

N° 380

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juillet 1995.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, tendant à relever de 18,60% à 20,60% le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1er août 1995,*

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Foncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Sellayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. François Gautier, Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnault, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Vclade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (10ème législ.) : 2148, 2150 et T.A. 378.

Sénat : 375 (1994-1995).

---

Taxe sur la valeur ajoutée.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE</b> .....	7
<b>I. PARAGRAPHE I : LE RELEVEMENT DE 18,60 % A 20,60 % DU TAUX NORMAL DE LA TAXE A LA VALEUR AJOUTEE</b> .....	7
<b>A. LE CHAMP D'APPLICATION DU TAUX NORMAL DE TVA EST DEFINI PAR DEFAUT</b> .....	7
<b>B. LA HAUSSE DU TAUX NORMAL DE LA TVA EST COMPATIBLE AVEC LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE</b> .....	8
<b>C. LES EFFETS FINANCIERS, ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE LA HAUSSE DU TAUX NORMAL DE LA TVA</b> .....	12
1. <i>Les recettes supplémentaires attendues</i> .....	14
2. <i>L'impact macro-économique prévisible</i> .....	14
a) <i>Un effet inflationniste transitoire</i> .....	14
b) <i>Un effet récessif sur l'activité économique</i> .....	16
c) <i>Une charge partagée entre les entreprises et les ménages</i> .....	17
d) <i>Certains effets de la hausse de la TVA peuvent-ils être amortis par un effort de marge des entreprises ?</i> .....	18
3. <i>Un débat biaisé : le caractère injuste de la TVA</i> .....	18
<b>II. PARAGRAPHE II : LES MODALITES DE MISE EN OEUVRE</b> .....	20
<b>A. LE CRITERE DU FAIT GENERATEUR EST LE PLUS EQUITABLE</b> .....	20
1. <i>Le critère de l'exigibilité présente des inconvénients</i> .....	20
2. <i>Le critère retenu du fait générateur est plus clair</i> .....	21
<b>B. LES OPERATIONS CONCOURANT A LA PRODUCTION OU A LA LIVRAISON D'IMMEUBLES APPELLENT DES PRECAUTIONS</b> .....	22
1. <i>La règle fiscale peut entrer en conflit avec la règle civile</i> .....	22
2. <i>La nécessité d'un régime dérogatoire</i> .....	23
a) <i>La date du 1er août est préférable à celle du 1er juillet</i> .....	23
b) <i>La notion d'avant-contrat ayant acquis date certaine est plus adéquate que celle d'acte enregistré</i> .....	24
<b>III. PARAGRAPHE III : LE CAS PARTICULIER DU CONTRAT DE CONSTRUCTION D'UNE MAISON INDIVIDUELLE</b> .....	26
<b>IV. PARAGRAPHE IV : LA NECESSITE D'UNE BAISSSE TRANSITOIRE DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES CIGARETTES</b> .....	27
<b>A. UN REGIME FISCAL LOURD</b> .....	27
1. <i>Une structure fiscale complexe</i> .....	27
2. <i>Le régime fiscal</i> .....	28
3. <i>L'évolution de la fiscalité</i> .....	29
<b>B. L'OBJECTIF DE LA MESURE : MODERER LA HAUSSE DE LA FISCALITE DU TABAC POUR GARANTIR LES RENTREES FISCALES</b> .....	31
1. <i>Le risque d'une guerre des prix préjudiciable tant à la santé publique qu'aux recettes fiscales de l'Etat est réel</i> .....	31

a) Le contexte : un marché déprimé et un seuil psychologique.....	31
b) L'impact fiscal et économique de la hausse de la TVA sur le secteur du tabac.....	33
c) La crainte d'une guerre des prix aux effets pervers .....	34
2. <i>Le dispositif proposé : un étalement dans le temps de la hausse de la fiscalité du tabac pour éviter de perturber un marché fragile</i> .....	38
a) Le dispositif initial .....	38
b) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale.....	38
<b>V. PARAGRAPHE V : LE CAS PARTICULIER DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DES COMMUNAUTÉS DE VILLES.....</b>	<b>39</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>43</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF.....</b>	<b>45</b>

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La mesure contenue dans la présente proposition de loi faisait initialement l'objet de l'article premier du projet de loi de finances rectificative pour 1995.

En effet, le relèvement de deux points du taux normal de la TVA, auquel le Gouvernement a dû résoudre, apportera un surplus de recettes fiscales indispensable pour financer les actions nouvelles en faveur de l'emploi sans aggraver le déséquilibre des finances publiques. Elle constitue donc un élément essentiel du collectif budgétaire actuellement en discussion, auquel elle reste évidemment liée.

Compte tenu du déroulement de la procédure parlementaire, l'article premier du collectif ne pouvait pas entrer en vigueur avant le 10 août 1995.

Mais, lorsque nos collègues de la commission des Finances de l'Assemblée nationale ont eu à examiner cet article premier, il leur est immédiatement apparu qu'une date d'application tombant en milieu de semaine et au tiers du mois poserait des problèmes difficilement surmontables aux professionnels qui auront à appliquer la hausse de la TVA. En pratique, cette date contingente aurait impliqué dans de nombreux cas une refonte de la présentation des factures, pour faire apparaître concurremment les deux taux, et l'établissement d'un double comptabilité.

C'est pourquoi MM. Philippe AUBERGER, Jean de GAULLE, Jean-Pierre THOMAS et Adrien ZELLER ont pris l'initiative de déposer la présente proposition de loi. Discutée et adoptée avant le collectif budgétaire, cette proposition permet d'anticiper au 1er août 1995 le relèvement du taux normal de la TVA.

Cette date en début de mois est beaucoup plus satisfaisante que celle d'abord envisagée. Par ailleurs, l'anticipation de dix jours de la hausse de la TVA améliore de 1,5 milliards de francs le produit attendu de cette mesure, qui sera de 18,9 milliards de francs pour 1995 (contre 17,4 milliards de francs à la date du 10 août 1995), et de 56,8 milliards de francs en année pleine.

La commission des Finances de l'Assemblée nationale avait dans un premier temps envisagé de reporter l'application de la hausse du taux normal de la TVA au 1er septembre 1995. Mais ce report se serait traduit par une baisse du rendement de la mesure de 1,6 milliard de francs, qui aurait compromis le bouclage du collectif budgétaire.

Le relèvement de 18,6 % à 20,6 % du taux normal de la TVA est compatible avec nos engagements européens. La norme communautaire impose un plancher de 15 % pour le taux normal, mais ne fixe aucun maximum.

Quant à l'harmonisation des taux, elle semble plutôt se faire par le haut, puisque pas moins de sept de nos partenaires de l'Union européenne ont relevé leur taux normal de TVA depuis 1991. En l'occurrence, les impératifs nécessaires de Maastricht, qui expliquent cet alourdissement général de la fiscalité indirecte en Europe, apparaissent prioritaires.

Avec l'appui du Service des études du Sénat, votre rapporteur s'est attaché à examiner les effets macro-économiques probables de cette hausse de la TVA. Il semble que ses effets sur les prix seraient simplement transitoires : après une accélération de 0,9 point dès 1995, l'inflation devrait reprendre son rythme modéré antérieur dès la fin de 1996. En revanche, comme toute hausse des prélèvements obligatoires, le relèvement du taux normal de la TVA aura un impact négatif sur la croissance. Mais l'effet récessif de ce surcroît d'impôt doit être apprécié au regard des mesures de relance qu'il permet de financer par ailleurs.

Nos collègues députés ont prévu un régime spécifique en faveur des opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles et des contrats de construction de maisons individuelles, dans le souci d'éviter que le relèvement de taux ne déstabilise un marché de l'immobilier fragile : les opérations déjà engagées pourront continuer de bénéficier du taux de 18,6 % au-delà du 1er août 1995, à condition de se concrétiser avant le 1er janvier 1996.

Cette préoccupation est pleinement justifiée et votre commission vous propose d'ailleurs d'améliorer ce régime spécifique, en s'assurant que la modification de la règle fiscale ne perturbera aucune des opérations déjà nouées au regard du droit civil.

La présente proposition de loi prévoit, à la demande du Gouvernement, d'étaler la hausse de la TVA sur le prix des cigarettes en abaissant provisoirement le droit de consommation qui le grève par ailleurs. L'objectif est d'éviter le déclenchement d'une guerre des prix, préjudiciable tant à la santé publique qu'aux recettes de l'Etat.

Nos collègues députés ont admis ces considérations, sous réserve que la hausse de la TVA soit intégralement répercutée dans le prix des cigarettes dès le 1er janvier 1996, et non pas au 1er janvier 1997 comme initialement proposé. Il paraît cependant préférable, si l'on souhaite que le dispositif d'étalement dans le temps des effets de la hausse de la TVA soit vraiment efficace, de s'en tenir à la date initiale.

Enfin, nos collègues députés ont jugé à propos de préciser la façon dont le relèvement du taux s'appliquera au mécanisme du FCTVA, pour les communautés de communes et les communautés de villes. Ces dernières dispositions apparaissent superfétatoires, mais il n'est jamais inutile de rappeler à l'Etat la façon dont il doit tenir ses engagements envers les collectivités locales.

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### I. PARAGRAPHE I : LE RELEVEMENT DE 18,60 % A 20,60 % DU TAUX NORMAL DE LA TAXE A LA VALEUR AJOUTEE

**Commentaire :** Ce paragraphe modifie l'article 278 du code général des impôts pour porter à 20,6 % le taux normal de la TVA.

#### A. LE CHAMP D'APPLICATION DU TAUX NORMAL DE TVA EST DEFINI PAR DEFAULT

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 <sup>1</sup> ;

- un taux réduit, de 5,5 %, qui s'applique à certains biens et services limitativement désignés par la loi <sup>2</sup> ;

- un taux normal de droit commun, fixé à 18,60 %, 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) <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Publications de presse, redevance télévision, médicaments remboursés par la sécurité sociale et produits sanguins, premières représentations de théâtres ou de cirques, vente d'animaux de boucherie et de charcuterie à des non-assujettis.

<sup>2</sup> Notamment : l'eau, les produits alimentaires, les médicaments non remboursables, certains appareillages et équipements spéciaux pour personnes handicapées, les produits d'origine agricole, livres, les transports de voyageurs, les prestations des avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle, les fournitures des repas dans certaines cantines, les droits d'entrée pour de nombreux spectacles.

<sup>3</sup> Ces taux réduits spécifiques sont au nombre de quatre : 0,9 %, 2,1 %, 8 %, 13 %. En outre, un taux zéro s'applique aux vins produits et consommés en Corse.

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) <sup>1</sup>.

L'article 278 du code général des impôts visé par la présente proposition de loi définit donc le taux normal de TVA applicable en France continentale et en Corse. Ainsi, le relèvement de ce taux ne concerne pas les départements d'outre-mer dont le taux normal spécifique a déjà été relevé de deux points à compter du 1er janvier 1995.

#### ***B. LA HAUSSE DU TAUX NORMAL DE LA TVA EST COMPATIBLE AVEC LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE***

Depuis décembre 1989, dans la perspective de la suppression des frontières fiscales, les États 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 États membres.

En vertu de cette directive, les États peuvent appliquer :

- un taux normal, qui ne peut être inférieur à 15 % ;
- un ou deux taux réduits, qui ne peuvent être inférieurs à 5 % et qui ne peuvent s'appliquer qu'aux livraisons de biens et aux prestations de services des catégories énumérées en annexe H de la directive.

