte des déchets (le traitement pouvant être transféré à une entité au périmètre plus large). Il est également prévu que celui qui perçoit la taxe ou la redevance peut reverser une partie du produit à l'entité plus large qui assure le traitement des déchets.

En revanche, les dispositions du code général des impôts qui permettaient à un EPCI de reverser une partie du produit de la taxe à ses communes membres, qui n'exercent plus la compétence puisqu'elles la lui ont transféré, ont été supprimées.

II. UNE RÉFORME QUI SE HEURTE À DES RÉSISTANCES

Sur le terrain, l'application de la réforme a rencontré des difficultés multiples. Pour des raisons historiques, le périmètre des structures d'élimination des déchets n'épouse pas celui des EPCI et les élus se sont parfois montrés réticents à l'idée de démanteler des structures qui fonctionnent bien. De plus, la détermination du montant d'une redevance à l'échelle du périmètre parfois très vaste d'un syndicat a pu poser des problèmes pratiques. Enfin, les EPCI qui perçoivent la taxe ou la redevance sans exercer la compétence redoutent les conséquences du nouveau système sur leur coefficient d'intégration fiscale¹.

Ces difficultés ont conduit le gouvernement, lors de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif à la prise en compte du recensement général de 1999 dans la répartition des dotations de l'Etat, à déposer un amendement repoussant jusqu'au 31 décembre 2002 l'entrée en vigueur de la réforme, afin de permettre aux acteurs de terrain de s'adapter à la nouvelle donne sans être obligés d'agir dans la précipitation.

Le présent article, adopté à la suite d'une initiative conjointe de nos collègues députés Charles de Courson et Didier Migaud, proroge le délai de mise en conformité avec les nouvelles dispositions, qui est porté au 31 décembre 2002.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A l'occasion de l'examen du projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, votre commission avait soutenu le principe d'une réforme des règles de perception de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Cependant, fidèle à son principe selon lequel l'intercommunalité ne doit pas être construite contre ses acteurs, au premier rang desquels les communes, elle a soutenu le gouvernement lorsqu'il a proposé d'accorder un délai pour l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Le nouveau régime suscite l'incompréhension des acteurs de terrain. Compte tenu des enjeux croissants liés à l'exercice de la compétence d'élimination des déchets des ménages et du volume des investissements réalisés dans ce secteur par les collectivités locales, il convient d'éviter de prendre des décisions qui pourraient remettre en cause la volonté des élus locaux de s'investir dans ce domaine. Aussi, votre rapporteur général ne s'oppose pas au souhait exprimé par l'Assemblée nationale de proroger le délai mis en place au mois de décembre 1999.

¹ Il convient de rappeler que les contributions des communes ou des EPCI à des syndicats de traitement des déchets ne sont pas considérées comme des dépenses de transfert, et donc ne conduisent pas à une diminution du coefficient d'intégration fiscale.

En revanche, la rédaction proposée par le présent article pourrait être améliorée. En effet, les députés ont choisi de modifier le code général des collectivités territoriales et le code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Votre rapporteur considère qu'il aurait été préférable de modifier les dispositions de l'article 16 de la loi du 28 décembre 1999, qui instaure le premier délai de mise en conformité avec les nouvelles règles. Il vous proposera un amendement en ce sens.

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

*ARTICLE 17 (nouveau)***Prise en compte de la redevance d'assainissement dans le coefficient d'intégration fiscale**

Commentaire : le présent article vise à supprimer la prise en compte de la redevance d'assainissement dans le coefficient d'intégration fiscale.

I. LA RÉFORME DU MODE DE CALCUL DU COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est l'outil qui permet de mesurer le degré d'intégration d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Il est obtenu en rapportant les recettes fiscales de l'EPCI à fiscalité propre à l'ensemble des recettes fiscales perçues sur son territoire par lui, ses communes membres et l'ensemble des autres EPCI (syndicats, etc.).

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les recettes fiscales prises en compte pour le calcul du CIF étaient les recettes des « quatre taxes » ainsi que le produit de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

La rédaction de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales issue de l'article 105 de la loi du 12 juillet 1999 a procédé à une révision du mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale :

- le CIF est désormais minoré des dépenses de transferts, qui sont les dépenses de l'EPCI ne correspondant pas à l'exercice d'une compétence transférée par les communes¹. Cette modification visait à limiter les phénomènes d'« intercommunalité d'aubaine » ;

- le CIF est calculé en tenant compte du produit de la redevance d'assainissement.

En retenant cette disposition, la commission mixte paritaire qui a établi le texte de la loi du 12 juillet 1999 a recherché deux objectifs. Elle a tout d'abord souhaité envoyer un signal en direction du renforcement des compétences des structures intercommunales. Constatant que l'assainissement était une compétence obligatoire pour la catégorie d'EPCI la plus intégrée, les communautés urbaines, et une compétence optionnelle pour les nouvelles communautés

¹ Les dépenses de transfert sont : les subventions, les participations, les contingents et reversements. Elles ne prennent pas en compte les participations à des syndicats, les contingents d'incendie et de secours et les subventions versées à des organismes de droit privé.

d'agglomération, elle a considéré que l'exercice de la compétence d'assainissement était le signe d'une intégration réussie qui méritait d'être pris en compte dans le montant des attributions de DGF, par l'intermédiaire du CIF.

Ensuite, la commission mixte paritaire a souhaité, en élargissant le champ des recettes prises en compte dans le calcul du CIF, améliorer la représentativité de cet indicateur, qui reste un instrument imparfait de mesure de l'intégration et pourrait avantageusement être remplacé par un coefficient d'intégration budgétaire.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

En pratique, la prise en compte de la redevance d'assainissement dans le CIF pour le calcul de la DGF en 2000 n'a pas eu les effets escomptés. Elle a au contraire posé trois types de difficultés :

- le recensement des redevances perçues par les EPCI n'a pu être réalisé dans des conditions satisfaisantes en raison de l'insuffisance des moyens techniques et humains des préfectures ;

- la prise en compte de la redevance d'assainissement a provoqué des variations importantes dans les coefficients d'intégration fiscale, au profit des EPCI qui perçoivent la redevance et au détriment de ceux qui ne la perçoivent pas. Or, les EPCI ne sont pas tous en mesure de décider de percevoir la redevance. L'organisation territoriale de l'assainissement est en effet très antérieure au développement de l'intercommunalité à fiscalité propre et les EPCI, ou leurs communes membres, adhèrent parfois à des syndicats qu'il faudrait alors démanteler alors qu'ils fonctionnent bien, ou sont liés à des délégataires par des contrats dont il faudrait négocier la résiliation ;

- les EPCI compétents en matière d'assainissement ne sont pas tous « égaux devant la redevance ». En effet, la compétence d'assainissement peut être exercée soit en régie, soit en affermage, soit en concession. Dans le cas de la régie, l'EPCI perçoit la redevance d'assainissement, qui peut donc être prise en compte dans le CIF. Dans les deux autres cas, c'est le délégataire qui perçoit la redevance. Elle ne peut donc pas être prise en compte dans le CIF. Dans le cas de l'affermage, le délégataire verse à l'EPCI une « surtaxe » qui, constitue en quelque sorte le loyer qu'il acquitte pour l'utilisation du réseau d'assainissement mais qui ne doit pas être considérée comme une redevance d'assainissement perçue par l'EPCI.

Au total, seuls les EPCI exerçant la compétence d'assainissement en régie voient le numérateur de leur CIF augmenter par la prise en compte de la redevance d'assainissement.

Par ailleurs, l'impact de la redevance d'assainissement sur le CIF varie selon que les communes ou les syndicats présents sur son territoire exercent ou non la compétence d'assainissement en régie. Par exemple, la prise en compte de la redevance d'assainissement serait neutre sur le CIF d'un EPCI qui ne perçoit pas la redevance si les communes et les syndicats ne perçoivent pas non plus la redevance. Si, en revanche, les communes ou un syndicat

exercent la compétence en régie, et perçoivent la redevance, le dénominateur du CIF de l'EPCI diminue, et son CIF diminue aussi.

En conséquence, votre rapporteur général vous propose de ne pas s'opposer à la suppression de la prise en compte de la redevance d'assainissement dans le CIF, proposée par le présent article.

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

*ARTICLE 18 (nouveau)***Taxe professionnelle des syndicats d'agglomération nouvelle**

Commentaire : le présent article, ainsi que l'article 19 aménagent le régime de taxe professionnelle des syndicats d'agglomération nouvelle qui gèrent une zone d'activité en commun avec une commune limitrophe.

Le présent article et l'article 19 proposent un dispositif commun qu'il apparaît plus adapté de commenter « de concert ».

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Ils modifient respectivement les articles L.5334-5 du code général des collectivités territoriales et 1609 *nonies* BA du code général des impôts, relatifs au régime de taxe professionnelle applicable en cas de gestion commune d'une zone d'activité par un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) et une commune limitrophe du SAN.

Les articles L.5334-5 du code général des collectivités territoriales et 1609 *nonies* BA du code général des impôts ont exactement la même rédaction. Les présents articles 18 et 19 les modifient pour préciser que, en cas de gestion commune d'une zone d'activité, « *l'agglomération nouvelle se substitue à la commune pour l'application de l'ensemble des dispositions relatives à la taxe professionnelle et perçoit le produit acquitté dans la zone* ».

A l'heure actuelle, le SAN perçoit la taxe professionnelle acquittée dans la zone. La répartition de ce produit et les obligations réciproques des deux parties sont fixées par délibérations concordantes de l'organe délibérant du SAN et du conseil municipal. La modification proposée ne remet pas en cause ce dispositif mais précise que, de manière générale, le SAN est compétent pour l'ensemble des dispositions relatives à la taxe professionnelle.

En outre, **l'article 18**, qui modifie le code général des collectivités territoriales, comble des vides juridiques et tire les conséquences du partage du produit de la taxe professionnelle entre le SAN et la commune limitrophe sur le potentiel fiscal du SAN et de la commune, et sur la détermination de son produit de taxe professionnelle du SAN :

- le 2° de l'article 18 modifie également l'article L. 5334-5 et précise que le potentiel fiscal du SAN et de la commune limitrophe tient compte des reversements de fiscalité du SAN vers la commune. Le potentiel fiscal du SAN est donc réduit tandis que celui de la commune augmente ;

- le 3° modifie l'article L. 5334-7 et dispose que le produit de taxe professionnelle qui sert à calculer le montant des dotations de coopération versées aux communes membres est corrigé des reversements de fiscalité à la commune limitrophe ;

- le 4° modifie l'article L. 5334-9 et précise que le produit de taxe professionnelle du SAN pris en compte pour déterminer le plafond compléments de ressources qu'il verse à ses communes membres tient compte des reversements de fiscalité à la commune limitrophe ;

- le 5° modifie l'article L. 5334-16 et prévoit que le produit de taxe professionnelle du SAN pris en compte pour calculer le potentiel fiscal des communes membres tient compte des reversements de fiscalité à la commune limitrophe.

L'article 19 modifie le code général des impôts. Il précise que :

- les délibérations applicables dans la zone d'activité sont prises par le SAN ;

- les compensations de taxe professionnelle relatives à la zone d'activité (dotation de compensation de la taxe professionnelle, exonérations liées aux zonages d'aménagement du territoire et de politique de la ville, compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle) sont versées au SAN mais que, pour leur calcul, il est tenu compte des taux de la commune limitrophe pour la partie de la zone située sur le territoire de cette commune ;

- en matière d'écrêtement au profit des fonds départementaux de la taxe professionnelle, le régime applicable à la partie de la zone située sur le territoire de la commune est aligné sur celui des SAN, c'est-à-dire l'absence d'écrêtement.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Sur le fond, le dispositif proposé par les articles 18 et 19, issu d'amendements présentés par notre collègue député Daniel Vachez, répond à une nécessité technique et vise à résoudre des difficultés pratiques rencontrées par certains SAN de la région Ile-de-France. Il n'appelle pas d'objection de la part de votre rapporteur général.

Cependant, l'article 19 introduit dans l'article 1609 *nonies* BA la référence à une « convention » qui n'est mentionnée nulle part dans le droit actuel. Votre rapporteur général vous proposera un amendement précisant la nature de cette convention.

