

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 2003

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 2003**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

Voir le numéro :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1234, 1266, 1267 et T.A. 211
Sénat : 104 (2003-2004)

Lois de règlement.

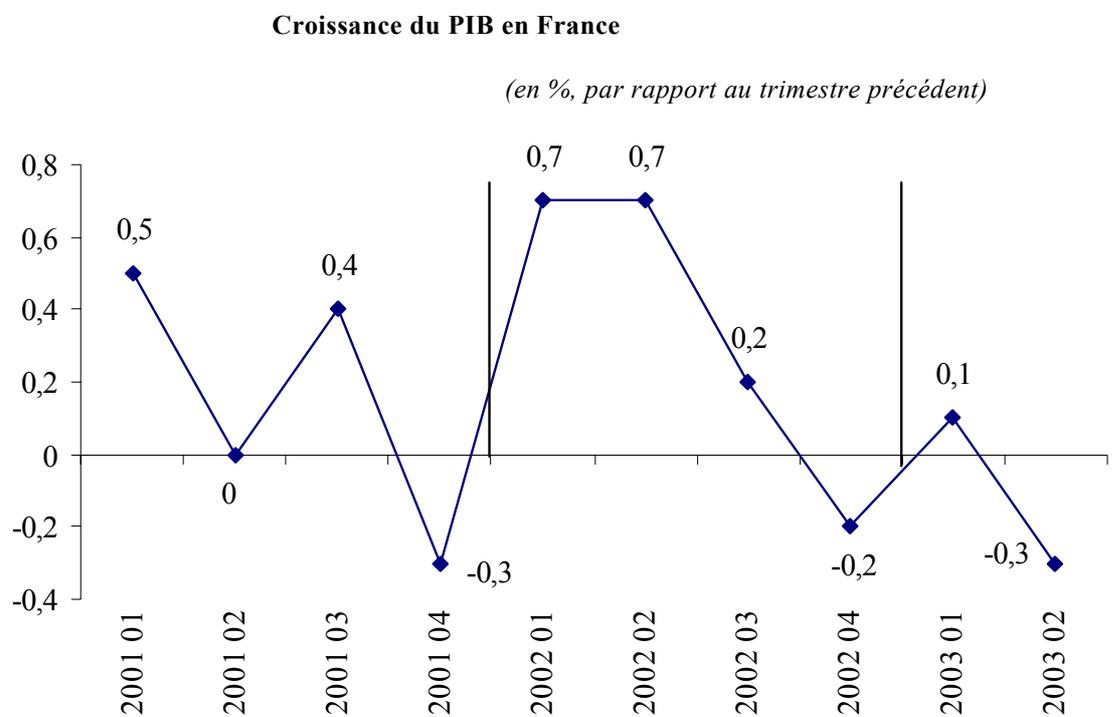
EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DE L'ORDRE DE 0,2 % EN 2003

A. LE RALENTISSEMENT DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE DEPUIS LE DÉBUT DE L'ANNÉE 2001

1. Une croissance de trimestre à trimestre en baisse régulière

La croissance de l'économie française, après avoir atteint 0,7 % aux premier et deuxième trimestres 2002, a toujours été faible, voire négative, comme l'indique le graphique ci-après.



Source : Insee, note de conjoncture d'octobre 2003

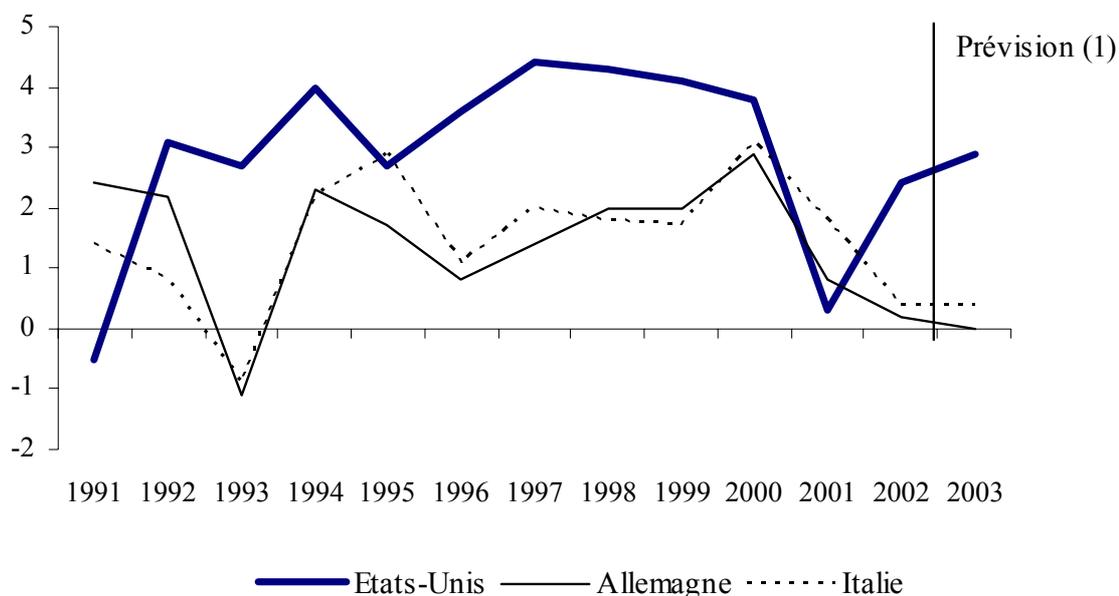
2. L'absence de reprise en 2003

L'absence de reprise en 2003, qui a démenti les prévisions des conjoncturistes, s'explique par un **double phénomène**.

Tout d'abord, certains des **principaux partenaires de la France** devraient connaître en 2003 une croissance faible (0,5 % pour l'Italie), voire nulle (situation de l'Allemagne), alors que la croissance des Etats-Unis, bien qu'ayant surpris les analystes¹, demeurerait inférieure à 3 %, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB des Etats-Unis, de l'Allemagne et de l'Italie

(en %)



(1) Consensus Forecasts, novembre 2003

Source : OCDE

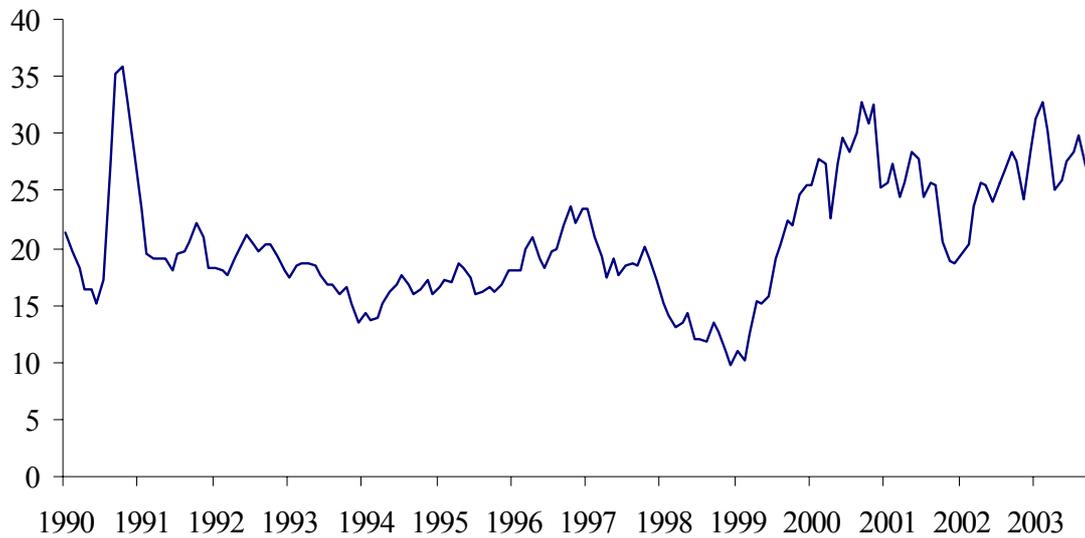
La faible croissance des pays de l'OCDE s'explique notamment par le **conflit irakien**. Bien que bref, celui-ci a sans doute favorisé un certain attentisme de la part des investisseurs, comme des consommateurs. Il s'est par

¹ Au deuxième trimestre, la croissance s'est accélérée, pour atteindre 3,1 % en rythme annuel, grâce à un rebond de l'investissement et à une bonne tenue de la consommation privée. Au troisième trimestre, les Etats-Unis ont même connu, selon les dernières statistiques disponibles, leur meilleure performance en terme de croissance depuis 19 ans, avec un taux de croissance de 7,2 % en rythme annuel.

ailleurs accompagné d'une augmentation des cours du pétrole, le prix du baril de Brent ayant alors dépassé 30 dollars, comme l'indique le graphique ci-après.

Prix du baril de Brent

(en dollars)



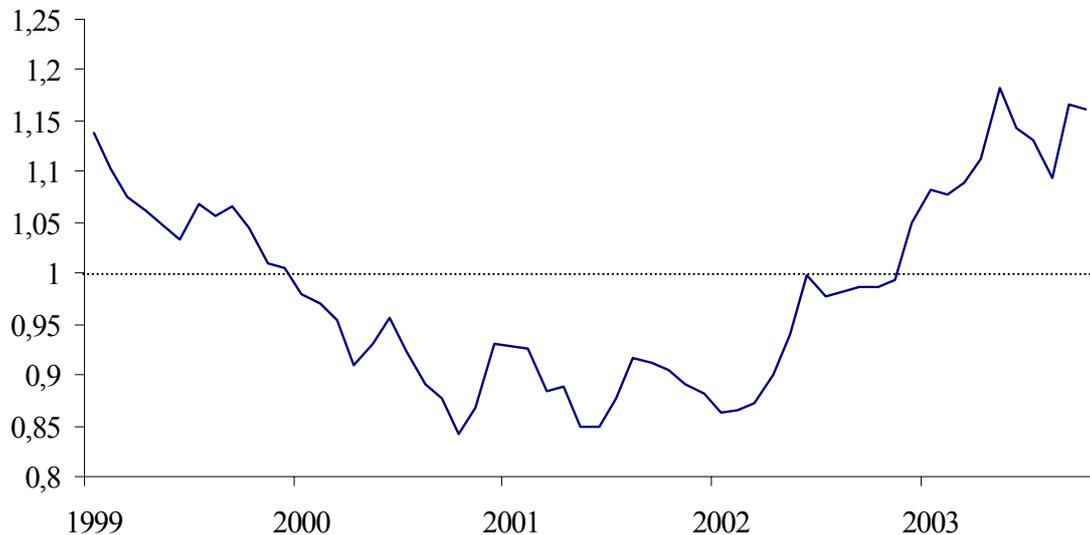
Source : International Petroleum Exchange

Selon la direction de la prévision, la croissance française aurait été diminuée de 0,1 point de PIB en 2003 sous l'effet de la hausse des cours du pétrole.

Le **second facteur** ayant empêché la reprise de se concrétiser est **l'appréciation de l'euro**, qui est aujourd'hui nettement au-dessus de son taux de change d'équilibre, évalué à environ 1 dollar pour 1 euro, comme l'indique le graphique ci-après.

L'appréciation de l'euro

(valeur de l'euro, en dollars, en fin de mois)



Source : Banque centrale européenne

En France, la dégradation du marché du travail a favorisé, comme toujours en pareille circonstance, un surcroît d'épargne de précaution de la part des ménages. La fragilité des perspectives de demande, la détérioration du taux de marge des entreprises, et la faiblesse des taux d'utilisation ont conduit les entreprises à différer encore certains projets d'investissement.

Il faut enfin indiquer que, dans le cas particulier du deuxième trimestre 2003, des **facteurs spécifiques** expliquent la faible croissance de l'économie française : contraction plus forte que prévu de la production manufacturière, baisse inattendue de la consommation en services de santé de ville, grèves des mois de mai et juin.

B. UNE CROISSANCE ESTIMÉE À 0,2 % EN 2003

1. L'absence d'hypothèse de croissance associée au présent projet de loi de finances rectificative

Le « rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire » annexé au présent projet de loi de finances rectificative se contente de renvoyer, pour l'appréciation de la conjoncture, au rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2004.

En effet, il indique que « *d'une manière générale, la situation économique et budgétaire reste celle décrite au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2004* ».

On peut rappeler à cet égard que le rapport économique, social et financier précité prévoit une croissance du PIB de **0,5 %** en 2003, ce qui semble aujourd'hui **optimiste**.

2. Un consensus autour d'une croissance de l'ordre de 0,2 % en 2003

Il existe actuellement un consensus selon lequel **la croissance du PIB en 2003 serait de l'ordre de 0,2 %**, comme l'indique le tableau ci-après.

Principales prévisions de croissance du PIB de la France en 2003

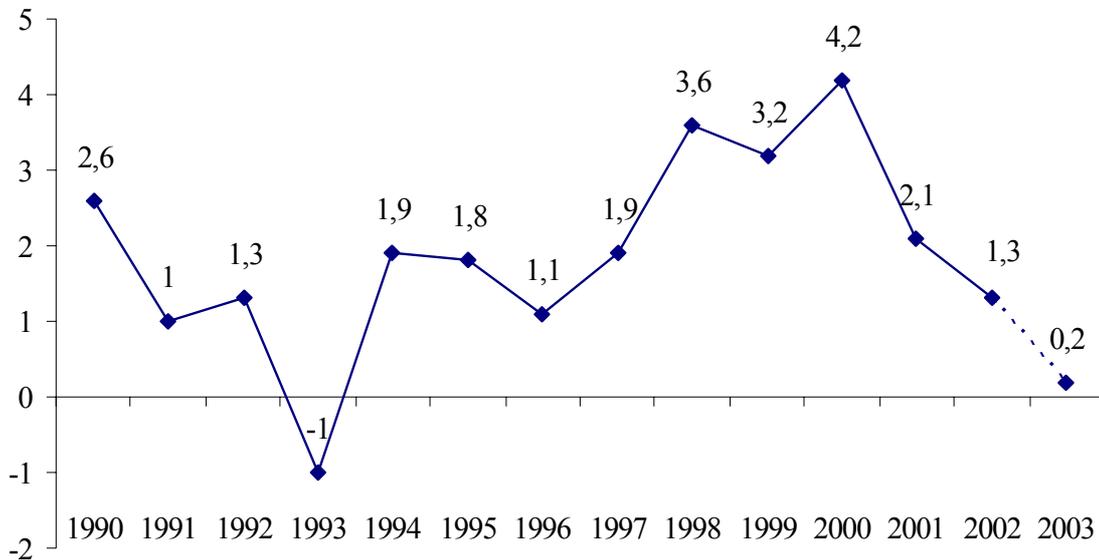
(en %)

Organisme	Prévision de croissance
Gouvernement	
Loi de finances initiale pour 2003	2,5
Projet de loi de finances pour 2004	0,5
Instituts indépendants	
Insee (octobre)	0,2
Consensus Forecasts (novembre)	0,2
Organismes internationaux	
FMI (septembre)	0,5
Commission européenne (octobre)	0,1
OCDE (novembre)	0,1

Ainsi, **la croissance de l'économie française atteindrait en 2003 son niveau le plus faible depuis 1993, année de croissance négative.**

La croissance du PIB français (en volume) depuis 1990

(par rapport à l'année précédente, en %)



Source : Insee, note de conjoncture d'octobre 2003

Il faut souligner que la croissance en 2003 pourrait être **encore plus faible** que ne le prévoit le consensus. On a vu que la Commission européenne et l'OCDE prévoyaient un taux de 0,1 %. De même, l'Insee estime que la canicule de l'été 2003, qui a fortement touché le secteur agricole², pourrait réduire le PIB de l'année 2003 de 0,1 à 0,2 point (ce que l'institut indique avoir partiellement intégré dans les comptes trimestriels).

² Baisse de la production de céréales (en 2003 par rapport à 2002, -21% pour le blé et -30% pour le maïs) et de volailles (mort de trois à quatre millions de poulets et de dindes, soit 2 à 3 % du cheptel français).

**C. LA BAISSÉ DE 10 MILLIARDS D'EUROS EN RECETTES EST
CONFIRMÉE PAR LE PRÉSENT COLLECTIF BUDGÉTAIRE**

La révision de recettes nettes du budget général pour 2003, attachée au présent projet de loi de finances rectificative, s'élève à **10 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.**

La révision est donc inchangée par rapport aux estimations associées au projet de loi de finances pour 2004 présenté par le gouvernement le 25 septembre 2003, **à l'exception de légers ajustements sur les recettes non fiscales, pour - 34 millions d'euros** (la moins-value passe ainsi de 9,97 milliards d'euros à 10,01 milliards d'euros).

On rappellera que les révisions portent sur l'ensemble des lignes de recettes, fiscales et non fiscales, et s'expliquent par l'incidence de la révision de croissance de l'économie pour l'année en cours.

Les moins-values de recettes fiscales représentent près de 7,5 milliards d'euros et les moins-values de recettes non fiscales près de 2,5 milliards d'euros. Le solde, soit 548 millions d'euros, résulte d'un accroissement du prélèvement au profit de l'Union européenne (+ 588 millions d'euros) et d'un moindre prélèvement au profit des collectivités territoriales (- 40 millions d'euros).

Les moins-values de recettes dans le projet de loi de finances rectificative pour 2003

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLFR 2003	Moins-value
recettes fiscales nettes	248.745	241.272	- 7.473
recettes non fiscales	34.636	32.149	- 2.487
prélèvements sur recettes	- 52.219	- 52.767	- 548
<i>au profit des collectivités territoriales</i>	<i>- 36.419</i>	<i>- 36.379</i>	<i>40</i>
<i>au profit de l'Union européenne</i>	<i>- 15.800</i>	<i>- 16.388</i>	<i>- 588</i>
recettes nettes du budget général	228.173	218.196	- 10.010

1. Des recettes fiscales atones en 2003

a) Des révisions de recettes annoncées très tôt

Il faut rappeler que, par souci de transparence, **dès le débat d'orientation budgétaire de juin 2003, le gouvernement avait fait état de moins-values fiscales alors chiffrées à 5,1 milliards d'euros.**

La décomposition de ces moins-values, qui s'appuyait sur les premières orientations de l'exécution budgétaire, était alors la suivante :

- 3,1 milliards d'euros concernant l'impôt sur les sociétés ;
- 1,5 milliard d'euros pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nette ;
- 600 millions d'euros pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Ces moins-values ont été confirmées et sensiblement accrues dès le projet de loi de finances pour 2004 puisqu'elles ont été chiffrées à 7,5 milliards d'euros.

b) Des révisions de recettes confirmées dans le présent collectif budgétaire

Le présent collectif budgétaire confirme les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2004.

Le tableau ci-après récapitule la répartition exacte des moins-values fiscales.

Les révisions de recettes fiscales dans le projet de loi de finances rectificative pour 2003

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLFR 2003	Ecart
Recettes fiscales ⁽¹⁾	248.745	241.272	- 7.413
Impôt sur le revenu	52.588	53.055	+ 467
Impôt sur les sociétés – net ⁽¹⁾	37.745	34.555	- 3.190
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	25.815	24.665	-1.150
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – nette ⁽¹⁾	111.724	109.800	- 1.924
Autres recettes fiscales nettes	20.873	19.197	- 1.676

(1) recettes nettes des remboursements et des dégrèvements

Il faut observer que **les plus fortes révisions portent sur l'impôt sur les sociétés** (- 3,2 milliards d'euros), **la taxe sur la valeur ajoutée** (- 1,9 milliard d'euros) et **la taxe intérieure sur les produits pétroliers** (- 1,15 milliard d'euros). Seul l'impôt sur le revenu connaît une réévaluation (+ 467 millions d'euros).

S'agissant de **l'impôt sur le revenu**, il faut noter que la réévaluation s'explique en grande partie par le décalage d'un mois des émissions 2002 et donc le report de recouvrement de 450 millions d'euros de 2002 sur 2003. **L'impôt sur le revenu devrait ainsi augmenter de 6,12 % en 2003.**

Concernant la révision des recettes **d'impôt sur les sociétés**, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie précise que les acomptes d'impôt sur les sociétés fin 2002 ont été élevés, si bien que le solde versé début 2003 a été relativement faible, et la stagnation des bénéfices en 2002 a amplifié le phénomène à partir de juin 2003. **De fait, l'impôt sur les sociétés devrait chuter de 7,9 % en 2003.**

Concernant **la TIPP**, la révision à la baisse s'explique à la fois par la révision de la « base 2002 », qui avait été surestimée et par la diminution de la croissance de la consommation de produits pétroliers en 2003. **Malgré cette révision à la baisse des prévisions, le produit de la TIPP devrait augmenter de 2,93 % en 2003.**

Concernant la **TVA**, la révision correspond logiquement à la diminution de la croissance des emplois taxables (ramenée à 2,5 %). Les remboursements de crédits de TVA ont été revus légèrement à la baisse. **Au total, le produit de la TVA nette devrait augmenter de 2,14 % en 2003.**

Enfin, la diminution des **autres recettes fiscales** s'explique par une révision des retenues et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers, du précompte et des remboursements et dégrèvements autres que ceux portant sur l'impôt sur les sociétés et la TVA.

c) Des recettes stables par rapport à l'exécution 2002

Au total, les recettes fiscales de l'Etat seraient pratiquement stables en 2003 par rapport à l'exécution 2002 (+ 0,44 %) alors que la loi de finances initiale pour 2003 anticipait une hausse de 3,5 %.