Pendant la période transitoire précédant la mise en oeuvre du régime définitif de TVA intra-communautaire, c'est-à-dire en théorie jusqu'au 31 décembre 1996, une tolérance existe en faveur des taux dérogatoires existant dans certains États membres. On citera notamment :

---

<sup>1</sup> Le taux normal de TVA applicable dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion a été relevé, à compter du 1er janvier 1995, de 7,5 % à 9,5 % en vertu de l'article 7 de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte. Les taux spécifiques sont quant à eux de 1,05 % et de 1,25 %.



- le maintien du taux zéro, ouvrant droit au remboursement de la TVA facturée en amont, pour les pays qui appliquaient un tel taux avant le 1er janvier 1991 (Belgique, Danemark, Irlande, Royaume-Uni) ;

- le maintien des taux super réduits, inférieurs à 5 %, quand ils existaient avant le 1er janvier 1991 (Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg).

**Ainsi, la directive n° 92/77/CEE 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.**

D'ailleurs, depuis 1988, neuf États membres de l'Union européenne ont déjà relevé leur taux normal, et certains l'ont fait à deux reprises<sup>1</sup>

**Relèvements des taux normaux de TVA intervenus depuis 1988 dans les États-membres de l'Union européenne**

<b>Pays</b>	<b>Taux</b>	<b>Date de l'augmentation</b>
<b>Allemagne</b>	14 à 15 %	01.01.93
<b>Belgique</b>	19 à 19,5 % 19,5 à 20,5 %	01.04.92 01.01.94
<b>Danemark</b>	22 à 25 %	01.01.82
<b>Espagne</b>	13 à 15 % 15 à 16 %	01.08.92 01.01.95
<b>Grèce</b>	16 à 18 %	28.04.90
<b>Italie</b>	18 à 19 %	01.08.88 (1)
<b>Luxembourg</b>	12 à 15 %	01.01.92
<b>Portugal</b>	16 à 17 %	01.02.95
<b>Royaume-Uni</b>	15 à 17,5 %	01.04.91

(1) Augmentation des taux réduits de 9 % à 10 % et de 13 % à 16 % en mars 1995.

**Il est donc possible de considérer que la France, en relevant son taux normal de TVA comme le propose la présente proposition de loi, n'aggraver pas les disparités de taux existantes mais ne fera que suivre un mouvement de hausse plus général.**

---

<sup>1</sup> Seuls deux États ont diminué depuis 1991 leur taux normal de TVA : l'Irlande, dont le taux est passé de 23 à 21 % le 1er mars 1991, et les Pays-Bas, dont le taux est passé de 18,5 % à 17,5 % le 1er octobre 1992.

Certes, une fois relevé, le taux normal français se situera nettement dans le haut de la fourchette des taux de TVA européens. Avec un taux de 18,6 %, la France se situe aujourd'hui au huitième rang. Avec un taux de 20,6 %, elle se situera au cinquième rang, seuls le Danemark, la Suède, la Finlande et l'Irlande appliquant un taux normal encore plus élevé.

**Situation des taux français par rapport à ceux en vigueur dans l'Union européenne au 9 mai 1995**

<b>Taux Pays</b>	<b>Taux zéro</b>	<b>Taux super réduit</b>	<b>Taux réduit</b>	<b>Taux intermédiaire</b>	<b>Taux normal</b>	<b>Taux majoré</b>
<b>Allemagne</b>	-	-	7	-	15	-
<b>Autriche</b>	-	-	10	-	20	-
<b>Belgique</b>	0	1	6	12	20,5	-
<b>Danemark</b>	0	-	-	-	25	-
<b>Espagne</b>	-	4	7	-	16	-
<b>Finlande</b>	0	5	12	-	22	-
<b>France (5)</b>	-	- (1)	5,5	-	18,6	-
<b>Grèce (2)</b>	-	4	8	-	18	-
<b>Irlande</b>	0	2,5	12,5	-	21	-
<b>Italie</b>	-	4	10	16	19	-
<b>Luxembourg</b>	-	3	6	12	15	-
<b>Pays-Bas</b>	-	-	6	-	17,5	-
<b>Portugal</b>	0 (7)	-	5 (3)	-	17 (4)	-
<b>Royaume-Uni</b>	0	-	8 (6)	-	17,5	-
<b>Suède</b>	0	-	12	21	25	-

(1) Existence de taux spéciaux, notamment 2,1 % en matière de presse

(2) Taux réduits du quart dans les îles du Dodécanèse

(3) Ou 4 % dans les régions autonomes

(4) Ou 12 % dans les régions autonomes

(5) Taux particuliers de 0,9 %, 2,1 %, 8 % et 13 % applicables en Corse

(6) Pour fourniture d'énergie à usage domestique

(7) Maintien du taux zéro uniquement pour les prestations de services et les livraisons de biens entre la métropole et les archipels de Madère et des Açores

Par ailleurs, après le passage au régime définitif de TVA intra-communautaire, la taxe sera acquittée dans le pays d'origine au taux qui y est en vigueur, ce qui imposera un certain resserrement de l'éventails des taux afin d'éviter de trop forts détournements de consommation entre les États membres.

Certes, le passage au régime définitif n'entrera vraisemblablement pas en vigueur dès le 1er janvier 1997, mais il reste à l'ordre du jour des travaux de la commission et du Conseil. Ce resserrement de l'éventail des taux applicables en Europe se fera vraisemblablement vers le bas : on peut donc considérer, comme l'a fait le ministre de l'Économie et des finances devant l'Assemblée nationale, que la perspective du régime définitif garantit le caractère provisoire de la hausse du taux normal de TVA.

Enfin, il convient de remarquer que le périmètre du taux réduit français présente certaines particularités par rapport au champ d'application du taux réduit tel qu'il est délimité par la directive n° 92/77/CEE. En effet, un certain nombre de biens et services figurant à l'annexe H de cette directive sont néanmoins soumis en France au taux normal de TVA. Il s'agit :

- de la confiserie, chocolaterie et de la margarine ;
- des aliments préparés pour animaux de compagnie et des médicaments vétérinaires ;
- de la livraison, construction, rénovation et transformation de logements sociaux (en dehors de l'acquisition des terrains à bâtir soumise au taux de 5,5 %) ;
- du droit d'utilisation d'installations sportives ;
- des services funéraires ;
- de l'enlèvement des ordures ménagères.

A l'évidence, la tentation peut être forte d'accompagner le relèvement du taux normal de TVA de l'alignement complet et immédiat du champ d'application du taux réduit français sur la norme européenne.

Toutefois, sur un plan juridique, la directive du 19 octobre 1992 n'oblige pas les États membres à s'aligner sur le champ d'application du taux réduit tel qu'elle le définit : elle leur interdit simplement d'y inclure d'autres biens et services que ceux énumérés à son annexe H (tels les disques, par exemple).

Sur un plan financier, de nouvelles admissions au taux réduit se traduiraient par des pertes de recettes fiscales considérables qui, sauf à être très exactement gagées, compromettraient l'équilibre de la loi de finances rectificative pour 1995 discutée parallèlement à la présente proposition loi. En fait, cette dernière n'est pas le support adéquat pour des extensions du champ

d'application du taux réduit de TVA, qui trouveraient plus naturellement leur place dans une loi de finances.

Par ailleurs, toute admission de nouveaux biens ou services au taux réduit doit être appréciée au regard du seul intérêt des consommateurs, qui supportent en fin de compte la taxe. Si l'on souhaite aider les producteurs de ces biens ou services, d'autres voies semblent plus indiquées qu'une baisse de taux de TVA.

Il convient enfin de rappeler que l'augmentation proposée du taux normal de la TVA est une mesure dite de « rendement » et non l'esquisse d'une réforme d'ensemble de la fiscalité indirecte.

### **C. LES EFFETS FINANCIERS, ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE LA HAUSSE DU TAUX NORMAL DE LA TVA**

#### **1. Les recettes supplémentaires attendues**

Fournissant 44 % des recettes fiscales brutes du budget général, la TVA est de loin l'impôt le plus productif :

Valeur d'un point de TVA selon le taux

(En milliards de francs)

Taux de 18,6 %	28,4
Taux de 5,5 %	9
Taux de 2,1 %	1,4

Le gain attendu pour 1995 du relèvement de 18,6 % à 20,6 % du taux normal de TVA au 1er août est donc de 18,9 milliards de francs (au 10 août, il n'aurait été que de 17,4 milliards de francs). En année pleine, il est de 56,8 milliards de francs.

Si l'on prend en compte l'impact indirect de la hausse de la TVA sur le produit du droit de consommation sur les tabacs, le gain total attendu de la mesure en 1995 est supérieur de 800 millions de francs.

**Impact total du relèvement du taux normal de la TVA**

( en milliards de francs )

Date d'entrée en vigueur	TVA	Droit de consommation à 58,3 %
10 août 1995	17,430	0,740
1er août 1995	18,930	0,800
<i>Gain tiré de l'anticipation</i>	<i>1,500</i>	<i>0,060</i>

Ces recettes supplémentaires justifient une révision des évaluations du produit de la TVA annexées à la loi de finances initiale pour 1995, révision qui est faite par le projet de loi de finances rectificative actuellement en discussion.

**Recettes de TVA du budget général en 1995 : révision des évaluations**

(En millions de francs)

	LFI initiale	Révision du tendanciel	Tendanciel	Mesures nouvelles	Montants révisés	Écart PLFR/LFI (en %)
Taxe sur la valeur ajoutée	673.216	- 4.020	669.196	+ 17.430	686.626	+ 2
<i>(TVA nette)</i>	<i>(555.196)</i>	<i>(-2.000)</i>	<i>(553.196)</i>	<i>(+ 17.430)</i>	<i>(570.626)</i>	<i>+ 2,8</i>

On peut observer que cette évaluation révisée affiche, indépendamment du relèvement de taux, une baisse tendancielle du produit de la TVA de - 2 milliards de francs par rapport à ce qui avait été prévu lors du vote du budget pour 1995, compte tenu de la diminution des remboursements. Le gain brut résultant du relèvement du taux normal devrait donc être partiellement absorbé par ces moins-values fiscales probables.

Par ailleurs, le gain attendu est calculé de façon purement comptable. Or, l'alourdissement de la TVA devrait provoquer, toutes choses égales par ailleurs, une diminution de la consommation en raison de la sensibilité de celle-ci aux prix : la répercussion de la hausse du taux sur le produit de la TVA ne peut pas être parfaitement linéaire.

Cependant, la dernière note de conjoncture de l'INSEE prévoit pour le second semestre 1995 une accélération de la consommation des ménages : celle-ci augmenterait de 1,7 %, contre 0,9 % seulement au premier semestre. Cet effet

volume favorable pourrait plus que compenser l'effet prix négatif lié au relèvement de taux.

Enfin, l'impact d'une augmentation de la TVA sur le solde des administrations publiques est forcément inférieur aux recettes supplémentaires attendues de cette augmentation. En effet, une fraction de la TVA est payée par les administrations publiques au titre de leurs investissements ou de leurs consommations intermédiaires (les collectivités locales peuvent d'ailleurs se faire rembourser par l'État la taxe acquittée sur certains de leurs investissements, *via* le FCTVA).

Dans le rapport que le Conseil des impôts a consacré en 1982 à la TVA cette fraction de TVA supportée par les administrations du fait des rémanences était estimée à 10 %<sup>1</sup>.