Sur la forme, la rédaction proposée suscite des difficultés au regard des principes qui doivent être respectés en matière de codification. La codification d'une même disposition dans deux codes différents, comme c'est le cas actuellement pour les articles 1609 *nonies* BA du code général des impôts et L. 5334-5 du code général des collectivités territoriales, constitue déjà une entorse au principe selon lequel les dispositions législatives ne sont codifiées qu'une seule fois (elles peuvent figurer dans plusieurs codes, mais seulement « pour information », le code « suiveur » indiquant explicitement quel est le code « pilote »).

Les présents articles 18 et 19 vont plus loin en ne modifiant pas de la même façon les articles des deux codes. Si ces articles étaient adoptés en l'état, les rédactions des deux codes commenceraient de diverger, sans que l'on sache quelle est la rédaction de référence. Aussi, il semble préférable de réserver les dispositions figurant actuellement dans les deux codes au seul code général des impôts, puisque ce sont des dispositions fiscales. Votre rapporteur général vous proposera des amendements visant à éviter les divergences de rédaction entre les deux codes et à répartir entre ces codes les dispositions qui relèvent de l'un et de l'autre.

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

ARTICLE 19 (nouveau)

Taxe professionnelle des syndicats d'agglomération nouvelle

Commentaire : le présent article, ainsi que l'article 18, aménagent le régime de taxe professionnelle des syndicats d'agglomération nouvelle qui gèrent une zone d'activité en commun avec une commune limitrophe.

Le présent article et l'article 18 proposent un dispositif commun qu'il apparaît plus adapté de commenter « de concert ». Les observations de votre commission figurent donc sous le commentaire de l'article 18 du présent projet de loi.

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

*ARTICLE 20 (nouveau)***Modalités particulières d'évaluation des ressources pour l'attribution d'aides personnelles au logement**

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre des modalités particulières d'évaluation des ressources pour le calcul des aides au logement en faveur des demandeurs de moins de vingt-cinq ans non titulaires d'un contrat à durée indéterminée.

I. LE DROIT EXISTANT***A. LE CALCUL DES RESSOURCES SERVANT DE BASE A L'OCTROI DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT***

Les revenus pris en compte pour le calcul des aides au logement sont les revenus catégoriels nets perçus par le bénéficiaire et son conjoint pendant l'année civile de référence (n-1), c'est-à-dire celle précédant la période de paiement, période qui s'étend du 1er juillet de l'année n au 30 juin de l'année suivante.

Depuis le 1er février 1997, en application des décrets du 30 janvier 1997¹, les revenus des demandeurs font toutefois l'objet d'une évaluation forfaitaire dans deux cas :

- lorsque les demandeurs, exerçant une activité professionnelle, déclarent des ressources inférieures ou égales à 812 fois le Smic brut horaire au 31 décembre de l'année de référence, soit 32.659 francs jusqu'au 1er juillet 2000 ;

- lorsque les demandeurs déclarent n'avoir disposé d'aucun revenu imposable au titre de l'année de référence.

¹ Décret n° 97-79 du 30 janvier 1997 pour l'aide personnalisée au logement et décret n° 97-83 du 30 janvier 1997 pour l'allocation logement.

Dans ces deux cas, l'évaluation forfaitaire est établie sur la base des ressources perçues au moment de l'attribution de l'aide si la personne est salariée, soit 12 fois la rémunération mensuelle perçue (avec les abattements prévus au code général des impôts), ou un forfait basé sur la valeur du Smic horaire brut pour un travailleur indépendant.

B. LES DIFFICULTES POSEES PAR L'EVALUATION FORFAITAIRE DES RESSOURCES

La mise en œuvre d'une évaluation forfaitaire des ressources a permis, dans nombre de cas, d'obtenir une appréciation plus juste de la situation réelle des demandeurs d'aides au logement.

Toutefois, elle n'est pas sans poser quelques problèmes pour les personnes en situation précaire, auxquelles on attribue un revenu annuel forfaitaire sur la seule base de leurs revenus au moment de la demande d'allocation. En cas de changement de situation en cours d'année (fin d'un contrat à durée déterminée notamment), le demandeur peut se trouver en difficulté.

Cette situation n'a pas échappé aux parlementaires. L'an dernier, notre collègue Jacques Pelletier, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits du logement, avait posé une question écrite au secrétaire d'Etat au logement sur ce sujet¹. Il lui avait été répondu que des mesures précises allaient être prises, avec une application dès le 1er janvier 2000².

Malgré ces affirmations, il apparaît aujourd'hui qu'une disposition législative est nécessaire pour que les aménagements indiqués puissent être mis en œuvre. Le présent article, introduit par voie d'amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale, a pour objet de permettre la mise en œuvre de dispositions spécifiques en faveur des jeunes de moins de vingt-cinq ans ne bénéficiant pas d'une situation stable.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a pour objet de permettre au pouvoir réglementaire de déroger au droit général en matière de calcul des ressources ouvrant droit aux aides au logement, pour les demandeurs de moins de vingt-cinq ans qui ne bénéficient pas d'un contrat à durée indéterminée

Actuellement, si le barème des aides au logement est défini par voie réglementaire, la loi précise un nombre limité de critères à prendre en compte pour le calcul des ressources des demandeurs d'aides au logement, à savoir :

¹ Question écrite n° 17971 du 15/07/99 - réponse publiée au JO Questions Sénat du 23/09/99 .

² « Deux mesures entreront en vigueur au 1er janvier 2000 concernant l'évaluation forfaitaire applicable aux jeunes de moins de vingt-cinq ans dont les ressources ne sont pas stables, c'est-à-dire ni titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée, ni fonctionnaires, afin de tenir compte de la précarité de ces ressources. D'une part, en ouverture de droits, l'évaluation forfaitaire correspondra à 9 fois la rémunération mensuelle au lieu de 12 fois. D'autre part, ces jeunes pourront, sur leur initiative et en justifiant d'une baisse de leurs ressources d'au moins 10% demander une révision de leur aide tous les 4 mois ».

- la situation de famille du demandeur et le nombre de personnes à charge ;
- les ressources du demandeur et des personnes du foyer ;
- le montant du loyer ou du remboursement des prêts pour l'acquisition du logement.

Le présent article introduit une disposition supplémentaire avec une possibilité de dérogation pour les demandeurs remplissant les deux conditions suivantes : être âgés de moins de vingt-cinq ans et ne pas disposer d'un contrat à durée indéterminée. Ces deux conditions ont été retenues avec l'objectif de viser les personnes ne pouvant bénéficier du revenu minimum d'insertion (RMI) et susceptibles de connaître une perte brutale de ressources.

Le **I.** du présent article modifie dans ce sens l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation relatif au calcul de **l'aide personnalisée au logement**.

Le **II.** de l'article insère les mêmes dispositions après l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale relatif à **l'allocation de logement familiale**.

Le **IV.** de l'article insère les mêmes dispositions dans l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale relatif au calcul de **l'allocation de logement social**.

Le **III.** de l'article insère une référence au nouvel article L. 542-5-1 dans les dispositions relatives aux départements d'outre-mer (article L. 755-21 du code de la sécurité sociale). Il comporte toutefois une erreur rédactionnelle à laquelle votre rapporteur proposera de remédier.

Le **V.** de l'article abroge l'article L. 831-5 du code de la sécurité sociale selon lequel le droit à l'allocation de logement était maintenue pour tout allocataire salarié se trouvant dans l'impossibilité justifiée d'exercer une telle activité. Il s'agit d'une disposition devenue inutile depuis le « bouclage » des aides au logement et la suppression du lien entre l'octroi des aides au logement et l'exercice d'une activité salariée.

Le présent article devrait permettre la publication de mesures réglementaires précises qui, si l'on en juge par les réponses écrites aux parlementaires et le rapport au Premier ministre établi par le ministère de l'équipement, des transports et du logement, devraient être les suivantes : *« les ressources annuelles prises en compte pour le calcul de l'aide au logement de tout jeune salarié, de moins de 25 ans et en situation précaire, seront reconstituées en multipliant par 9 et non plus par 12 la rémunération mensuelle perçue au moment de leur entrée dans les lieux, ce qui augmentera d'environ 25 % le montant de l'aide versée. Par ailleurs, possibilité leur est offerte de demander une révision de leur aide en cas de diminution de moins de 10 % de leurs ressources prises en considération, au moins quatre mois plus tôt, à l'ouverture du droit, au renouvellement du droit ou lors de la révision précédente »*¹.

Au total, le coût de ces mesures devrait être compris entre 20 et 25 millions de francs.

¹ Extrait du rapport au Premier ministre établi par le ministère de l'équipement, des transports et du logement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le présent article a pour objectif de mieux prendre en compte la situation des allocataires d'aides au logement, afin d'éviter des situations d'injustice.

On peut toutefois regretter l'étroitesse de la voie suivie. En effet, cet article apparaît comme une mesure très ponctuelle, destinée à régler des situations spécifiques, sans réforme d'ensemble.

Or, le système des aides au logement requiert bien davantage qu'une mesure ponctuelle.

Il faut rappeler qu'un groupe de travail prévu par la convention d'objectifs et de gestion signée par l'Etat et la CNAF le 14 mai 1997 a entamé des travaux sur ce thème depuis mars 1998. Il a remis un premier rapport d'étape au gouvernement en avril 1999, et devrait prochainement rendre ses conclusions.

Il apparaît donc étrange qu'une légère modification du régime des aides personnelles au logement intervienne quelques semaines avant la réforme d'ensemble annoncée par le gouvernement.

D'autre part, dans son rapport sur le budget du logement pour 2000, notre commission des finances appelait à une réforme d'envergure¹ :

« Le secrétariat d'Etat au logement reconnaît lui-même la nécessité de réformer rapidement les aides personnelles au logement, pour plusieurs raisons :

- **le système souffre d'une trop grande complexité**, « *résultat d'une stratification progressive au cours des 40 dernières années de différentes mesures* ». C'est ainsi que coexistent plusieurs barèmes et qu'à charges de logement, ressources et situations familiales égales, les ménages ne perçoivent pas le même montant d'aide ;

- il souffre également d'un « **dysfonctionnement majeur** » dû au fait que les ressources prises en compte pour le calcul des aides sont les ressources imposables. **En conséquence les titulaires de minima sociaux, non soumis à l'impôt, bénéficient d'aides de montant plus élevé que les personnes qui perçoivent de petits revenus d'activité.** Le ministère reconnaît lui-même « *que cette situation est injuste, et qu'elle n'incite pas à la reprise d'une activité déclarée* » ;

- **la précarité du travail n'est pas correctement prise en compte.** La réglementation des aides prévoit qu'elles puissent être révisées en cours de période de paiement lorsqu'un

¹ Rapport sur la loi de finances pour 2000. Rapporteur spécial : M. Jacques Pelletier.

événement grave vient bouleverser la situation familiale (décès, divorce, séparation), personnelle (admission au bénéfice d'une pension d'invalidité ou à l'allocation aux adultes handicapés, longue maladie...) ou professionnelle (chômage, admission à une pension de retraite...) entraînant l'arrêt total de l'activité professionnelle, mais pas en cas de diminution de l'activité professionnelle (travail moins rémunéré, temps partiel).

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de mener, dans un contexte économique aujourd'hui favorable, une politique de réforme des aides personnelles au logement, de nature notamment à inciter à la reprise d'une activité professionnelle. »

Votre rapporteur général note que le présent article n'aborde que le thème de la précarité, et sans doute pas complètement. Il regrette que les dispositions du présent article ne s'inscrivent pas dans un dispositif d'ensemble, permettant notamment de mettre fin à certaines trappes à inactivités.

Toutefois, sous réserve d'un amendement rédactionnel, il ne vous proposera pas de bouleverser l'économie du présent article, avant de connaître les conclusions du groupe de travail mis en place entre l'Etat et la CNAF.

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

ARTICLE 21 (nouveau)

Amélioration de l'information du Parlement sur les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale

Commentaire : le présent article tend à clarifier et à enrichir les documents budgétaires présentant les relations financières entre l'Etat et la Sécurité sociale.