Les recettes fiscales dans le projet de loi de finances rectificative pour 2003

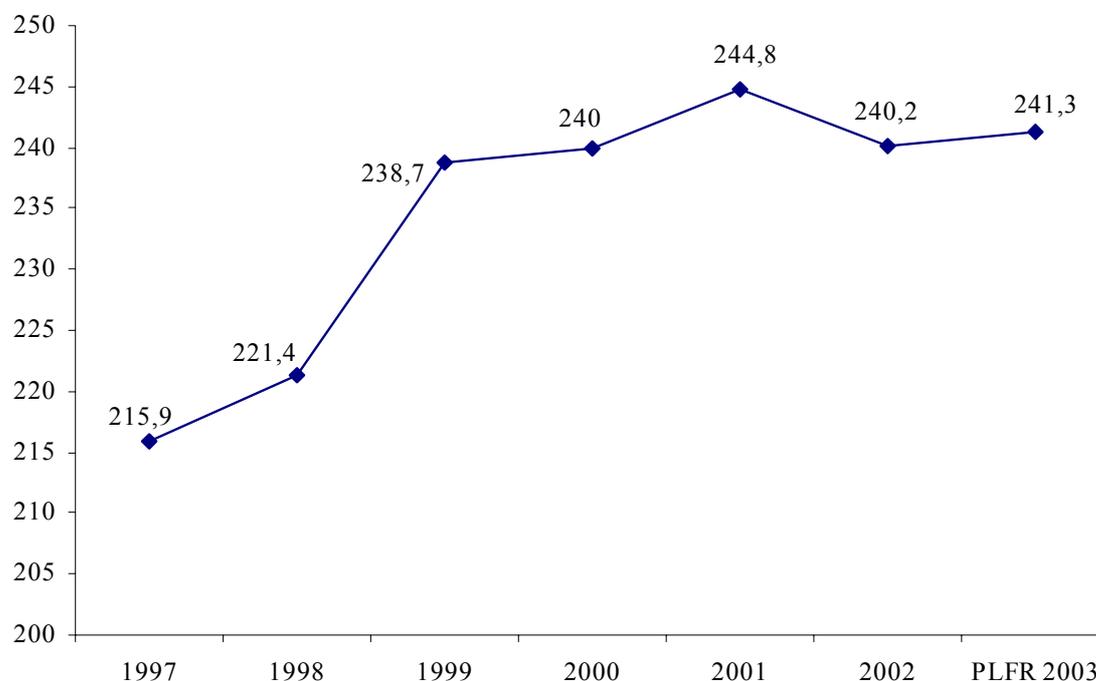
(en millions d'euros)

	PLFR 2003	Exécution 2002	Evolution
Recettes fiscales ⁽¹⁾	241.272	240.222	+ 0,44 %
Impôt sur le revenu	53.055	49.993	+ 6,12 %
Impôt sur les sociétés – net ⁽¹⁾	34.555	37.520	- 7,90 %
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	24.665	23.962	+ 2,93 %
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – nette ⁽¹⁾	109.800	107.498	+ 2,14 %

(1) recettes nettes des remboursements et des dégrèvements

Evolution du produit fiscal net

(en milliards d'euros)



2. Une forte chute des recettes non fiscales

a) Une révision anticipée par votre commission des finances

Lors du débat d'orientation budgétaire de juin dernier, le gouvernement n'avait pas révisé ses prévisions de recettes non fiscales à percevoir en 2003, qui représentaient 34,6 milliards d'euros. Cependant, votre commission des finances avait mis en évidence des moins-values déjà certaines concernant les prélèvements sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations et le versement de l'UNEDIC au budget de l'Etat pour 1,2 milliard d'euros.

Ces observations ont été confirmées dans le projet de loi de finances pour 2004 puisque les recettes non fiscales ont connu des réestimations importantes à la baisse, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, qui viennent s'ajouter aux moins-values fiscales précitées.

La principale révision concerne le **non versement par l'UNEDIC** de 1,2 milliard d'euros au budget général de l'Etat.

De même, **les prélèvements sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations** sont révisés à la baisse pour 800 millions d'euros. Les prélèvements en 2003 seraient limités à 1,6 milliard d'euros contre 2,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale. Cette évaluation est d'ailleurs un maximum, et ceci a été établi lors des débats qui ont eu lieu à ce sujet au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, **le produit des participations de l'Etat** et de l'exploitation d'entreprises publiques est également révisé à la baisse, pour 458 millions d'euros. Cette révision s'explique par la détérioration des comptes des entreprises publiques³.

L'essentiel de la moins-value provient du dividende et de l'impôt sur les sociétés de la Caisse des dépôts et consignations (- 366 millions d'euros), mais des moins-values sont également enregistrées sur le dividende du Crédit Lyonnais (- 30 millions d'euros). Le produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières est également en baisse sensible, de 152 millions d'euros par rapport aux prévisions, les moins-values étant enregistrées sur l'ensemble des entreprises publiques (Gaz de France, Snecma, sociétés d'autoroutes, Air France).

Il faut noter, *a contrario*, **quelques révisions à la hausse**, qui tiennent pour l'essentiel à des recettes non prévues en loi de finances initiale comme l'indemnisation de l'Etat suite à la catastrophe d'AZF pour 178 millions d'euros. Les recettes d'intérêt du Trésor progressent de 142 millions d'euros par rapport aux prévisions en raison des accords de consolidation de dettes envers des pays étrangers. Le produit des amendes est plus dynamique que prévu (+ 91 millions d'euros) de même que les prélèvements sur les jeux exploités par la Française des jeux (+ 77 millions d'euros).

³ On notera que, bien qu'importante, cette révision due à des difficultés économiques et financières, est sans commune mesure avec celle intervenue en 2002, qui a atteint 1,6 milliard d'euros et était due à l'inscription de recettes « fictives » notamment sur EDF et GDF.

b) Une révision confirmée dans le présent collectif budgétaire

Les recettes non fiscales sont légèrement revues à la baisse de 34 millions d'euros par rapport à l'estimation révisée associée au projet de loi de finances pour 2004.

Cet ajustement tient pour l'essentiel à trois facteurs :

- une révision à la hausse de 98,5 millions d'euros des **recettes d'intérêts sur des opérations de consolidation de prêts à des Etats étrangers** ;

- une révision à la baisse de 118 millions d'euros, correspondant au report sur 2004 du **versement du Crédit Mutuel** ;

Ce report s'explique par le recours gracieux formé par le Crédit Mutuel le 23 septembre 2003 auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, s'agissant de ce versement, relatif au remboursement d'une partie des commissions versées de 1991 à 1998 par l'Etat au Crédit Mutuel pour la collecte du livret bleu. Le recours gracieux suspend le versement pour une période de six mois. Le ministère de l'économie et des finances indique par ailleurs que le Crédit mutuel a formé un recours devant le tribunal de première instance des communautés européennes de la décision de la Commission européenne ;

- une révision à la baisse de 18 millions d'euros du **prélèvement de reliquat de taxes parafiscales auprès de l'Agence nationale pour le développement agricole (ANDA)**. Cette révision s'explique par la nécessité d'établir un compte provisionnel de liquidation de l'agence à l'équilibre, conformément à l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative. Le prélèvement serait ramené à 40 millions d'euros alors qu'il était initialement de 58 millions d'euros.

c) Des recettes non fiscales en chute de près de 10 % en 2003

Les prévisions de la loi de finances initiale pour 2003 étaient déjà une baisse de 2,15 % du produit des recettes non fiscales. Compte tenu des révisions associées au présent collectif budgétaires, la diminution serait sensiblement accrue.

La décomposition de l'évolution des recettes non fiscales en 2003 est résumée dans le tableau ci-après.

Les recettes non fiscales en 2003

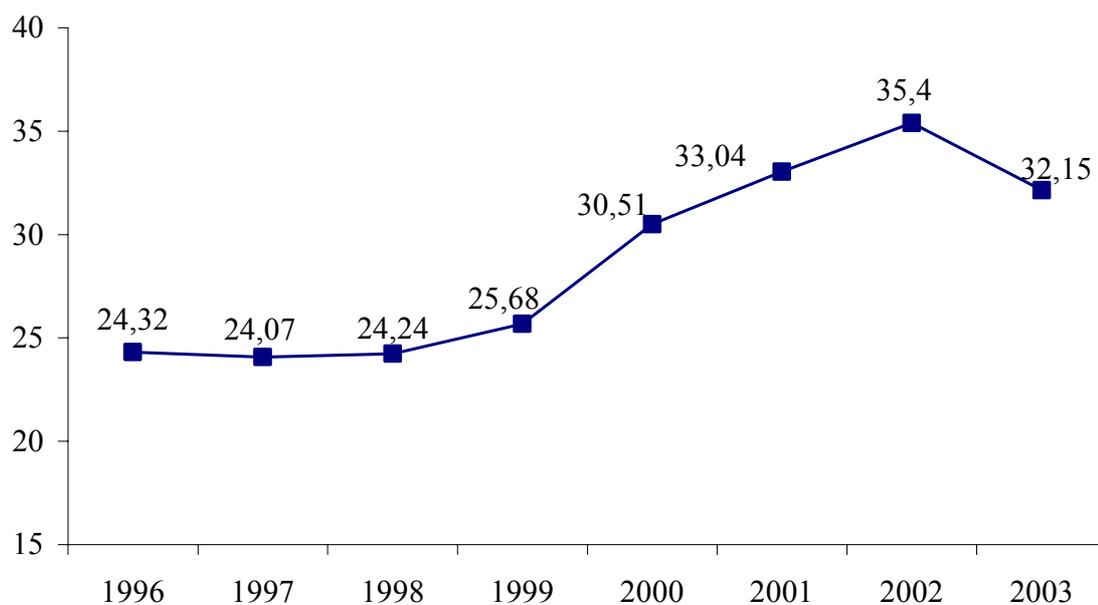
(en millions d'euros)

	2002	2003	Evolution
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	4.278,4	2.646,96	- 38,13 %
Produits et revenus du domaine de l'Etat	360,57	479,10	+ 32,87 %
Taxes, redevances et recettes assimilées	6.984,84	7.442,84	+ 6,56 %
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	640,40	1.264,67	+ 97,64 %
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	9.401,08	9.561,40	+ 1,71 %
Recettes provenant de l'extérieur	748,96	507,10	- 32,29 %
Opérations entre administration et services publics	75,96	77,80	+ 2,43 %
Divers	12.905,88	10.168,92	- 21,21 %
Total recettes non fiscales	35.396,09	32.149,79	- 9,17 %

Au total, les recettes non fiscales connaîtraient une chute certaine en 2003 (- 9,17 %) même si le niveau atteint, soit 32,15 milliards d'euros, reste très supérieur au niveau atteint dans la période 1996-1999.

Evolution des recettes non fiscales

(en milliards d'euros)



3. Une sensible augmentation des prélèvements sur recettes

a) Une révision à la hausse du prélèvement européen

Les révisions associées aux prélèvements sur recettes sont limitées, puisqu'elles s'élèvent à 548 millions d'euros : les prélèvements au profit de l'Union européenne sont accrus de 588 millions d'euros alors que les prélèvements au profit des collectivités territoriales sont réduits de 40 millions d'euros.

Selon les informations de votre commission des finances⁴, la révision du montant du prélèvement au profit de l'Union européenne, qui serait supérieur de 588 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, s'explique par les raisons suivantes :

- un appel supplémentaire à la ressource « produit national brut » (PNB) de 202 millions d'euros, liée à une forte baisse des prévisions de recouvrement des droits de douane communautaires ;

- une augmentation du taux de contribution de la France en raison du dynamisme relatif de l'assiette PNB de la France par rapport aux autres grands pays contributeurs tels que l'Allemagne, l'Italie ou le Royaume-Uni ;

- un report en 2003 de solde excédentaire légèrement inférieur à la prévision faite en loi de finances initiale, se traduisant par un surcoût de 96 millions d'euros pour la France ;

- l'anticipation d'une régularisation de 110 millions d'euros⁵, payable en décembre.

b) Des prélèvements sur recettes dynamiques en 2003

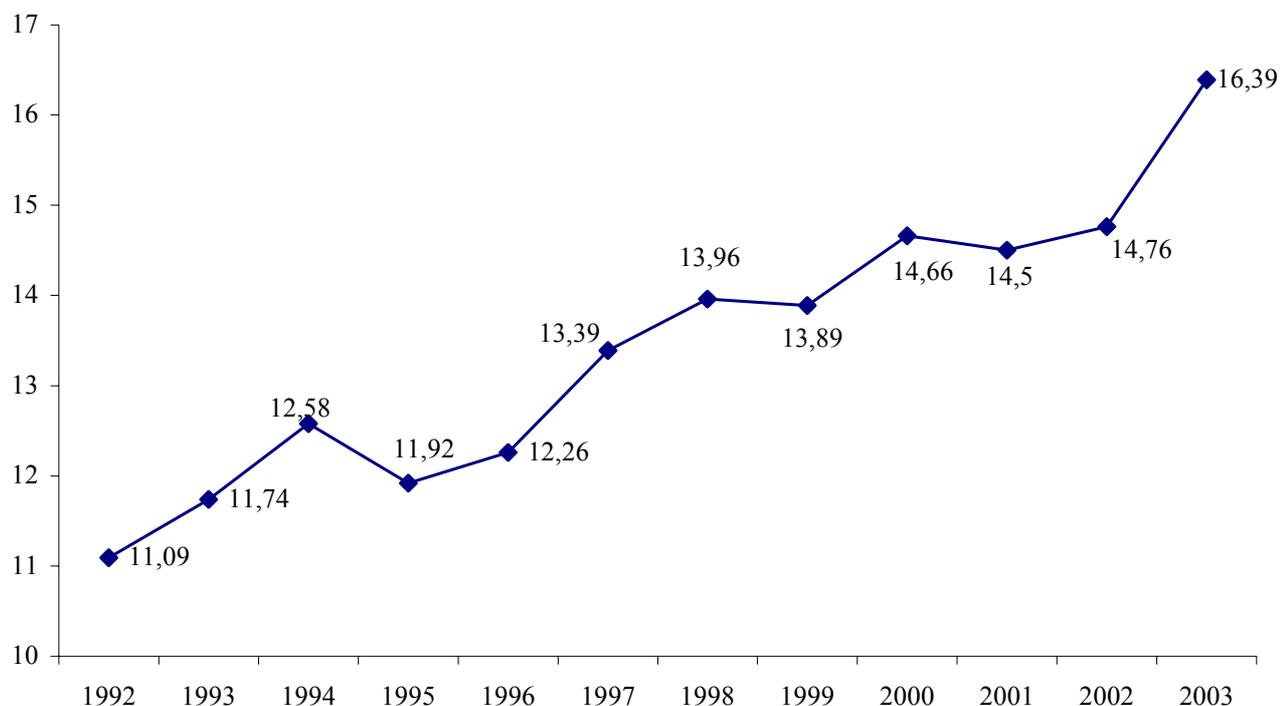
En 2003, compte tenu des révisions, les prélèvements sur recettes augmenteraient de 6,48 % par rapport à l'exécution 2002. La prévision de la loi de finances initiale était une hausse légèrement inférieure, de 5,37 %.

Cette hausse se décompose en une augmentation de 4,54 % pour les prélèvements au profit des collectivités territoriales et de 11,06 % au profit des communautés européennes.

⁴ Ces informations figurent dans le rapport de notre collègue Denis Badré (projet de loi de finances pour 2004, tome II, fascicule 2 : Affaires européennes et article 41: évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes).

⁵ Soit un surcoût de 199 millions d'euros au titre de la ressource PNB et une décote de 89 millions d'euros au titre de la ressource TVA.

Prélèvement au profit de l'Union européenne
(en milliards d'euros)



4. Les recettes du budget de l'Etat de nouveau en réduction en 2003

En définitive, **les recettes du budget général hors recettes d'ordre devraient s'élever à 218,16 milliards d'euros en 2003, soit une diminution de 2,35 % par rapport à l'exécution 2002**, après une première baisse de 2,8 % l'an dernier. Cette chute s'explique essentiellement par l'atonie des recettes fiscales et la forte restriction des recettes non fiscales.

La loi de finances initiale pour 2003 anticipait une hausse de 2,5 % des recettes du budget de l'Etat : une moins-value de 10 milliards d'euros a conduit à transformer une augmentation prévisionnelle de 5 milliards d'euros en une baisse de même montant.

Les recettes du budget général dans le projet de loi de finances rectificative pour 2003

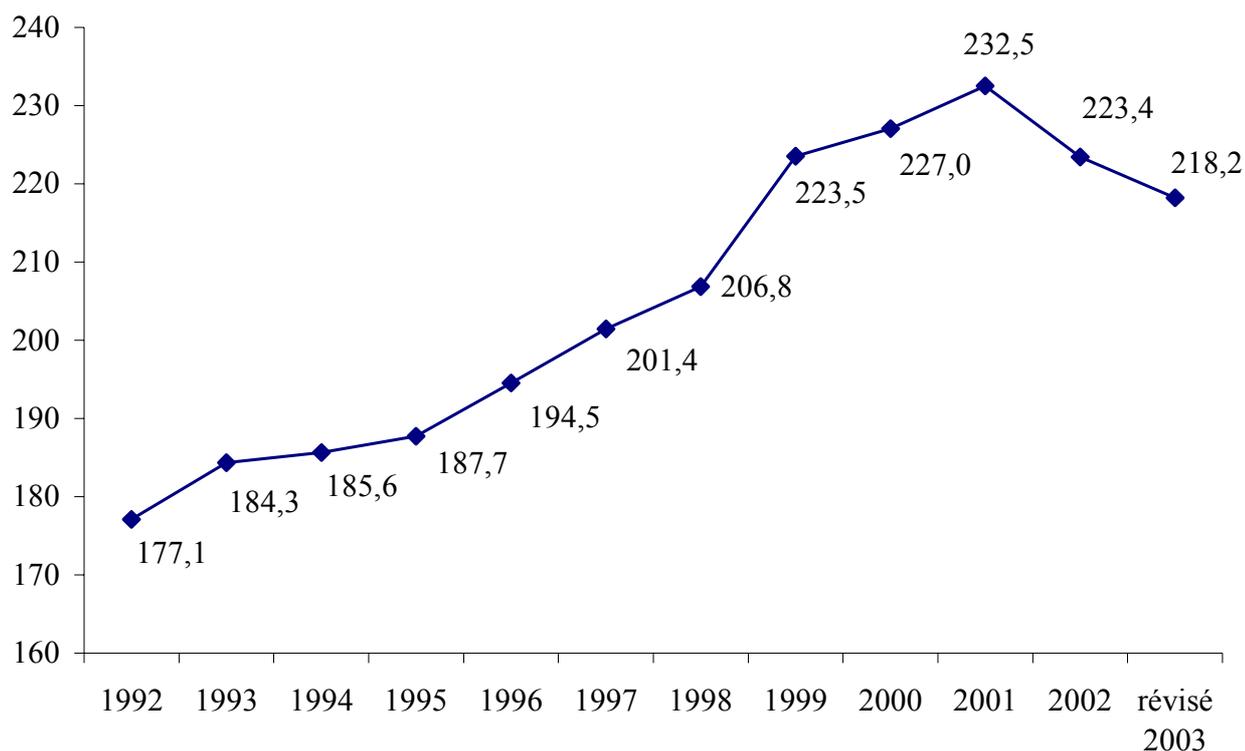
(en millions d'euros)

	Exécution 2002	PLFR 2003	Evolution
Recettes fiscales nettes	240.219	241.272	+ 0,4%
Recettes non fiscales	35.396	32.149	- 9,7 %
Prélèvements sur recettes	- 49.556	- 52.767	+ 6,5%
<i>Dont prélèvements au profit des collectivités territoriales</i>	- 34.800	- 36.379	+ 4,5%
<i>Dont prélèvements au profit de l'Union européenne</i>	- 14.756	- 16.388	+ 11,1%
Recettes nettes du budget général, hors recettes d'ordre	223.420	218.163	- 2,35 %

L'examen de l'évolution des recettes de l'Etat depuis 10 ans montre clairement un retournement de tendance depuis 2002.

Les recettes du budget général de l'Etat : une inflexion à la baisse depuis 2002

(en milliards d'euros)



En conclusion, il faut noter que, lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi de finances rectificative pour 2003, l'Assemblée nationale a réduit de **20 millions d'euros** le prélèvement sur l'association

Arvalis au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA). Cette réduction de recettes affectées a été compensée par l'augmentation de 20 millions d'euros des recettes non fiscales du budget général liées au prélèvement opéré sur les réserves de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et de l'Institut français du pétrole (IFP).