Il en résulte qu'une hausse de TVA majorant les recettes fiscales de 56,8 milliards de francs telle que celle faisant l'objet de la présente proposition de loi, entraînera une réduction du déficit public égale, toutes choses égales par ailleurs, à :

$$56,8 \times 0,90 = 51,12 \text{ milliards de francs.}$$

Autrement dit, 10 % du produit supplémentaire de la TVA est financé par un surcroît de dépenses des administrations de l'État et des autres personnes publiques.

## **2. L'impact macro-économique prévisible**

### *a) Un effet inflationniste transitoire*

L'effet économique le plus visible d'une augmentation de la TVA est, évidemment, la hausse des prix à la consommation.

Dans sa dernière note de conjoncture<sup>2</sup>, l'INSEE s'est attaché à estimer l'impact mécanique du relèvement du taux normal de TVA sur le niveau des prix. L'Institut conclut à une hausse des prix de détail de 0,95 % pour 1995. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'effet multiplicateur d'une hausse de la TVA sur le prix du tabac, composante sensible de l'indice des prix (cf. le paragraphe IV).

---

<sup>1</sup> Sixième rapport du Conseil des impôts au Président de la République - 1982- p. 70

<sup>2</sup> Supplément à « Tendances de la conjoncture » - INSEE - juillet 1995

## Impact mécanique du relèvement du taux normal de TVA sur les prix à la consommation

*NB - Les estimations ici présentées sont strictement mécaniques et ne prennent en compte ni une éventuelle baisse des prix hors taxes destinée à compenser la hausse du taux de TVA, ni les effets induits de la hausse des prix sur les salaires.*

Une majoration de 2 points du taux de TVA frappant un produit donné entraîne une hausse de 1,7 point de son prix TTC. Pour chaque grand secteur, on estime la part des produits soumis au taux normal, actuellement de 18,6 %. Cette fraction, multipliée par l'impact élémentaire de 1,7 point, donne l'effet sur l'indice des prix du secteur, puis sur l'indice total, de la hausse du taux normal de TVA de 18,6 % à 20 %.

Plus précisément, le tableau ci-dessous donne la répartition des produits entre les différents taux de TVA pour chacun des grands secteurs de l'indice des prix. La hausse concerne assez peu les produits alimentaires, et se concentre sur les produits manufacturés, l'énergie et les services privés.

Tous calculs faits, l'impact mécanique sur le glissement annuel des prix de détail de la hausse du taux normal de TVA serait de 0,95 point (voir tableau ci-contre).

### Ordre de grandeur de l'impact sur le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation

(en point)

Alimentation	+ 0,2
Produits manufacturés du secteur privé	+ 1,4
Services du secteur privé	+ 1,2
Energie	+ 1,7
Tarifs publics hors énergie	+ 0,9*
<b>Ensemble</b>	<b>+ 0,95*</b>

*(\*) Le relèvement du taux normal de la TVA de 18,6 % à 20,6 % engendrerait une hausse du prix de vente du tabac d'environ 9 %, nettement plus sensible que pour un produit ordinaire. En effet, les marges de distribution et les droits de consommation sur ces produits sont réglementairement proportionnels au prix de vente final. Ceci introduit un effet multiplicateur de la hausse du taux de TVA. Les chiffres présentés dans le tableau ne tiennent pas compte de cet effet. On peut l'évaluer à 2,3 points sur le glissement annuel des tarifs des services publics hors énergie, et à 0,14 point sur le glissement annuel de l'indice d'ensemble. Il devrait être atténué par la modification d'autres droits ou taxes.*

### Répartition\* des produits et services (au sens de l'indice des prix à la consommation) selon les taux de TVA

(en % total = 100 pour chaque ligne)

Secteurs	Pondération	Taux de TVA			
		0 %	2,1 %	5,5 %	18,6 %
Alimentation	2056	-	-	85,2	14,8
Produits manufacturés du secteur privé	3294	-	11,8	4,1	84,1
Services du secteur privé	1946	16,3	-	15,1	68,6
Energie	839	-	-	-	100,0
Tarifs publics hors énergie	663	5,7	4,6	35,3	54,4
<b>Ensemble</b>	<b>10000</b>	<b>14,6</b>	<b>4,2</b>	<b>24,9</b>	<b>58,3</b>

*(\*) Les pourcentages ne peuvent pas être parfaitement mesurés, car les produits ou services composant certains postes élémentaires de l'indice des prix sont soumis à des taux différents et il n'est pas possible d'en faire la part*

Source : INSEE.

De son côté, dans sa dernière publication<sup>1</sup>, l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE) évalue à 1,6 % l'effet total, à la fin de 1996, du relèvement du taux normal de la TVA sur le niveau des prix à la consommation.

**L'INSEE et l'OFCE s'accordent pour considérer que l'accélération des prix serait purement transitoire. D'après l'Observatoire, cette accélération porterait le glissement des prix à 3 % vers la fin de 1995, mais celui-ci reviendrait rapidement à 2 % au cours de l'année 1996.**

Ce caractère transitoire de l'inflation induite par une hausse de TVA s'expliquerait par l'enracinement des comportements vertueux et des anticipations optimistes en matière d'évolution des prix.

Dans les années 1970, période de hausse des prix rapide, le Gouvernement avait tenté d'utiliser la baisse des taux de TVA comme une arme anti-inflationniste. On put alors constater qu'après une diminution des prix pendant quelques mois, diminution d'ailleurs largement amortie par la hausse des marges des producteurs, l'inflation reprenait son rythme de progression antérieur. *A contrario*, on peut légitimement supposer qu'une augmentation de la TVA intervenant dans une France accoutumée depuis déjà plusieurs années à une hausse annuelle des prix modérée ne modifiera pas structurellement le rythme de l'inflation.

*b) Un effet récessif sur l'activité économique*

Outre son impact immédiat sur le niveau des prix, un relèvement du taux de la TVA a, comme toute hausse des prélèvements obligatoires, une incidence négative sur l'activité économique.

L'OFCE est sensiblement plus pessimiste sur ce point que sur le chapitre de l'inflation. La ponction opérée sur les ménages et les entreprises via l'alourdissement de la TVA aurait pour effet de réduire le PIB de 0,1 point dès 1995, et de 0,6 point en 1996. Cet effet dépressif se reporterait mécaniquement sur l'emploi, qui serait réduit de 36.000 postes, et sur les finances publiques. Au total, l'Observatoire estime que « *la hausse de la TVA a donc un coût macro-économique relativement élevé* ».

Toutefois, il convient de rappeler que ce surcroît de TVA, dont les effets macro-économiques seront incontestablement négatifs, servira très directement à financer les mesures du plan emploi qui, d'après l'OFCE également, auront un impact positif sur la croissance.

---

<sup>1</sup> Lettre de l'OFCE n°142 - lundi 17 juillet 1995



**c) Une charge partagée entre les entreprises et les ménages**

La charge d'une hausse de la TVA n'est pas répartie de la même façon entre les ménages et les entreprises selon que l'on considère la stricte imputation comptable de la taxe, ou ses répercussions sur les salaires.

A court terme, une fraction du surcroît d'imposition (18,5 %) est supportée directement par les entreprises du fait des rémanences de TVA. Mais l'essentiel de la taxe (71,5 %) est payée par les ménages, qui voient leur pouvoir d'achat ponctionné d'autant (rappelons que le solde, soit 10 %, est à la charge des administrations publiques).

A moyen terme, le taux d'inflation passé ou anticipé est pris en considération dans les négociations salariales. Une modification du rythme d'inflation se répercute plus ou moins complètement et plus ou moins rapidement sur l'évolution des salaires (selon les estimations les plus récentes, une variation des prix se transmet sur les salaires nominaux dans une proportion de trois-quarts environ et dans un délai moyen de six mois, l'ajustement résiduel s'étalant sur quatre ou cinq trimestres).

La hausse de la TVA est donc susceptible d'agir sur le partage de la valeur ajoutée dans un sens défavorable aux entreprises (d'où moindre investissement, hausse des prix de production, moindre compétitivité, etc...). Certains économistes en ont déduit un « théorème de quasi-équivalence » entre TVA et cotisations sociales employeurs<sup>1</sup>. Cette quasi-équivalence est d'autant plus forte que la hausse de la TVA entraîne une hausse des salaires nominaux, mais pas de hausse du prix des investissements, qui ouvrent droit à déduction. De ce fait, comme pour une hausse des cotisations employeurs, le coût relatif capital/travail est déformé dans un sens défavorable à l'emploi.

Ainsi, une augmentation de la TVA, bien que supportée principalement par les ménages, peut éroder la compétitivité des entreprises à travers les enchaînements macro-économiques.

Il convient toutefois de souligner que la compétitivité des entreprises à l'étranger est relativement épargnée, dans la mesure où les biens exportés sont exonérés de la TVA. Mais la hausse des coûts de production induite par la spirale inflation-salaire amorcée par la hausse de la TVA affecte indifféremment la compétitivité des entreprises, qu'elles travaillent à l'exportation ou pour le marché français.

---

<sup>1</sup> Sterdyniak et Villa - 1984

*d) Certains effets de la hausse de la TVA peuvent-ils être amortis par un effort de marge des entreprises ?*

Compte tenu du niveau élevé de la marge commerciale des entreprises et de la vigueur de la concurrence, il est vraisemblable qu'une partie du relèvement du taux normal de la TVA sera absorbé par une réduction de cette marge, les entreprises préférant ne pas répercuter intégralement dans leurs prix de vente cette hausse d'impôt.

Toutefois, cet effort de marge devrait être réparti de façon très variable : selon leur taille et leur secteur, toutes les entreprises ne sont pas dans une situation financière également florissante ; et certaines d'entre elles sont en mesure de répercuter vers leurs fournisseurs ou leurs sous-traitants la diminution de prix qu'elles décident, préservant ainsi leurs marges.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que seul l'impact inflationniste de la hausse de la TVA peut être ainsi amorti. Mais, en termes d'enchaînements macro-économiques, peu importe que la marge des entreprises soit réduite directement par l'abaissement de leurs prix de vente, ou indirectement par une hausse des salaires et une baisse de consommation induites. L'effet d'une ponction fiscale supplémentaire peut se diffuser dans l'économie par des canaux divers, mais en aucun cas se volatiliser.

### **3. Un débat biaisé : le caractère injuste de la TVA**

Aussitôt annoncé, le relèvement du taux normal de la TVA a été dénoncé, ici ou là, comme une mesure injuste qui frapperait tout spécialement les ménages les plus défavorisés. Cette critique répandue, qui invoque le caractère dégressif de la TVA par rapport au revenu, semble pourtant largement biaisée.

Il convient tout d'abord de rappeler que la TVA n'est pas assise sur le revenu, mais sur les opérations relatives aux biens et aux services. Ce truisme signifie que la TVA est un impôt impersonnel, qui ignore par nature les différences de revenus. Son barème étant strictement proportionnel, si l'on considère que seul un impôt au barème progressif est juste, alors la TVA est certes un impôt injuste. Mais plutôt que d'impôt « injuste », il faudrait parler d'impôt « indifférent » : à consommation égale, TVA égale.

Toutefois, l'existence d'un taux réduit de TVA, qui porte sur des biens de première nécessité (eau, produits alimentaires, loyers, soins médicaux) bénéficie d'abord aux ménages les plus modestes, qui consacrent à ce type de biens une part proportionnellement plus importante de leur revenu.