I. UNE INFORMATION ÉPARSE ET APPARUE PROGRESSIVEMENT

Le souci d'annexer aux documents budgétaires fournis pour l'information du Parlement des données relatives aux finances sociales est apparu dans la loi de finances rectificative pour 1995 (loi n° 95-885 du 4 août 1995) qui, à son article 33, indique : « *le Gouvernement présente chaque année un document récapitulatif, pour les deux derniers exercices, les montants constatés ou estimés :*

- des crédits inscrits au budget général et au budget annexe des prestations sociales agricoles, présentés par titre et par chapitre, ainsi que des dépenses effectives ;

- des impositions de toute nature affectées à des organismes de sécurité sociale ;

- des dépenses fiscales à finalité sociale ;

qui constituent l'effort financier de l'Etat en faveur de la protection sociale.

Ce document présente également les montants prévisionnels des mêmes crédits et impositions pour l'exercice budgétaire en cours d'exécution ainsi que pour le projet de loi de finances de l'année ».

Par ailleurs, la loi de règlement définitif du budget de 1994 a prévu à son article 18 que « *le produit pour l'exercice en cours et pour l'exercice suivant de chacune des impositions de toutes natures affectées à les organismes de sécurité sociale fait l'objet d'une évaluation dans une annexe du projet de loi de finances de l'année ».*

A ces documents particuliers, s'ajoutent d'autres informations sur les liens entre finances sociales et finances de l'Etat : le rapport économique et financier et les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

II. UNE MESURE DE CLARIFICATION

L'amendement du gouvernement, complété par des sous-amendements de la commission des finances de l'Assemblée nationale, fusionne les informations prévues par les textes en vigueur dans les deux jaunes sur l'effort social de la Nation et sur les produits et taxes affectés à la Sécurité sociale au sein d'un même document, en y ajoutant de nouvelles informations, pour la dernière année connue mais aussi pour l'année en cours et celle à venir :

- « - les contributions de l'Etat employeur ;
- les flux liés à la mise en oeuvre des politiques menées par l'Etat ;
- les subventions versées par l'Etat à des régimes de protection sociale ou à des organismes concourant à leur financement et le rôle de ces subventions dans l'équilibre financier de ces régimes ou de ces organismes ;
- les impositions de toute nature affectées à ces régimes ou à ces organismes ;
- les garanties d'emprunt accordées par l'Etat à ces régimes ou à ces organismes et une évaluation des engagements financiers supportés par l'Etat du fait de ces garanties ;
- les créances et dettes réciproques, à court, moyen ou long terme, entre l'Etat et ces régimes ou ces organismes, évaluées à la date du dernier exercice clos ».

Par coordination, l'article abroge les dispositions existantes.

Par ailleurs, le présent article étend la portée de l'annexe instaurée par la loi de finances rectificative pour 1985 (loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985) qui prévoyait, à son article 1^{er}, que « le produit, pour la dernière année connue, de chacun des impôts autres que les taxes parafiscales visées par le 4° de l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, affectés aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir fait l'objet d'une évaluation dans l'annexe des voies et moyens du projet de loi de finances de l'année. Ce document présente également les conditions d'utilisation de chacun de ces produits ». En effet, elle précise cette obligation en l'appliquant non seulement à « la dernière année connue » mais aussi à l'année en cours et à l'année à venir.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UNE CLARIFICATION UTILE MAIS INCOMPLÈTE

1. Un premier pas...

Votre commission rappellera qu'il convient d'avoir une vision globale et consolidée des finances publiques, ce qui inclut au premier chef les finances sociales dont la sphère de prélèvements et de dépenses dépasse désormais celle de l'Etat. C'est en outre une exigence dictée par l'Union européenne.

Votre commission n'a pas attendu le collectif 2000 pour prendre des initiatives. Elle a, lors de la discussion des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2000, réclamé davantage d'informations sur les liens entre les deux textes et, au-delà, sur les liens entre les finances sociales et les finances de l'Etat. Elle a, conjointement avec votre commission des affaires sociales, demandé la tenue d'un débat d'orientation budgétaire consolidé faisant intervenir le Premier ministre, le ministre de l'économie et des finances et la ministre de l'emploi et de la solidarité. Elle a donné un avis favorable à un amendement proposé par le groupe des Républicains indépendants demandant de disposer de comptes consolidés. Elle a fait adopter au cours du collectif budgétaire 1999 un amendement renforçant le contenu des documents budgétaires transmis au Parlement et comprenant, notamment, « *la situation consolidée des comptes des administrations publiques centrales et des administrations de sécurité sociale* ». Elle a, par la voix de son rapporteur pour avis de la loi de financement de la sécurité sociale, mis en lumière de nombreux dysfonctionnement dans la coordination des deux textes financiers soumis au Parlement.

Elle se réjouit de voir, enfin, le gouvernement et l'Assemblée nationale, la rejoindre dans sa volonté d'une meilleure clarté des comptes publics et sociaux. Elle tient cependant à émettre quelques réserves quant au texte du dispositif et à la méthode retenue.

2....encore incomplet et imprécis

On peut tout d'abord s'interroger sur la qualité de la rédaction proposée par le gouvernement à l'Assemblée nationale.

Alors que les documents fournis au Parlement figurent aux articles 163 et 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, le gouvernement n'a pas rattaché sa proposition à ce texte. Cela lui aurait pourtant donné une cohérence juridique et une autorité certaine.

Par ailleurs, dans le premier alinéa du I du texte proposé par le présent article, la formule « *un rapport annexé au projet de loi de finances* » manque de précision dans la mesure où rien ne précise qu'il s'agit bien du projet de loi de finances de l'année.

De même, les termes de « *bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale* » ne paraissent pas les plus opportuns dans la mesure où il n'existe pas à proprement parler de champ juridiquement défini de la « *protection sociale* ». Par ailleurs, pour ne s'en tenir qu'au troisième alinéa du I, la référence aux « *flux liés à la mise en œuvre des politiques menées par l'Etat* » semble trop évasive. Rien n'est dit non plus sur la date exacte de dépôt de cette annexe nouvelle, dont on pourrait, au moins, souhaiter qu'elle intervienne en même temps que le rapport économique et financier.

Votre commission s'étonne également de l'énumération retenue qui est muette sur les comptes consolidés, muette sur les hypothèses de finances sociales dans le cadre des obligations européennes, muette sur les relations financières précises et exactes entre la loi de financement et la loi de finances de l'année. Il conviendrait donc d'ajouter à la liste des informations un bilan sur ces dernières pour éviter que ne se reproduisent les regrettables dysfonctionnements observés lors des discussions de l'automne dernier.

B. QU'IL CONVIENT D'ADOPTER

1. Une clarification prématurée ?

Le gouvernement et les commissions des finances des deux assemblées ont entamé, de manière autonome, des réflexions sur la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Au Sénat, le groupe de travail constitué autour du Président Alain Lambert s'attache ainsi, depuis plusieurs mois, à réfléchir à cette question. Cette réforme de l'ordonnance organique, annoncée d'ailleurs par le Premier ministre et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sera le moment privilégié pour une révision complète des articulations entre les différents textes financiers, et de l'information du Parlement.

Alors que le Sénat avait adopté à l'initiative de votre commission lors de l'examen du collectif budgétaire, un amendement tendant, lui aussi, à améliorer cette information, le rapporteur général de l'Assemblée nationale avait estimé cette disposition « prématurée ».

En l'absence de documents du gouvernement ou de l'Assemblée nationale sur la réforme de l'ordonnance organique, il peut dès lors toujours sembler « prématuré » de légiférer en la matière. De plus, alors que chacun affirme son souhait de réformer rapidement le texte fondateur de nos finances publiques, un ajout supplémentaire et partiel ne pourrait que rendre le paysage législatif en la matière un peu plus flou.

2. Saluer l'initiative

Il convient cependant de reconnaître que cet article va dans la bonne direction, tracée depuis longtemps par votre commission et que rejoint l'Assemblée nationale.

Si le dispositif reste encore inachevé, la future et prochaine réforme de l'ordonnance organique constituera, mieux qu'un collectif budgétaire examiné dans l'urgence, le lieu le mieux adapté pour le revoir et le parfaire.

Celle-ci permettra une réforme plus globale de l'ensemble de l'information dont dispose le Parlement et des relations financières étroites entre la Sécurité sociale et l'Etat, la loi de financement et la loi de finances.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 mai 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2000.**

Le président Alain Lambert a tout d'abord expliqué que l'examen du rapport du rapporteur général pour le débat d'orientation budgétaire serait l'occasion de mettre en perspective la politique budgétaire du gouvernement de 1998 à 2003, et qu'il servirait de discussion générale au projet de loi de finances rectificative pour 2000 et au projet de loi de règlement 1998.

La commission a procédé à l'**examen des articles du projet de loi n° 351 (1999-2000) de finances rectificative pour 2000.**

Elle a adopté sans modification l'article premier, relatif à la baisse de l'impôt sur le revenu. Elle a ensuite adopté un amendement rédactionnel à l'article 1^{er} bis nouveau relatif aux aménagements rédactionnels à l'article 200 du code général des impôts relatif au régime des dons aux associations.

Elle a ensuite adopté l'article 1^{er} ter nouveau, relatif à la défiscalisation des indemnités de cessation d'activité des victimes de l'amiante.

A l'article 3, relatif à l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée aux travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles, elle a adopté un amendement de précision.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 3 bis nouveau relatif à une pérennisation du système de « double billetterie » permettant à certains établissements de spectacle de bénéficier du taux réduit de TVA.

A l'article 4, relatif à l'exonération temporaire de droits sur les acquisitions de propriétés en nature de bois et forêts et de terrains nus destinés à être reboisés, la commission a adopté deux amendements, tendant respectivement à porter le délai d'application de la mesure de trois à cinq ans et à garantir la sécurité juridique des bénéficiaires de la mesure.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 5 relatif au relèvement du droit de consommation sur les tabacs et 5 bis nouveau relatif à la constitution de sociétés en franchise de droits d'enregistrement et de timbre.

A l'article 6, relatif à l'allègement de la taxe d'habitation, elle a adopté un amendement tendant à maintenir la part régionale de la taxe d'habitation et, afin d'alléger d'autant la charge fiscale sur les contribuables locaux, à réduire les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat sur le produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

Puis elle a adopté l'article 7, relatif à l'aménagement du remboursement aux transporteurs routiers d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole, sans modification.

Après l'article 7, la commission a adopté un article additionnel modifiant le statut des sociétés de capital-risque.

A l'article 8, relatif au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), la commission a examiné deux amendements tendant respectivement à maintenir le taux de compensation du FCTVA à son niveau actuel et à étendre le bénéfice du versement anticipé des attributions du FCTVA aux investissements réalisés en 2001 par les collectivités victimes des inondations de novembre 1999 et des tempêtes de décembre 1999, en réparation de ces intempéries.

M. Jacques Oudin a constaté que le retard observé dans le versement des subventions annoncées par l'Etat ralentissait la mise en œuvre des programmes d'investissements nécessaires.

M. Paul Loridant a regretté que les crédits annoncés en faveur des victimes aient été annoncés, déconcentrés, mais toujours pas payés. Il a déploré les dysfonctionnements des services de l'Etat et a observé que le Premier ministre s'était lui-même ému de cette situation.

La commission a ensuite adopté les deux amendements présentés par le rapporteur général.

Après l'article 8, elle a adopté un article additionnel tendant à accorder un report d'imposition aux entreprises exerçant leur activité dans les départements concernés par la marée noire de décembre 1999 et dans des secteurs dont l'activité a été affectée par cette catastrophe.

A l'article 9, relatif au financement des communautés d'agglomération par la dotation de compensation de la taxe professionnelle, la commission a adopté un amendement portant de 250 millions de francs à 497 millions de francs le montant de la dotation destinée à neutraliser les conséquences sur les collectivités locales de la baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle liée au financement par cette dotation des nouvelles communautés d'agglomération.