II. LE RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSE VOTÉE PAR LE PARLEMENT POUR 2003

Les dépenses nettes ouvertes au budget général en loi de finances initiale pour 2003 se sont élevées à 273.812 millions d'euros.

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2003 modifie la prévision de dépenses du budget général pour 2003. Elle s'établit à 272.901 millions d'euros, après l'examen par l'Assemblée nationale, soit 911 millions d'euros de moins qu'en loi de finances initiale.

Pour déterminer le niveau réel de l'exécution des dépenses du budget général en 2003, qui pourra seulement être présenté dans le projet de loi de règlement, il conviendra de prendre en compte la consommation⁶ des crédits de report, de l'ordre de 1.800 millions d'euros en 2003, et les économies de constatation de fin d'exercice, que le gouvernement évalue à 900 millions d'euros, soit une hausse des crédits intervenant après le vote du présent projet de loi de finances rectificative d'environ 900 millions d'euros.

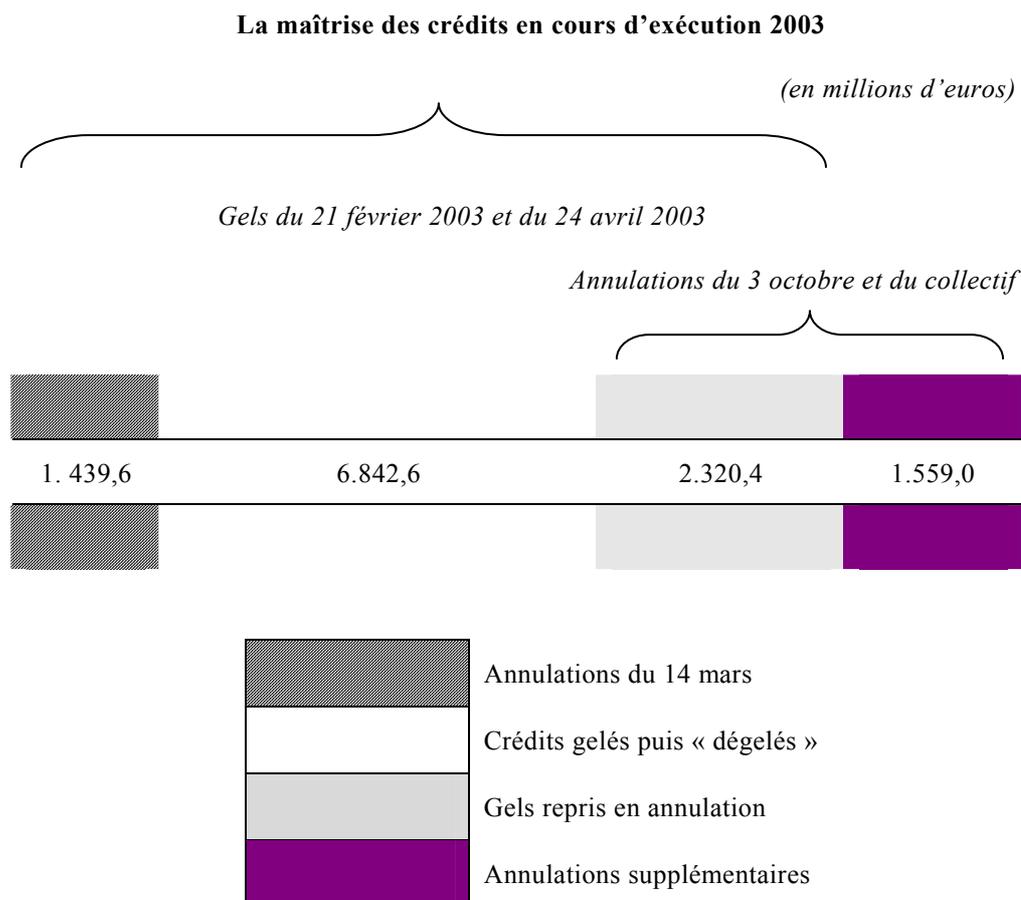
L'écart entre prévision de dépenses nettes du budget général, votée en loi de finances initiale, et exécution, constatée en loi de règlement, devrait donc être nul. **La norme de dépense votée par le Parlement aura ainsi été respectée en 2003 par le gouvernement, ce qui, en comparaison avec l'exercice 2002, mérité d'être souligné.** Le contexte économique n'était pourtant pas favorable : en période de faible croissance, les crédits d'intervention économique et sociale partent mécaniquement à la hausse. La maîtrise des dépenses en cours d'exécution était d'autant plus nécessaire : les moins-values de recettes auront été importantes en 2003 et le solde budgétaire ne pouvait se dégrader trop fortement compte tenu des engagements européens de la France.

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire doit clairement être crédité de ce résultat favorable et votre commission constate avec satisfaction toute l'utilité des mesures ingrates mais indispensables de régulation budgétaire et d'annulations de crédits en cours d'année.

⁶ *Ecart entre crédits de reports n-1 et crédits de reports n+1.*

A. UN EFFORT SIGNIFICATIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES EN COURS D'EXÉCUTION

Le graphique suivant met en évidence les efforts de maîtrise des dépenses sur le budget général menés par le gouvernement au cours de l'année 2003.



Source : d'après les données du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Les gels : 10,6 milliards d'euros

Le volume global des crédits gelés se sera élevé à 10,6 milliards d'euros répartis entre 4 milliards d'euros gelés dès le 21 février 2003, dont une partie, 1.439 millions d'euros, a fait l'objet du décret d'annulation du

14 mars 2003 et 6,6 milliards d'euros de crédits gelés le 24 avril 2003 au titre des reports de l'exercice 2002. 6.842 millions d'euros ont été « dégelés » en cours d'année.

Le tableau suivant, qui prend en compte les seuls chapitres susceptibles d'être gelés, montre l'effort supporté par nature de dépense. Le taux de gel est de 11,6 % sur les crédits du titre III, de 5 % sur les crédits du titre IV, mais respectivement de 13,2 % et 21 % pour les titres V et VI.

Le gel des crédits par nature de dépenses à partir du 14 mars 2003⁷

(en millions d'euros)

Titre	LFI 2003	Crédits disponibles ⁸	Crédits susceptibles d'être gelés	Crédits gelés	Taux de gel
I	38.611,93	38.611,93	0	0	0
II	810,7	810,7	0	0	0
III	131.912,00	133.240,70	16.607,10	1.932,00	11,60 %
IV	75.875,40	78.536,00	43.299,80	2.181,70	5,00 %
V	15.967,10	18.526,70	18.486,50	2.439,20	13,20 %
VI	10.635,40	13.879,90	12.417,60	2.607,90	21,00 %
Budget général⁹	273.812,63	286.612,40	90.811,00	9.160,80	10,10 %

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

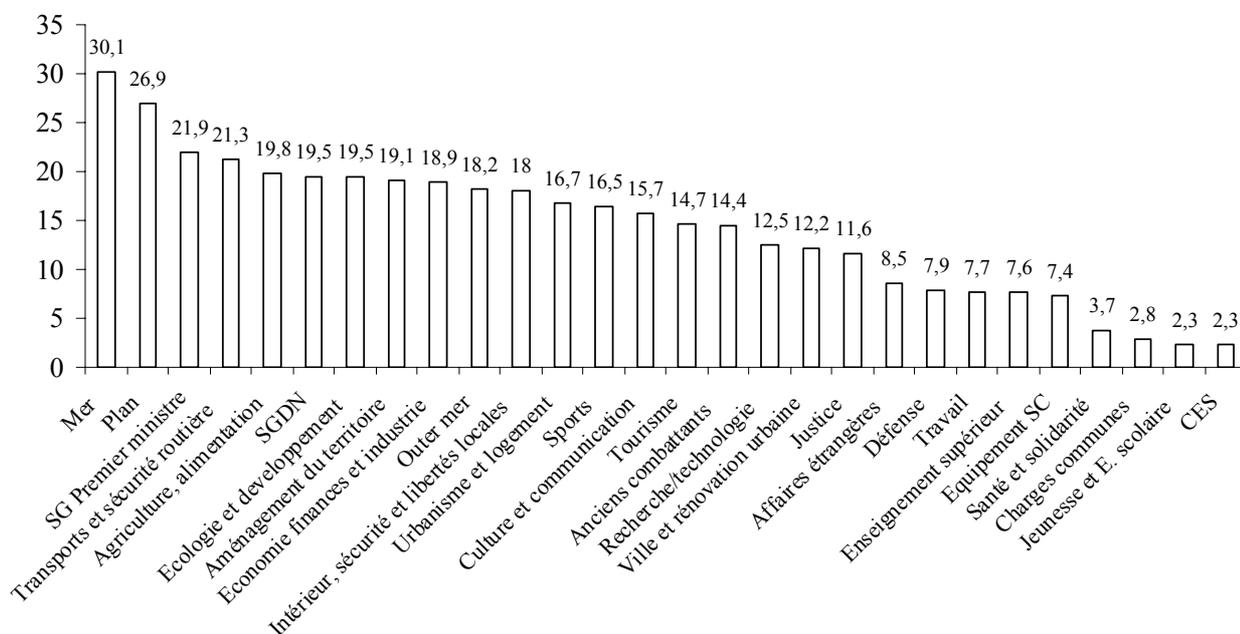
⁷ Il n'y a pas de prise en compte de l'ensemble des 4 milliards d'euros du 21 février 2003 mais seulement de la partie non annulée le 14 mars 2003, soit 2,6 milliards d'euros.

⁸ Prise en compte des reports minorés des annulations du 14 mars 2003.

⁹ Y compris les recettes en atténuation de charges de la dette.

Gel des crédits par fascicule budgétaire

(en %)



2. Les annulations : 5,3 milliards d'euros

Outre les 1.439 millions d'euros annulés par le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003, les chapitres faisant l'objet d'un gel ont supporté 2.320 millions d'euros d'annulations supplémentaires opérées par le décret d'annulation n° 2003-946 du 3 octobre 2003 et par le présent collectif.

Par ailleurs, 1.559 millions d'euros d'économies supplémentaires sur des chapitres n'ayant pas fait l'objet d'un gel ont été réalisées : ces chapitres font l'objet d'annulations, à due concurrence, dans le décret d'annulation n°2003-946 du 3 octobre 2003 et dans le présent collectif.

Le total des crédits annulés correspond ainsi à 5,3 milliards d'euros, compte non tenu des annulations liées aux remboursements et dégrèvements prévues dans le présent collectif à hauteur de 600 millions d'euros. Dans ce montant figurent en revanche 500 millions d'euros correspondant à des annulations de reports de l'exercice 2002.

L'effort de maîtrise des dépenses de l'année 2003 est manifeste : les annulations de crédits sur le budget général au cours de l'exercice 2003 sont très largement supérieures à celles effectuées au cours de l'exercice 2002 (2.663 millions d'euros), de l'exercice 2001 (3.047 millions d'euros) ou de l'exercice 2000 (3.707 millions d'euros).

Les annulations de crédits par nature de dépenses¹⁰

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI	Annulations du 14 mars 2003	Annulations du 3 octobre 2003	Annulations du présent collectif	Total des annulations	Pourcentage de crédits annulés (en %)
Titre I	38.611,93			-1.139,83	-1.139,83	2,95
Titre II	810,69					
Titre III	131.912,04	-332,19	-205,39	-314,73	-852,31	0,65
Titre IV	75.875,43	-473,67	-136,77	-526,38	-1.136,82	1,50
Titre V	15.967,12	-143,44	-374,52	-414,12	-932,08	5,84
Titre VI	10.635,42	-490,30	-438,32	-328,86	-1.257,48	11,82
Titre VII						
Total	273.812,63	-1.439,60	-1.155,00	-2.723,92	-5.318,52	1,94

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

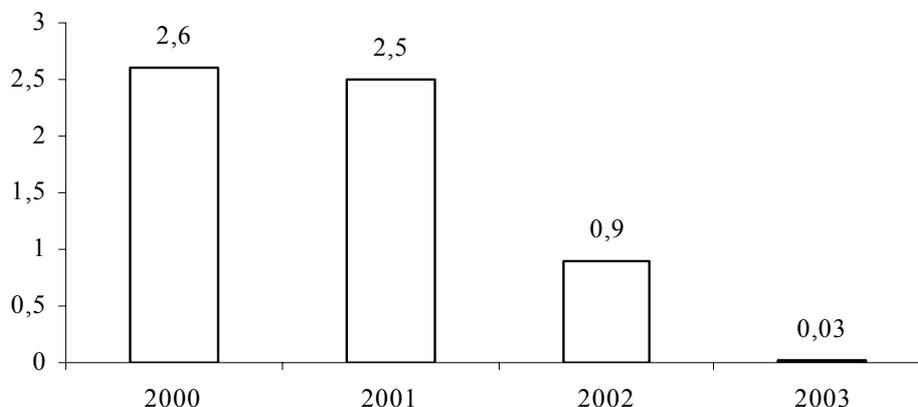
L'effort pesant sur le titre III paraît minime par rapport à celui réalisé sur les titres V et VI. Il convient néanmoins de prendre en compte au sein du titre III les dépenses ne pouvant faire l'objet d'une annulation en cours d'année et qui correspondent aux crédits de rémunération. Hors prise en compte des crédits de rémunération (111.654,36 millions d'euros) dans la dotation initiale du titre III, le pourcentage de crédits annulés en 2003 sur le fonctionnement passe de 0,65 % à 4,2 %.

En ce qui concerne l'investissement, le pourcentage d'annulations est significatif. Il porte néanmoins exclusivement sur l'investissement civil, dont 13,6 % des crédits de paiement auront été annulés en 2003. L'investissement militaire est intégralement préservé, comme le sont d'ailleurs l'ensemble des crédits de la défense (0,03 % de crédits annulés). Cette appréciation doit cependant être nuancée par la prise en compte du décret d'annulation du 26 novembre 2003 de 400 millions d'euros, portant à hauteur de 380 millions d'euros sur les titres V et VI, mais qui est la contrepartie du décret d'avance visant à financer les crédits de rémunération liés aux opérations extérieures.

¹⁰ Hors dégrèvements et remboursements. Hors recettes d'ordre.

Pourcentage de crédits annulés en cours d'exercice par rapport à la dotation initiale du ministère de la défense

(en %)



Source : d'après les données du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Le taux de contribution des différents fascicules ministériels à la maîtrise des dépenses en 2003 est très hétérogène. Si, à l'exception du ministère de la défense, les ministères prioritaires n'ont pas été épargnés, les ministères de l'intérieur et de la justice connaissant un taux d'annulation de crédits par rapport à la dotation initiale de l'intérieur et de la justice respectivement de 1,27 % et de 2,36 %, **certain ministères connaissent des taux d'annulation de crédit supérieurs à 10 %, comme celui du tourisme, celui de l'outre-mer ou celui de la ville.**

En revanche, le pourcentage d'annulations de crédits du ministère de la culture (1,16 %) ou de ceux de l'enseignement scolaire (0,46 %) et de l'enseignement supérieur (0,71 %) est limité.

Les annulations de crédits par fascicule ministériel¹¹

(en millions d'euros)

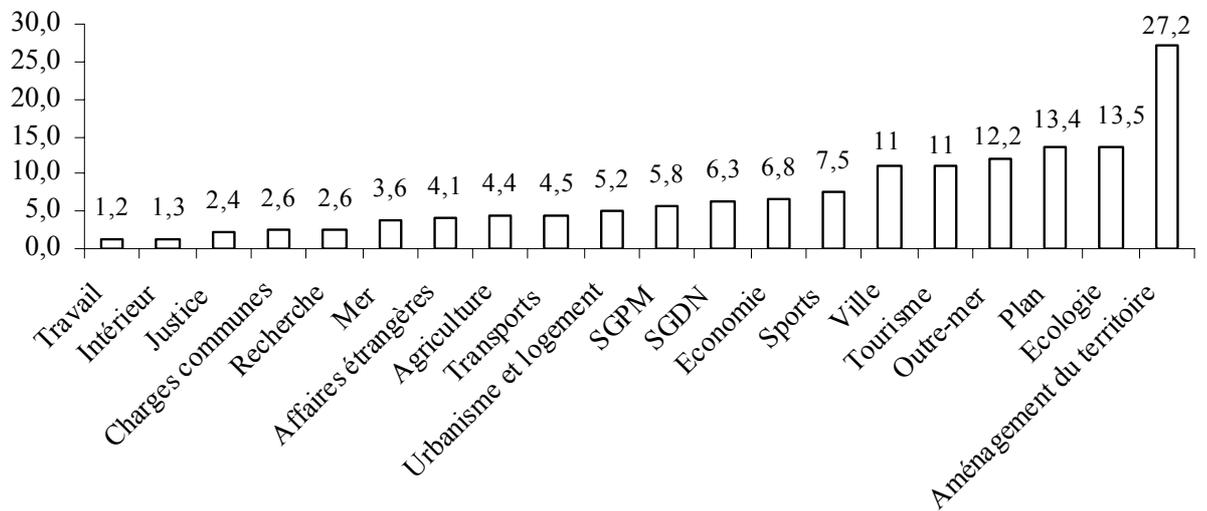
Ministères	LFI	Annulations 14 mars	Annulations 3 octobre	Annulations PLFR	Total des annulations	Pourcentage de crédits annulés par rapport à la dotation initiale
Affaires étrangères	4 117,46	-31,39	- 67,01	-72,41	-170,81	4,15 %
Agriculture	5 180,09	-99,26	0,00	-130,89	-230,15	4,44 %
Anciens combattants	3 499,17	-17,90	-5,00	-1,77	-24,67	0,71 %
Charges communes	53 891,11	0,00	-7,35	-1388,83	-1 396,18	2,59 %
Culture	2 496,80	0,00	0,00	-28,91	-28,91	1,16 %
Ecologie	768,31	-23,83	-50,51	-29,41	-103,75	13,50 %
Economie et finances	14 921,21	-177,18	-370,60	-464,10	-1 011,89	6,78 %
Services communs						
Equipement	4 271,33	-5,31	-14,61	-27,08	-47,00	1,10 %
Urbanisme et logement	7 323,01	-137,14	-128,63	-114,11	-379,88	5,19 %
Transports	8 031,30	-133,26	-217,89	-10,45	-361,59	4,50 %
Mer	1 032,19	-4,71	-27,11	-5,74	-37,56	3,64 %
Tourisme	75,29	-3,09	-4,80	-0,42	-8,30	11,03 %
Intérieur	19 659,22	-68,16	-40,00	-140,62	-248,78	1,27 %
Enseignement scolaire	54 007,45	-177,22	-61,12	-12,18	-250,52	0,46 %
Enseignement supérieur	8 827,32	-43,93	-18,53	0,00	-62,46	0,71 %
Recherche	6 130,56	-117,87	-34,64	-7,23	-159,75	2,61 %
Justice	5 037,09	0,00	0,00	-118,70	-118,70	2,36 %
Outre-mer	1 085,26	-74,20	-18,87	-38,83	-131,91	12,15 %
SGPM	1 144,62	-23,79	-15,90	-26,68	-66,38	5,80 %
SGDN	48,29	-0,50	-1,50	-1,06	-3,06	6,34 %
Conseil économique et social	32,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
Plan	25,38	-0,94	-1,46	-1,01	-3,41	13,45 %
Aménagement du territoire	267,64	-18,43	-25,00	-29,37	-72,80	27,20 %
Sports	403,77	-13,47	-15,85	-0,93	-30,26	7,49 %
Travail	15 724,12	-167,50	0,00	-23,37	-190,87	1,21 %
Santé	15 478,29	-80,17	-10,22	-35,74	-126,13	0,81 %
Ville	370,31	-20,35	-18,42	-1,83	-40,60	10,96 %
Défense	39 963,88	0,00	0,00	-12,20	-12,20	0,03 %
Budget général	273 812,64	-1 439,60	-1 155,00	-2 723,92	-5 318,53	1,94 %

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

¹¹ Hors dégrèvements et remboursements. Hors recettes d'ordre.

Les ministères contribuant le plus fortement à la régulation de la dépense 2003

(en pourcentage)



Source : d'après les données du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT COLLECTIF BUDGÉTAIRE

Les ouvertures de crédits inscrites au présent projet de loi de finances rectificative pour 2003 s'élèvent à **3,38 milliards d'euros pour le budget général**.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative, **les annulations dans le présent projet de loi de finances rectificative s'élèvent à 1,72 milliard d'euros pour le budget général**. Ce chiffre ne correspond pas aux montants figurant dans les articles 4, 5 et 6 du présent projet de loi de finances rectificative. Le tableau de concordance ci-dessous montre le passage entre les annulations de crédits soumises à l'examen du Parlement et le chiffre retenu par le gouvernement dans son exposé des motifs.