Sur le fonds du débat, si l'on souhaite rapporter la TVA au revenu, il faut alors pousser le raisonnement jusqu'au bout. En comparant deux foyers fiscaux types, l'un aux revenus modestes et l'autre aux revenus confortables, la Direction de la prévision a montré que la TVA, faiblement dégressive par rapport au revenu brut, devient légèrement progressive par rapport au revenu net après impôts et cotisations patronales <sup>1</sup>.

Or, s'agissant d'un impôt de consommation, seul le revenu net est significatif : il semble logique de rapporter la charge de la TVA à la fraction du revenu qui reste disponible pour la consommation après les autres prélèvements fiscaux et sociaux.

Certes, une partie du revenu disponible n'est pas consommée, pour être épargnée, ce qui réduit d'autant l'assiette de la TVA. Mais si l'on s'indigne qu'un contribuable fortuné, en épargnant beaucoup, fasse échapper une fraction conséquente de son revenu disponible à la TVA, il faut alors aussi s'indigner qu'un contribuable moins fortuné (ou moins prévoyant), en consommant l'intégralité de son revenu disponible, échappe complètement à la fiscalité de l'épargne.

Enfin, il faut pousser le raisonnement plus loin encore, et ne pas se contenter de ramener la TVA au flux annuel des revenus. En effet, le revenu épargné a vocation à être dépensé tôt ou tard. Si cette épargne est investie dans des biens de production, elle échappera alors définitivement à la TVA, car ce type de biens en est exonéré. Mais si elle est finalement dépensée en biens de consommation ou en logements neufs, elle retombera dans l'assiette de la TVA.

Un exemple peut illustrer la logique de ce raisonnement. Supposons, d'une part, un contribuable modeste qui consacre 25 % de son revenu annuel à son loyer (exonéré de TVA) et, d'autre part, un contribuable plus fortuné qui, outre la part de 25 % de son revenu annuel qu'il consacre également à son loyer, en épargne 15 % en vue de la construction d'une maison. Pendant 10 ou 15 ans, le premier contribuable apparaîtra proportionnellement plus frappé par la TVA que le second, dont la fraction de revenu épargnée chaque année échappe à la taxe.

Mais, l'année où le contribuable fortuné investira son épargne dans la construction d'une maison, il paiera à ce titre, en une seule fois, tout « l'arriéré » de TVA accumulé pendant 15 ans sur son revenu non immédiatement consommé. Et si, comme il est probable, son épargne ne suffit pas à financer l'intégralité du prix, TVA incluse, de sa maison, il lui

---

<sup>1</sup> Cette étude est présentée dans le rapport de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995 - n° 2140 - Dixième législature.

faudra alors contracter un prêt immobilier : c'est-à-dire qu'il devra s'endetter sur une longue période pour pouvoir s'acquitter d'un impôt annuel.

Ainsi, afin d'apprécier exactement la charge que représente la TVA pour un contribuable, il faut raisonner à la fois sur son revenu net après impôts et cotisations sociales, et au-delà de l'horizon de l'année.

Avec de telles précautions de méthode, le caractère « injuste » de la TVA n'apparaît pas évident. Impôt neutre et proportionnel, la TVA n'est ni une gabelle frappant les biens de première nécessité, ni un impôt de capitation identique pour le pauvre comme pour le riche.

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

## **II. PARAGRAPHE II : LES MODALITES DE MISE EN OEUVRE**

**Commentaire : Ce paragraphe précise les modalités de mise en oeuvre du relèvement du taux normal de la TVA. Il retient pour l'application de la hausse le critère du fait générateur et prévoit un régime dérogatoire pour certains biens dont la vente est précédé d'un accord formalisé par un acte enregistré.**

### **A. LE CRITERE DU FAIT GENERATEUR EST LE PLUS EQUITABLE**

#### **1. Le critère de l'exigibilité présente des inconvénients**

Lors du précédent relèvement du taux normal de la TVA, réalisé par l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1982, la modalité retenue pour l'application du nouveau taux était l'exigibilité de la taxe. La majoration de taux s'appliquait aux opérations pour laquelle la taxe était exigible à compter du 1er juillet 1982. Ce critère d'exigibilité est la livraison pour les biens (pour les importations, c'est le moment où le bien est introduit ou mis à la consommation en France), et l'encaissement pour les services.

L'option de l'exigibilité est peu gênante pour les biens. Mais pour les services, le critère de l'encaissement risque d'entraîner, en cas de paiements anticipés ou successifs, l'application de taux différents.

En termes financiers, ce critère d'exigibilité encourage certains comportements susceptibles de minorer artificiellement le produit attendu. On peut rappeler la mésaventure du Royaume-Uni qui avait retenu la règle de l'exigibilité pour l'augmentation de 0 à 8 % de son taux de TVA sur l'électricité. Les consommateurs ont réglé au distributeur plusieurs mois d'avance de consommation, qui ont été soumis à l'ancien taux, privant ainsi le Trésor britannique des recettes attendues.

En termes d'équité, le choix de l'exigibilité favorise certaines pratiques commerciales par rapport à d'autres. Plus grave, les prestataires de services dont les factures seraient restées impayées après le 1er août 1995 seraient pénalisés (rappelons que le changement de taux intervient en pleine période estivale, propice aux retards de paiement des factures).

## **2. Le critère retenu du fait générateur est plus clair**

Toutes ces raisons ont conduit les auteurs de la présente proposition de loi à préférer la règle du fait générateur pour la mise en oeuvre du relèvement de taux. C'était aussi l'option qui a été retenue pour la hausse du taux normal de la TVA dans les DOM à compter du 1er janvier 1995.

Deux cas de figure sont à considérer :

- Pour les biens, le critère du fait générateur est le même que celui de l'exigibilité, c'est-à-dire la livraison, définie comme le transfert de propriété (c'est l'introduction ou la mise à la consommation en France pour les biens importés). Le nouveau taux s'appliquera donc aux biens livrés à compter du 1er août 1995, même s'ils ont été commandés avant cette date, et même si des acomptes ont été versés. S'agissant plus particulièrement des immeubles, le fait générateur intervient à la date de l'acte qui constate l'opération.

- Pour les services, le fait générateur des prestations est la date de l'achèvement complet de la prestation. Le nouveau taux s'appliquera aux prestations dont la fin de l'exécution interviendra après le 1er août 1995, quelle que soit la date du paiement du prix total ou d'éventuels acomptes.

Toutefois, pour les prestations à exécution continue en cours au 1er août 1995, et dont les redevables seront en mesure d'établir qu'une partie identifiable a été réalisée avant la date du changement de taux, il sera admis que la partie de la prestation exécutée avant cette date demeure imposable à l'ancien taux. Cette tolérance avait été admise lors du relèvement de taux intervenu dans les DOM au 1er janvier 1995<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Instruction du 30 janvier 1995, 3 G-1-95, BOI n°26 du 8 février 1995*

Si l'on prend l'exemple d'un séjour hôtelier débutant avant et finissant après le 1er août 1995, le prestataire aura la possibilité de soumettre la partie du séjour antérieure à cette date au taux de 18,6 % et celle postérieure à cette date au taux de 20,6 %.

Mais, hormis ce cas particulier des prestations de service à exécution continue, dans l'hypothèse où des opérations soumises en raison de leur fait générateur au taux de 20,6 % auraient fait l'objet avant le 1er août 1995 d'une facturation au taux de 18,6 %, les redevables devront adresser à leurs clients des factures rectificatives appliquant le nouveau taux.

Le non respect éventuel de ce procédé des factures rectificatives consécutives à un relèvement de taux serait doublement sanctionné : les redevables resteraient tenus de payer au fisc la TVA au nouveau taux, tandis que leurs clients assujettis ne pourraient déduire que le montant de la TVA mentionné sur leur facture, à l'ancien taux. On conçoit donc que ni les uns ni les autres n'ont intérêt à ignorer le changement de taux.

## ***B. LES OPERATIONS CONCOURANT A LA PRODUCTION OU A LA LIVRAISON D'IMMEUBLES APPELLENT DES PRECAUTIONS***

### **1. La règle fiscale peut entrer en conflit avec la règle civile**

Aussi bien aménagées que soient ses modalités, un relèvement du taux normal de la TVA entraînera inévitablement de mauvaises surprises : tantôt l'acheteur d'un bien ou d'un service devra payer celui-ci plus cher qu'il ne le prévoyait initialement, tantôt le vendeur de ce bien ou service devra verser au fisc une TVA plus élevée que celle qu'il aura facturée à son client. Ces imprévus, toujours désagréables, peuvent devenir rédhibitoires lorsqu'ils portent sur des montants considérables.

Par ailleurs, les transactions immobilières font usuellement l'objet d'un avant-contrat par lequel le vendeur et l'acheteur formalisent leur accord, préalablement au transfert effectif de propriété, qui seul constitue le fait générateur de la TVA. Il en résulte qu'une hausse de la TVA postérieure à l'avant-contrat, mais antérieure à la vente, est susceptible de perturber l'équilibre du contrat de façon significative.

En effet, l'accord sur le prix conditionne la validité du consentement donné par les cocontractants. Cela implique que la hausse du taux normal de la TVA peut entraîner, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, une

**modification substantielle des termes du contrat de vente. En l'absence de clauses résolutoires expresses, cette remise en cause du prix initial pourrait donner lieu à des actions contentieuses en annulation.**

**On se trouverait donc dans des hypothèses où la règle fiscale entraverait l'application de la règle civile.**

## **2. La nécessité d'un régime dérogatoire**

**Les considérations précédentes ont amené nos collègues députés à prévoir un régime dérogatoire pour celles des opérations portant sur des biens fonciers qui sont soumises à la TVA. Il s'agit des ventes ou des apports en société de terrains à bâtir, des ventes d'immeubles ou de fonds de commerce, des cessions de parts d'intérêt ou d'actions de sociétés immobilières.**

**Aux termes du second alinéa du paragraphe II, ces opérations resteront soumises au taux de 18,6 % jusqu'au 1er janvier 1996, pour autant que l'accord des parties ait été formalisé par un acte enregistré avant le 1er juillet 1995.**

**Votre rapporteur approuve totalement le principe de ce régime dérogatoire en faveur des biens fonciers, tout en estimant qu'il pourrait être amélioré sur deux points.**

### ***a) La date du 1er août est préférable à celle du 1er juillet***

**Aux termes de la présente proposition de loi, les signataires du contrat doivent avoir enregistré leur accord avant le 1er juillet 1995 pour pouvoir bénéficier du taux de 18,6 %.**

**Ce choix d'une date antérieure d'un mois à celle de la hausse de la TVA répond à un souci d'éviter les effets d'anticipation : la perspective prochaine du relèvement de taux pourrait accélérer la conclusion des négociations immobilières en cours, privant ainsi le fisc d'une partie des recettes attendues. Mais un objectif pragmatique de maximisation du gain espéré ne saurait justifier une telle limitation dans le temps qui, du point de vue des parties, conférerait un effet rétroactif au relèvement de la TVA.**

**En effet, depuis le début du mois de juillet, des promesses de vente ont été signées sur la base du taux de TVA en vigueur. Certes, les contrats les plus récents peuvent d'ores et déjà prendre en compte le prochain taux de TVA, déjà annoncé, mais en droit le vendeur ne peut pas l'exiger de l'acheteur.**

**Par ailleurs, rappelons que la commission des Finances de l'Assemblée nationale avait dans un premier temps décidé de reporter la**

hausse de la TVA au 1er septembre 1995, et l'avait très largement fait savoir par voie de presse. Le dépôt de la présente proposition de loi, il y a tout juste dix jours, a donc constitué une surprise, pour les professionnels de l'immobilier comme pour les parlementaires.