A l'article 9 bis nouveau, relatif aux autorisations temporaires de ventes d'alcool lors de manifestations publiques organisées par des associations, elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 10, relatif à l'équilibre général, elle a adopté un amendement minorant de 10 milliards de francs le plafond des dépenses nouvelles afin de diminuer d'autant, par redéploiement, le déficit budgétaire.

A l'article 11 et à l'état **B annexé**, elle a ensuite adopté un amendement de réduction forfaitaire de 1 % sur le total des crédits ouverts aux titres III et IV. Après un large débat auquel ont participé **MM. Jacques Oudin, Philippe Marini, rapporteur général, Philippe Adnot** et

Alain Lambert, président, elle a décidé de ne pas appliquer cette réduction forfaitaire aux crédits ouverts au titre de la mer.

La commission a ensuite adopté les articles 11 bis nouveau relatif aux dépenses en capital des services civils (annulations), 12 relatif aux dépenses en capital des services civils (ouvertures), 13 relatif aux dépenses ordinaires des services militaires (ouvertures), 14 relatif aux dépenses en capital des services militaires (ouvertures), 14bis nouveau relatif aux ouvertures de crédits au fonds de modernisation de la presse, 14ter nouveau relatif aux annulations de crédits au fonds de modernisation de la presse et 14 quater nouveau relatif à l'indemnisation des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation, sans modification.

La commission a alors examiné l'article 15 A relatif à l'extension du champ de contrôle des membres du Parlement sur le secteur public, l'article 15 B relatif aux précisions apportées aux pouvoirs de contrôle des membres du Parlement chargés d'un rapport sur le budget d'un ministère, l'article 15 C relatif aux précisions apportées aux compétences des rapporteurs généraux des commissions en charge des affaires budgétaires, l'article 15 D relatif au renforcement des pouvoirs d'investigations des membres du Parlement investis d'une mission de contrôle financier et, par priorité, l'article 21 sur l'amélioration de l'information du Parlement sur les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale. Le rapporteur général a expliqué qu'il s'agissait d'articles à caractère institutionnel, introduits dans le cadre des discussions de la commission des finances de l'Assemblée nationale avec le Gouvernement sur les pouvoirs d'investigations des membres des commissions des finances. Il a estimé que ces articles qui augmentent les prérogatives des commissions des finances sont particulièrement opportuns dans l'inspiration, mais qu'ils posent de véritables difficultés juridiques dans leur rédaction. Il a proposé trois attitudes à la commission : adopter ces articles sans les modifier ; les supprimer dans l'attente de la réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances ; chercher à amender en profondeur le dispositif.

MM. Paul Loridant et Jacques Oudin ont tous les deux considéré qu'il importait surtout de s'attacher au fond de ces articles, c'est-à-dire le renforcement des pouvoirs du Parlement.

M. Alain Lambert, président, a, quant à lui, jugé qu'il valait mieux adopter ces articles tout en prévoyant d'y revenir lorsque les travaux en cours dans les assemblées et au Gouvernement sur l'ordonnance seraient achevés.

La commission a alors adopté conformes les articles 15 A, 15 B, 15 D et 21 et a adopté un amendement à l'article 15 C conférant aux présidents des commissions des finances les mêmes prérogatives de contrôle que celles des rapporteurs généraux.

A l'article 15, relatif à l'aménagement du régime de report d'imposition des plus-values de cession de titres dont le produit est investi dans les fonds propres d'une jeune entreprise, la commission a adopté un amendement permettant aux « business angels » d'investir dans des sociétés exerçant une activité bancaire, financière, immobilière ou d'assurance dans les mêmes conditions que pour les autres sociétés.

Elle a ensuite adopté trois amendements rédactionnels liés aux problèmes de codification à l'article 16 nouveau relatif aux règles de perception de la taxe et de la redevance des ordures

ménagères, les articles 18 nouveau et 19 nouveau relatifs à la taxe professionnelle des syndicats d'agglomérations nouvelles. Elle avait auparavant adopté sans modification l'article 17 nouveau relatif à la prise en compte de la redevance d'assainissement dans le coefficient d'intégration fiscale.

Enfin, à l'article 20 relatif aux modalités particulières d'évaluation des ressources pour l'attribution d'aides personnelles au logement, elle a adopté un amendement visant à corriger une erreur de référence.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **d'adopter l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2000 ainsi amendé.**

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Code général des impôts Article 197</p> <p>I. – En ce qui concerne les contribuables visés à l'article 4 B, il est fait application des règles suivantes pour le calcul de l'impôt sur le revenu :</p> <p>1. L'impôt est calculé en appliquant à la fraction de chaque part de revenu qui excède 26 230 F le taux de :</p> <p>10,5 % pour la fraction supérieure à 26 230 F et inférieure ou égale à 51 600 F ;</p>	<p>PREMIÈRE PARTIE</p> <p>CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I.- Au 1 du I de l'article 197 du code général des impôts, les taux : « 10,5 % » et « 24 % » sont respectivement remplacés par les taux : « 9,5 % » et « 23 % ».</p>	<p>PREMIÈRE PARTIE</p> <p>CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Sans modification</p>	<p>PREMIÈRE PARTIE</p> <p>CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Sans modification</p>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
<p>24 % pour la fraction supérieure à 51 600 F et inférieure ou égale à 90 820 F ;</p> <p>Article 200</p> <p>1) Ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 6 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et versements effectués par les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B, au profit :</p> <p>a) de fondations ou associations reconnues d'utilité publique ;</p> <p>b) d'oeuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances</p>	<p>II.- Les dispositions du I s'appliquent pour l'imposition des revenus de 1999.</p>	<p>Article 1^{er} bis (nouveau)</p> <p>Dans le premier alinéa du 1 de l'article 200 du code général des impôts, après le mot : « versements », sont insérés les mots : « , y compris l'abandon exprès de revenus ou produits, ».</p>	<p>Article 1^{er} bis (nouveau)</p> <p>I.- Dans le premier alinéa ...</p> <p>... de revenus o produits, ».</p> <p>II.- Le a) du 1 du même article es complété par les mots suivants : « réponda aux conditions fixées au b) ».</p>

Texte en vigueur

—

scientifiques françaises ;

c) des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif, agréés par le ministre chargé du budget, ainsi que par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, ou par le ministre chargé de la culture ;

d) d'organismes visés au 4 de l'article 238 bis ;

e) d'associations culturelles et de bienfaisance qui sont autorisées à recevoir des dons et legs, ainsi que des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle.

2) Les fondations et associations reconnues d'utilité publique peuvent, lorsque leurs statuts ont été approuvés à ce titre par décret en Conseil d'Etat, recevoir des versements pour le compte d'oeuvres u d'organismes mentionnés au 1.

La condition relative à la reconnaissance d'utilité publique est réputée remplie par les associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

—

départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, lorsque la mission de ces associations est reconnue d'utilité publique.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de cette reconnaissance et les modalités de procédure déconcentrée permettant de l'accorder.

3) Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les dons prévus à l'article L. 52-8 du code électoral versés à une association de financement électoral ou à un mandataire financier visé à l'article L. 52-4 du même code qui sont consentis par chèque, à titre définitif et sans contrepartie, et dont il est justifié à l'appui du compte de campagne présenté par un candidat ou une liste. Il en va de même des dons mentionnés à l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique ainsi que des cotisations versées aux partis et groupements politiques par l'intermédiaire de leur mandataire.

4) Le taux de la réduction d'impôt visée au 1 est porté à 60 % pour les

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

—

versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins mentionnés au 1° du 4 de l'article 261 à des personnes en difficulté. Ces versements sont retenus dans la limite de 2.000 francs. Il n'en est pas tenu compte pour l'application de la limite mentionnée au 1 (le taux de 60 % et l'extension de la réduction d'impôt aux versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins mentionnés au 1° du 4 de l'article 261 s'appliquent pour la calcul de l'impôt sur le revenu des années 1996 et suivantes ; la limite de 2.000 francs s'applique pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année 1996. Pour l'imposition des revenus de l'année 1997, la limite est fixée à 2.030 francs. Elle est de 2.050 francs pour l'imposition des revenus de 1998).

La limite de versements mentionnée au premier alinéa est relevée chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Le montant obtenu

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

est arrondi, s'il y a lieu, à la dizaine de francs supérieure.

5 Le bénéfice des dispositions des 1 et 4 est subordonné à la condition que soient jointes à la déclaration des revenus des pièces justificatives répondant à un modèle fixé par un arrêté attestant le total du montant et la date des versements ainsi que l'identité des bénéficiaires. A défaut, la réduction d'impôt est refusée sans notification de redressement préalable.

Toutefois pour l'application du 3 les reçus délivrés pour les dons et les cotisations d'un montant égal ou inférieur à 20 000 F ne mentionnent pas l'identité du bénéficiaire. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de cette disposition.

Loi de financement
de la sécurité sociale pour 1999
Article 41

.....
.....

V - Le salarié qui est admis au bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article 1^{er} ter (nouveau)

I.- 1. L'indemnité de cessation d'activité prévue au V de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) est

Article 1^{er} ter (nouveau)

Sans modification

Texte en vigueur

présente sa démission à son employeur. Le contrat de travail cesse de s'exécuter dans les conditions prévues à l'article L 122-6 du code du travail. Cette rupture du contrat de travail à l'initiative du salarié ouvre droit, au bénéfice du salarié, au versement par l'employeur d'une indemnité de cessation d'activité d'un montant égal à celui de l'indemnité de départ en retraite prévue par le premier alinéa de l'article L 122-14-13 du code du travail et calculée sur la base de l'ancienneté acquise au moment de la rupture du contrat de travail, sans préjudice de l'application de dispositions plus favorables prévues en matière d'indemnité de départ à la retraite par une convention ou un accord collectif de travail ou par le contrat de travail.

.....
.....

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

exonérée d'impôt sur le revenu et exclue de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale.

II.– Les dispositions du I sont applicables aux indemnités de cessation d'activité perçues depuis la date d'entrée en vigueur de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 précitée.

Propositions de la Commission

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code général des impôts Article 278</p> <p>Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée est fixé à 20,60%.</p> <p style="text-align: center;">Article 296</p> <p>Dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion :</p> <p>1° a) Le taux réduit est fixé à 2,10%, et le taux normal à 7,50% ;</p> <p>b) A compter du 1^{er} janvier 1995, le taux normal est fixé à 9,5% ;</p> <p style="text-align: center;">Article 279</p> <p>La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,50% en ce qui concerne :</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I.- A l'article 278 du code général des impôts, le taux : « 20,60 % » est remplacé par le taux : « 19,60 % ».</p> <p>II.- A l'article 296 du code général des impôts, le taux : « 9,50 % » est remplacé par le taux : « 8,50 % ».</p> <p>III.- Les dispositions des I et II s'appliquent aux opérations pour lesquelles la taxe est exigible à compter du 1er avril 2000.</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>I. - Il est ajouté à l'article 279 du code général des impôts un j ainsi rédigé :</p> <p>« j. les travaux sylvicoles et</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>I.- Le b <i>septies</i> de l'article 279 du code général des impôts est ainsi rétabli :</p> <p>« b <i>septies</i>. Les travaux sylvicoles et</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« b <i>septies</i>. Les travaux...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi de finances rectificative pour 1996 Article 42</p> <p>I.- Il est inséré, après le <i>b bis</i> de l'article 279 du code général des impôts, un b bis a ainsi rédigé :</p> <p><i>b bis a.</i> 1° Le prix du billet d'entrée donnant exclusivement accès à des concerts donnés dans des établissements où il est servi facultativement des consommations pendant le spectacle ;</p> <p>2° Les dispositions du 1° s'appliquent aux établissements dont l'exploitant est titulaire de la licence de la catégorie mentionnée au 1° de l'article 1er-1 de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles qui justifient avoir organisé au minimum vingt concerts l'année précédente ;</p> <p>3° Un décret fixe les modalités</p>	<p>d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles ».</p> <p>II.- Les dispositions du I s'appliquent aux opérations pour lesquelles une facture a été émise à compter du 1er janvier 2000.</p>	<p>d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles ; »</p> <p>Alinéa sans modification</p>	<p>... agricoles y compris les travaux d'entretien des sentiers forestiers ; »</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>d'application des 1° et 2°.</p> <p>II.- L'article 281 <i>quater</i> du code général des impôts est complété par un <i>c</i> ainsi rédigé :</p> <p>« c. De la vente de billets imposée au taux réduit dans les conditions prévues au <i>b bis a</i> de l'article 279. »</p> <p>III.- Les dispositions des I et II s'appliquent du 1er janvier 1997 au 31 décembre 1999.</p>	<p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>A. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1137 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 1137.- Les acquisitions de propriétés en nature de bois et forêts et de terrains nus non frappés d'interdiction de boisement, constatées par un acte authentique signé avant le 1er janvier 2003, sont exonérées de toute perception au profit du Trésor si l'acquéreur prend l'engagement dans l'acte d'acquisition de reboiser les terrains nus dans un délai de cinq ans et de présenter dans le</p>	<p style="text-align: center;">Article 3 bis (nouveau)</p> <p><i>Au III de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1996 (n° 96-1182 du 30 décembre 1996), les mots : « du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 1999 » sont remplacés par les mots : « à compter du 1^{er} janvier 1997 ».</i></p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Art. 1137.- Les acquisitions de propriétés en nature de bois et forêts et de terrains nus non frappés d'interdiction de boisement, constatées par un acte authentique signé avant le 1er janvier 2003, sont exonérées de toute perception au profit du Trésor si l'acquéreur prend l'engagement dans l'acte d'acquisition de reboiser les terrains nus dans un délai de cinq ans et de présenter dans le</p>	<p style="text-align: center;">Article 3 bis (nouveau)</p> <p>Sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Art. 1137.- Les acquisitions ...</p> <p>... avant le 1er janvier 2005, sont ...</p>

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

même délai une des garanties de bonne gestion prévues au quatrième alinéa de l'article L. 101 du code forestier.