Passage entre l'exposé des motifs et les articles d'annulations de crédits 4, 6 et 9

(en millions d'euros)

	Articles 4, 6 et 9
Dépenses ordinaires civiles brutes	2.628,94
<i>A déduire :</i>	
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	647,53
<i>Recettes en atténuation de dépenses</i>	498
Dépenses ordinaires civiles nettes	1.483,41
Dépenses civiles en capital	730,78
Dépenses militaires	12,2
Total des charges nettes du budget général	2.226,39
<i>A déduire</i>	
Annulation n'entrant pas dans l'équilibre (reports 2002)	510,40
Total charges nettes budget général figurant au tableau de l'exposé des motifs	1.715,99

Il convient d'ajouter à ce montant des annulations de 930 millions d'euros au titre des cinq décrets d'annulation pris en cours de gestion en contrepartie des décrets d'avance du gouvernement.

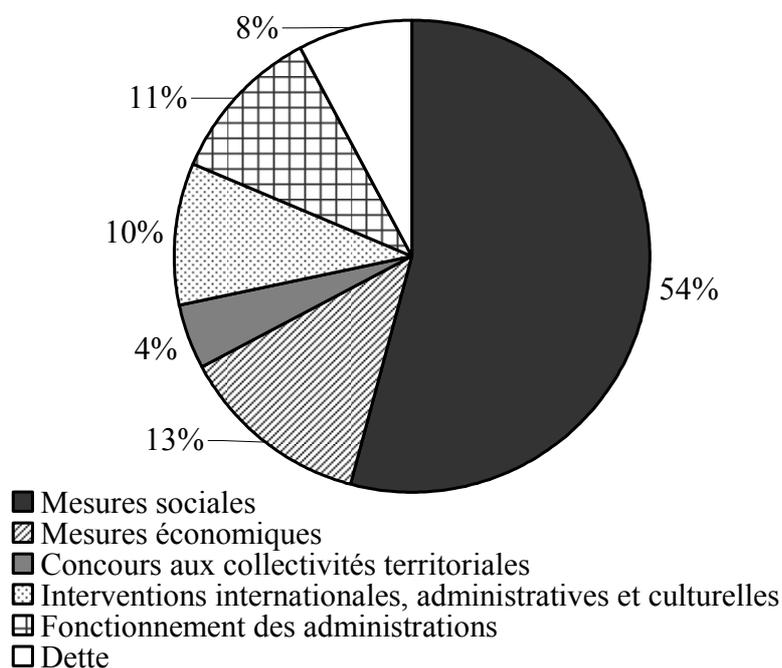
1. Les ouvertures de crédits proposés par le présent collectif : 3,38 milliards d'euros sur le budget général

Les ouvertures de crédits, de 3,38 milliards d'euros, correspondent à 2,61 milliards d'euros au titre des dépenses ordinaires civiles nettes des remboursements et dégrèvements, 240 millions d'euros au titre des dépenses civiles en capital et 530 millions d'euros en ce qui concerne les dépenses militaires.

a) *Les dépenses civiles en capital*

En ce qui concerne les **dépenses ordinaires civiles du budget général**, la répartition des ouvertures hors remboursements et dégrèvements marque la prépondérance des ouvertures de crédits à vocation sociale. Ces ouvertures se répartissent comme suit :

**Répartition des ouvertures de crédits du présent collectif
(hors remboursements et dégrèvements)**



Source : d'après les données du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Les ouvertures de crédit proposées correspondant à des mesures sociales s'élèvent à 1.414 millions d'euros, soit 54 % du total. Les principales ouvertures sur les chapitres à vocation sociale sont les suivantes :

- ajustement des crédits relatifs au revenu minimum d'insertion (RMI) : 441 millions d'euros ;

- prime de Noël¹² pour les bénéficiaires du RMI : 260 millions d'euros ;

¹² Cette mesure est devenue une dépense quasi récurrente qui mériterait d'être inscrite dès la loi de finances initiale et non simplement « en gestion ».

- ajustement des crédits de l'aide médicale d'Etat¹³ (AME) : 208 millions d'euros ;

- insertion des publics en difficulté : 159 millions d'euros ;

- ajustement des crédits de l'aide personnalisée au logement : 107 millions d'euros.

En ce qui concerne les crédits ouverts au titre des mesures économiques, qui représentent 342 millions d'euros, la principale ouverture de crédits permettrait d'abonder, à hauteur de 150 millions d'euros, le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) suite à la sécheresse.

Les concours aux collectivités territoriales seraient majorés de 114 millions d'euros, notamment par un abondement supplémentaire de la dotation globale de décentralisation de 66 millions d'euros.

Les interventions internationales, administratives et culturelles bénéficieraient d'ouvertures de crédits supplémentaires à hauteur de 256 millions d'euros, pour l'essentiel afin de faire face aux appels en garantie de l'Agence française de développement (AFD) à concurrence de 155 millions d'euros. Ces crédits correspondent aux montants nécessaires pour faire face aux défaillances de la Côte-d'Ivoire et du Congo sur des prêts d'ajustement structurel.

b) Les dépenses civiles en capital

Les ouvertures de crédits relatives à des dépenses civiles en capital (239 millions d'euros pour les crédits de paiement, 1.352 millions d'euros pour les autorisations de programme) correspondent à des besoins très variés, de l'aide à la reconversion à l'économie polynésienne (23 millions d'euros en crédits de paiement) à l'acquisition d'aéronefs pour la sécurité civile (31 millions d'euros en crédits de paiement) en passant par la dotation au fond d'amorçage « post-conflit » pour l'Irak (4 millions d'euros en crédits de paiement).

c) Les dépenses militaires

Le budget de la défense bénéficierait d'ouvertures de crédits pour un montant égal à 531 millions d'euros correspondant à 499 millions d'euros pour les dépenses en capital et à 32 millions d'euros pour les dépenses ordinaires.

Une partie des crédits supplémentaires, à hauteur de 119 millions d'euros, vise à compenser en application de la loi de

¹³ Ce « dérapage » de la dépense explique le projet de réforme de l'AME proposé dans le présent collectif.

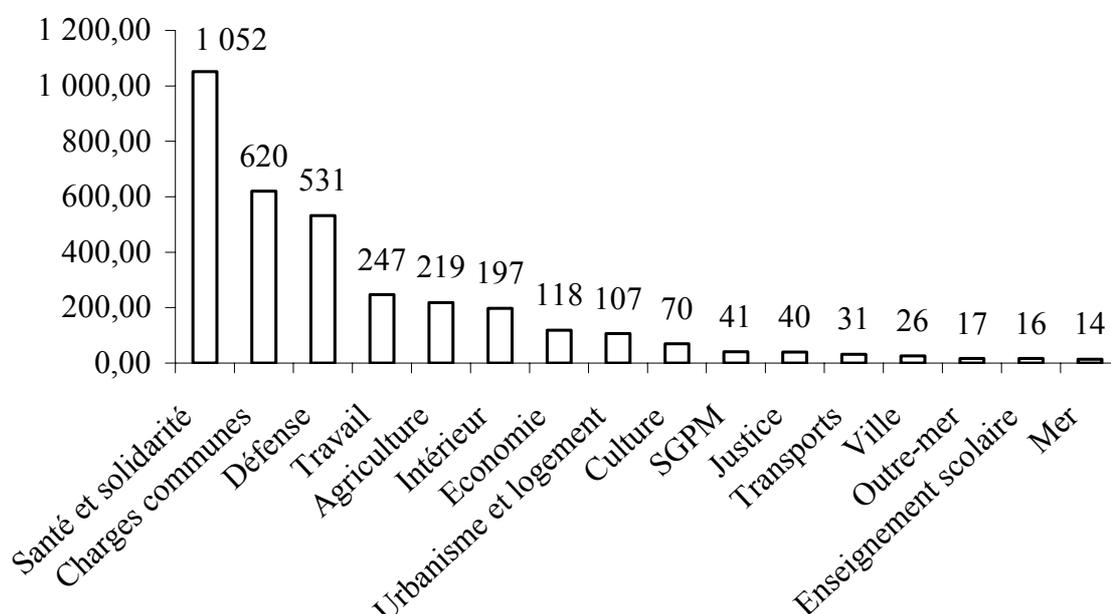
programmation militaire l'incidence fiscale du changement de statut de DCN et son assujettissement à la TVA. **Son inscription au sein de la section d'investissement du ministère de la défense, au titre V, est éminemment contestable.**

En ce qui concerne le financement des opérations extérieures qui constituait une des difficultés pour l'exécution 2003, celui-ci est assuré par le décret d'avance du 26 novembre 2003 pour les rémunérations et charges sociales, à hauteur de 400 millions d'euros. Ce décret est gagé par un décret d'annulation n° 2003-1125 du 26 novembre 2003 du même montant sur les crédits du ministère de la défense.

Au final, les ouvertures de crédits sont concentrées sur le budget de la santé et de la solidarité, celui des charges communes, celui de la défense et celui du travail.

Ouvertures de crédits nets proposées dans le présent projet loi de finances rectificative au budget général par fascicule ministériel

(en millions d'euros)



En outre, seraient ouverts au titre des dépenses des budgets annexes pour 2003 des crédits supplémentaires s'élevant à 324,8 millions d'euros, dont 1,8 million d'euros destinés au budget annexe des monnaies et médailles et 323 millions d'euros pour le budget annexe des prestations sociales agricoles.

En ce qui concerne les comptes spéciaux du trésor, 218,85 millions d'euros seraient ouverts sur le compte n° 903-17 « *prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France* » et 325 millions d'euros sur le compte n° 903-54 « *avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes* ».

2. Les annulations de crédits proposés par le présent collectif : 1,72 milliard d'euros sur le budget général

En ce qui concerne les annulations portant sur les dépenses ordinaires civiles, d'un montant de 1.483 millions d'euros, la répartition s'opère ainsi :

- allègement de la charge de la dette : 642 millions d'euros ;
- maîtrise de la gestion : 400 millions d'euros ;
- économies de constatation : 337 millions d'euros ;
- redéploiements : 104 millions d'euros.

La charge de la dette bénéficie ainsi fortement d'un niveau légèrement plus bas que celui prévu lors de l'élaboration de la loi de finances initiale pour 2003.

En ce qui concerne les dépenses civiles en capital, d'un montant de 731 millions d'euros pour les crédits de paiement et de 1.343 millions d'euros pour les autorisations de programme, la répartition s'effectue ainsi :

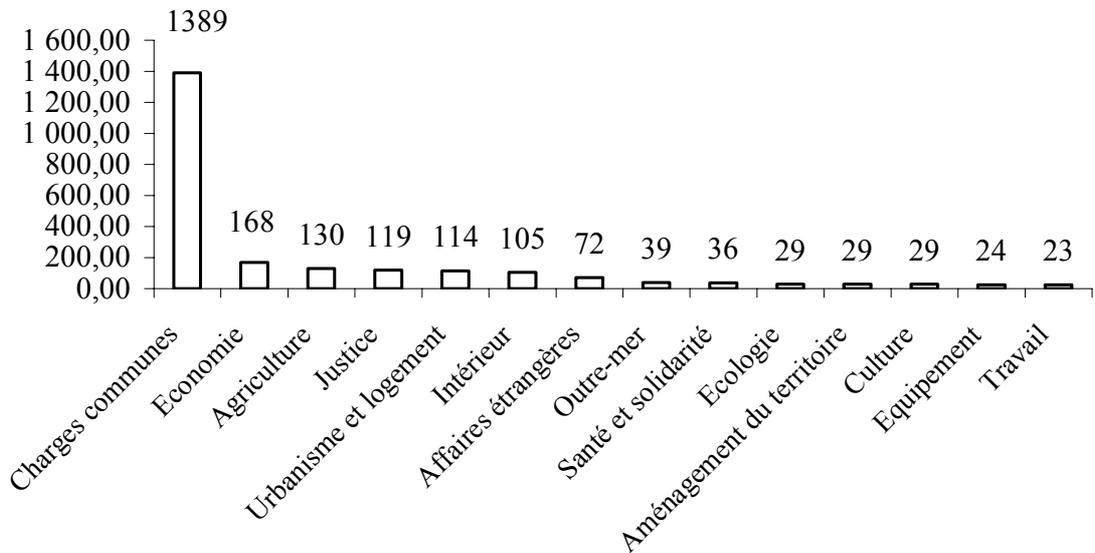
- maîtrise de la gestion : 387 millions d'euros ;
- économies de constatation : 296 millions d'euros ;
- redéploiements : 26 millions d'euros ;
- annulation de fonds structurels européens : 22 millions d'euros.

Enfin, le présent projet de loi de finances rectificative propose, pour les dépenses militaires, 12 millions d'euros d'annulations de crédits au titre de redéploiements.

Les annulations de crédits se concentrent principalement sur le budget des charges communes.

Annulations de crédits nets proposées dans le présent projet loi de finances rectificative au budget général, par fascicule ministériel

(en millions d'euros)



En outre, sont annulés sur les budgets annexes 30 millions d'euros de crédits de paiement (29 millions d'euros sur le budget des monnaies et médailles et 1 million d'euros sur le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)) et 1 million d'euros d'autorisations de programmes sur le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Sur le compte n° 903-07 « *prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social* » sont annulés des crédits de paiement de l'ordre de 25 millions d'euros correspondant à des services votés excédentaires.

C. LA RATIFICATION DE CINQ DÉCRETS D'AVANCES

En l'absence de collectif de printemps, l'exercice 2003 aura connu un nombre relativement élevé de décrets d'avances. Le présent projet de loi de

finances rectificative propose ainsi, dans son article 14, la ratification de cinq décrets d'avances.

1. Le décret n° 2003-509 du 16 juin 2003 : 72,7 millions d'euros

Le décret n° 2003-509 du 16 juin 2003 a ouvert 72,7 millions d'euros de crédits en faveur des budgets de l'écologie et du développement durable (23 millions d'euros), de l'aménagement du territoire (12,45 millions d'euros), des affaires étrangères (15 millions d'euros) et de l'agriculture (22,25 millions d'euros).

Les crédits ouverts sur le budget de l'écologie portaient sur le chapitre 57-10 relatif au fonds d'intervention contre les pollutions maritimes accidentelles.

Ceux destinés à l'aménagement du territoire, sur le chapitre 44-10, visaient à financer des actions en faveur des bassins industriels en difficulté.

Sur le budget des affaires étrangères, le chapitre 42-37 a supporté des crédits supplémentaires destinés à l'octroi d'une aide humanitaire d'urgence aux populations irakiennes.

Enfin, l'ouverture de crédits supplémentaires sur le chapitre 43-23 du budget de l'agriculture était destinée à assurer le prolongement du financement de l'agence nationale de développement agricole (ANDA) en attendant la mise en route de la nouvelle Agence de développement agricole et rural (ADAR).

Ces dépenses nouvelles ont été gagées par le décret d'annulation n° 2003-510 à due concurrence.

2. Le décret n° 2003-859 du 8 septembre 2003 : 100 millions d'euros

Le décret n° 2003-859 du 8 septembre 2003 a ouvert 100 millions d'euros sur le budget de l'agriculture couverts par une annulation du même montant sur les crédits du même ministère.

Ces crédits supplémentaires, ouverts sur le chapitre 46-33 « *participation à la garantie contre les calamités agricoles* », visaient à faire face aux difficultés provoquées par la sécheresse.

3. Le décret n° 2003-973 du 13 octobre 2003 : 145 millions d'euros

Le décret n° 2003-973 du 13 octobre 2003 a ouvert 145 millions d'euros de crédits supplémentaires sur le budget du ministère du travail, de la santé et de la solidarité, gagés par des annulations d'un même montant sur les crédits du même ministère.

Le chapitre 46-81 destiné à financer l'action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion a bénéficié ainsi de dotations complémentaires visant à répondre à des situations d'hébergement d'urgence.

4. Le décret n° 2003-1080 du 17 novembre 2003 : 216,6 millions d'euros

Le décret n° 2003-1080 du 17 novembre 2003 a ouvert, pour un total de 216,6 millions d'euros, 161 millions d'euros sur le budget du ministère de l'agriculture, 2,1 millions d'euros sur le budget du ministère de la culture et 53,45 millions d'euros sur celui du travail et de la solidarité.

Ces ouvertures étaient destinées, premièrement, aux chapitres 31-90 « *rémunération des personnels* », insuffisamment doté en loi de finances initiale, à hauteur de 12 millions d'euros et 46-33 « *participation à la garantie contre les calamités agricoles* », visant à prolonger l'effort de solidarité face aux difficultés provoquées par la sécheresse

Elles ont bénéficié deuxièmement au ministère de la culture, et plus précisément, aux chapitres 31-90 « *autres rémunérations principales* » et 36-60 « *subventions aux établissements publics* » pour financer la gestion de son programme de titularisation de ses agents vacataires.

Le chapitre 44-79 du ministère du travail a fait l'objet, troisièmement, sur le chapitre 44-79 « *promotion de l'emploi et adaptations économiques* » d'ouvertures de crédits supplémentaires pour financer des mesures d'accompagnement de restructurations et de plans sociaux.

5. Le décret n° 2003-1124 du 26 novembre 2003 : 400 millions d'euros

Le décret n° 2003-1124 du 26 novembre 2003 a ouvert 400 millions d'euros, au titre du **financement des opérations extérieures (OPEX)**, sur quatre chapitres du ministère de la défense.

La dotation du chapitre 31-31 « *personnels militaires des armées et de la gendarmerie – rémunérations principales* » a été majorée de 365 millions d'euros.

La dotation du chapitre 34-03 « *armée de l'air – fonctionnement* » a été abondée de 10 millions d'euros supplémentaires. Il en a été de même, à hauteur de 20 millions d'euros, sur le chapitre 34-04 « *armée de terre-fonctionnement* » et à hauteur de 5 millions d'euros sur le chapitre 34-06 « *gendarmerie – fonctionnement* ».

Le décret d'annulation n° 2003-1125 du 26 novembre 2003 joint au décret d'avance annule 400 millions d'euros sur le budget du ministère de la défense.

Les OPEX sont donc autofinancées par le budget de la défense sur les chapitres suivants :

- chapitre 34-02 « *oultre-me -fonctionnement* » : 20 millions d'euros ;
- chapitre 51-61 « *espace-systèmes d'information et de communication* » : 120 millions d'euros » ;
- chapitre 53-81 « *équipement des armées* » : 177 millions d'euros ;
- chapitre 54-41 « *infrastructures* » : 76 millions d'euros ;
- chapitre 66-50 « *participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire* » : 7 millions d'euros.

En application du 6 de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a déposé, conjointement au dépôt du présent projet de loi de finances rectificative, un rapport sur les mouvements de crédits opérés par les décrets d'avances précités. Si elle confirme globalement le respect de la condition d'urgence liée à la publication des décrets d'avances, elle formule un certain nombre d'observations, **au regard du principe de sincérité**, sur la loi de finances initiale pour 2003. Il paraît nécessaire à votre commission de les évoquer dans la perspective de la loi de finances initiale pour 2005. Certains dysfonctionnement apparaissent en outre suffisamment récurrents pour qu'il soit utile que le Parlement se saisisse de cette question lors d'éventuels contrôles sur pièces et sur place. **C'est à cette condition que pourra être mis en oeuvre un chaînage vertueux entre les lacunes constatées par la Cour des comptes au moment de son examen des décrets d'avances de l'année écoulée et les enseignements qui en seront tirés en loi de finances initiale pour 2005.**

La Cour des comptes constate ainsi que : *« le recours pour financer une partie des ouvertures de crédits mise en œuvre par voie administrative en cours de gestion, à l'annulation sur certains chapitres budgétaires de crédits manifestement surévalués en loi de finances initiale pose une nouvelle fois la question de la sincérité du budget soumis au Parlement ».*

Elle observe notamment que *« la situation de forte tension qui caractérise le chapitre 46-81 de la section santé du budget du travail, de la santé et de la solidarité résulte de la sous-estimation manifeste et répétée des crédits présentés au vote du Parlement ».*

Elle *« réitère sa recommandation que les crédits nécessaires au financement des opérations militaires extérieures (OPEX) donnent lieu à inscription en loi de finances initiale de manière à renforcer la sincérité du budget de la défense »*, quitte à ce qu'il soit procédé à des ajustements en cours d'année.

En ce qui concerne les annulations gageant les décrets d'avance, la Cour des comptes constate par exemple que *« les tensions prévisibles sur le chapitre 58-30 du budget de la mer laissent craindre que d'importants reports de charges soient opérés sur l'exercice 2004, au risque de faire peser une charge de trésorerie sur les établissements publics portuaires bénéficiaires des financements de l'Etat »* et que *« des reports de charge significatifs pourraient résulter des annulations de crédits mis en œuvre sur le budget de l'agriculture en contrepartie de l'ouverture de 259 millions d'euros au titre de l'indemnisation des pertes de rendement subies notamment par les producteurs de céréales du fait de la sécheresse de l'été 2003 ».*

III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE AU NIVEAU ANNONCÉ LORS DE LA PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004

Le niveau du déficit budgétaire constaté dans le présent projet de loi de finances rectificative est « sans surprise ». D'une part, le gouvernement respecte son engagement de « tenir » le plafond des dépenses fixé par la loi de finances pour 2003. D'autre part, le niveau des moins-values de recettes correspond aux estimations révisées pour 2003 associées au projet de loi de finances pour 2004.