**Votre rapporteur estime que la préoccupation de fiabilité de la règle fiscale doit prévaloir sur le souci de rendement maximal, et que la date d'entrée en vigueur du relèvement du taux normal de la TVA, le 1er août 1995, est la seule qui puisse être opposée à l'accord des parties.**

Quand aux effets d'anticipation, s'il y en a, pourquoi ne pas les considérer comme une mesure parmi d'autres de relance du marché de l'immobilier ?

Enfin, on dispose sur ce point d'un précédent. En 1991, le taux de la TVA sur les terrains à bâtir a été porté de 13 % à 18,6 % par l'article 10 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Cet article prévoyait un régime transitoire comparable à celui du présent paragraphe, afin de ne pas compromettre les opérations déjà engagées.

Le relèvement du taux de la TVA sur les terrains à bâtir devait entrer en vigueur le 15 juillet 1991, sous réserve de la promulgation de la loi à cette date. De façon parfaitement symétrique, les avant-contrats entraient dans le champ du régime dérogatoire à la condition qu'ils aient été formalisés avant le 15 juillet.

**Les considérations de fiabilité de la règle fiscale avaient donc déjà prévalu, à l'époque, sur le souci de maximiser le gain espéré en prévenant tout effet d'anticipation.**

*b) La notion d'avant-contrat ayant acquis date certaine est plus adéquate que celle d'acte enregistré*

Le bénéfice du régime dérogatoire a été réservé par nos collègues députés aux actes enregistrés. Cette référence à la formalité de l'enregistrement répond à un souci de sécurité : il s'agit d'éviter les actes antidatés, qui permettraient à des transactions en fait conclues après le 1er août d'être soumises à l'ancien taux de TVA. L'enregistrement fait exister l'avant-contrat au regard du droit fiscal, même si seul le contrat définitif constitue le fait générateur de la taxe.

Or, ce choix exclut du bénéfice du régime dérogatoire tous les avant-contrats qui ne sont pas soumis à la formalité de l'enregistrement. Ainsi, les « compromis de vente », accords informels conditionnés par une multiplicité



de clauses suspensives, resteront en dehors du champ d'application de ces dispositions (en revanche, les promesses de ventes sont obligatoirement enregistrées).

De même, les mandats donnés aux intermédiaires immobiliers échappent à l'obligation de l'enregistrement (second alinéa de l'art. 634 du code général des impôts) : il appartiendra donc à ceux-ci d'avertir leurs mandants de la modification des conditions de prix initiales résultant de la hausse de la TVA.

**Il est donc nécessaire d'étendre le bénéfice du régime dérogatoire à toutes les formes d'avant-contrats ayant acquis date certaine.**

En matière foncière, la notion d'avant-contrat recouvre :

- la promesse de vente, contrat unilatéral soumis à l'obligation d'enregistrement ;
- le « compromis », contrat synallagmatique échappant à l'obligation d'enregistrement ;
- le contrat préliminaire à une vente en état futur d'achèvement, dispensé de l'obligation d'enregistrement.

D'après l'article 1328 du code civil, un acte sous seing privé acquiert une date certaine, c'est-à-dire opposable aux tiers en général et au fisc en particulier, dans trois hypothèses :

- le jour de l'enregistrement de l'acte ;
- le jour de la mort de celui, ou de l'un de ceux qui l'ont souscrit ;
- le jour où sa substance est constatée par un acte dressé par un officier public.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le paragraphe II de cet article, ainsi amendé.**

### **III. PARAGRAPHE III : LE CAS PARTICULIER DU CONTRAT DE CONSTRUCTION D'UNE MAISON INDIVIDUELLE**

**Commentaire : Ce paragraphe prévoit un régime dérogatoire pour l'application de la hausse du taux normal de la TVA aux opérations prévues par un contrat de construction d'une maison individuelle.**

Dans le même souci que précédemment de perturber le moins possible le marché de l'immobilier, nos collègues députés ont prévu un autre régime dérogatoire, en faveur du contrat de construction d'une maison individuelle. En effet, ce contrat de service d'un type bien particulier n'est pas couvert par les dispositions du paragraphe précédent adoptées en faveur des mutations à titre onéreux et des apports en société de biens fonciers (en revanche, l'achat d'un terrain à bâtir préalable à la construction est couvert par le paragraphe II).

Aux termes du présent paragraphe, les opérations prévues par un contrat de construction d'une maison individuelle signé avant le 1er juillet 1995 resteront soumises au taux de 18,6 %.

La rédaction initialement adoptée par la commission des Finances de l'Assemblée nationale était un peu trop large, puisqu'elle visait sans distinction toutes les opérations liées au contrat de construction. En première lecture, un amendement du Gouvernement est venu limiter le bénéfice de ce régime dérogatoire aux seules opérations directement facturées par le constructeur au particulier, à l'exclusion des opérations de sous-traitance. En effet, le constructeur peut déduire la TVA que lui facturent ses sous-traitants : le changement de taux est donc sans incidence à ce niveau là.

Le choix de la date limite du 1er juillet 1995 pour la signature du contrat de construction obéit toujours au souci d'éviter les effets d'anticipation. Ce choix appelle les mêmes critiques que précédemment, seule la date du 1er août 1995 pouvant convenir.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le paragraphe III de cet article, ainsi amendé.**

#### **IV. PARAGRAPHE IV : LA NECESSITE D'UNE BAISSÉ TRANSITOIRE DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES CIGARETTES**

**Commentaire : Ce paragraphe abaisse provisoirement, jusqu'au 31 décembre 1995, le droit de consommation sur les cigarettes.**

##### **A. UN REGIME FISCAL LOURD**

Le droit de consommation sur les tabacs et la TVA associée ont rapporté environ 45,4 milliards de francs à l'Etat en 1994, et 48 milliards de francs en 1995 en raison de l'augmentation de l'assiette (augmentation du prix) sans augmentation du taux (fiscalité) le 7 novembre 1994.

La part relative de l'impôt dans les prix de vente des tabacs est supérieure à 75%.

##### **1. Une structure fiscale complexe**

La fiscalité sur le tabac comprend :

- le droit de consommation ;
- la TVA ;
- la taxe perçue au profit du BAPSA.

Pour les produits autres que les cigarettes (cigares, tabacs à rouler, tabacs pour pipes et tabacs à priser ou à mâcher), le droit de consommation est proportionnel au prix de vente au détail.

Pour les cigarettes, le barème du droit de consommation est mixte : elle comprend une partie proportionnelle (54,95%) et une partie spécifique, forfaitaire.

La partie spécifique est égale à 5 % de la charge fiscale totale (droit de consommation, TVA, taxe BAPSA) afférente aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée, soit 30,9375 francs les mille cigarettes. Cependant, pour les cigarettes de la classe de prix la plus demandée, elle est réputée égale à la différence entre le montant total du droit de consommation et la part spécifique définie ci-dessus.

Le droit de consommation est donc déterminé différemment selon le paquet de cigarettes.

Pour un paquet de cigarettes de la classe de prix la plus demandée, d'un prix de vente public de 16,50 francs :

Droit de consommation (58,7 % du prix de vente public) : ..	9,6855
Part spécifique (5% de la charge fiscale totale : TVA, taxe BAPSA, droit de consommation) : .....	0,6187
Part proportionnelle (droit de consommation - part spécifique) : .....	9,0668
Taux de base (part proportionnelle/prix de vente public x 100) : .....	54,95 %

Pour un paquet de Gauloise brune, d'un prix de vente public de 10,50 francs :

Part spécifique (5% de la charge fiscale totale : TVA, taxe BAPSA, droit de consommation) : .....	0,6187
Part proportionnelle (taux de base x prix de vente public) : .	5,7697
Droit de consommation : .....	6,3885

Pour tous les produits du tabacs, la TVA est assise sur le prix de vente au détail, à l'exclusion de la TVA elle-même : elle s'établit donc actuellement à un taux de 15,68% , c'est-à-dire 18,6/118,6.

La taxe BAPSA s'élève à 0,74% du prix de vente au détail..

Les trois taxes sur les tabacs sont liées entre elles par leurs assiettes. En effet, chacune d'entre elles est assise sur le prix de vente au détail, qui inclut les deux autres taxes. Cette règle implique que l'alourdissement de l'une de ces taxes accroît automatiquement le produit des deux autres, dont le taux reste pourtant inchangé.

## 2. Le régime fiscal

Le fait générateur de la fiscalité sur les tabacs est la fabrication pour les tabacs produits dans l'Union européenne, l'importation pour les tabacs en provenance des pays tiers à l'Union européenne.

La taxe devient exigible lorsque les produits quittent le régime suspensif, c'est-à-dire lorsqu'ils quittent les entrepôts agréés, ou en pratique lorsqu'ils sont expédiés chez les débiteurs.

Les droits sont liquidés le dernier jour de chaque mois et payés par les fournisseurs au plus tard le 5 du deuxième mois suivant celui au titre duquel la liquidation a été effectuée (article 575 C du code général des impôts).

### 3. L'évolution de la fiscalité

La politique fiscale concernant ce produit a considérablement évolué. Alors que dans les années 80, elle visait à la modération, le tabac étant un élément constitutif de l'indice des prix, elle subit, depuis la loi Evin de 1991, une pression à la hausse. Depuis avril 1992, le prix moyen de la cigarette manufacturée a augmenté de 62% et les recettes fiscales, sur ce produit, de 68%.

Depuis le 18 janvier 1993, le tabac n'est plus soumis au taux de fiscalité majoré mais au taux normal de 18,6 %. En contrepartie de cette baisse de la TVA, le droit de consommation fut porté de 53,28 % à 57 %. Ce dernier fut de nouveau augmenté le 24 mai 1993, pour être porté à 58,7 %.

En application de la directive 92/79/CEE du Conseil du 19 octobre 1992, l'accises minimale est fixée à 57 % du prix de vente au détail pour les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée.