Lorsque, postérieurement à la signature de l'acte, une disposition législative ou réglementaire ou une décision administrative édicte une interdiction de boisement, l'acquéreur est délié de son engagement. »

B. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1840 G decies ainsi rédigé :

« Art. 1840 G decies- I.- En cas de manquement à l'un des engagements pris dans les conditions prévues à l'article 1137, l'acquéreur est tenu d'acquitter l'imposition dont il avait été exonéré et, en outre, un droit supplémentaire de 1 %.

« II.- Les infractions visées au I sont constatées par des procès-verbaux dressés par les agents du service départemental de l'agriculture. »

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

même délai une des garanties de bonne gestion prévues aux septième à dixième alinéas de l'article L. 101 du code forestier.

Alinéa sans modification.

B. – Sans modification.

Propositions de la Commission

—

... forestier.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

« Les manquements aux garanties ou l'engagement prévus au présent article n pourront être retenus contre le propriétaire lorsque ces manquements résultent d'élément qui ne sont pas de son fait.

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

C (nouveau). – Les pertes de recettes résultant pour les départements de l'application du A sont compensées par une majoration à due concurrence du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

Pour chaque département concerné, la compensation est égale, au titre d'une année, au montant des droits déterminés en appliquant aux bases relatives aux acquisitions, constatées par acte authentique signé à compter de la date de publication de la présente loi et exonérées au titre de l'année considérée en application de l'article 1137 du code général des impôts, le taux en vigueur dans le département à la date de publication de la présente loi.

La compensation est versée aux départements l'année suivant celle de la naissance des droits à compensation.

D (nouveau). – La perte de recettes résultant de l'application du A pour les communes visées à l'article 1584 du code général des impôts et les fonds de péréquation départementaux visés à l'article 1595 bis du même code est compensée par une majoration à due concurrence du prélèvement sur les

C (nouveau). – Sans modification

D (nouveau). – Sans modification

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

Pour chaque commune ou fonds bénéficiaire, la compensation est égale, au titre d'une année, au produit résultant de l'application du taux de la taxe additionnelle visée aux articles 1584 ou 1595 bis précités aux bases relatives aux acquisitions, constatées par acte authentique signé à compter de la date de publication de la présente loi et exonérées au titre de l'année considérée en application de l'article 1137 du code général des impôts.

La compensation est versée aux communes et fonds bénéficiaires l'année suivant celle de la naissance des droits à compensation.

Propositions de la Commission

—

E (nouveau).- La perte de recette résultant pour les communes et les départements de la prolongation de deux ans du dispositif d'exonération est compensée par une majoration à due concurrence de prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

F (nouveau).- La perte de recette résultant pour l'Etat du E ci-dessus es

Texte en vigueur

—

Code général des impôts
Article 575 A

Pour les différents groupes de produits définis à l'article 575, le taux normal est fixé conformément au tableau ci-après :

Groupe de produits	Taux normal
Cigarettes.....	58,30
Cigares.....	28,86
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes.....	51
Autres tabacs à fumer	46,74
Tabacs à priser	40,20
Tabacs à mâcher	27,47

Article 810 bis

Les apports réalisés lors de la constitution de sociétés sont exonérés des

Texte du projet de loi

—

Article 5

I.- Le tableau de l'article 575 A du code général des impôts est ainsi rédigé :

Groupe de produits	Taux normal
Cigarettes.....	58,99
Cigares	29,55
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	51,69
Autres tabacs à fumer	47,43
Tabacs à priser	40,89
Tabacs à mâcher	28,16

II.- Les dispositions du présent article s'appliquent à compter du 1er avril 2000.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Article 5

Sans modification

Article 5 bis (nouveau)

I.- L'article 810 bis du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi

Propositions de la Commission

—

compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés au articles 575 et 575 A du code général de impôts.

Article 5

Sans modification

Article 5 bis (nouveau)

Sans modification

Texte en vigueur

droits fixes de 1500 F prévus au I *bis* de l'article 809 et à l'article 810.

Article 902

Sont exonérés du droit de timbre de dimension :

.....
.....
3 Pièces et écrits divers.
.....

.....
14° Les minutes, originaux et expéditions des actes constatant la formation de sociétés en nom collectif, en commandite simple, à responsabilité limitée et par actions ainsi que des sociétés civiles à objet agricole ;

Article 1641

Texte du projet de loi

Article 6

Texte adopté par l'Assemblée nationale

rédigé :

« Les autres dispositions figurant dans les actes et déclarations ainsi que leurs annexes établis à l'occasion de la constitution de sociétés dont les apports sont exonérés en application du premier alinéa sont dispensés du droit fixe prévu à l'article 680. »

II.- Dans le 14° du 3 de l'article 902 du code général des impôts, après les mots « minutes, originaux et expéditions », sont insérés les mots « ainsi que leurs annexes ».

III.- Les dispositions des I et II s'appliquent aux actes et conventions passés à compter de la date de publication de la présente loi.

Article 6

Propositions de la Commission

Article 6

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>..... ... II Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat perçoit 5,4 % du montant des taxes visées au I ainsi que de la taxe d'habitation due pour les locaux meublés affectés à l'habitation principale. Ce taux est réduit à 4,4 % pour les impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements.</p> <p>Article 1599 bis</p> <p>Les régions autres que la région d'Ile-de-France, la collectivité territoriale de Corse perçoivent la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.</p> <p>..... ...</p>	<p>I.- 1. Le code général des impôts est ainsi modifié :</p> <p>a) Au premier alinéa de l'article 1599 bis, les mots : « , la taxe d'habitation » sont supprimés ;</p>	<p>I.- 1. Sans modification.</p>	<p>I.- <i>Le II de l'article 1641 du code général des impôts est ainsi rédigé :</i></p> <p>« II.- <i>Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat perçoit 5,4 % du montant des taxes visées au I, à l'exception de la taxe d'habitation due pour les locaux meublés non affectés à l'habitation principale. Ce taux est réduit à 2,1 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties et à 4,4 % pour les autres impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements.</i></p>

Texte en vigueur

—

Code général des impôts
Article 1599 *quinquies*

I. – Il est institué une taxe spéciale d'équipement destinée à financer des travaux figurant aux programmes d'équipement de la région d'Ile-de-France.

Cette taxe constitue une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle ; elle est recouvrée dans les communes comprises dans le ressort de la région.

.....
.....

II. – Le conseil régional vote dans les conditions prévues aux 1 et 2 du I de l'article 1636 B *sexies* les taux de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle.

.....
...

Article 1599 *quater*

Texte du projet de loi

—

b) Au deuxième alinéa du I et au premier alinéa du II de l'article 1599 quinquies, les mots : « , à la taxe d'habitation » sont supprimés ;

c) L'article 1599 quater est abrogé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

b) *Supprimé.*

c) *Supprimé.*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Pour le calcul de la taxe d'habitation perçue par les régions et de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation perçue par la région d'Ile-de-France, les conseils régionaux peuvent, dans les conditions prévues à l'article 1411, décider de fixer eux-mêmes le montant des abattements applicables aux valeurs locatives brutes. Dans ce cas, la valeur locative moyenne qui sert de référence pour le calcul des abattements est la valeur locative moyenne des habitations de la région.</p>	<p>2. a) <i>A compter de 2001, il est institué une dotation budgétaire afin de compenser la perte de recettes résultant du 1.</i></p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>2. <i>Supprimé.</i></p>
<p>En l'absence de délibération des conseils régionaux, les abattements applicables sont ceux qui sont retenus pour le calcul de la taxe d'habitation perçue au profit des départements.</p>	<p>Cette compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation et ou</p>	<p><i>Cette compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe</i></p>	
<p>Ces dispositions sont applicables aux régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, sous réserve des adaptations apportées, dans les départements d'outre-mer, à l'article 1411 conformément à l'article 1649.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi de finances pour 1992 Article 21</p> <p>.....</p> <p>II. – Il est instauré un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser la perte de recettes résultant des exonérations visées au I pour les collectivités locales ou les groupements dotés d'une fiscalité propre.</p> <p>En ce qui concerne les exonérations mentionnées aux <i>a</i> et <i>d</i> du I, cette compensation est égale, chaque année et pour chacune des taxes, au montant des bases d'imposition exonérées au titre de l'année précédente en application du I, multiplié par le taux voté par chaque collectivité ou groupement pour l'année 1991.</p> <p>.....</p>	<p>de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation émis au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse en 2000 revalorisé en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.</p> <p><i>A compter de 2002, le montant de cette compensation évolue chaque année, comme la dotation globale de fonctionnement.</i></p> <p><i>b) Au II de l'article 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), il est inséré après le deuxième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	<p><i>d'habitation ou de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation émis au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse en 2000 revalorisé en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.</i></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>b) Sans modification.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Code général des impôts Article 1636 B <i>sexies</i></p> <p>I. – 1. Sous réserve des dispositions des articles 1636 B <i>septies</i> et 1636 B <i>decies</i>, les</p>	<p>« En 2002, la compensation des exonérations visées au a) du I versée au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse est égale à la compensation de l'année 2001 revalorisée en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. A compter de 2003, le montant de cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement. »</p> <p>3. Pour les impositions établies au titre de l'année 2000, il est accordé aux contribuables autres que ceux visés à l'article 1414 du code général des impôts, un dégrèvement d'office de la totalité de la cotisation de taxe d'habitation ou de taxe spéciale additionnelle à la taxe d'habitation perçues au profit des régions ou de la collectivité territoriale de Corse.</p> <p>II.- Le code général des impôts est ainsi modifié :</p> <p>1. Au I de l'article 1636 B <i>sexies</i> sont supprimés :</p> <p>a) Dans la première phrase du premier alinéa du 1, les mots : « les conseils régionaux</p>	<p>3. Sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>1. Sans modification.</p>	<p>3. Supprimé.</p> <p>II.- Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>intercommunale concerné sans que ces diminutions soient prises en compte pour l'application, à la baisse, des dispositions du b du 1.</p> <p>.....</p>	<p><i>2. Après l'article 1636 B sexies, il est inséré un article 1636 B sexies A ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. 1636 B sexies A.- I.- Sous réserve des dispositions du VI de l'article 1636 B septies, les conseils régionaux autres que celui de la région d'Ile-de-France votent chaque année les taux des taxes foncières et de la taxe professionnelle. Ils peuvent :</i></p> <p><i>« a. Soit faire varier dans une même proportion les taux des trois taxes appliqués l'année précédente ;</i></p> <p><i>« b. Soit faire varier librement entre eux les taux des trois taxes. Dans ce cas, le taux de taxe professionnelle :</i></p> <p><i>« - ne peut, par rapport à l'année précédente, être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;</i></p> <p><i>« - ou doit être diminué, par rapport à</i></p>	<p>2. Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

l'année précédente, dans une proportion au moins égale à la diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

« Jusqu'à la prochaine révision, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

« II.- Toutefois, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties peut être diminué jusqu'au niveau du taux moyen national de la taxe constaté l'année précédente pour les régions ou, s'il est plus élevé, jusqu'au niveau du taux de la taxe professionnelle de la région concernée sans que ces diminutions soient prises en compte pour l'application, à la baisse, des dispositions du I.