A. LE NIVEAU DU DÉFICIT

1. Le niveau du déficit fixé à 54,1 milliards d'euros

Le présent projet de loi de finances rectificative fixe le niveau du déficit à 54.053 millions d'euros.

Par rapport à la loi de finances initiale, les dépenses sont inférieures de 911 millions d'euros aux prévisions, et les recettes inférieures de 9.990 millions d'euros.

L'examen du présent projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée nationale a permis d'améliorer le solde de 2 millions d'euros, pour des raisons techniques tirant les conséquences de ses votes.

La discussion à l'Assemblée nationale a surtout été marquée par l'accroissement de 20 millions d'euros des charges du budget général, compensée par l'augmentation de même montant des recettes non fiscales. Ces ajustements sont liés aux modifications apportées par nos collègues députés aux dispositions de l'article premier du présent projet de loi de finances rectificative relatif aux prélèvements sur les réserves constituées par divers organismes agricoles, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles. Ainsi, dans le texte initial du présent projet de loi de finances rectificative, les dépenses étaient inférieures de 929 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances pour 2003, et les moins-values de recettes étaient estimées à 10.010 millions d'euros.

L'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 2003

(en millions d'euros)

	2002	LF 2003	Article d'équilibre	PLFR 2003	PLFR /LF 2003	PLFR/2002
Dépenses	273.413	273.812	-911	272.901	-0,3%	-0,2%
Ordinaires civiles	231.440	220.891	83	220.974	0,0%	-4,5%
Civiles en capital	16.808	12.957	-1 504	11.453	-11,6%	-31,9%
Militaires	29.215	39.964	511	40.475	1,3%	38,5%
Recettes	223.426	228.173	-9 990	218.183	-4,4%	-2,3%
Non fiscales	32.760	31.647	-2 466	29.658	-6,3%	-9,5%
Fiscales	190.666	196.526	-6 925	188.505	-4,1%	-1,1%
Solde des comptes d'affectation spéciale		-2		-2		
Solde des opérations temporaires	692	1.069	- 406	663	-38,0%	-4,2%
SOLDE GENERAL	- 49.295	- 44.568	- 9.485	- 54.053	21,3%	9,7%

Source : projet de loi de règlement pour 2002 ; projet de loi de finances rectificative pour 2003

2. Un déficit supérieur de plus 20 % au niveau de la loi de finances pour 2003

Le niveau du déficit inscrit dans le présent projet de loi de finances rectificative est supérieur de 21,3 % à celui prévu dans la loi de finances pour 2003.

S'il était confirmé en exécution, cet écart serait inférieur à celui constaté en 1993 (91 %) et en 2002 (62 %). En revanche, sur la période 1993-2003, il serait supérieur à celui de tous les autres exercices.

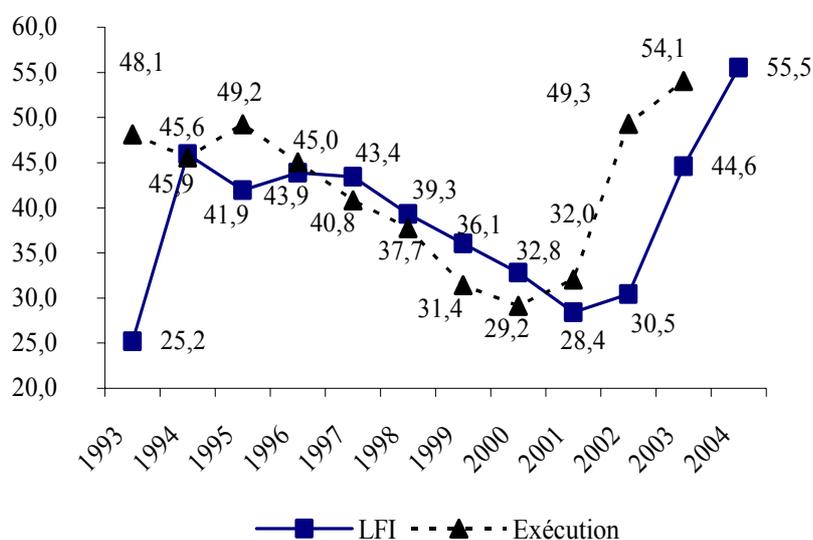
Ecart entre le déficit prévu et le déficit exécuté

(en milliards d'euros)

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

L'évolution du solde budgétaire en prévision et en exécution

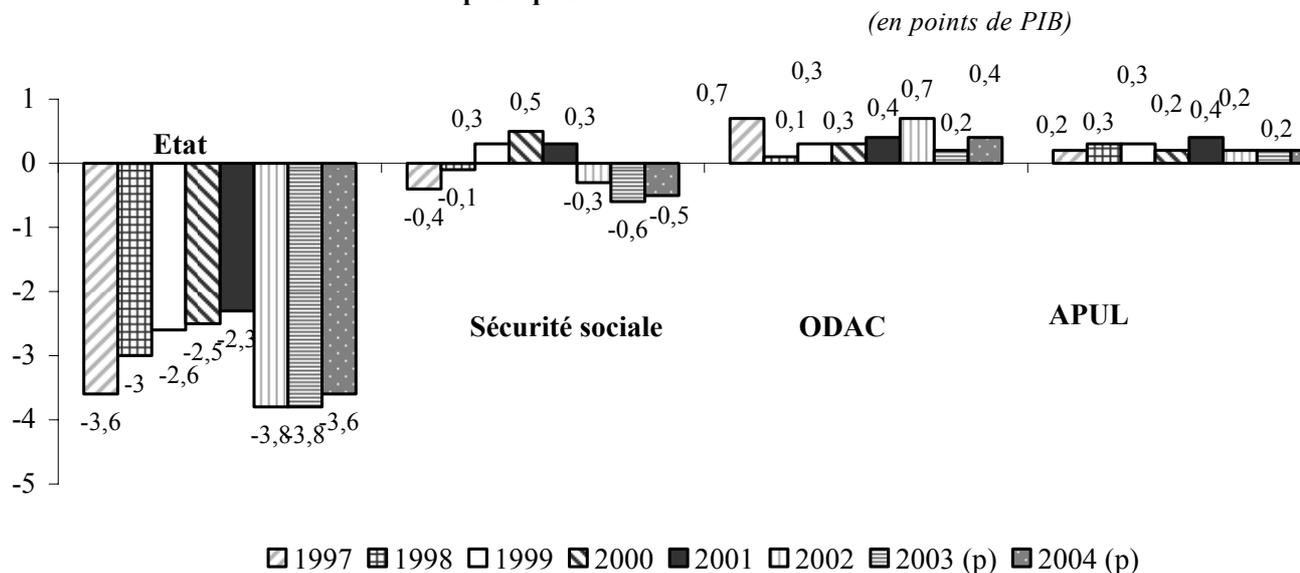
(en milliards d'euros)



3. Le solde des administrations publiques supérieur au seuil maastrichien de 3 % du PIB

En 2003, le besoin de financement des administrations publiques devrait représenter 4 % du produit intérieur brut, le besoin de financement de l'Etat s'établissant pour sa part à 3,8 % du PIB.

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



B. LES COMPOSANTES DU DÉFICIT

1. La présentation « emplois-ressources »

Le tableau ci-dessous montre que la dégradation du déficit de 9.485 millions d'euros constatée dans le présent projet de loi de finances rectificative s'explique essentiellement par les moins-values de recettes fiscales et non fiscales.

On constate cependant que la politique active de régulation budgétaire menée par le gouvernement permet de parvenir à un montant de crédits annulés supérieur de 911 millions d'euros à celui des crédits ouverts.

Présentation simplifiée du projet de loi de finances rectificative pour 2003 en « emplois-ressources »

(en millions d'euros)

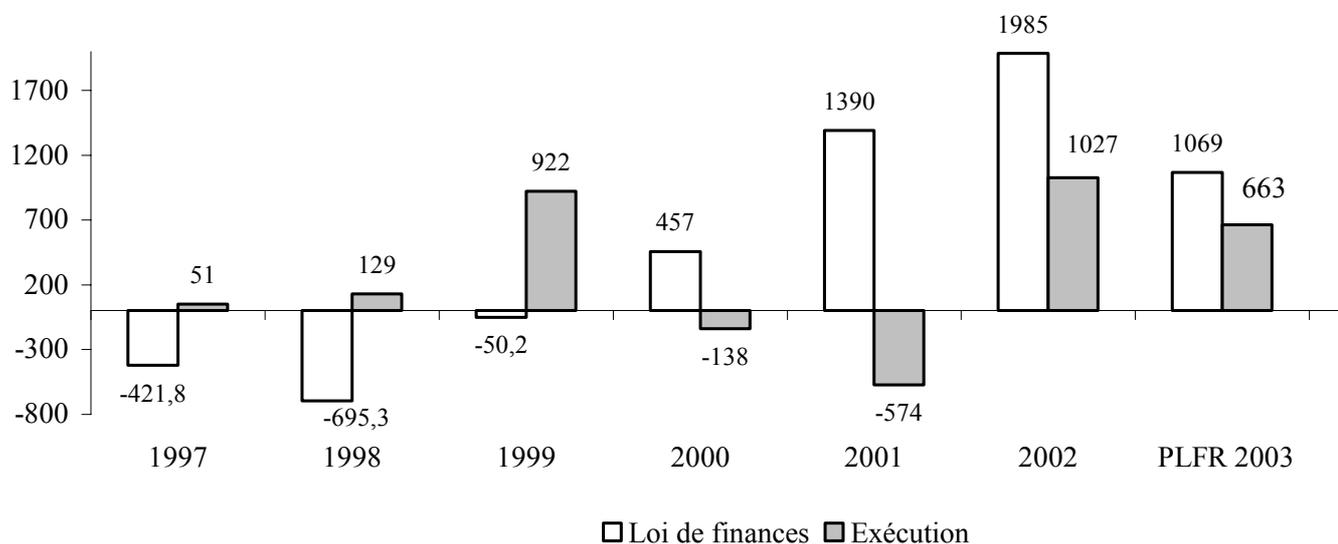
Ressources		Emplois	
Annulations de crédits (solde des décrets d'avances et d'annulations et annulations du PLFR)	4.310	Ouvertures de crédits dans le PLFR	3.399
Baisse des prélèvements sur recettes	548	Moins values de recettes fiscales et non fiscales	10.538
Augmentation du déficit	9.485	Dégradation du solde des comptes spéciaux du Trésor	406

2. Le solde des opérations temporaires

S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, l'écart entre les prévisions et l'exécution est généralement très important. En 2003, il devrait s'établir à 406 millions d'euros, soit l'écart le plus faible depuis 1997.

Le solde des opérations temporaires en prévision et en exécution

(en millions d'euros)



En 2003, l'écart s'explique principalement par l'évolution des charges du compte n° 903-54 relatif aux avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales, dont les charges seraient accrues de 325 millions d'euros.

3. Les perspectives des finances publiques à l'horizon 2008, selon la délégation du Sénat pour la planification : l'équilibre ne serait pas atteint en 2008

Chaque année, notre collègue Joël Bourdin, président de la délégation pour la planification, examine les perspectives d'évolution à moyen terme des finances publiques, à partir de simulations commandées à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)¹⁴. Les éléments ci-après sont extraits de son dernier rapport :

Exprimé en pourcentage du PIB, le besoin de financement des administrations publiques se réduit en projection. Mais, même dans le scénario où la croissance atteint 2,7 %, il subsiste en 2008 un besoin de financement.

Principaux agrégats de finances publiques dans les deux scénarios

Points de PIB	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Compte central, croissance à 2 %						
Capacité de financement	-4	-3,9	-3,4	-3	-2,6	-2,2
Dette	61,4	63,1	64,9	66,1	66,9	67,3
Taux de prélèvements obligatoires	43,8	43,6	43,5	43,5	43,5	43,5
Dépenses publiques rapportées au PIB	54,3	53,9	53,2	52,8	52,3	51,8
Scénario de croissance dynamique à 2,7 %						
Capacité de financement	-4	-3,9	-3,1	-2,4	-1,6	-0,9
Dette	61,4	63,1	64,5	65,1	64,8	63,7
Taux de prélèvements obligatoires	43,8	43,6	43,5	43,5	43,4	43,4
Dépenses publiques rapportées au PIB	54,3	53,9	52,9	52,1	51,2	50,3

a) Dans le scénario de croissance lente, l'assainissement structurel est compensé par un creusement du déficit conjoncturel

Dans le scénario central, le besoin de financement des administrations publiques atteint encore 2,2 points de PIB en 2008. Il se réduit de 1,8 point par rapport au pic atteint en 2003 (déficit de 4 % du PIB). Le repli est régulier, à hauteur de 0,4 ou 0,5 point de PIB chaque année, sous l'effet de l'effort de réduction du déficit structurel mené continûment par le Gouvernement.

¹⁴ Rapport n° 69 (2003-2004), « Perspectives 2004-2008 : pour un bon équilibre entre croissance et assainissement structurel des finances publiques ».

La diminution du déficit des APU est, chaque année, de moindre ampleur que l'effort structurel mené par les pouvoirs publics. Cet écart entre l'effort ex ante et le résultat ex post s'explique par l'effet restrictif sur l'activité de l'orientation de politique budgétaire retenue. Les recettes fiscales sont moins dynamiques qu'elles ne l'auraient été en l'absence de ce biais restrictif de la politique budgétaire.

Le déficit des finances publiques resterait égal ou supérieur à 3 % du PIB, niveau maximal autorisé par le Pacte de stabilité et de croissance, jusqu'en 2006. L'amélioration du solde budgétaire ne serait pas suffisante pour stopper la progression du ratio dette publique sur PIB, qui passerait de 61,4 % en 2003 à 67,3 % en 2008.

b) Dans le scénario de croissance dynamique, les deux composantes du déficit se replient et l'équilibre des finances publiques se profile à l'horizon de la projection

Dans le second scénario, la réduction du déficit budgétaire est plus importante. Même si l'équilibre des finances publiques n'est pas encore atteint en 2008, le besoin de financement des APU ne représenterait plus, à cette date, que 0,9 point de PIB. Le déficit des APU repasserait sous le seuil des 3 % dès 2006.

La réduction du besoin de financement des administrations publiques, plus rapide que dans le scénario central, permettrait une décade de l'endettement public rapporté au PIB, mais seulement en fin de période : le ratio dette/ PIB passerait d'abord de 61,4 à 65,1 % du PIB entre 2003 et 2006, puis reculerait, pour atteindre 63,7 % du PIB en 2008. La baisse du ratio dette publique/PIB exerce alors des effets qui facilitent la gestion des dépenses publiques. Toutes choses égales par ailleurs, elle diminue les charges d'intérêt et leur inflexion favorise le respect de la norme de progression des dépenses publiques.

Comme les dépenses publiques croissent moins vite que le PIB, le niveau des dépenses publiques rapporté au PIB diminue à l'horizon de la projection. Cet effet est plus prononcé dans le deuxième scénario que dans le premier, puisque la croissance y est plus rapide.

c) Des résultats qui diffèrent en raison du rythme de la croissance

L'écart de solde, en 2008, entre les deux scénarios s'explique par la divergence des soldes conjoncturels.

Dans les deux scénarios, le déficit structurel disparaît presque complètement à l'horizon 2008. Mais dans le premier scénario, un déficit conjoncturel significatif se maintient. Il représente encore 2,1 points de PIB en 2008, reflet d'un important retard de production de l'économie française à cette date.

**Evolution du solde budgétaire
(scénario à 2 %)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde structurel	-2,8	-2,4	-1,8	-1,3	-0,7	-0,1
Solde conjoncturel	-1,2	-1,5	-1,6	-1,7	-1,9	-2,1
Solde budgétaire	-4	-3,9	-3,4	-3	-2,6	-2,2

Dans le deuxième scénario, la croissance effective est supérieure au potentiel de l'économie française chaque année à partir de 2005, de sorte que le retard de production de l'économie française se comble peu à peu. La baisse simultanée du déficit structurel et du déficit conjoncturel permet de se rapprocher de l'équilibre budgétaire à moyen terme.

**Evolution du solde budgétaire
(scénario à 2,7 %)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde structurel	-2,8	-2,4	-1,8	-1,3	-0,7	-0,1
Solde conjoncturel	-1,2	-1,5	-1,3	-1,1	-0,9	-0,8
Solde budgétaire	-4	-3,9	-3,1	-2,4	-1,6	-0,9

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE :

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

ARTICLE PREMIER

Prélèvement sur les réserves constituées par divers organismes agricoles, au profit du BAPSA

Commentaire : le présent article vise à instituer, pour 2003, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles, un prélèvement exceptionnel de 177 millions d'euros sur les réserves constituées par divers organismes agricoles.

I. LE DÉFICIT D'EXÉCUTION DU BAPSA EN 2003

A. LE BAPSA EN CONSTANT DÉFICIT D'EXÉCUTION DEPUIS 1997

Depuis 1997, tous les exercices du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) se sont soldés par un déficit d'exécution mettant en évidence les difficultés d'une gestion équilibrée de ce budget annexe. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, la Cour des comptes rappelle ainsi que « *ce régime, quel que soit son périmètre, est structurellement déficitaire. Au total, les cotisants actifs représentent le tiers des personnes protégées et (...) les cotisations couvrent moins du cinquième des dépenses* ».

Les déficits constatés depuis 1997 ont eu, avant tout, pour origine une sous-estimation récurrente des dépenses prévisionnelles du BAPSA, notamment des dépenses d'assurance-maladie, ainsi qu'une constante sur-estimation des recettes de cotisations sociales.

Financement du résultat du BAPSA entre 1995 et 2001

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
LFI							
Crédits	13.978	13.954	13.930	14.184	14.383	14.436	14.683
Recettes	13.978	13.954	13.930	14.184	14.383	14.436	14.683
Exécution							
Dépenses	13.905	13.766	13.947	14.312	14.597	14.906	15.331
Recettes	13.712	13.845	13.868	14.306	14.462	14.827	15.306
Résultat	- 193	78	- 80	- 6	- 134	- 80	- 25
Fonds de roulement	253	331	252	246	112	32	7

Source : rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001

Le déficit du BAPSA est, de droit, financé par son fonds de roulement dont les réserves se sont cependant drastiquement réduites depuis 1996.

Fonds de roulement du BAPSA entre 1996 et 2002

(au 31 décembre de chaque année, en million d'euros)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
331,42	251,54	245,75	111,59	31,86	6,6	100,72

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Cette diminution du fonds de roulement a eu pour conséquence d'obliger le régime des non-salariés agricoles à recourir davantage à l'emprunt.

Plafond d'avances de trésorerie du régime des non-salariés agricoles fixé par la loi de financement de la sécurité sociale

(en milliards d'euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004¹⁵
1,3	1,3	1,6	1,6	2,06	2,21	2,21	4,1

Source : lois de financement de la sécurité sociale

Cette évolution à la hausse du plafond d'avances a entraîné une augmentation exponentielle des charges d'emprunt et notamment une brusque montée des frais financiers du BAPSA entre 1999 et 2000.

¹⁵ Montant fixé par l'article 59 du projet de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, dont 1,3 milliard d'euros au titre du financement de la mensualisation des retraites agricoles.

B. LE BESOIN DE FINANCEMENT SANS PRÉCÉDENT DU BAPSA EN 2002 AVAIT DÉJÀ RENDU NÉCESSAIRE DES PRÉLÈVEMENTS EXCEPTIONNELS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Les projections relatives à l'exécution budgétaire du budget annexe des prestations sociales agricoles pour l'exercice 2002, réalisées par l'audit de MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, laissent prévoir un solde déficitaire du BAPSA de l'ordre de 750 millions d'euros.

La loi de finances rectificative pour 2002¹⁶, et notamment ses articles 2 et 8, ont confirmé l'ampleur du besoin de financement du BAPSA en 2002, fixé à 746 millions d'euros.

Ce solde déficitaire était le résultat d'une dérive des dépenses de protection sociale, sur l'année 2002, avec un dérapage des dépenses d'assurance maladie, mais aussi sur l'année 2001, ce qui a entraîné des reports de charges de l'exercice 2001 sur la gestion 2002, et d'une moins-value de recettes, notamment des recettes de TVA et de cotisations sociales.

1. Un important surcroît de dépenses en 2002

La loi de finances rectificative pour 2002 précitée faisait état d'un **surcroît de dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles de 490,9 millions d'euros**¹⁷ se décomposant ainsi :

- 22 millions d'euros supplémentaires au titre de la dette ;
- 372 millions d'euros supplémentaires au titre des dépenses de prestations maladie maternité, dont 166,93 millions d'euros correspondent à un report de charges de l'exercice 2001 sur la gestion 2002 au titre de l'acompte mensuel de la dotation globale hospitalière (DGH) ;
- 5 millions d'euros supplémentaires au titre des dépenses de prestations invalidité ;
- 67,9 millions d'euros supplémentaires au titre des dépenses de prestations vieillesse, dont 26,47 millions d'euros de reports de charges de l'exercice 2001 sur la gestion 2002 au titre de la régularisation de la compensation démographique vieillesse pour 2000 ;
- 24 millions d'euros de reports de charges au titre de la participation du BAPSA aux dépenses de protection sociale des étudiants et des professionnels de santé.