La fiscalité s'établit, à l'heure actuelle, comme suit :

Fiscalité des tabacs en France continentale au 10 juillet 1995

	(En francs)					
	Cigarettes	Cigares	Tabacs à pipe	Tabacs à rouler	Tabacs à priser	Tabacs à mâcher
Prix de vente	100	100	100	100	100	100
Remise aux débiteurs	8	8	8	8	8	8
TVA	15,68	15,68	15,68	15,68	15,68	15,68
BAPSA	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62
Droit de consommation (proportionnel)	54,95	29,26	47,14	51,40	40,60	27,87
Accises spécifique	30,9375	-	-	-	-	-
	les 1000 cigarettes					

Source : SEITA

Le prix d'un paquet de cigarettes, pour deux produits de référence, s'établit ainsi :

**Décomposition du prix de vente du paquet de Gauloises  
au 10 juillet 1995**

<b>Prix de vente au détail</b>	<b>10,50</b>	
<b>Remise au débitant</b>	<b>0,84</b>	<b>8 % du prix de vente au détail</b>
<b>Droit de consommation</b>	<b>6,39</b>	<b>54,95 % du prix de vente au détail (+ 30,9375 francs les 1000 cigarettes)</b>
<b>TVA + BAPSA</b>	<b>1,71</b>	<b>16,3 % du prix de vente au détail</b>
<b>Part fabricant</b>	<b>1,56</b>	<b>14,86 % du prix de vente au détail</b>
<b>TOTAL FISCALITE</b>	<b>8,10</b>	<b>77,14 % du prix de vente au détail</b>

Source : SEITA

**Décomposition du prix de vente du paquet de Marlboro  
au 10 juillet 1995**

<b>Prix de vente au détail</b>	<b>16,50</b>	
<b>Remise au débitant</b>	<b>1,32</b>	<b>8 % du prix de vente au détail</b>
<b>Droit de consommation</b>	<b>9,686</b>	<b>54,95 % du prix de vente au détail (+ 30,9375 francs les 1000 cigarettes)</b>
<b>TVA + BAPSA</b>	<b>2,689</b>	<b>16,3 % du prix de vente au détail</b>
<b>Part fabricant</b>	<b>2,805</b>	<b>17 % du prix de vente au détail</b>
<b>TOTAL FISCALITE</b>	<b>12,375</b>	<b>75 % du prix de vente au détail</b>

Source : SEITA

**B. L'OBJECTIF DE LA MESURE : MODERER LA HAUSSE DE LA FISCALITE DU TABAC POUR GARANTIR LES RENTREES FISCALES**

**1. Le risque d'une guerre des prix préjudiciable tant à la santé publique qu'aux recettes fiscales de l'Etat est réel**

*a) Le contexte : un marché déprimé et un seuil psychologique*

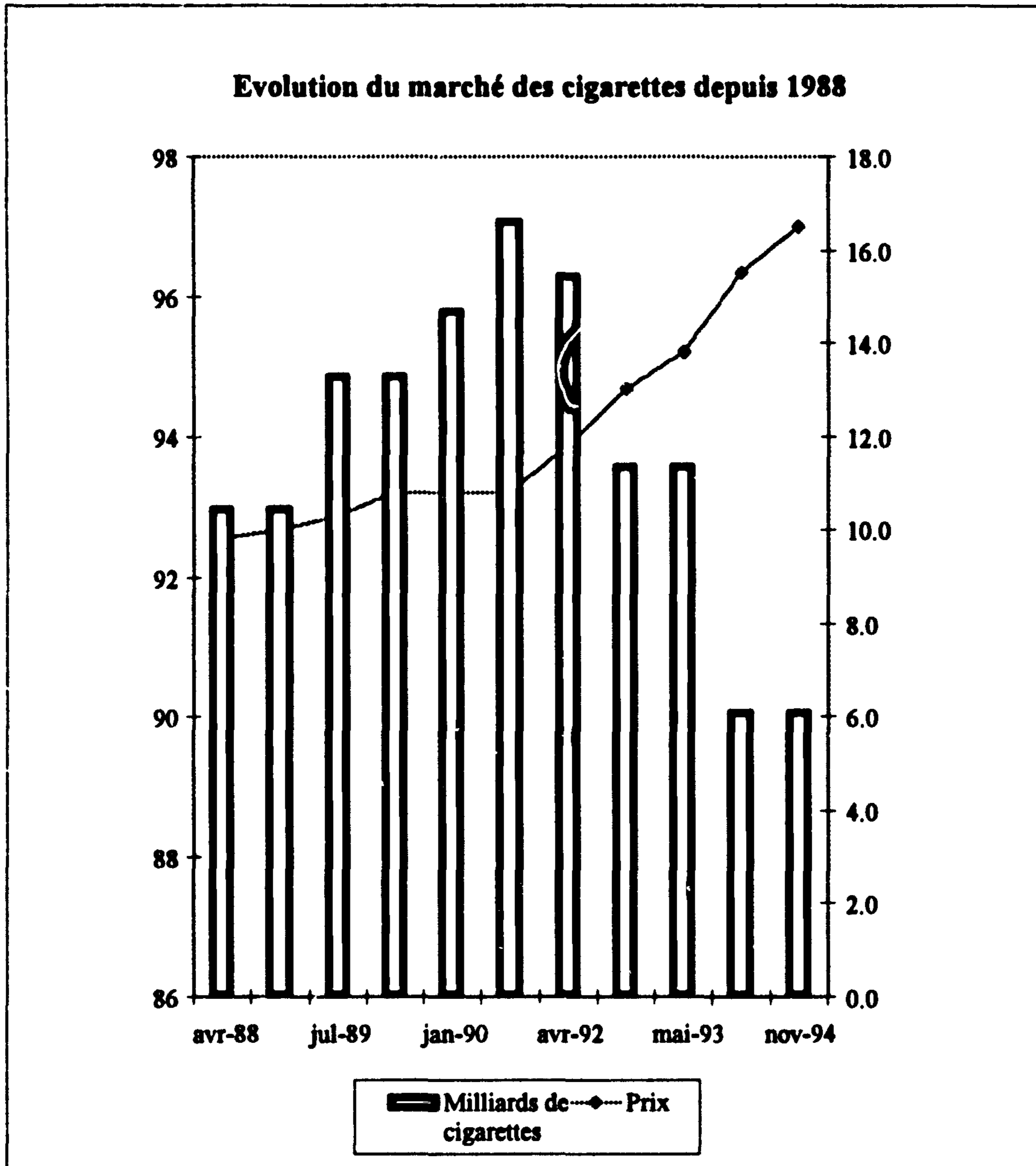
**• Un marché déprimé**

Ainsi qu'il a été précisé, la hausse du prix des cigarettes a été, entre 1991 et 1995, la plus forte d'Europe, avec + 61,3 %.

En outre, les fabricants portent désormais une attention extrême au prix, dans un contexte de forte concurrence et de diminution globale de la demande.

La baisse a été, pour les tabacs de -0,6% en 1992/1991, -2,1 % en 1993/1992; et, pour les cigarettes de -3,5% en 1993/1992, -3,7% en 1994/1993 soit une baisse de sept points en deux ans pour les cigarettes manufacturées. Au total, il s'est vendu, en 1994, 90,1 milliards de cigarettes en France, contre 97,1 milliards en 1991.

Le tableau ci-dessous résume cette évolution.



Source : Groupement de fournisseurs communautaires de cigarettes (GFCC). Document Sénat

On a constaté, en particulier, un net ralentissement du marché (- 5%) lors de la dernière hausse, de 7% du prix, sans augmentation de la fiscalité, le 7 novembre 1994.

**Le marché est donc aujourd'hui extrêmement fragile.**



• **Un seuil psychologique**

Le prix du paquet de cigarettes a sans doute atteint aujourd'hui un seuil psychologique qui ne saurait être dépassé sans entraîner certains effets pervers.

Si l'objectif de lutte contre le tabagisme doit être poursuivi et réaffirmé avec force, il faut cependant se garder de toute approche simple qui constituerait à assimiler la hausse du prix des cigarettes à une diminution mécanique de la consommation de tabac. La baisse des ventes de cigarettes peut en effet être compensée par l'achat d'autres produits tabagiques de substitution ou par une hausse des achats à l'étranger.

*b) L'impact fiscal et économique de la hausse de la TVA sur le secteur du tabac*

• **Les recettes supplémentaires pour l'Etat**

La majoration des recettes fiscales attendues s'élève :

- pour l'année 1995 (mesure à effet au 1er août) :

TVA sur le tabac ..... 530 millions de francs

droit de consommation ..... 800 millions de francs

- en année pleine :

TVA sur le tabac ..... 1 580 millions de francs

droit de consommation ..... 1 910 millions de francs

• **Les conséquences pour les fabricants de cigarettes**

Pour un paquet du produit le plus demandé, qui a un prix de vente de 16,5 francs, la hausse de la TVA représente 23 centimes par paquet (2,818 francs contre 2,587 francs actuellement).

Cependant, si le fabricant veut maintenir sa marge, le prix de vente devra augmenter encore plus fortement.

En effet, comme l'augmentation de la TVA devra supporter de nouveaux prélèvements fiscaux (TVA, taxe en faveur du BAPSA, droit de

consommation) et la remise aux débiteurs, la reconstitution des marges de l'industriel ne sera que de 3,58 centimes, s'il n'augmentait son prix de vente que de 23 centimes.

**La répercussion intégrale de la hausse de la TVA sur les prix doit entraîner une majoration du prix de paquet de cigarettes le plus demandé de 1,47 francs, soit une augmentation de l'ordre de 9%, si les fabricants veulent maintenir leurs marges.**

La structure de la fiscalité du tabac produit, en France, un effet de levier sur les prix particulièrement pénalisant. Une même hausse de deux points du taux de TVA n'entraînerait en Allemagne qu'une augmentation de 2,4 % du prix des cigarettes. Il est douteux que le marché français puisse absorber l'augmentation de la TVA sans être déséquilibré.

*c) La crainte d'une guerre des prix aux effets pervers*

En raison de la hausse de deux points du taux normal de TVA, le Gouvernement comme les professionnels craignent une guerre des prix des cigarettes, laquelle pourrait avoir un effet opposé à celui attendu.

Dans l'hypothèse d'une hausse supérieure à 6%, le supplément de recettes fiscales attendues pourrait ne pas être présent et le Gouvernement pourrait s'exposer à une baisse des recettes fiscales.

En effet, certaines sociétés de tabac ont annoncé qu'elles comprimeraient leurs marges afin de ne pas répercuter intégralement une hausse, si celle-ci atteignait 9%.

Le prix de détail des tabac manufacturés est en effet depuis l'article 56 de la loi n°94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier déterminé librement par les fabricants et fournisseurs.

En dépit de cette liberté qui leur a été octroyée, les fabricants ont conclu, avec le Gouvernement, un accord ayant conduit à la hausse -volontaire et concertée- de novembre 1994. Cet accord a été respecté par tous les fabricants, sauf un, qui a refusé d'augmenter ses prix. Cette décision lui a permis de prendre en quelques mois une part de marché de 5 %.

On peut craindre dans ces conditions que la concertation entre les fabricants et le Gouvernement, d'une part, et la discipline des premiers, d'autre part, soient fortement altérées en cas de trop forte hausse.