« Lorsque au titre d'une année il est fait application des dispositions du premier alinéa, la variation en hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties à prendre en compte, pour l'application du I, pour la détermination du taux de la taxe professionnelle ou du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, est réduite de moitié pendant les trois années suivantes.

Alinéa sans modification.

« II. – Toutefois, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties peut être diminué jusqu'au niveau du taux moyen national de la taxe constaté l'année précédente pour les régions ou, s'il est plus élevé, jusqu'au niveau du taux de la taxe professionnelle de la région concernée sans que cette diminution soit prise en compte pour l'application, à la baisse, des dispositions du b du I.

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Code général des impôts Article 1599 <i>quinquies</i>	<i>« Lorsque au titre d'une année, le taux de la taxe professionnelle ou le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a été augmenté dans ces conditions, il ne peut pas être fait application du premier alinéa pendant les trois années suivantes. »</i>	Alinéa sans modification.	
II. – Le conseil régional vote dans les conditions prévues aux 1 et 2 du I de l'article 1636 B <i>sexies</i> les taux de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle.	3. Au premier alinéa du II de l'article 1599 <i>quinquies</i> , les mots : « aux 1 et 2 du I de l'article 1636 B <i>sexies</i> » sont remplacés par les mots : « à l'article 1636 B <i>sexies</i> A ».	3. Sans modification.	
Article 1414 A	III.- L'article 1414 A du code général des impôts est ainsi rédigé :	III.- Sans modification.	III.- Sans modification.
Les contribuables qui occupent leur habitation principale dans les conditions prévues à l'article 1390 et dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas la limite prévue à l'article 1417, sont dégrevés d'office de la taxe d'habitation y afférente, à concurrence du montant de l'imposition excédant 1.563 F.	« Art. 1414 A.- I.- Les contribuables autres que ceux mentionnés à l'article 1414, dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au II de l'article 1417 sont dégrevés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale pour la fraction de leur cotisation qui excède 4,3 % de leur revenu au sens du IV		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Cette limite est révisée chaque année proportionnellement à la variation de la cotisation moyenne de taxe d'habitation constatée l'année précédente, au niveau national.</p>	<p>de l'article 1417 diminué d'un abattement fixé à :</p> <p>« a. 22 500 F pour la première part de quotient familial, majoré de 6 500 F pour les quatre premières demi-parts et de 11 500 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième, en France métropolitaine ;</p> <p>« b. 27 000 F pour la première part de quotient familial, majoré de 6 500 F pour les deux premières demi-parts et de 11 500 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième, dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion ;</p> <p>« c. 30 000 F pour la première part de quotient familial, majoré de 5 000 F pour les deux premières demi-parts et de 12 000 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième, dans le département de la Guyane.</p> <p>« Ces montants d'abattements sont, chaque année, indexés comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.</p> <p>« II.– 1. Pour l'application du I :</p>	<p>—</p>	<p>—</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

« a. Le revenu s'entend du revenu du foyer fiscal du contribuable au nom duquel la taxe est établie ;

« b. Lorsque la taxe d'habitation est établie au nom de plusieurs personnes appartenant à des foyers fiscaux distincts, le revenu s'entend de la somme des revenus de chacun des foyers fiscaux de ces personnes ;

« c. Lorsque les personnes mentionnées aux a et b cohabitent avec des personnes qui ne font pas partie de leur foyer fiscal et pour lesquelles la résidence constitue leur habitation principale, le revenu s'entend de la somme des revenus de chacun des foyers fiscaux des personnes au nom desquelles l'imposition est établie ainsi que des revenus de chacun des foyers fiscaux des cohabitants dont les revenus, au sens du IV de l'article 1417, excèdent la limite prévue au I du même article ;

« d. L'abattement est déterminé en tenant compte de la somme des parts retenues pour l'établissement de l'impôt sur le revenu de chacun des foyers fiscaux dont le revenu est retenu pour le calcul du dégrèvement.

« 2. Pour les impositions établies au titre de 2000 à 2004, le montant du

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

dégrèvement calculé dans les conditions fixées au I ne peut être inférieur au montant du dégrèvement qui aurait été accordé conformément aux dispositions de l'article 1414 C dans sa rédaction en vigueur au titre de 2000 avant la publication de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° du) ; toutefois pour les impositions établies à compter de 2001, le pourcentage de 50 % mentionné à ce même article est réduit de dix points chaque année.

« III. - A compter de 2001, le montant du dégrèvement prévu au I est réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable au profit des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale par la différence entre le taux global de taxe d'habitation constaté dans la commune au titre de l'année d'imposition et ce même taux global constaté en 2000.

« Pour l'application du premier alinéa :

« a. Lorsque les bases nettes imposables au profit de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et du département sont différentes, la base la moins élevée est retenue ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Article 1417</p> <p>I. – Pour les impositions établies au titre de 1998, les dispositions de l'article 1414 <i>bis</i> sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 1997 n'excède pas la somme de 25 000 F pour la première part de quotient familial majorée de 10 000 F pour chaque demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 1997.</p>	<p>« b. Le taux global de taxe d'habitation comprend le taux des taxes spéciales d'équipement additionnelles à la taxe d'habitation ;</p> <p>« c. La réduction n'est pas applicable si elle est inférieure à 100 F. »</p> <p>IV. - L'article 1417 du code général des impôts est ainsi modifié :</p> <p>1. Les I, II et III sont ainsi rédigés :</p> <p>« I.- Pour les impositions établies au titre de 2000, les dispositions de l'article 1391, du 3 du II et du III de l'article 1411, des 2° et 3° du I de l'article 1414 sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 1999 n'excède pas la somme de 44 110 F, pour la première part de quotient familial, majorée de 11 790 F pour chaque demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 1999. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 52 200 F, pour la première part, majorée de 12 470 F pour la première demi-part et 11 790 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième. Pour la Guyane, ces montants sont fixés respectivement à 54 570 F, 15 020 F et 11 790 F.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p>1. Sans modification.</p>	<p>IV.- Sans modification</p>

Texte en vigueur

—

I *bis*. – Pour les impositions établies au titre de 1997, les dispositions de l'article 1391, du 3 du II et du III de l'article 1411, des 2° et 3° du I de l'article 1414 ainsi que de l'article 1414 A sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 1996 n'excède pas la somme de 43 080 F, pour la première part de quotient familial, majorée de 11 530 F pour chaque demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 1996. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 50 990 F, pour la première part, majorée de 12 190 F pour la première demi-part et 11 530 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième. Pour la Guyane, ces montants sont fixés respectivement à 53 290 F, 14 670 F et 11 530 F.

II. – Pour les impositions établies au titre de 1997, les dispositions de l'article 1414 B sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 1996 n'excède pas la somme de 48 950 F, pour la première part de quotient familial, majorée de 11 530 F pour chaque demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 1996. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont

Texte du projet de loi

—

« II.- Pour les impositions établies au titre de 2000, les dispositions de l'article 1414 A sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 1999 n'excède pas la somme de 103 710 F, pour la première part de quotient familial, majorée de 24 230 F pour la première demi-part et 19 070 F à compter de la deuxième demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>fixés à 55 020 F, pour la première part, majorée de 16 550 F pour la première demi-part et 11 530 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième. Pour la Guyane, ces montants sont fixés à 57 990 F, pour la première part, majorée de 18 630 F pour la première demi-part, 12 650 F pour la deuxième demi-part et 11 530 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième.</p>	<p>1999. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 125 350 F, pour la première part, majorée de 26 600 F pour la première demi-part, 25 350 F pour la deuxième demi-part et 19 070 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième. Pour la Guyane, ces montants sont fixés à 137 370 F pour la première part, majorée de 26 600 F pour chacune des deux premières demi-parts, 22 660 F pour la troisième demi-part et 19 070 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la quatrième.</p>		

Texte en vigueur

III. – Pour les impositions établies au titre de 1997, les dispositions de l'article 1414 C sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 1996 n'excède pas la somme de 90 660 F, pour la première part de quotient familial, majorée de 19 440 F pour la première demi-part et 18 630 F à compter de la deuxième demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 1996. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 107 260 F, pour la première part, majorée de 25 980 F pour la première demi-part, 18 720 F pour la deuxième demi-part et 18 630 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième. Pour la Guyane, ces montants sont fixés respectivement à 116 490 F, 25 980 F, 22 410 F et 18 630 F.

Pour les impositions établies au titre de 1998, les dispositions de l'article 1414 C sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 1997 n'excède pas la somme de 102 370 F, pour la première part de quotient familial, majorée de 23 920 F pour la première demi-part et 18 830 F à compter de la deuxième demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 1997. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont

Texte du projet de loi

« III. - Les dispositions des I et II s'appliquent dans les mêmes conditions aux impositions établies au titre de 2001 et des années suivantes. Toutefois, chaque année, les montants de revenus sont indexés comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. » ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

fixés à 123 730 F, pour la première part, majorée de 26 260 F pour la première demi-part, 25 030 F pour la deuxième demi-part et 18 830 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième. Pour la Guyane, ces montants sont fixés à 135 600 F pour la première part, majorée de 26 260 F pour chacune des deux premières demi-parts, 22 370 F pour la troisième demi-part et 18 830 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la quatrième.

IV. – Les dispositions des I *bis* et II s'appliquent dans les mêmes conditions aux impositions établies au titre de 1998 et des années suivantes. Toutefois, chaque année, l'indexation des montants de revenus est identique à l'indexation de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Les dispositions du I s'appliquent dans les mêmes conditions aux impositions établies au titre de 1999 et des années suivantes. Toutefois, chaque année, l'indexation des montants de revenus est identique à l'indexation de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Les dispositions du second alinéa du III

Texte du projet de loi

2. Le I *bis* et le IV sont abrogés ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale

2. Sans modification.

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

—

s'appliquent dans les mêmes conditions aux impositions établies au titre de 1999 et des années suivantes. Toutefois, chaque année, l'indexation des montants de revenus est identique à l'indexation de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

V. – 1° Pour l'application du présent article, le montant des revenus s'entend du montant net après application éventuelle des règles de quotient définies à l'article 163-0 A des revenus et plus-values retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente.

Ce montant est majoré :

a) du montant des charges déduites en application des articles 163 *septdecies*, 163 *octodecies* A, 163 *vicies*, 163 *unvicies*, 163 *duovicies* et 163 *tervicies* ;

b) du montant des bénéfices exonérés en application des articles 44 *sexies*, 44 *octies* et 44 *decies* sous déduction, le cas échéant, de l'abattement prévu au 4 *bis* de l'article 158 ;

c) du montant des revenus soumis aux prélèvements libératoires opérés en application de l'article 125 A, de ceux visés aux I et II de

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

—

l'article 81 A, de ceux perçus par les fonctionnaires des organisations internationales, ainsi que de ceux exonérés par application d'une convention internationale relative aux doubles impositions.

Ces dispositions s'appliquent pour la détermination du montant des revenus de l'année 1997 et des années suivantes.

2° Les limites de revenus à retenir pour l'application des articles 1414 B et 1414 C sont déterminées en tenant compte de la somme du nombre de parts retenues pour l'établissement de l'impôt sur le revenu de chacune des personnes au nom desquelles la taxe d'habitation est établie.