¹⁶ Loi n° 2002-1050 du 6 août 2002.

¹⁷ Article 8 de la loi de finances rectificative pour 2002.

2. Des moins-values de recettes en 2002

L'état A de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée a donné le détail de la révision des évaluations de recettes du BAPSA pour 2002 :

- des recettes de cotisations sociales inférieures de 45 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2002 ;

- une moins-value de la cotisation incluse dans la taxe sur la valeur ajoutée évaluée à 183 millions d'euros, par rapport au montant prévu en loi de finances initiale pour 2002 ;

- enfin, un manque à gagner de 28 millions d'euros s'agissant de la contribution de la Caisse nationale des allocations familiales au financement des prestations.

Au total les moins-values de recettes du BAPSA s'élèvent donc en 2002 à 256 millions d'euros.

Dès lors, **l'insuffisance à couvrir au titre du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2002 était estimée par la loi de finances rectificative pour 2002 précitée à 746 millions d'euros.**

3. Un besoin de financement du BAPSA exceptionnel en 2002

a) Les estimations de la loi de finances rectificative pour 2002

L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée visait à permettre une réduction du besoin global de financement du BAPSA chiffré à 746 millions d'euros en instaurant, pour 2002, des prélèvements sur trois organismes agricoles au profit du BAPSA, pour un montant total de 456 millions d'euros, les 290 millions d'euros restant étant financés par une majoration de la subvention d'équilibre du budget général.

Les trois prélèvements précités ont consisté en :

- **un prélèvement de 165 millions d'euros sur la société anonyme UNIGRAINS**, l'assiette de ce prélèvement étant constituée par une fraction du produit du recouvrement et du placement de la taxe pour le financement des actions du secteur céréalier ;

- **un prélèvement de 130 millions d'euros sur les réserves du Fonds national de garantie des calamités agricoles ;**

- un prélèvement de 161 millions d'euros institué sur les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

b) Les chiffres définitifs du rapport d'exécution du BAPSA en 2002

D'après les données du rapport d'exécution du BAPSA en 2002, **le besoin de financement du BAPSA s'est finalement élevé à 812 millions d'euros** après reports de dépenses au titre de la dotation globale hospitalière 2001 sur 2002, **alors que 746 millions d'euros de recettes supplémentaires** avaient été votées en loi de finances rectificative pour 2002.

Ainsi, malgré les dispositions de la loi de finances rectificative, le déficit d'exécution du BAPSA en 2002 s'est élevé 66 millions d'euros. Ce budget annexe ne pouvant être clôturé en déficit, il a été nécessaire de reporter 160 millions d'euros de charges, au titre de la DGH 2002 sur 2003.

Après report, le BAPSA pour 2002 présentait donc un solde positif de 94 millions d'euros, somme versée sur le fonds de réserve ainsi porté à 100,7 millions d'euros en 2002.

Incidence des mesures prises en 2002 sur le solde du BAPSA

(en millions d'euros)

<i>Déficit d'exécution 2002 constaté</i>	<i>-812</i>
Recettes supplémentaires votées en collectif	746
<i>Déficit d'exécution 2002 après collectif</i>	<i>-66</i>
Report de charges 2002 sur 2003	160
<i>Solde 2002 du BAPSA après report</i>	<i>94</i>

**BAPSA
PREVISIONS D'EXECUTION
(EXERCICE 2002)**

DEPENSES (en M€)					RECETTES (en M€)				
INTITULES	LFI 2002	Prévision Exécution	Ecart Exécution/LFI	Collectif	INTITULES	LFI 2002	Prévision Exécution	Ecart Exécution/LFI	Collectif
Titre I									
Dette	45,73	68,00	+ 22,27	+ 22	Cotisations sociales	1.727,99	1.683,00	- 44,99	- 45
Titre III									
					TVA (<i>nette de restitutions</i>)	4.454,26	4.271,00	- 183,26	- 183
<i>Restitutions (Taxes)</i>	<i>mémoire</i>	<i>mémoire</i>	<i>mémoire</i>	<i>mémoire</i>	Taxes sur produits	264,35	264,35	-	
					FSV	155,35	155,35	-	
Titre IV					FSI	13,31	13,31	-	
Maladie, maternité	5.463,11	5.834,92	+ 371,81	+ 372	Contribution CNAF	242,85	215,16	- 27,69	- 28
Invalidité	63,88	68,87	+ 4,99	+ 5	Compensation démographique	5.735,74	5.735,74	-	
Allocation remplacement	15,24	15,24	-						
Assurance veuvage	1,83	1,83	-		CSG	807,98	807,98	-	
Etalement cotisations	12,20	12,20	-		CSSS	520,00	520,00	-	
Prestations Familiales	590,13	590,13	-		Recettes diverses	12,20	12,20	-	+ 456
Prestations vieillesse	7.945,03	8.012,93	+ 67,90	+ 67,9	AAH	55,80	55,80	-	
Sésam-Vitale	7,62	7,62	-		Subvention d'équilibre	270,20	270,20	-	+ 290
PAM et étudiants	114,34	138,34	+ 24,00	+ 24					
Total Général	14.259,11	14.750,08 (A)	+ 491,0	+ 490,9	Total Général	14.260,01	14.004,08 (B)	- 255,93	+ 490
					Insuffisance à couvrir :		- 746,00		
							(B) - (A)		

C. LA PERSISTANCE D'UN DÉFICIT D'EXÉCUTION DU BAPSA EN 2003

Dans un premier temps, il faut souligner que les perspectives financières du BAPSA en 2003 avaient conduit la loi de finances initiale pour 2003 à prévoir non seulement un **doublement de la subvention d'équilibre** du budget général par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, mais aussi, conformément aux dispositions de l'article 42, une **nouvelle contribution des caisses de MSA à hauteur de 31 millions d'euros**.

1. L'héritage du passé a de nouveau pesé sur le BAPSA en 2003

L'exécution du BAPSA en 2001 avait conduit à un report de charges sur 2002 d'abord estimé à 218 millions d'euros, puis réduit à 190 millions d'euros suite à des encaissements réalisés au début de l'année 2002 au titre de la compensation démographique.

L'exercice 2002, sur lequel ce report de charges a lourdement pesé, s'est clos par un besoin de financement conduisant de nouveau à un report de charges sur l'exercice 2003, finalement réduit à 160 millions d'euros grâce à l'ouverture de recettes supplémentaires par la loi de finances rectificative pour 2002 précitée.

2. Des recettes très légèrement supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2003

Les prévisions de réalisation fournies par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales font état d'un montant de recettes, hors restitutions de TVA, égal à 14,65 milliards d'euros en 2003, soit un surplus de recettes de 20,911 millions d'euros par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003 (+ 0,14 %).

Les principaux écarts entre loi de finances initiale et prévisions de réalisations pour 2003 portent sur les recettes suivantes :

- les recettes de TVA nettes de restitutions, qui devraient être inférieures aux dotations de la loi de finances initiale d'environ 51 millions d'euros, soit une baisse de 1,14 %, la différence attendue étant toutefois trois fois moins élevée qu'en 2002 ;

- le versement du fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui devrait être en recul de 9 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale ;

- la compensation démographique prévue en hausse de 77 millions d'euros.

3. Un surcroît de dépenses dû à l'accélération des dépenses d'assurance maladie en 2003

Les prévisions de réalisation des dépenses du BAPSA pour 2003 font état d'un **dérapage des dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité de 294,01 millions d'euros**, soit une hausse de 5,03 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2003.

Ce dépassement des dépenses d'assurance maladie est à l'origine de l'écart total entre dépenses inscrites en loi de finances initiale pour 2003 et prévisions de réalisation pour 2003, établi à 285,14 millions d'euros.

4. Un besoin de financement global en 2003 estimé à 424,4 millions d'euros

Compte tenu des prévisions de réalisation des dépenses et des recettes du BAPSA pour 2003 ainsi que du report du montant de la dotation globale hospitalière de 2002 sur 2003, à hauteur de 160 millions d'euros, **le besoin de financement du BAPSA en 2003 devrait se situer à 424,4 millions d'euros**.

In fine, le vote de recettes supplémentaires exceptionnelles à hauteur de **323,7 millions d'euros** sera donc nécessaire afin de combler le déficit d'exécution du BAPSA pour 2003, compte tenu du montant disponible en fonds de roulement dont l'excédent cumulé s'élevait à 100,72 millions d'euros fin 2002.

Le présent article permet de financer ce déficit d'exécution à hauteur de **177 millions d'euros seulement**, par l'instauration d'un prélèvement exceptionnel sur les réserves constituées par divers organismes agricoles.

Le déficit du BAPSA restant à combler en 2003 s'élève donc à près de 150 millions d'euros. Votre rapporteur général s'interroge sur les moyens auxquels aura recours le gouvernement pour financer ce reliquat. Sans doute faudra-t-il, cette année encore, reporter sur 2004 le montant de la dotation globale hospitalière au titre de l'année 2002, soit 160 millions d'euros.

BAPSA
PREVISIONS D'EXECUTION
(EXERCICE 2003)

(en millions d'euros)

DEPENSES					RECETTES				
Nature des dépenses	LFI 2003	Prévision d'exécution 2003	Ecart Exécution/LFI	Ecart en %	Nature des recettes	LFI 2003	Prévision d'exécution 2003	Ecart Exécution/LFI	Ecart en %
Titre I									
Intérêts de la dette	61,00	61,00	-	-	Cotisations sociales	1.710,00	1.710,43	+ 0,43	+ 0,03
Titre III									
					TVA (<i>nette de restitutions</i>)	4.463,00	4.411,908	- 51,09	- 1,14
<i>Restitutions (Taxes)</i>	<i>mémoire</i>	<i>mémoire</i>	<i>mémoire</i>	<i>mémoire</i>	Taxes affectées hors TVA	268,00	268,00	-	-
					FSV	117,4	108,395	- 8,23	- 7,01
Titre IV					FSI	13,1	13,97	+ 0,87	+ 6,64
Maladie, maternité	5.759,00	6.049,85	+ 290,85	+ 5,05	Contribution CNAF	256,00	253,205	- 2,79	- 1,09
Invalidité	69,5	72,66	+ 3,16	+ 4,55	Compensation démographique	5.677,10	5.754,00	+ 76,9	+ 1,35
Allocation remplacement	11,5	11,5	-	-					
Assurance veuvage	1,8	1,8	-	-	CSG	853,00	858,603	+ 5,6	+ 0,66
Etalement cotisations	10,00	10,00	-	-	C3S	650,00	650,00	-	-
Prestations Familiales	583,00	579,051	- 3,95	- 0,68	Recettes diverses	43,20	43,20	-	-
Prestations vieillesse	7.986,00	7.982,578	- 3,42	- 0,04					
Participation de l'Etat au RCO	28,00	28,00	-	-	AAH	51,8	51,8	-	-
Sésam-Vitale	2,5	0	- 2,5	- 100	Subvention d'équilibre	494,7	494,7	-	-
PAM et étudiants	115,00	116	+ 1	+ 0,87					
Report DGH 2002 sur 2003		160,168	+ 160,68						
Total Général	14.627,30	15.072,60 (A)	+ 445,30	+ 3,04	Total Général	14.627,3	14.648,21 (B)	+ 20,911	+ 0,14
Insuffisance à couvrir (y compris tous les reports) :							- 424,39		
							(B) - (A)		

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES PRÉLÈVEMENTS OPÉRÉS SUR DES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES ACTUELLEMENT D'UNE TAXE PARAFISCALE

Ces prélèvements doivent être resitués dans le cadre de la disparition de la parafiscalité. En effet, l'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que les taxes parafiscales doivent disparaître avant le 31 décembre 2003.

De fait, à l'aube de la mise en place d'un nouveau mode de financement, il semblait logique de procéder, au moins partiellement, à une « purge » des réserves accumulées dans le cadre finissant.

En application de l'article 13 du décret n° 80-854 du 30 octobre 1980 relatif aux taxes parafiscales, « (...) *en cas de suppression ou de suspension d'une taxe parafiscale (...), un arrêté conjoint des ministres de tutelle (...) décide, s'il y a lieu, la liquidation du patrimoine acquis au moyen du produit de la taxe (...). Les bonis de liquidation sont versés au Trésor. Toutefois, ils peuvent, par décision en Conseil d'Etat, pris sur le rapport des ministres de tutelle, être dévolus en tout ou partie soit à l'organisme lui-même, soit à des organismes poursuivant un objet semblable à celui en vue duquel les taxes supprimées avaient été instituées* ».

1. Les principes généraux ayant permis la détermination des prélèvements opérés sur les « bonis de liquidation » des patrimoines parafiscaux

La détermination du patrimoine parafiscal présente souvent des difficultés. En effet, bien que l'article 4 du décret précité relatif aux taxes parafiscales **impose aux organismes bénéficiaires**, concernant cette ressource, **la tenue d'une comptabilité distincte**, cette obligation n'a pratiquement **jamais été respectée**.

Or, les bases et les taux des différentes taxes parafiscales ayant été généralement « surcalibrés », **les réserves de nombreux organismes bénéficiaires se trouvent excéder largement le montant correspondant au fonds de roulement nécessaire à leur fonctionnement**.

Il paraît alors légitime que l'Etat récupère cet excédent, pourvu qu'une ressource publique - en particulier la ressource parafiscale -, en soit à l'origine.

Dans le cadre de la disparition des taxes parafiscales au 1^{er} janvier 2004, **une convention a ainsi été dégagée pour régler le sort des réserves constituées par les organismes affectataires de taxes parafiscales** se situant dans la mouvance agricole.

D'abord, **la dépense correspondant à quatre mois de fonctionnement de ces organismes a été évaluée.**

Cette première opération a ensuite permis de faire apparaître, le cas échéant, un **excédent égal aux réserves totales diminuées de ce « fonds de roulement » correspondant à quatre mois d'activité.**

Enfin, cet excédent a été « proratisé » à la mesure de ce que représentait le **patrimoine parafiscal (ou issu d'une autre ressource publique) dans l'ensemble des réserves constituées par l'organisme. En l'absence de tenue d'une comptabilité distincte, il a été décidé de leur faire supporter la charge de la preuve de l'origine non publique de leurs actifs.**

Par ailleurs, il a été décidé, le cas échéant, de **ne pas opérer de prélèvements** dont le montant se trouverait **inférieur à 3 millions d'euros** en application de ce calcul.

Il doit être relevé que cette convention est *a priori* plus favorable que la règle posée à l'article 13 du décret du 30 octobre 1980 précité (dont les dispositions ne s'imposent pas dans le cadre d'une loi de finances). En effet, le décret prévoit, d'une façon générale, le prélèvement intégral du « boni de liquidation » correspondant au patrimoine parafiscal.

2. L'application de ces principes généraux aux organismes bénéficiaires d'une taxe parafiscale

a) L'absence de prélèvement sur la plupart des organismes agricoles bénéficiaires d'une taxe parafiscale

En application de la convention qui précède, aucun des organismes suivants, actuellement bénéficiaires d'une taxe parafiscale, ne subit de prélèvement :

- Centre technique de la canne et du sucre de la Guadeloupe (CTICS Guadeloupe) ;
- Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) ;
- Bureau national interprofessionnel du pruneau (BIP) ;
- Bureau interprofessionnel des vins de Bourgogne (BIVB) ;

- Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC) ;
- Comité interprofessionnel des vins d'Alsace (CIVA) ;
- Conseil interprofessionnel des vins de Bordeaux (CIVB) ;
- Comité interprofessionnel des vins de champagne (CIVC) ;
- Comité interprofessionnel des vins du Languedoc (CIVL) ;
- Conseil interprofessionnel des vins de la région de Bergerac (CIVRB) ;
- Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) ;
- Interprofession des vins du val de Loire (INTER-LOIRE) ;
- Interprofession des vins de côtes du Rhône et de la vallée du Rhône (INTER-RHONE) ;
- Société nationale interprofessionnelle de la tomate (SONITO) ;
- Union interprofessionnelle des vins du Beaujolais (UIVB).

b) Le prélèvement sur le Centre technique interprofessionnel des oléagineux métropolitains (CETIOM) et sur l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)

En application de la convention précédente, le prélèvement effectué par le **I** du présent article sur le **Centre technique interprofessionnel des oléagineux métropolitains** (le CETIOM, qui bénéficiera en 2004 d'une cotisation volontaire obligatoire) s'élève à **4 millions d'euros**. Pour cet organisme, l'absence de tenue d'une comptabilité distincte a amené à prélever la quasi-intégralité des réserves constituées au delà du « fonds de roulement » représentant quatre mois d'activité.

Le prélèvement opéré par le **I** du présent article sur l'**Office national interprofessionnel des céréales** (l'ONIC, qui bénéficiera d'une taxe fiscale affectée) procède de considérations différentes. En effet, les réserves accumulées par cet établissement public à caractère industriel et commercial avaient pour objet, à hauteur de 57 millions d'euros, d'assurer la couverture des engagements de caution contractés par l'organisme. Or, cette précaution est apparue inutile, puisque l'ONIC, en tant qu'établissement public, engage l'Etat lorsqu'il se porte caution.

En revanche, cet établissement public n'avait pas été mis en situation de constituer de réserves susceptibles d'être appréhendées en application de la convention dérogée pour les organismes situés dans la mouvance agricole (*supra*).

3. Le cas particulier d'Arvalis – Institut du végétal

La dénomination « Arvalis – Institut du végétal » est apparue en décembre 2002 lors de l'absorption par l'**Institut technique des céréales et des fourrages** (ITCF) de l'association des producteurs de maïs (AGPM – technique). L'ITCF est une association loi 1901, mise en place en 1959 par les organisations agricoles pour assurer l'accompagnement technique des agriculteurs. Elle mène des activités de recherche appliquée dont l'objectif est de contribuer à la qualité sanitaire des produits, à la préservation de l'environnement et à l'amélioration de la productivité.

Le I du présent article prévoit de prélever 79 millions d'euros sur les 125 millions d'euros de réserves disponibles d'Arvalis, appelé à bénéficier de cotisations volontaires obligatoires (CVO) à compter de 2004.

Le prélèvement peut paraître élevé dans l'absolu. Il résulte pourtant d'une application dérogatoire, dans un sens favorable à Arvalis, de la convention générale concernant les organismes agricoles, puisque les 46 millions d'euros dévolus à cet organisme représentent une année d'activité.

En effet, il a été décidé qu'en raison d'opérations conduites sur une période plus longue que celles menées par les autres organismes agricoles, **un « fonds de roulement » représentatif d'une période de fonctionnement supérieure à celle considérée comme nécessaire pour les autres organismes bénéficiaires (quatre mois), devait être ménagé.**

En revanche, **l'absence de tenue d'une comptabilité distincte par Arvalis a conduit au prélèvement de l'intégralité des fonds disponibles au delà d'un montant représentant une année d'activité.** Il a donc été considéré que **la preuve n'avait pas été apportée par l'institut de l'origine privée d'une partie des réserves existantes.**

Les ressources parafiscales d'Arvalis issues de la taxe versée pour le financement des actions du secteur céréalier (FASC) **représentent environ 50 %¹⁸** de ses ressources d'exploitation d'après le contrôleur d'Etat en

¹⁸ Pour leur part, les représentants d'Arvalis estiment que seuls 37 % des réserves accumulées proviennent d'une ressource parafiscale (considérant notamment que leurs produits financiers ne sont pas attribuables à la ressource parafiscale, alors même qu'elle a incontestablement contribué à la constitution des actifs financiers dont sont issus ces produits. Ils souhaitent donc que le prélèvement soit opéré sur cette base.

fonction. En intégrant les subventions en provenance de l'ANDA jusqu'en 2002, puis les versements de l'ADAR en 2003, **la part des ressources publiques¹⁹ dans le financement d'Arvalis dépasse les 75 %.**

Ainsi, si l'on appliquait à Arvalis la règle de droit commun (préservation d'un fonds de roulement représentant quatre mois de fonctionnement), tout en admettant que la preuve a été administrée que son actif s'est constitué, à hauteur de 25 %, au moyen de fonds d'origine privée, le prélèvement ainsi calculé serait supérieur à 80 millions d'euros.

Structure des ressources d'Arvalis – ITCF depuis 1999

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002
Taxe FASC	23,1	21,75	21,75	20,03
Subvention de l'ANDA	13,38	13,38	13,38	13,38
Autres produits provenant de fonds propres	8,78	10,15	10,74	11,38
Total des produits d'exploitation	45,26	45,28	45,87	44,79
Résultat financier	4,14	4,09	3,22	3,79
Produits exceptionnels	6,47	0,6	0,21	1,6

Source : Arvalis – Institut du végétal

B. LA POURSUITE DE LA LIQUIDATION DU PATRIMOINE PARAFISCAL D'UNIGRAINS

Le **I** du présent article prévoit, pour 2003, d'instituer sur la société anonyme « Union financière pour le développement de l'économie céréalière », également appelée Unigrains, un **prélèvement de 37 millions d'euros**. Comme le rappelle l'exposé des motifs du présent article, **ce prélèvement participe à l'achèvement de la liquidation, entreprise par la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, des bonis de la taxe parafiscale pour le financement des actions dans le secteur céréalière directement affectée à la société.**

Il convient en effet de rappeler que l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée avait institué, pour 2002, au profit du BAPSA, un prélèvement de 165 millions d'euros sur Unigrains, l'assiette de ce prélèvement étant constituée par une **fraction** du produit du recouvrement et du placement de la taxe pour le financement des actions du secteur céréalière.