On doit également rappeler que la hausse prévue par la loi de finances initiale pour 1993 n'avait pas été répercutée sur des prix qui étaient, entre-

**temps, devenus libres. Les recettes sur les tabacs furent inférieures de 2 milliards de francs aux prévisions initiales.**

**Dans le contexte budgétaire actuel, on ne peut se permettre de voir les rentrées fiscales moins fortes que prévues, voire en diminution, si une guerre des prix des cigarettes était décidée dans un contexte de marché en forte baisse.**

**Il convient en outre de ne pas déstabiliser le cours en Bourse de la SEITA, récemment privatisée.**

**• Un possible effet de « descente de gamme »**

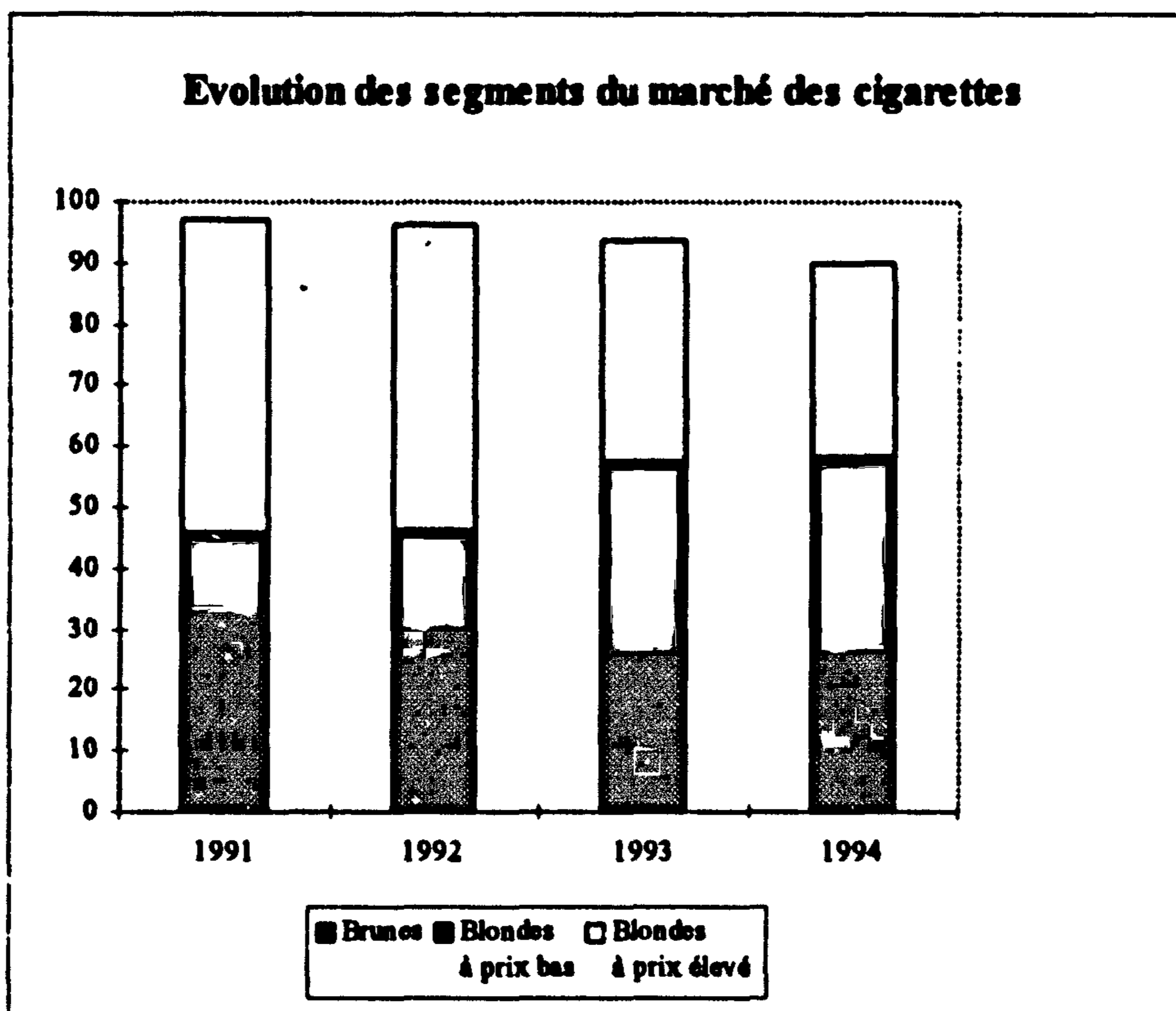
**Le prix des cigarettes a atteint un tel niveau en France que plusieurs phénomènes économiques conduisent le Gouvernement à privilégier, en la matière, une démarche prudente.**

**L'élasticité-prix des cigarettes varie fortement selon la marque et le prix des cigarettes. Il est globalement négatif et est évalué à -0,3, voire -0,5 % depuis la dernière hausse de novembre 1994.**

**Certaines marques de cigarettes sont désormais plus sensibles aux prix que d'autres. Elles subissent davantage l'effet de déport, qui conduit le consommateur à changer ses habitudes de consommation pour s'orienter vers des cigarettes moins onéreuses ou vers des produits de substitution (tabac à rouler), moins taxé, ce qui limite d'autant les recettes fiscales et les marges par unité de produit vendu.**

**Pour éviter une trop forte érosion des marges, les fabricants pourraient être amenés à chercher des compensations en volume, grâce au lancement de produits à bas prix.**

**Ainsi que le montre le tableau ci-après, le marché a déjà connu une telle évolution.**



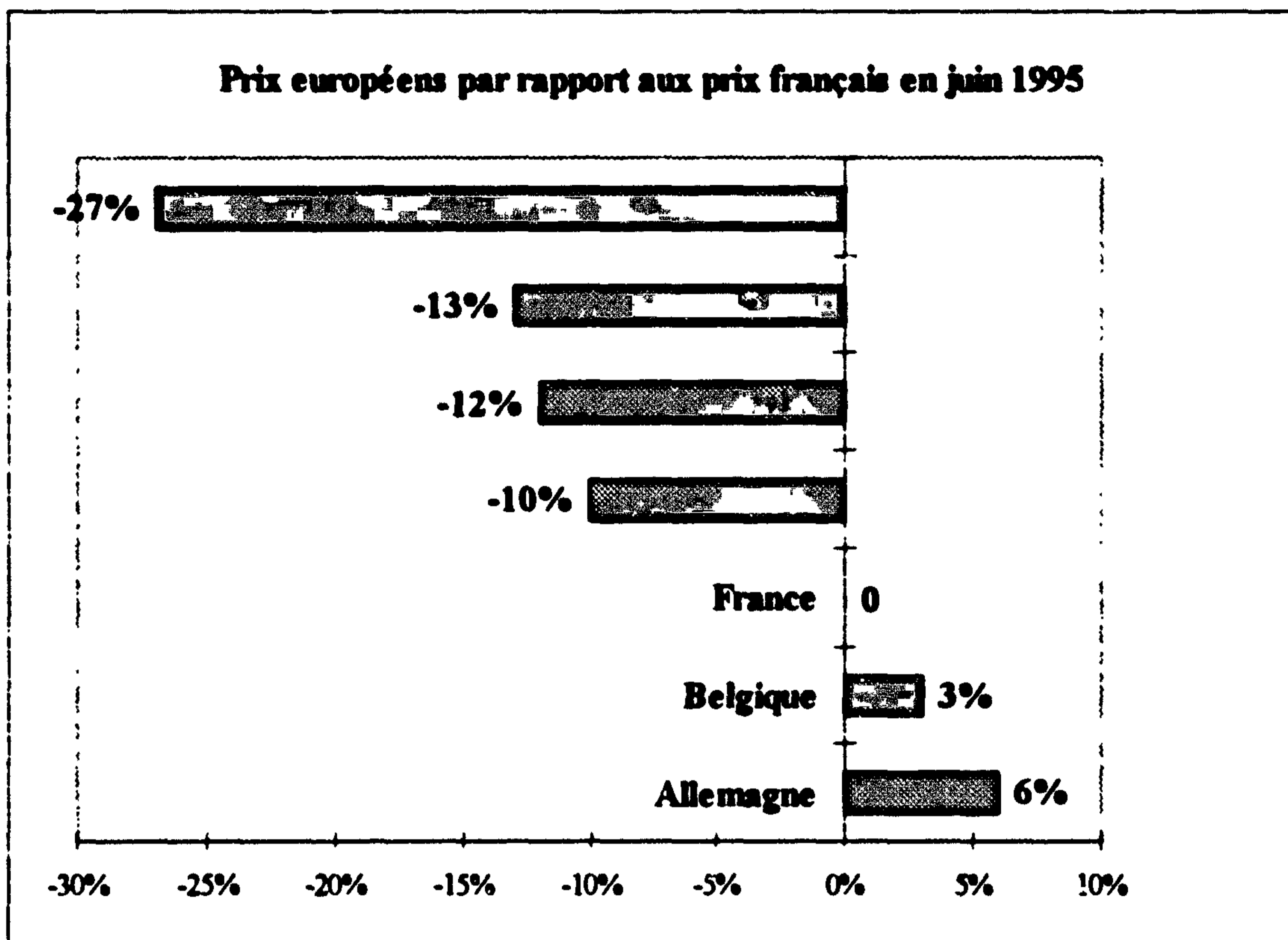
Source : GFCC. Document Sénat

On estime en effet que tout déplacement de la consommation de cigarettes blondes à prix élevé vers des cigarettes blondes à prix plus bas entraîne, par milliard de cigarettes, une perte de 75 millions de recettes fiscales pour l'Etat, sans pour autant contribuer à la lutte contre le tabagisme.

#### • L'inversion des flux d'achats frontaliers

Le solde frontalier du marché des cigarettes (différence entre les recettes tirées des cigarettes achetées par des étrangers en France et celles des cigarettes achetées par des français à l'étranger) est aujourd'hui positif. Il est estimé entre 750 millions et 1 milliard de francs, réalisé pour l'essentiel avec l'Allemagne et la Belgique.

Une trop forte augmentation du prix des cigarettes pourrait inverser ce mouvement. Par rapport aux prix français, le prix des cigarettes est déjà inférieur de 27 % en Espagne, 13% au Luxembourg,, 12 % en Italie, et 10 % en Suisse, comme l'illustre le tableau suivant.



Source : GFCC. Document Sénat

Toute hausse de plus de 6 % amènerait le prix du paquet de cigarettes le plus vendu à un niveau supérieur ou égal aux niveaux de prix pratiqués dans l'ensemble des pays voisins de la France.

Le phénomène frontalier, qui poussait les consommateurs -notamment allemands- à venir s'approvisionner en France, pourrait cesser. Les buralistes frontaliers de l'Espagne ou de l'Italie ont déjà constaté, pour leur part, de nettes diminutions de recettes.

L'objectif de santé publique ne serait ainsi en rien atteint, malgré une hausse du prix des cigarettes, les consommateurs s'approvisionnant dans les pays frontaliers.

• **L'augmentation de la contrebande**

Enfin, la contrebande de cigarettes commence à apparaître en France, qui était jusque là épargnée par ce fléau.

On estime qu'elle occupe désormais 1% de part de marché. Les saisies des douanes ont doublé l'an dernier.

Toute augmentation trop forte du prix constitue, dans ces conditions, une incitation à cette fraude.

**2. Le dispositif proposé : un étalement dans le temps de la hausse de la fiscalité du tabac pour éviter de perturber un marché fragile**

**a) *Le dispositif initial***

La crainte d'une compression des marges des fabricants et des effets pervers d'une augmentation trop brutale du prix des cigarettes justifie que l'impact de la hausse de la TVA sur ces prix soit modéré.

En réduisant de 58,7 % à 58,3 % le taux du droit de consommation prévu à l'article 575 A du code général des impôts, le paragraphe IV de la présente proposition de loi atténue la répercussion de la hausse de la TVA sur le prix d'un paquet de cigarettes, qui n'augmentera que de 6 % au lieu de 9 % à taux inchangé.

Il faut relever que cette mesure ne concerne pas les produits autres que les cigarettes. En effet, les autres produits du tabac sont soumis au droit de consommation à des taux moindres que celui applicable aux cigarettes : en conséquence, l'effet multiplicateur de la hausse de la TVA sur leurs prix de vente sera moins accentué. Par ailleurs, les stratégies de guerre commerciale éventuelles porteront principalement sur le segment de marché des cigarettes les plus vendues.

Transitoire, cette mesure n'était initialement valable que jusqu'au 31 décembre 1996 afin de permettre aux industriels de s'adapter à la hausse de la fiscalité.

**b) *Les modifications apportées par l'Assemblée nationale***

En première lecture, l'Assemblée nationale a finalement retenu une date plus proche : dès le 31 décembre 1995, le taux du droit de consommation applicable aux cigarettes reviendra de 58,3 % à 58,7 %.