Texte du projet de loi

—

3. Dans le V, qui devient IV, la dernière phrase du 1 et le 2° sont supprimés.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

3. Dans le V, qui devient *le* IV, la dernière phrase du 1° et le 2° sont supprimés.

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

—

Article 1414 *bis*

Pour les impositions établies au titre de 1998 et des années suivantes, les contribuables qui occupent leur habitation principale dans les conditions prévues à l'article 1390 et dont le montant du revenu de l'année précédente n'excède pas la limite prévue à l'article 1417 sont dégrevés d'office de la taxe d'habitation y afférente à concurrence du montant de l'imposition excédant 1 200 F. Cette limite est révisée chaque année proportionnellement à la variation de la cotisation moyenne de taxe d'habitation constatée l'année précédente au niveau national.

Article 1414 B

Les contribuables qui occupent leur habitation principale dans les conditions prévues à l'article 1390 et dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas la limite prévue à l'article 1417 sont dégrevés d'office de la taxe d'habitation y afférente à concurrence de 50% du montant de l'imposition qui excède 1.563 F. La limite de 1.563 F est révisée, chaque année, proportionnellement à la variation de la cotisation moyenne de taxe d'habitation constatée, l'année précédente, au niveau national.

Texte du projet de loi

—

V.- 1. Les articles 1414 *bis*, 1414 B et 1414 C du code général des impôts sont abrogés.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

V.- 1. Sans modification.

Propositions de la Commission

—

V.- 1. Sans modification.

Texte en vigueur

—

Article 1414 C

Les redevables autres que ceux visés aux articles 1414, 1414 *bis*, 1414 A et 1414 B et dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas la limite prévue à l'article 1417 sont dégrévés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale pour la fraction de leur cotisation qui excède 3,4 % de leur revenu au sens du V de l'article 1417. Toutefois, ce dégrèvement ne peut excéder 50 % du montant de l'imposition qui excède 1.563 F. La limite de 1.563 F est révisée, chaque année, proportionnellement à la variation de la cotisation moyenne de taxe d'habitation constatée l'année précédente au niveau national.

Lorsque les revenus du redevable de la taxe d'habitation sont imposables à l'impôt sur le revenu au nom d'une autre personne, le revenu est celui de cette personne.

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article 1413 <i>bis</i>	2. A l'article 1413 <i>bis</i> du code général des impôts, les mots : « et des articles 1414 <i>bis</i> , 1414 A, 1414 B et 1414 C » sont remplacés par les mots : « et de l'article 1414 A ».	2. Sans modification.	2. Sans modification.
Article 1641	3. Le premier alinéa du 3 du I de l'article 1641 du code général des impôts est ainsi modifié :	3. Sans modification.	3. Sans modification.
3. En contrepartie des dégrèvements prévus à l'article 1414 C, l'Etat perçoit un prélèvement assis sur les valeurs locatives servant de base à la taxe d'habitation diminuées des abattements votés par la commune en application de l'article 1411. Les redevables visés aux articles 1414, 1414 <i>bis</i> , 1414 A et 1414 B en sont toutefois exonérés pour leur habitation principale.	a) Dans la première phrase, les mots : « l'article 1414 C » sont remplacés par les mots : « l'article 1414 A » ; b) La deuxième phrase est ainsi rédigée : « Les redevables visés aux articles 1414 et 1414 A en sont toutefois exonérés pour leur habitation principale. »		

Texte en vigueur

Le taux de ce prélèvement est fixé comme suit :

Locaux d'habitation non affectés à l'habitation principale dont la valeur locative est :	Supérieure à 50.000 F Inférieure ou égale à 50.000 F et supérieure à 30.000 F
Autres locaux dont la valeur locative est :	Supérieure à 30.000 F

.....
.
Livre des procédures fiscales
Article L. 173

Pour les impôts directs perçus au profit des collectivités locales et les taxes perçues sur les mêmes bases au profit de divers organismes, à l'exception de la taxe professionnelle et de ses taxes additionnelles, le droit de reprise de l'administration des impôts s'exerce jusqu'à la fin de l'année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due.

Toutefois, lorsque le revenu imposable à raison duquel le contribuable a bénéficié d'un dégrèvement ou d'une exonération en

Texte du projet de loi

4. Au deuxième alinéa de l'article L. 173 du livre des procédures fiscales, les mots : « d'un dégrèvement ou d'une

Texte adopté par l'Assemblée nationale

4. Sans modification.

Propositions de la Commission

4. Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>application des articles 1391, 1414, 1414 <i>bis</i>, 1414 A, 1414 B et 1414 C du code général des impôts fait ultérieurement l'objet d'un rehaussement, l'imposition correspondant au montant du dégrèvement ou de l'exonération accordés à tort est établie et mise en recouvrement dans le même délai que l'impôt sur le revenu correspondant au rehaussement.</p>	<p>exonération en application des articles 1391, 1414, 1414 <i>bis</i>, 1414 A, 1414 B et 1414 C » sont remplacés par les mots : « d'une exonération, d'un dégrèvement ou d'un abattement en application des articles 1391, 1414, 1414 A et du 3 du II de l'article 1411 ».</p>		
<p>Loi de finances pour 1993 Article 9</p>			
<p>I. – Les propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908, et non exonérées en application des articles 1395 à 1395 B du code général des impôts, sont :</p>			
<p>a) Exonérées en totalité, à compter de 1993, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des régions et de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit de la région d'Ile-de-France ;</p>			
<p>b) Exonérées de la part de taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des départements, à concurrence de trois</p>			

Texte en vigueur

neuvièmes en 1993, de cinq neuvièmes en 1994, de sept neuvièmes en 1995 et de la totalité à compter de 1996.

.....
.
III. – Il est instauré un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser la perte de recettes résultant de l'exonération prévue au I pour les régions et les départements.

Cette compensation est égale, chaque année, au montant des bases d'imposition exonérées en application du I, multiplié par le taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties voté en 1992 par la région ou en 1993 par le département, ou par le taux de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties voté en 1992 en ce qui concerne la région d'Ile-de-France.

Cette compensation est diminuée d'un abattement calculé en fonction du produit compris dans les rôles généraux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe professionnelle émis l'année précédente au profit de la région ou du département ou dans

Texte du projet de loi

5. Le troisième alinéa du III de l'article

Texte adopté par l'Assemblée nationale

5. *Le troisième alinéa du III de l'article*

Propositions de la Commission

5. **Supprimé.**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>les rôles généraux de la taxe spéciale d'équipement émis l'année précédente en ce qui concerne la région d'Ile-de-France.</p>	<p>9 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) est complété par les mots : « , majoré de la compensation prévue à l'article de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° du) et de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) qui leur ont été versées la même année ».</p>	<p><i>9 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) est complété par les mots : « , majoré de la compensation prévue à l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° du) et de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) qui leur ont été versées la même année ».</i></p>	
<p>Le taux de cet abattement est égal pour chaque département ou région à 1% du produit défini à l'alinéa précédent multiplié par le rapport entre, d'une part, le potentiel fiscal par habitant du département ou de la région et, d'autre part, le potentiel fiscal moyen par habitant des départements ou des régions.</p>			
<p>Par exception aux dispositions précédentes, la compensation versée aux départements en 1993 en contrepartie de l'exonération accordée en application du b du I est égale au montant des bases exonérées à ce titre en 1993, multipliées par le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties voté par le département pour 1993.</p>			
<p>Loi de finances pour 1994 Article 54</p>	<p><i>6. Le I de l'article 54 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est ainsi modifié :</i></p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>6. Supprimé.</p>
<p>I. – A compter de 1994, la somme</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>versée à chaque collectivité locale, groupement de communes doté d'une fiscalité propre ou fonds départemental de la taxe professionnelle, en application du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), modifié par l'article 46 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) et l'article 124 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, pour compenser la perte de recettes résultant de l'article 1472 A bis du code général des impôts, est diminuée de 15% de son montant lorsque le produit des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit de la collectivité locale ou du groupement de communes a été multiplié, entre 1987 et l'année précédant celle au titre de laquelle la compensation est versée, par un coefficient supérieur à 1,2 et inférieur ou égal à 1,8.</p> <p>Ce pourcentage est porté à 35% lorsque le coefficient est supérieur à 1,8 et inférieur ou égal à 3 ; à 50%, lorsque le coefficient est supérieur à 3.</p> <p>Pour 1995, les coefficients 1,2, 1,8 et 3</p>	<p><i>a) Au premier alinéa, les mots : « le produit des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit de la collectivité locale ou du groupement de communes » sont remplacés par les mots : « le produit des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit de la collectivité locale ou du groupement de communes, majoré du montant de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) » ;</i></p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>sont portés respectivement à 1,35, 1,95 et 3,25. A compter de 1996, les coefficients de 1,35, 1,95 et 3,25 sont corrigés chaque année en fonction du rapport constaté au niveau national entre, d'une part, les produits des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit des collectivités locales, de leurs groupements et des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle au titre de l'année précédant celle où la compensation doit être versée et, d'autre part, les produits émis au titre de 1994.</p>	<p><i>b) Au troisième alinéa, les mots : « les produits des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit des collectivités locales, de leurs groupements et des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle » sont remplacés par les mots : « les produits des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit des collectivités locales, de leurs groupements et des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, majorés du montant de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) qui leur a été versée, » ;</i></p>	<p>—</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>—</p>
<p>La diminution de la compensation résultant des dispositions ci-dessus ne peut excéder 2% du produit des rôles généraux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle émis, au titre de l'année précédente au profit de la collectivité locale, du groupement de communes ou du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.</p>	<p>c) Le quatrième alinéa est complété par les mots : « , majoré du montant de la compensation prévue à l'article de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° du) et du montant de la compensation prévue au I</p>	<p><i>c) Le quatrième alinéa est complété par les mots : « , majoré du montant de la compensation prévue à l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° du) et du montant de la compensation prévue au I</i></p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>.....</p> <p style="text-align: center;">.</p> <p style="text-align: center;">Loi de finances pour 1987 Article 6</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">.</p> <p>IV. – Il est institué une dotation compensant la perte de recettes résultant, pour les collectivités locales ou les groupements dotés d'une fiscalité propre, du paragraphe I de l'article 13, du paragraphe I de l'article 14 et du paragraphe I de l'article 18 de la loi de finances rectificatives pour 1982 (n° 82-540 du 28 juin 1982), ainsi que de l'article 1472 A <i>bis</i> du code général des impôts. Pour les fonds départementaux de la taxe professionnelle, cette dotation compense la perte de recettes résultant de l'article 1472 A <i>bis</i> du même code.</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">.</p> <p>IV <i>bis</i>. – A compter de 1992, la dotation prévue au premier alinéa du IV est majorée afin de compenser, dans les conditions</p>	<p style="text-align: center;">.....</p> <p>du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), qui leur ont été versées cette même année. ».</p>	<p style="text-align: center;">.....</p> <p><i>du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), qui leur ont été versées cette même année. ».</i></p>	<p style="text-align: center;">.....</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>ci-après, la perte de recettes qui résulte, chaque année, pour les collectivités locales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre créés avant le 1^{er} janvier 1987, des dispositions de l'article 1469 A <i>bis</i> et du dernier alinéa du II de l'article 1478 du code général des impôts.</p> <p>.....</p> <p>...</p> <p>Les recettes fiscales s'entendent, pour l'application du présent paragraphe, du produit des rôles généraux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe professionnelle et de la taxe départementale sur le revenu émis l'année précédente au profit de la collectivité ou du groupement majoré du montant des compensations qui lui ont été versées, la même année, en application des IV et IV <i>bis</i> du présent article ainsi que de l'article 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991).</p>	<p>7. Au dernier alinéa du IV <i>bis</i> de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), après les mots : « en application des IV et IV <i>bis</i> du présent article », sont insérés les mots : « , du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), de l'article de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° du) ».</p>	<p>7. Au dernier alinéa du IV <i>bis</i> de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), après les mots : « en application des IV et IV <i>bis</i> du présent article », sont insérés les mots : « , du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), de l'article 6 de loi de finances rectificative pour 2000 (n° du) ».</p>	<p>7. Supprimé.</p>
<p>Code général des collectivités territoriales Article L. 4331-2</p>	<p>8. a. <i>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</i></p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>8. Supprimé.</p>
<p>Les recettes de la section de</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>fonctionnement comprennent :</p> <p>a) Le produit des contributions et taxes prévues par le code général des impôts parmi lesquelles figurent :</p> <p>1° La taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle ;</p> <p>.....</p> <p>Code général des collectivités territoriales Article L. 4332-7</p> <p>Les recettes fiscales soumises au prélèvement prévu à l'article L. 4332-5 sont la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.</p> <p>Le produit de ces taxes inscrit à la section de fonctionnement du budget des régions soumises au prélèvement est diminué du montant de ce prélèvement.</p> <p>Celui-ci est imputé sur les attributions mensuelles versées aux régions.</p> <p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p><i>1° Au 1° du a de l'article L. 4331-2 et au premier alinéa de l'article L. 4332-7, les mots : « , la taxe d'habitation » sont supprimés ;</i></p> <p><i>2° A l'article L. 4332-8 :</i></p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article L. 4332-8	<p>- au premier alinéa, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « trois » et, après les mots : « ou réductions de bases de fiscalité directe » sont insérés les mots : « et de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation » ;</p>	Alinéa sans modification.	
<p>Ce produit potentiel est calculé dans les conditions suivantes :</p>	<p>- au premier tiret du deuxième alinéa, il est ajouté après les mots : « les bases de fiscalité de chacune des taxes concernées » les mots : « et de la taxe d'habitation » et après les mots : « la mise en œuvre de la mesure d'exonération ou de réduction des bases » les mots : « et de suppression de la part régionale de la taxe d'habitation » ;</p>	<p>- au troisième alinéa, après les mots : « les bases de fiscalité de chacune des taxes concernées », sont insérés les mots : « et de la taxe d'habitation » et, après les mots : « la mise en œuvre de la mesure d'exonération ou de réduction des bases », sont insérés les mots : « et de suppression de la part régionale de la taxe d'habitation » ;</p>	
<p>- ainsi déterminées, ces bases sont pondérées par le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes de l'année</p>	<p>- au deuxième tiret du deuxième alinéa, il est ajouté après les mots : « chacune de ces taxes » les mots : « et celui de la taxe</p>	<p>- au quatrième alinéa, après les mots : « chacune de ces taxes », sont insérés les mots : « et celui de la taxe d'habitation » et,</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>précédant la mise en œuvre de la mesure d'exonération ou de réduction de bases.</p> <p>Article L. 4332-9</p> <p>L'effort fiscal de la région est égal au rapport entre le produit des quatre taxes directes locales et le potentiel fiscal défini à l'article L. 4332-8.</p>	<p>d'habitation » et après les mots : « la mise en œuvre de la mesure d'exonération ou de réduction des bases » les mots : « et de suppression de la part régionale de la taxe d'habitation » ;</p> <p>3° A l'article L. 4332-9, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « trois ».</p> <p>b. Pour le calcul des fonds de correction des déséquilibres régionaux en 2001 et en 2002, le potentiel fiscal prévu à l'article L. 4332-8 du code général des collectivités locales tient compte des bases afférentes à la taxe d'habitation de la pénultième année.</p>	<p>après les mots : « la mise en œuvre de la mesure d'exonération ou de réduction des bases », sont insérés les mots : « et de suppression de la part régionale de la taxe d'habitation » ;</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>b. Pour le calcul des fonds de correction des déséquilibres régionaux en 2001 et en 2002, le potentiel fiscal prévu à l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales tient compte des bases afférentes à la taxe d'habitation de la pénultième année.</p>	
<p>Code de la sécurité sociale Article L. 136-2</p> <p>.....</p> <p>III. – Ne sont pas inclus dans l'assiette de la contribution :</p> <p>1° Les allocations de chômage et de préretraite visées à l'article L. 131-2, perçues</p>	<p>9. Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :</p> <p>a. Aux 1° et 2° du III de l'article L.</p>	<p>9. Sans modification.</p>	<p>9. Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>par des personnes dont le montant des revenus de l'avant-dernière année tels que définis au V de l'article 1417 du code général des impôts n'excède pas les seuils déterminés en application des dispositions des I et IV du même article. En outre, la contribution pesant sur ces allocations ne peut avoir pour effet de réduire le montant net de celles-ci ou, en cas de cessation partielle d'activité, le montant cumulé de la rémunération d'activité et de l'allocation perçue, en deçà du montant du salaire minimum de croissance ;</p>	<p>136-2 et au III de l'article L. 136-8, les mots : « au V de l'article 1417 » et les mots : « des I et IV du même article » sont remplacés respectivement par les mots : « au IV de l'article 1417 » et les mots : « des I et III du même article » ;</p>		
<p>2° Les pensions de retraite et d'invalidité des personnes dont le montant des revenus de l'avant-dernière année tels que définis au V de l'article 1417 du code général des impôts n'excède pas les seuils déterminés en application des dispositions des I et IV du même article ou qui sont titulaires d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité non contributif attribué par un régime de base de sécurité sociale sous conditions de ressources ou par le service de l'allocation spéciale visé à l'article L. 814-5. Ces conditions de ressources sont celles qui sont applicables pour l'attribution de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou à l'article L. 815-3 du code de la sécurité sociale ;</p> <p>.....</p>			