¹⁹ En outre, l'ANDA n'ayant été financé que par des taxes parafiscales, il peut être considéré que les subventions qu'elle a versées à Arvalis ont participé indirectement à la constitution de son patrimoine parafiscal stricto sensu.

Statut d'Unigrains et perception de la taxe FASC au cours du temps

UNIGRAINS est une société anonyme ayant le statut de société financière au sens de la loi bancaire de 1984²⁰. Elle développe depuis sa création deux types d'activités de nature distincte, d'une part, une activité propre d'établissement financier pour le compte de ses actionnaires privés, d'autre part, une activité de gestion de fonds sans personnalité juridique, dont les ressources sont affectées à des missions spécifiques et dont les bénéfices ne sont pas distribuables aux actionnaires.

Majoritairement détenue par les organisations professionnelles et les banques, elle a été constituée en 1963 en vue de gérer un fonds de garantie à l'exportation des céréales résultant d'un accord passé entre l'Etat et les organismes professionnels représentant les producteurs de céréales. Ce fonds a fait l'objet d'une convention passée le 24 juillet 1964 entre UNIGRAINS et l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC). La convention prévoyait le reversement à UNIGRAINS d'une partie de la redevance dite « hors quantum » perçue sur le prix des céréales à l'exportation.

Entre 1964 et 1982, trois autres fonds, sans personnalité juridique, ont été constitués :

- le Fonds de solidarité des céréaliculteurs et des éleveurs (FSCE) ;
- le Fonds de dotation à l'élevage ;
- le Fonds d'utilisation réglementée (FUR).

Ces fonds, qui interviennent principalement par prises de participation, apports de quasi-fonds propres, prêts et subventions dans les entreprises des différentes filières agricoles, représentent l'essentiel de l'activité d'UNIGRAINS. Ils sont régis par une convention conclue entre l'Etat et UNIGRAINS le 7 juillet 1983 (modifiée par cinq avenants intervenus entre 1993 et 2002) qui en fixe les conditions de fonctionnement. Ils sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

Le Fonds de garantie à l'exportation des céréales ainsi que le Fonds de solidarité des céréaliculteurs et des éleveurs ont été constitués à partir de versements de l'ONIC correspondant, d'une part, aux prélèvements opérés sur le prix des céréales à la production, d'autre part, à une partie de la taxe dite de « statistique ».

Puis le décret n° 82-723 du 23 août 1982 relatif à la taxe parafiscale perçue pour le financement des actions du secteur céréalier (taxe FASC) a disposé que la partie du produit de cette taxe qui reviendrait au FSCE lui serait affectée directement, sans passer par le canal de l'ONIC. Cette affectation directe de la taxe FASC à UNIGRAINS a été décidée par la convention passée entre l'Etat et UNIGRAINS le 7 juillet 1983.

De 1993 à 1996, le FSCE, toujours géré par UNIGRAINS, a reçu des concours financiers provenant de l'Institut technique des céréales et des fourrages (ITCF). Ce transfert s'est fait sur la base d'une convention de « mandat » prévoyant qu'UNIGRAINS mettait en œuvre pour le compte de l'ITCF un programme quinquennal d'actions concourant au développement des débouchés des céréales et produits dérivés et à l'exploration de nouveaux débouchés.

Enfin, les décrets successifs relatifs à la taxe FASC pris entre le 1^{er} juillet 1997 et le 30 juin 2000, ont à nouveau prévu l'affectation directe au FSCE d'une partie de cette taxe.

²⁰ Codifiée dans le code monétaire et financier, annexée à l'ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000.

L'affectation de la FASC au FSCE a été définitivement supprimée à compter de la campagne 2000/2001, par anticipation sur les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoyant la disparition définitive de toutes les taxes parafiscales en 2004.

Dans un rapport d'audit sur la valorisation du patrimoine et la situation fiscale de la société Unigrains datant du mois d'avril 2002, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'agriculture avaient identifié le patrimoine acquis par Unigrains au moyen du produit de la taxe parafiscale en chiffrant le patrimoine correspondant à chacune des cinq catégories de taxes parafiscales versées à Unigrains depuis la création de la société.

La synthèse de la valorisation du patrimoine d'Unigrains avait ainsi permis de présenter la valeur économique du patrimoine attribuable à chacune des ressources externes identifiées par la mission d'audit.

Valeur économique du patrimoine acquis par Unigrains au moyen du produit de ressources parafiscales au 31 décembre 2001

(en millions d'euros)

Nature des ressources parafiscales	Montants comptables issus du fléchage des flux	Valeur financière du patrimoine acquis
Redevance hors quantum (1964-1969)	52	53
Taxe statistique (1970-1982)	391	442
Taxe FASC (1982-1992)	215	224
Reversement de l'ITCF (1993-1996)	12	11
Taxe FASC (1997-2001)	2	2
Total	672	732

Source : Rapport d'audit sur la valorisation du patrimoine et la situation fiscale de la société Unigrains – inspection générale des finances et inspection générale de l'agriculture, en collaboration avec le cabinet d'audit KPMG – avril 2002

En outre, au 31 décembre 2001, la trésorerie d'Unigrains s'élevait à près de 333 millions d'euros. S'agissant de la trésorerie disponible, la mission d'audit avait estimé qu'elle pouvait être évaluée, au bilan de clôture de l'année 2001, à un montant situé dans une fourchette comprise entre 200 et 220 millions d'euros.

Enfin, il convient de souligner que, malgré le prélèvement de 165 millions d'euros opéré sur les réserves d'Unigrains par la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de

l'industrie, Unigrains a continué de valoriser le patrimoine acquis au moyen de ressources parafiscales, de placements en fonds propres et quasi-fonds propres, et de prêts aux organismes de la filière agro-alimentaire.

C. LA NON FISCALISATION DES BONIS DE LIQUIDATION DÉVOLUS IN FINE AUX ORGANISMES AGRICOLES CONCERNÉS PAR LE PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL

Le **II** du présent article prévoit que les sommes restant à recouvrer au titre des taxes parafiscales affectées aux organismes, qui font l'objet d'un prélèvement exceptionnel en 2003, peuvent être recouvrées en 2004 et restent dues à ces organismes. Les bonis de liquidation, déduction faite du prélèvement opéré en 2003, leur sont dévolus.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ce montant n'a pu être chiffré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En outre, il est précisé que **le montant de la variation de l'actif net correspondant à cette dévolution n'est pas pris en compte pour la détermination du résultat soumis à l'impôt sur les sociétés, lorsque les bonis sont utilisés à des actions respectant la vocation spécifique des organismes concernés en faveur du monde agricole et rural**, définies comme des actions « *d'intérêt général* » par l'exposé des motifs du présent article.

Cette exonération de l'impôt sur les sociétés ne devrait concerner que la société Unigrains, seul organisme, parmi ceux faisant l'objet d'un prélèvement, redevable de l'impôt sur les sociétés (depuis l'année 2002).

D'après les informations contenues dans le rapport d'audit précité sur la valorisation du patrimoine et la situation fiscale d'Unigrains, le montant comptable issu du produit de la taxe parafiscale perçu directement ou indirectement par Unigrains s'élevait, au 31 décembre 2001, à 672 millions d'euros. Dès lors, en tenant compte du prélèvement de 165 millions d'euros opéré en loi de finances rectificative pour 2002 et du prélèvement de 37 millions d'euros institué par le présent article sur Unigrains, la dévolution finale des bonis de liquidation à la société anonyme devrait être de l'ordre de 470 millions d'euros, hors plus-values comptables.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'imposition de la société Unigrains au taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés du montant de la dévolution des bonis de liquidation entraînerait l'acquittement d'un impôt de l'ordre de 155 millions d'euros, « *ce qui aurait une incidence sur le maintien des missions de l'organisme, voire sur son existence même* ».

Dès lors, **les dispositions du II du présent article permettent d'exonérer Unigrains de l'acquittement d'une somme de 155 millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés.**

D. LA DIMINUTION DU PRÉLÈVEMENT EFFECTUÉ SUR L'ANDA

Le **III** du présent article propose de diminuer de 18 millions d'euros le prélèvement institué par l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 sur l'association nationale pour le développement agricole (ANDA) au profit du budget de l'Etat.

A cet égard, il convient de rappeler que l'article 43 de loi de finances rectificative pour 2002 précitée a réformé les modalités de financement du développement agricole par le biais, d'une part, de la création d'une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, en remplacement de neuf taxes parafiscales existantes, d'autre part, de la création d'un nouvel établissement public administratif, l'agence de développement agricole et rural (ADAR), en remplacement de l'association nationale de développement agricole (ANDA).

En outre, le H de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée a institué en 2003, au profit du budget de l'Etat, un prélèvement exceptionnel de 58 millions d'euros sur l'ANDA, prélèvement dont l'assiette est constituée par une fraction du produit du recouvrement et du placement des neuf taxes parafiscales qui alimentaient auparavant cette association.

Le présent article propose de réduire ce prélèvement, opéré d'après l'exposé des motifs dans une logique « *de liquidation du patrimoine issu de la parafiscalité* », de 58 millions d'euros à 40 millions d'euros. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les 18 millions d'euros ainsi dévolus à l'ANDA représentent le montant maximum des sommes dues au titre de l'année 2002 par le liquidateur à l'ensemble des organismes bénéficiaires des subventions de l'ANDA. Sur ce montant, Arvalis revendique à lui seul 9 millions d'euros. Or, selon le contrôleur d'Etat de liquidateur, les provisions constituées par Arvalis au titre de l'exercice 2002 sont de nature ramener le montant du reliquat dû par l'ANDA à environ 3 millions d'euros.

Le III du présent article devrait donc permettre à l'ANDA d'honorer sa dette à l'égard d'Arvalis.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Considérant, d'une part, que le montant du prélèvement envisagé sur Arvalis apparaît, en proportion du montant de son patrimoine parafiscal *stricto sensu*, comparativement élevé au regard des prélèvements opérés sur les autres organismes, d'autre part, que « *la qualité de la gestion et des travaux [d'Arvalis] est incontestable* », un amendement présenté nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, et adopté par l'Assemblée nationale malgré l'avis défavorable du gouvernement, a **ramené le prélèvement exceptionnel envisagé sur cet organisme, en 2003, de 79 millions d'euros à 59 millions d'euros.**

Afin de gager cette perte, l'article 1 *bis* du présent projet de loi de finances rectificative, introduit par un amendement présenté nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, malgré l'avis défavorable du gouvernement, a institué, pour 2003, au profit du budget de l'Etat, un **prélèvement exceptionnel de 10 millions d'euros** sur les réserves de l'**Institut national de la propriété industrielle (INPI)**, et de **10 millions d'euros** sur celles de l'**Institut français du pétrole**, « *organismes dont les disponibilités sont suffisantes* » d'après l'exposé des motifs de l'amendement. En outre, il est précisé par les auteurs de l'amendement qu'il revient au gouvernement d'utiliser l'économie ainsi réalisée pour faire face au besoin de financement du BAPSA.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si votre rapporteur général ne conteste pas le bien-fondé du prélèvement opéré sur les réserves constituées par divers organismes agricoles ayant bénéficié de ressources parafiscales, il tient toutefois à souligner qu'**une mission d'audit conduite conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'agriculture, avec l'aide éventuelle d'un cabinet d'audit privé, à l'instar de celle qui avait concerné la société Unigrains en 2002, aurait dû être envisagée au préalable par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie afin de déterminer, de manière incontestable, la valeur du patrimoine parafiscal détenu par ces organismes**, en l'absence de toute comptabilisation distincte de leurs ressources parafiscales depuis l'origine de leur perception.

A. L'OPPORTUNITÉ DU PRÉLÈVEMENT OPÉRÉ SUR ARVALIS

1. Une analyse critique de la Cour des comptes dès 1998

Dans son rapport public de 1998, la Cour des comptes a consacré un chapitre à **l'utilisation du produit de taxes parafiscales par la société Unigrains et l'Institut technique des céréales et des fourrages (ITCF), aujourd'hui dénommé Arvalis - institut du végétal.**

a) S'agissant des ressources parafiscales accordées à l'ITCF

Dans ce développement, la Cour des comptes rappelle que la société Unigrains, intervenant dans le financement du secteur agro-alimentaire, et l'ITCF, spécialisé dans la recherche appliquée à la production céréalière, ont en commun de bénéficier de taxes parafiscales et d'être liés aux organisations professionnelles agricoles. A cet égard, la Cour des comptes souligne que **« l'importance de leurs ressources les a conduits à constituer une trésorerie abondante et à accorder des aides qui ne correspondent ni à leur objet ni à celui des taxes qui les financent ».**

S'agissant plus spécifiquement de l'ITCF, la Cour des comptes indique que l'institut **« dont la trésorerie représente 564,2 millions de francs [86 millions d'euros] fin 1997, soit 94 % du total du bilan, n'utilise pas la totalité de ses ressources. La situation ne s'est pas améliorée depuis 1991, année au cours de laquelle ce pourcentage était déjà de 85,4 %. Tout se passe donc comme si l'ITCF disposait en trésorerie de plus de deux années de ressources parafiscales courantes ».**

A cet égard, la Cour des comptes précise que **« l'ITCF ne justifie cette situation qu'en invoquant la nécessité de constituer des réserves et des « provisions à caractère de réserve » qui ne sont pas comptablement des provisions, destinées à faire face à des « événements exceptionnels, positifs ou négatifs, dont l'ampleur et les conséquences dépassent le cadre du budget et son caractère annuel ».**

La Cour des comptes fait ensuite référence à une série d'artifices comptables auxquels a eu recours l'institut afin de provisionner des dépenses permettant de justifier l'existence de réserves abondantes : c'est le cas par exemple de « provisions » pour licenciements, d'une provision comme « propre assureur » pour les risques et incertitudes liés à son activité ou encore de la constitution de réserves de **« mobilisation de compétences technologiques ».**

En outre, la Cour des comptes note que *« de surcroît, en l'absence de toute dérogation, les disponibilités de l'ITCF ne sont pas déposées au Trésor, mais dans des banques privées. Enfin, alors que l'institut était censé développer des recherches dans l'ensemble des secteurs céréaliers, il reverse un pourcentage forfaitaire de ses recettes parafiscales à deux organismes professionnels, l'Association générale des producteurs de maïs (AGPM) et la Fédération nationale des agriculteurs multiplicateurs de semence (FNAMS), afin que ceux-ci procèdent eux-mêmes à leurs propres recherches techniques. Un tel reversement, qui rend bénéficiaires de la parafiscalité des organismes non désignés par décret, est irrégulier »*.

La Cour des comptes en conclue qu'il est *« regrettable que des ressources parafiscales importantes soient maintenues ou même rétablies, sans que soient prises en compte les activités réelles de ces organismes [Unigrains et l'ITCF] et leur capacité à réduire progressivement une trésorerie inemployée qui atteignait 2,5 milliards de francs [380 millions d'euros] fin 1997 »*.

Enfin, la Cour des comptes indique que son contrôle a *« conduit les représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à prendre en juin 1998 l'engagement de réexaminer le montant des ressources parafiscales affectées à Unigrains et à l'ITCF, et d'étudier le rétablissement total ou partiel de l'obligation de dépôt des fonds libres au Trésor »*.

Cette recommandation de la Cour des comptes, formulée dès 1998, n'a visiblement pas été suivie puisque aucune comptabilisation distincte des ressources issues de la taxe parafiscale n'a été établie, à ce jour, par l'ITCF (aujourd'hui dénommé Arvalis).

b) S'agissant des ressources parafiscales affectées à Unigrains via l'ITCF

S'agissant des liens existant entre la société Unigrains et l'association ITCF, la Cour des comptes précise dans son rapport public pour 1998 que *« le versement direct de la taxe parafiscale à Unigrains a été supprimé par un décret du 2 octobre 1992, mais cette interruption n'a été que de pure apparence. En effet, de 1993 à 1996, un montage juridique contestable a permis à l'ITCF de lui reverser une part de la ressource parafiscale dont les lois de finances autorisaient la perception au profit de l'institut. Ce transfert se faisait sur la base d'un « mandat » prévoyant qu'Unigrains mettait en œuvre pour le compte de l'ITCF un « programme quinquennal d'actions concourant directement ou indirectement au développement de débouchés des céréales et produits dérivés et à l'exploration de nouveaux débouchés ». En fait, cette convention prévoyait que les fonds restaient acquis à Unigrains, que le programme d'actions fût ou non réalisé »*.

2. Analyse de la situation financière d'ARVALIS

Les représentants d'ARVALIS se sont élevés contre le prélèvement opéré dans le cadre du présent article, initialement fixé à 79 millions d'euros par le gouvernement et ramené à 59 millions d'euros en première lecture à l'Assemblée nationale.

Il est notamment argué qu'un tel prélèvement compromettrait la continuité des actions engagées par leur organisme. Cette affirmation est étayée par les éléments chiffrés suivants, communiqués par ARVALIS.

Principales masses de l'actif du bilan d'Arvalis

(en millions d'euros)

	Au 31/12/2000	Au 31/12/2001	Au 31/12/2002	Au 31/10/2003
Actif immobilisé	8,3	10,26	16,73	102,1
Immobilisations incorporelles, corporelles et financières nettes	8,3	10,26	16,73	22,5
Autres titres immobilisés	0	0	0	79,6
<i>Fonds de garantie du passif social</i>	-	-	-	29
<i>Gage d'emprunt bancaire</i>	-	-	-	18,2
<i>Budget spécial pour le financement des programmes pluriannuels de recherche</i>	-	-	-	32,4
Actif circulant	116,64	134,42	122,91	27
Stocks	0,67	0,67	0,67	0,7
Créances	6,1	8,96	17,2	6
Valeurs mobilières de placement et disponibilités	109,87	124,79	105,03	20,3
Total du bilan	124,94	144,68	139,64	129,1

Source : à partir d'éléments fournis par ARVALIS

NB : les chiffres arrêtés au 31/10/2003 n'ont pas fait l'objet d'une certification par le commissaire aux comptes.

Ces indications tendent à montrer que le prélèvement de 79 millions d'euros envisagé serait déraisonnable puisqu'il excéderait largement le montant de l'actif circulant, qui s'élève à 27 millions d'euros. Il serait donc nécessaire d'entamer l'actif immobilisé pour satisfaire à ce prélèvement.

En réalité, malgré les affirmations des représentants de l'institut, un tel prélèvement, pas plus qu'il ne « *soulève de question d'équité* », ne constitue « *un projet confiscatore dangereux* ».

a) Une politique d'acquisition menée par Arvalis, permettant de réduire les réserves disponibles

Sur les dix-huit derniers mois, il peut être noté qu'Arvalis, institut du végétal, a mené une politique d'acquisition visant à réduire le niveau de ses réserves disponibles.

Ainsi, il doit être mentionné qu'Arvalis a fait, en 2002, l'acquisition d'un nouveau siège à Neuilly, sous la forme de parts de société civile immobilière pour un montant de 4,96 millions d'euros.

Par ailleurs, Arvalis a fait l'acquisition du laboratoire Agrosystème, et de fermes expérimentales, pour un montant de 3,8 millions d'euros.

Enfin, l'acquisition d'AGPM – technique (Association générale des producteurs de maïs), sous la forme d'une recapitalisation, s'est soldée par un coût de 2 millions d'euros pour l'institut.

b) La « rigidification » de la structure du bilan d'Arvalis

Le rapprochement du bilan au 31 octobre 2003 avec celui en date du 31 décembre 2002 met en évidence des **transferts importants de l'actif circulant vers l'actif immobilisé**. Ces transferts paraissent largement injustifiés.

Ainsi l'affectation de 29 millions d'euros à un fonds de garantie du passif social vise à couvrir les conséquences de « *très brutales mesures de restructuration* » dont aucune donnée financière de l'organisme ne permet de confirmer la nécessité.

Corrélativement, une réserve statutaire portée de 47,5 millions d'euros au 31 décembre 2002 à 73 millions d'euros au 31 octobre 2003, constituant plus de la moitié du passif, est censée provisionner les indemnités de départ à verser aux salariés dans le cas, également peu probable, d'une disparition de l'institut. Il doit être souligné que cette augmentation de 25,5 millions d'euros de la réserve statutaire s'est faite au détriment des réserves du projet associatif, qui ont pourtant vocation à provisionner les

programmes de recherche de l'institut. On peut, dès lors, en déduire que les moyens financiers dont disposait Arvalis excédaient sa capacité d'emploi en termes de recherche.