Votre commission comprend bien les motifs de cette décision de nos collègues députés. Toutefois, elle craint qu'ainsi abrégée dans le temps la baisse transitoire du droit de consommation sur les cigarettes n'atteigne plus son but : la guerre des prix que l'on cherche à éviter serait alors déclenchée, avec tous les effets pervers redoutés.

**Pour cette raison, elle vous suggère de revenir à la date du 31 décembre 1996, qui était celle retenue par le texte initial de la présente proposition de loi, comme par l'article premier du collectif budgétaire.**

**Cette suggestion ne signifie pas que les fabricants de tabac doivent être exonérés de l'effort fiscal qui est demandé à tous les Français. Elle ne signifie pas non plus que l'objectif de santé publique de lutte contre le tabac soit mis entre parenthèses.**

**En fait, le dispositif d'étalement de la hausse du prix des cigarettes doit être apprécié au regard de l'accord passé en amont entre les fabricants et le Gouvernement. Outre l'augmentation de 6% du prix de vente des cigarettes au premier août 1995, les fabricants proposent une augmentation supplémentaire de 4%, dès le 1er janvier 1996, obtenue en relevant leurs prix industriels. Cette hausse du prix de vente des cigarettes *via* le relèvement de la marge des fabricants rapportera à l'Etat des recettes supérieures à celles que lui procurerait un retour immédiat du droit de consommation à son taux actuel.**

**Cette solution négociée apparaît également préférable en termes de santé publique, puisque le prix de vente au détail sera au premier janvier 1996 supérieur de 10 points (6 + 4) à ce qu'il est aujourd'hui, contre 9 points seulement dans l'hypothèse retenue par l'Assemblée nationale (6 + 3). Enfin, le spectre de la guerre des prix ainsi écarté, le droit de consommation sur les cigarettes pourra sans inconvénients revenir au taux de 58,7% le 31 décembre 1996 comme initialement prévu.**

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le paragraphe IV de cet article, ainsi modifié.**

## **V. PARAGRAPHE V : LE CAS PARTICULIER DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DES COMMUNAUTÉS DE VILLES**

**Commentaire : Ce paragraphe rappelle la façon dont le relèvement du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée s'applique aux attributions du FCTVA aux communautés de communes et aux communautés de villes.**

**La commission des finances de l'Assemblée nationale a complété la proposition de loi initiale afin de prévoir expressément quelles attributions de FCTVA versées aux communautés de communes et aux communautés de villes pour leurs investissements réalisés à compter du 1er août 1995 seront calculées sur la base du nouveau taux de 20,6 %.**

En effet, en application des dispositions de l'article 118 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les dépenses réelles d'investissement des communautés de communes et de villes à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours et non celles réalisées au cours de l'avant-dernier exercice, comme cela est le cas pour les autres bénéficiaires potentiels du FCTVA.

L'Assemblée nationale a ainsi voulu s'assurer que les deux derniers versements trimestriels perçues, en 1995, par les communautés de communes et les communautés de villes au titre de leurs investissements du second semestre prendraient bien en compte le passage de 18,6 % à 20,6 % du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.

Son inquiétude paraît comptablement fondée puisque le Gouvernement n'a pas cru devoir modifier l'équilibre budgétaire afin de tirer les conséquences, dès cette année, de l'accroissement des versements du FCTVA aux communautés de communes et aux communautés de villes.

Elle aurait pu toutefois être apaisée par une lecture attentive du paragraphe I de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) qui n'a pas fixé, en le chiffrant, un taux de remboursement mais a défini ses modalités de calcul en précisant 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'État, un taux de compensation forfaitaire égal au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'article 278 du code général des impôts, calculé en dedans du prix et arrondi à la troisième décimale inférieure (...) ».

En l'absence de toute autre mention, les attributions versées à tous les bénéficiaires du FCTVA doivent donc être calculées en appliquant aux dépenses d'investissement effectuées à compter du 1er août 1995 un taux lui-même calculé à partir du coefficient :  $20,6/120,6 = 17,081 \%$ .

Les remboursements adressés aux communautés de communes et aux communautés de ville suivant de quelques mois ou de quelques semaines la dépense d'investissement, ce taux a, en tout état de cause, vocation à s'appliquer du 1er août 1995 au 31 décembre 1996.

A compter du 1er janvier 1997, il commencera également à être utilisé pour le calcul des attributions versées aux autres catégories de bénéficiaires du FCTVA pour leurs dépenses effectuées à compter du 1er août 1995 et remboursables avec deux ans de décalage. On se souvient toutefois que l'article 53 de la loi de finances pour 1994 a prévu, à partir du 1er janvier 1997, une réfaction de 0,905 point sur le taux calculé dans les conditions fixées par la loi de finances rectificative pour 1988.



Dans ces conditions, là encore sans qu'il soit besoin d'aucune autre mention expresse, le taux du FCTVA sera, à partir du 1er janvier 1997 égal à  $20,6/120,6 - 0,905 = 16,176 \%$ , tant pour les communautés de communes et les communautés de villes au titre de leurs dépenses d'investissement acquittées en 1997 et les années suivantes, que pour les autres bénéficiaires au titre de leurs dépenses d'investissement acquittées à compter du 1er août 1995 et les années suivantes.

L'ajout souhaité par nos collègues députés, d'ailleurs incomplet puisqu'il n'envisage pas les règles de remboursement au-delà du 31 décembre 1996, apparaît dès lors comme une assurance sans portée normative supplémentaire par rapport au droit aujourd'hui applicable. Du moins, son adoption a-t-elle permis au gouvernement de confirmer sa volonté d'appliquer à la lettre les textes en vigueur.

Il importe toutefois d'en affiner la rédaction, dont une interprétation littérale autoriserait les communautés de communes et les communautés de villes à se faire reverser sur la base du taux de 20,6 % la TVA acquittée au titre de certains de leurs investissements antérieurs au 1er août 1995, facturée sur la base du taux de 18,6 % mais remboursée après le relèvement de taux.

**Décision de la commission :** Votre commission vous propose d'adopter le paragraphe V de cet article, ainsi amendé.

\*

\* \*

**Décision de la commission sur l'ensemble de l'article unique :** Votre commission vous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous soumet.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie le mardi 18 juillet 1995 sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a procédé à l'examen de la proposition de loi tendant ) relever de 18,60 % à 20,60 % le taux normal de la TVA à compter du 1er août 1995, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**.

Après les interventions de Mme Maryse Bergé-Lavigne et MM. Robert Vizet, Alain Régault, Henri Collard, et Paul Girod, la commission a adopté quatre amendements :

- un amendement redéfinissant le champ d'application du régime dérogatoire prévu au paragraphe II en faveur des opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles ;

- un amendement de coordination avec le précédent, pour le régime dérogatoire prévu au paragraphe III en faveur des opérations entrant dans le cadre d'un contrat de construction d'une maison individuelle ;

- un amendement rétablissant le texte initial du paragraphe IV ;

- un amendement réécrivant le texte du paragraphe V.

Enfin, elle a adopté l'article unique de la proposition de loi, ainsi amendé.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi adopté par la commission	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
	Article unique	Article unique	Article unique
	I.- L'article 278 du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :	I.- L'article 278 du code général des impôts est ainsi rédigé :	I.- Sans modification
Art. 278 (code général des impôts)	« Art. 278.- Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée est fixé à 20,60 % . »	Alinéa sans modification	
Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée est fixé à 18,60 %.	II.- Les dispositions du I s'appliquent aux opérations pour lesquelles le fait générateur de la taxe intervient à compter du 1er août 1995.	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
Art. 257 (code général des impôts)	Toutefois, le redevable de la taxe peut bénéficier du taux de 18,6% pour les mutations à titre onéreux et les apports en société entrant dans le champ d'application de l'article 257-7° du code général des impôts, réalisés avant le 1er janvier 1996, pour autant que l'accord des parties ait été formalisé par un acte enregistré avant le 1er juillet 1995.	Toutefois le redevable de la taxe peut bénéficier du taux de 18,6% pour les mutations à titre onéreux et les apports en société entrant dans le champ d'application du 7° de l'article 257 du code général des impôts, réalisés avant le 1er janvier 1996, pour autant que l'accord des parties ait été formalisé par un acte enregistré avant le 1er juillet 1995.	Toutefois, les mutations à titre onéreux et les apports en société entrant dans le champ d'application du 7° de l'article 257 du code général des impôts, réalisés avant le 1er janvier 1996, restent soumis à la taxe sur la valeur ajoutée au taux de 18,60% pour autant ... ... par un avant-contrat ayant acquis date certaine avant le 1er août 1995.
Sont également soumis à la taxe sur la valeur ajoutée :	III.- Toutefois, pour les opérations ressortissant à un contrat de construction d'une maison individuelle, régi par le titre troisième du code de la construction et de l'habitation et conclu avant le 1er juillet 1995, le taux normal de la taxe sur la	III. Toutefois, dans le cadre d'un contrat de construction d'une maison individuelle régi par le titre III du livre II du code de la construction et de l'habitation, le constructeur peut soumettre au taux de 18,6% les encaissements	III. Toutefois les opérations entrant dans le cadre d'un contrat ...  ... du livre deuxième du code de la construction et de l'habitation, lorsque ce contrat a été signé avant le 1er août 1995, restent
7° Les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles;			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi adopté par la commission	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
(Loi n°88-1193 du 29 décembre 1988 .- Art. 42)	valeur ajoutée est fixé à 18,6%.	afférents aux opérations effectuées après le 31 juillet 1995 lorsque le contrat de construction a été signé avant le 1er juillet 1995.	<i>soumises à la taxe sur la valeur ajoutée au taux de 18,60% .»</i>
	IV.-A compter du 1er août 1995 et jusqu'au 31 décembre 1996, le taux de 58,70 % prévu à l'article 575 A du code général des impôts est remplacé par le taux de 58,30 %.	IV.- A compter du 1er août 1995 et jusqu'au 31 décembre 1995, le taux de 58,70 % prévu à l'article 575 A du code général des impôts est remplacé par le taux de 58,30 %.	IV.- A compter du 1er août 1995 et jusqu'au 31 décembre 1996 ...
	V.-. - Le I de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n°88-1193 du 29 décembre 1988) est ainsi complété :	V.- Le I de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n°88-1193 du 29 décembre 1988) est complété par un alinéa ainsi rédigé :	... 58,30%  Alinéa sans modification
I. - A compter du 1er janvier 1997, les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant, aux dépenses réelles d'investissement définies par décret en Conseil d'Etat, un taux de compensation forfaitaire égal au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'article 278 du code général des impôts, calculé en dedans du prix et arrondi à la troisième décimale inférieure, diminué de 0,905 point.	« Du 1er août 1995 jusqu'au 31 décembre 1996, pour ce qui concerne les communautés de communes et les communautés de villes le remboursement se fait sur la base du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'article 278 du code général des impôts. »	Alinéa sans modification	« Les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée versées au titre des dépenses d'investissement effectuées par les communautés de communes et les communautés de ville du 1er août 1995 au 31 décembre 1996 sont calculées sur la base du taux normal de la

**Texte en vigueur**

—

**Texte de la proposition de loi adopté par la commission**

—

*La perte de recettes pour l'Etat est compensée par le relèvement à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

—

*Alinéa supprimé*

**Propositions de la commission**

—

*taxe sur la valeur ajoutée fixé, pour la même période, par l'article 278 du code général des impôts.*

*Suppression maintenue*