Texte en vigueur

—

Article L. 136-8

I. – Le taux des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6, L. 136-7 et L. 136-7-1 est fixé à 7,50%, sous réserve des taux fixés au III de l'article L. 136-7-1.

II. – Par dérogation au I, sont assujetties à la contribution au taux de 6,2% les pensions de retraite et d'invalidité, les allocations de chômage et de préretraite ainsi que les indemnités et allocations visées au 7° du II de l'article L. 136-2.

III. – Par dérogation au I et au II, sont assujettis à la contribution sociale au taux de 3,8% les revenus visés aux 1° et 2° du III de l'article L. 136-2, perçus par les personnes dont la cotisation d'impôt sur le revenu de l'année précédente est inférieure au montant mentionné au 1 *bis* de l'article 1657 du code général des impôts et dont le montant des revenus de l'avant-dernière année tels que définis au V de l'article 1417 du code général des impôts excède les seuils déterminés en application des dispositions des I et IV du même article.

.....

.

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

—

Article L. 380-2

Les personnes affiliées au régime général dans les conditions fixées à l'article L. 380-1 sont redevables d'une cotisation lorsque leurs ressources dépassent un plafond fixé par décret, révisé chaque année pour tenir compte de l'évolution des prix.

Cette cotisation est fixée en pourcentage du montant des revenus, définis selon les modalités fixées au 1° du V de l'article 1417 du code général des impôts, qui dépasse le plafond mentionné au premier alinéa. Un décret détermine le taux et les modalités de calcul de cette cotisation ainsi que les obligations déclaratives incombant aux assujettis.

.....

.

Texte du projet de loi

—

b. Au deuxième alinéa de l'article L. 380-2, les mots : « au 1° du V de l'article 1417 » sont remplacés par les mots : « au IV de l'article 1417 ».

VI.- 1. Les dispositions du 1 du I ainsi que du II sont applicables à compter des impositions établies au titre de 2001.

2. Les dispositions des III, IV ainsi que des 1 et 3 du V sont applicables à compter des impositions établies au titre de 2000.

3. *Les dispositions des 5, 6, 7 et du 1°*

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

VI.– Sans modification.

Propositions de la Commission

—

VI.- 1. **Supprimé.**

2. Sans modification

3. **Supprimé.**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code des douanes Article 265 <i>septies</i></p> <p>Les entreprises propriétaires ou, en leur lieu et place, les entreprises titulaires des contrats cités à l'article 284 <i>bis</i> A :</p> <p><i>a)</i> De véhicules routiers à moteur destinés au transport de marchandises et dont le poids total autorisé en charge est égal ou supérieur à 12 tonnes ;</p> <p><i>b)</i> De véhicules tracteurs routiers dont le poids total roulant est égal ou supérieur à 12 tonnes, peuvent obtenir, sur demande de leur part, le remboursement d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole.</p>	<p><i>du a du 8 du V sont applicables à compter de 2001.</i></p> <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>I. - L'article 265 <i>septies</i> du code des douanes est ainsi modifié :</p> <p>1° Aux a et b du premier alinéa, les mots : « 12 tonnes » sont remplacés par les mots : « 7,5 tonnes » ;</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>1° Aux <i>deuxième et troisième</i> alinéas, ...</p> <p>... « 7,5 tonnes » ;</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Sans modification</p> <p style="text-align: center;"><i>VII.- La perte de recettes résultant pour l'Etat de la réduction des frais d'assiette et d recouvrement perçus par l'Etat est compensé à due concurrence, par la création d'une tax additionnelle aux droits mentionnés au articles 575 et 575 A du code général de impôts.</i></p>

Texte en vigueur

—

Ce remboursement est égal à la différence entre la taxe intérieure de consommation sur le gazole exigible au cours de l'année et celle calculée sur la base d'un taux spécifique qui est fixé, pour la période du 11 janvier 1999 au 10 janvier 2000, à 244,64 F par hectolitre. Pour les périodes ultérieures, ce taux spécifique est relevé, le 11 janvier de chaque année, du produit du dernier taux de la taxe intérieure de consommation appliqué au supercarburant sans plomb au cours de la période précédente par le taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages de l'année précédente associé au projet de loi de finances de l'année du remboursement.

Le remboursement est plafonné à 40 000 litres de gazole par an et par véhicule. Il est accordé aux entreprises établies dans la Communauté européenne qui sont en mesure de justifier qu'elles ont acquis du gazole en France au cours de la période couverte par le remboursement et que ce gazole a été utilisé comme carburant dans des véhicules ci-dessus définis et immatriculés dans l'un des Etats membres.

La période couverte par le remboursement s'entend de la période comprise entre le 11 janvier d'une année et le

Texte du projet de loi

—

2° A la première phrase du troisième alinéa, les mots : « 40 000 » et « an » sont respectivement remplacés par les mots : « 25 000 » et « semestre » ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

2° A la première phrase du *cinquième* alinéa,...

... « semestre » ;

Propositions de la Commission

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
<p>10 janvier de l'année suivante.</p> <p>Les entreprises concernées peuvent adresser leur demande de remboursement au service des douanes à partir du 12 janvier de l'année suivant la période au titre de laquelle le remboursement est sollicité et au plus tard dans les trois ans qui suivent à compter de cette date.</p> <p>Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.</p>	<p>3° au cinquième alinéa :</p> <p>a) Les mots : « à partir du 12 janvier de l'année suivant » sont remplacés par les mots : « à partir du 12 juillet et du 12 janvier suivant respectivement le premier et le second semestre de » ;</p> <p>b) Les mots : « cette date » sont remplacés par les mots : « ces dates ».</p> <p>II. - Les dispositions du I s'appliquent aux consommations de gazole effectuées à compter du 11 janvier 2000.</p>	<p>3° au <i>septième</i> alinéa :</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification</p>	<p>Article additionnel après l'article 7</p> <p><i>I.- Dans la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est inséré un article 1er bis ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. 1er bis.- Peuvent être autorisées à prendre et à conserver la dénomination de « sociétés de capital-risque » les sociétés</i></p>

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

françaises par actions qui satisfont au conditions suivantes :

« 1° avoir pour objet social la gestio. d'un portefeuille de valeurs mobilières. Un société de capital-risque dont le total de bila. n'a pas excédé 10 millions d'euros au cour de l'exercice précédent peut égalemen effectuer à titre accessoire des prestations d services dans le prolongement de son obje social sous réserve que le montant du chiffr d'affaires hors taxes de ces prestation n'excède pas au cours de l'exercice 50 % de charges, autres que les dotations au provisions et les charges exceptionnelles admises en déduction sur le plan fiscal a cours du même exercice.

« L'actif d'une société de capital risque comprend exclusivement des valeur mobilières françaises ou étrangères, négociée ou non sur un marché réglementé, des droit sociaux, des avances en compte couran. d'autres droits financiers et des liquidités L'actif peut également comprendre les bien meubles et immeubles nécessaires à so. fonctionnement.