Par ailleurs, la situation financière d'Arvalis ne semblait pas nécessiter la signature, le 18 novembre 2003, d'une « convention d'ouverture de crédits utilisables par tirage » avec le Crédit Agricole d'Ile-de-France, imposant la création d'un gage d'emprunt bancaire pour un montant de 18,2 millions d'euros.

Enfin, l'immobilisation de 32,4 millions d'euros au titre du financement de programmes pluriannuels de recherche paraît excéder largement le montant des engagements juridiques correspondants, de l'ordre de 6 millions d'euros annuels seulement.

Ainsi, il peut être avancé que, dans la perspective de la liquidation de son patrimoine parafiscal, Arvalis a mené depuis un an une politique visant à amoindrir la disponibilité de ses actifs. En d'autres termes, l'institut s'est efforcé, de manière bien maladroite, d'« organiser son insolvabilité », pour susciter la « pitié » des agriculteurs et des élus des régions rurales.

3. La pérennité de l'action d'Arvalis en dépit du prélèvement envisagé dans le présent projet de loi de finances rectificative

Malgré la « rigidification » de son bilan opérée par Arvalis, le prélèvement initialement envisagé ne devrait pas mettre la continuité de son action en péril. En effet :

- la mise en place de cotisations volontaires obligatoires (CVO), en remplacement de la taxe FASC, devrait préserver un niveau de ressources constant²¹, alors même que l'actif dont disposerait Arvalis après le prélèvement de 79 millions d'euros représenterait encore une année d'activité ;

- si une baisse de la subvention annuelle reçue de l'ADAR peut être envisagée, elle ne saurait excéder deux à trois millions d'euros, et n'est donc pas de nature à compromettre la continuité de l'action d'Arvalis ;

²¹ *L'assiette et le taux de la taxe parafiscale existante, soit 41 centimes d'euros par tonne de céréales, devraient être repris pour le calcul de la cotisation volontaire obligatoire à instaurer pour 2004. Pourtant, Arvalis a jugé utile de porter au passif de son bilan une provision pour risque et charge d'un montant de 6 millions d'euros en raison des difficultés de trésorerie qu'entraînerait le passage de la taxe parafiscale à la cotisation volontaire obligatoire (CVO).*

- le **III** du présent article permettra à l'ADAR (ex-ANDA) d'honorer sa dette de 11,45 millions d'euros²² à l'égard d'Arvalis, au titre des années 2002 et 2003.

D'autres considérations rendent peu recevable l'argument opposé par Arvalis, selon lequel le prélèvement envisagé sanctionnerait injustement et inutilement sa bonne gestion :

- il a été fait une application bienveillante à Arvalis de la convention dérogée pour l'ensemble des organismes agricoles s'agissant de la liquidation du patrimoine parafiscal ;

- ce prélèvement participe au financement du déficit d'exécution du BAPSA en 2003 et manifeste une nécessaire solidarité au sein du monde agricole ;

- le rapport de la Cour des comptes en 1998 sur l'utilisation des produits des taxes parafiscales par Unigrains et l'ITCF était particulièrement critique ;

- la politique de communication, du reste coûteuse, récemment menée en direction des agriculteurs par Arvalis, accrédite l'idée que ces derniers seraient spoliés, alors même que, parallèlement, il est prévu, au **II** du présent article, une exonération d'impôt sur les sociétés au titre des bonis de liquidation des quatre organismes concernés par le présent article, qui profitera notamment à Unigrains, à hauteur de 155 millions d'euros.

Compte tenu de l'ensemble de ces indications, la réduction de 79 millions d'euros à 59 millions d'euros du prélèvement sur Arvalis adoptée à l'Assemblée nationale paraît de nature à clore la discussion sur ce point, et reflète une approche particulièrement - et peut-être trop - bienveillante.

B. S'AGISSANT DES AUTRES PRÉLÈVEMENTS ENVISAGÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Les autres prélèvements envisagés par le présent article sur les réserves constituées par divers organismes agricoles au profit du BAPSA n'ont pas suscité de contestation pour diverses raisons :

²² Dont 3 millions d'euros au titre des sommes dues par l'ANDA en 2002 (il est rappelé que pour sa part, Arvalis considère, contrairement au contrôleur d'Etat, que les provisions constituées par l'institut en 2002 sur les subventions de l'ANDA, d'un montant de 6 millions d'euros, ne doivent pas être prises en compte, et attend donc 9 millions d'euros au titre de 2002) et 8,45 millions d'euros au titre des sommes restant dues par l'ADAR en 2003.

- le prélèvement de 37 millions d'euros sur Unigrains constitue l'achèvement de la liquidation, entreprise en seconde loi de finances rectificative pour 2002, des bonis de la taxe parafiscale pour le financement des actions dans le secteur céréalier (FASC) affectée à cette société, bonis dont le montant ne peut être contesté, ayant été préalablement déterminé par une mission d'audit conduite conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'agriculture avec le concours d'un cabinet d'audit privé ;

- le prélèvement de 4 millions d'euros sur le centre technique interprofessionnel des oléagineux métropolitains (CETIOM) est faible en valeur absolue, et il n'est pas de nature à compromettre la continuité de l'action de cet organisme ;

- le prélèvement de 57 millions d'euros sur l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) ne saurait susciter de contestation de la part de cet office qui a en effet le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial alors même qu'il bouleversera la situation financière cet organisme : une fois ce prélèvement opéré, les réserves de l'ONIC devraient s'établir fin 2003 à 7 millions d'euros seulement ;

- enfin, il convient de rappeler que les dispositions du **II** du présent article précisent que les bonis de liquidation issus des ressources parafiscales de ces organismes, une fois le prélèvement exceptionnel opéré en 2003, leur seront dévolus et qu'en outre, le montant de la variation de l'actif net correspondant à cette dévolution n'est pas pris en compte pour la détermination du résultat soumis à l'impôt sur les sociétés.

C. UNE RÉFLEXION PLUS GÉNÉRALE SUR L'AVENIR DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE

1. Le BAPSA sera-t-il déficitaire en 2004 ?

Compte tenu des informations fournies à votre rapporteur général, l'équilibre du BAPSA en 2003 ne sera obtenu, malgré le prélèvement exceptionnel de 177 millions d'euros prévu par le présent article, qu'au prix du report sur 2004 du montant de la dotation globale hospitalière au titre de l'année 2002 qui avait déjà été reportée de 2002 sur 2003, pour un montant de 160 millions d'euros.

Or, comme le souligne notre collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits du BAPSA, dans son rapport consacré aux crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles²³, il est à craindre que les prévisions

²³ Rapport n° 73 (2003-2004) – Tome III – annexe 3.

en matière de dépenses d'assurance-maladie contenues dans le projet de budget pour 2004 ne soient manifestement sous-estimées. En effet, les prévisions de réalisation des dépenses d'assurance-maladie, maternité, invalidité pour 2003 font apparaître une sous-évaluation des dotations inscrites en loi de finances initiale de plus de 294 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 5 % par rapport aux prévisions initiales. Si bien que **l'évolution proposée entre les réalisations pour 2003 et le présent projet de BAPSA pour 2004 n'est plus que de 1,03 %, ce qui semble très faible compte tenu de la dynamique de croissance inhérente aux dépenses d'assurance maladie.**

Dès lors, le déséquilibre du BAPSA en 2004 apparaît inévitable même si les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indiquent que le financement du report de charges de l'année 2003 sur l'année 2004 *« pourrait être assuré grâce à la modération des dépenses d'assurance maladie, par une affectation de recettes (modification des clés de répartition des droits tabac) voire le cas échéant par une nouvelle subvention d'équilibre ».*

2. La disparition du BAPSA au 1^{er} janvier 2005

Si la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'a pas supprimé les budgets annexes, la rédaction de son article 18 rend encore plus rigoureuses les conditions qui autorisent à y recourir. Ainsi, il ressort du texte adopté et des travaux préparatoires, que le législateur organique a estimé nécessaire de conserver le seul budget annexe de l'aviation civile. **Le BAPSA sera donc amené à disparaître au plus tard d'ici le premier exercice d'entrée en vigueur des dispositions budgétaires de la nouvelle loi organique, à savoir d'ici 2006.**

Il faut rappeler, à cet égard, que la création du BAPSA est liée à l'importance des ressources fiscales et budgétaires affectées dès l'origine au financement du régime agricole de protection sociale. S'y sont ajoutées ensuite les recettes issues des mécanismes de compensation démographique. Cependant, **le BAPSA n'est techniquement qu'un compte d'avances** et il n'assure pas la réalité de la dépense ni du fonctionnement du régime de protection sociale des exploitants agricoles.

Dans la mesure où les ressources inscrites au BAPSA n'ont pas vocation à figurer toutes sur le budget de l'agriculture (ressources fiscales) ni même dans le budget de l'Etat (compensation en provenance d'autres régimes) **le BAPSA joue à cet égard un rôle utile d'information.**

a) La création du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) par le projet de loi de finances pour 2004

L'article 23 du projet de loi de finances pour 2004 a pour objet la création d'un établissement public administratif se substituant au BAPSA tout en conservant globalement les mêmes attributions.

Cet établissement public, appelé Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, devrait exercer l'ensemble de ses attributions à compter du 1^{er} janvier 2005 seulement.

Nonobstant la création du FFIPSA par l'article 23 du projet de loi de finances pour 2004, il est précisé que le BAPSA continue de retracer les opérations financières de la protection sociale des personnes non-salariées des professions agricoles au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004.

Après cette date, les droits et obligations de l'Etat au titre du budget annexe des prestations sociales agricoles sont transférés au nouvel établissement public administratif. Comme le BAPSA, le fonds assurera le financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, lesquelles continueront à être gérées par les caisses de la Mutualité sociale agricole, toujours chargées du recouvrement des cotisations.

b) Les recettes du FFIPSA

Au titre des recettes techniques, le nouveau fonds est affectataire des mêmes recettes dont disposait le BAPSA, à savoir, les divers impôts, taxes et amendes qui lui sont affectés, les cotisations dues par les assujettis, les subventions du FSI et la contribution du FSV, le versement des soldes de compensation démographique, le versement de l'Etat au titre de l'AAH, les dons et legs, les prélèvements sur le fonds de réserve, enfin une dotation budgétaire de l'Etat, destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds.

Les taxes actuellement affectées au BAPSA et définies comme telles par le code général des impôts seront affectées au Fonds à compter du 1^{er} janvier 2005, sous réserve des dispositions spécifiques de l'article 25 du projet de loi de finances pour 2004 supprimant l'affectation au BAPSA, dès cette année, d'une part du produit de la TVA et du prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools.

Au titre des produits de gestion du fonds, le Fonds sera affectataire des produits financiers et d'une manière générale, de toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

Enfin, le nouvel article L. 731-6 du code rural dispose que le fonds peut recourir à des ressources non permanentes dans les conditions prévues par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Cette possibilité supprime l'obligation d'équilibre entre recettes permanentes et dépenses et doit permettre d'éviter les reports de charges. En revanche, elle pourrait être à l'origine d'un endettement indésirable du régime. C'est toutefois ce nouvel article L. 731-6 qui pose les bases juridiques de la possibilité pour le nouveau fonds de financement de contracter l'emprunt actuellement contracté par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour assurer les besoins de trésorerie des régimes obligatoires de base.

c) Les dépenses du FFIPSA

Le nouvel article L. 731-5 du code rural définit l'ensemble des dépenses prises en charge par le nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

Au titre de ses dépenses techniques, le fonds prendra en charge les dépenses jusqu'ici financées par le BAPSA, les prestations relatives aux accidents du travail, celles relatives à la retraite complémentaire obligatoire restant toujours versées par des budgets extérieurs, exception faite de la participation financière de l'Etat au régime de retraite complémentaire obligatoire prévue à l'article L. 732-58 du code rural, traditionnellement inscrite au BAPSA.

Toutefois, il faut souligner que les dépenses liées à la prise en charge de cotisations destinée à aider les agriculteurs en difficulté ne figurent pas au sein des dépenses techniques du nouveau Fonds.

Contrairement au BAPSA qui ne prenait à sa charge que des dépenses techniques, le fonds de financement devra financer, au titre des charges et moyens de gestion du fonds, les frais de fonctionnement du conseil d'administration et de l'agence comptable, jusqu'ici couverts par les crédits du ministère de l'agriculture.

Enfin, le nouvel article L. 731-8 du code rural précise que les frais d'assiette et de recouvrement des divers impôts, taxes et amendes mentionnés à l'article L. 731-4 du même code sont à la charge du fonds en proportion du produit qui lui est directement affecté. Leur montant est fixé directement par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture, dans la limite de 0,5 % de ce produit. D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, le régime pourrait avoir à payer jusqu'à 27 millions d'euros de frais d'assiette et de recouvrement. Il faudra s'assurer du bien fondé d'un tel niveau de dépenses.

Votre rapporteur général souhaite que la mise en place du nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles permette enfin d'assurer des sources de financement pérennes à la protection sociale agricole, reposant sur des prévisions de dépenses et de recettes réalistes, afin d'éviter à l'avenir d'avoir recours à de tels prélèvements exceptionnels, sources de mécontentement au sein du monde agricole.

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

ARTICLE PREMIER bis (nouveau)

Prélèvement sur les réserves constituées par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et l'Institut français du pétrole (IFP) au profit du budget de l'Etat

Commentaire : le présent article vise à instituer, pour 2003, au profit du budget de l'Etat, un prélèvement exceptionnel de 20 millions d'euros sur les réserves constituées par l'INPI et l'IFP.

Le présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.

Il institue, au profit du budget de l'Etat, deux prélèvements exceptionnels de 10 millions d'euros, l'un sur les « réserves » de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), l'autre sur celles de l'Institut français du pétrole (IFP), afin de réduire de 20 millions d'euros la ponction opérée sur ARVALIS (Institut technique des céréales et des fourrages), dont les ressources devaient être mises à contribution à hauteur de 79 millions d'euros pour renflouer le BAPSA²⁴. Il en est résulté l'insertion du présent article. Le choix de ces deux organismes, qui n'ont aucun lien avec le monde agricole, n'a pas fait l'objet de la moindre justification, notamment quant à l'existence de disponibilités de trésorerie susceptibles d'être mobilisées, ni dans le rapport général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ni au cours des débats en séance.

Les deux établissements concernés ont exprimé leur point de vue à votre rapporteur général.

I. LE CAS DE L'IFP

Concernant sa situation financière, l'IFP précise que son endettement bancaire, remboursable d'ici 2005, est de 85 millions d'euros.

La périodicité trimestrielle du versement de sa dotation budgétaire, qui s'est substituée, à partir de 2003, à la taxe parafiscale qui assurait auparavant son financement, engendre des fluctuations de la situation de sa trésorerie avec, à certaines périodes, des déficits de l'ordre de 15 millions d'euros.

²⁴ Cf. commentaire de l'article premier du présent projet de loi de finances rectificative.

D'autre part, l'institut invoque le financement du transfert d'une partie de ses activités à Solaize, en région lyonnaise, qui aurait mobilisé ses fonds courants. Le coût (47 millions d'euros) en aurait été presque intégralement supporté par lui seul, mise à part une participation des collectivités territoriales concernées de 6 millions d'euros.

Toutefois, on doit noter, d'une part, que l'IFP a bénéficié d'un bonus de 3 millions d'euros, lors de la budgétisation de ses ressources, en recevant une dotation de 200 millions d'euros, alors que le produit de la taxe qui lui était affectée n'était que de 197 millions et, d'autre part, qu'il paraît curieux de mobiliser une trésorerie, quand on prétend qu'elle n'est pas confortable, pour couvrir des dépenses d'investissement.

L'IFP fait valoir, également, que le prélèvement qui serait opéré est contraire aux engagements pris par l'Etat dans le cadre du contrat d'objectif de l'établissement, signé le 4 novembre 2003 et de la convention du 11 mars de la même année relative aux modalités de versement de sa subvention.

Enfin, et l'argument semble sérieux, l'IFP rappelle qu'il est un établissement professionnel de droit privé, créé par un acte dit loi de 1943, dont les fonds propres n'appartiennent à personne (la section des finances du Conseil d'Etat a exclu, le 26 août 1997, que quiconque puisse y exercer les prérogatives d'un propriétaire). Ce n'est pas un établissement public. Or, le présent article prévoit non pas une diminution de la subvention, qui aurait été juridiquement incontestable, mais bien un prélèvement exceptionnel, beaucoup plus litigieux, sur les ressources existantes de l'établissement.

II. LE CAS DE L'INPI

La situation de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) paraît différente de celle de l'IFP. Son statut juridique, assez flou, défini par une loi de 1951, le rattache à la catégorie des établissements publics administratifs. Il exerce une mission de service public définie par le code de la propriété industrielle (examen des demandes, délivrance et publication des brevets, protection des inventions et des marques déposées, etc.). Son personnel est sous statut public.

Bien que placé sous la tutelle du ministère de l'industrie et ayant ses dépenses surveillées par un contrôleur d'Etat, le juge judiciaire est le seul censeur des actes de propriété industrielle qu'il établit. L'INPI vit de ses ressources propres qui lui viennent des redevances qu'il perçoit à l'occasion de ses activités (redevances de dépôt, de recherche d'antériorité, de délivrance, d'impression et de conservation des brevets, etc.). L'INPI est habitué à subir des prélèvements de l'Etat : il en a supporté en 1991, 1995, 1997 et 2001, pour un montant cumulé total de 195,9 millions d'euros. Une pérennisation de ces

contributions, à hauteur de 15 à 20 % de ses recettes, est envisagée dans le cadre de son prochain contrat d'objectifs actuellement en cours de discussion mais l'institut n'avait naturellement pas du tout envisagé la ponction à laquelle risque de le soumettre le présent projet de loi de finances pour 2004.

Son fonds de roulement est de l'ordre de 39,5 millions d'euros, dont 24,7 millions sont affectés à l'office européen des brevets (OEB), auquel l'INPI confie les recherches d'antériorité concernant les inventions qui lui sont soumises pour être protégées.

Il est toujours possible d'augmenter les redevances, d'autant que la tarification des brevets déposés par la voie nationale est plutôt inférieure en France à ce qu'elle est dans d'autres pays (sauf pour les petites et moyennes entreprises aux Etats-Unis). Mais, en attendant, l'institut risque de se retrouver dans une situation difficile vis-à-vis des nombreux prestataires de services privés auxquels il a continuellement recours.

La mesure votée par nos collègues députés, contre l'avis du gouvernement, semble donc avoir été quelque peu improvisée, sans que les répercussions sur les deux instituts qui doivent en subir les conséquences aient été bien évaluées.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 2

Equilibre général

Commentaire : le présent article a pour objet de fixer à 54.053 millions d'euros le montant du déficit budgétaire pour 2003.

Le déficit inscrit dans le projet de loi de finances pour 2003 s'établissait à 44.568 millions d'euros.

Le présent article prévoit une dégradation du déficit de 9.485 millions d'euros. La prévision d'exécution pour 2003 s'établirait donc à 54.053 millions d'euros²⁵.

La dégradation du déficit s'expliquerait par des moins values de recettes à hauteur de 9.990 millions d'euros, des dépenses inférieures de 911 millions d'euros au plafond fixé en loi de finances et le solde des opérations temporaires, dont l'excédent serait inférieur de 406 millions d'euros au montant initialement envisagé.

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

²⁵ Le texte initial du présent projet de loi de finances rectificative fixait le niveau du déficit pour 2003 à 54.055 millions d'euros.

DEUXIÈME PARTIE :

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER :

DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 2003

I. - OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF

A. - Budget général

ARTICLE 3

Dépenses ordinaires des services civils. Ouverture de crédits

Commentaire : le présent article propose d'ouvrir, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 2003, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 4.123.936.406 euros.

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

L'Assemblée nationale a majoré, sur l'initiative du gouvernement, les ouvertures de crédit des dépenses ordinaires des services civils de 4.123.913.406 euros à 4.123.936.406 euros. Ceci correspond aux mouvements de crédits détaillés ci-dessous.

Elle a minoré, sur l'initiative du gouvernement, les ouvertures de crédit de 25.000 euros sur le chapitre 37-06 « *Actions en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté* » du budget des services généraux du Premier ministre. Elle a majoré les crédits, toujours sur l'initiative du gouvernement, de 25.000 euros sur le chapitre 42-32 « *Participation de la France à des dépenses internationales « Contributions volontaires* » du budget du ministère des affaires étrangères.

Enfin, elle a majoré, sur l'initiative du gouvernement, à hauteur de 23.000 euros, les crédits du chapitre 43-20 « *Interventions culturelles d'intérêt national* » du budget de la culture et de la communication.

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

ARTICLE 4

Dépenses ordinaires des services civils. Annulation de crédits

Commentaire : le présent article propose d'annuler, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 2003, des crédits s'élevant à la somme totale de 2.630.559.496 euros.

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

L'Assemblée nationale a majoré, sur l'initiative du gouvernement, les annulations de crédit des dépenses ordinaires des services civils de 2.628.936.496 euros à 2.630.559.496 euros. Ceci correspond aux mouvements de crédits détaillés ci-dessous.

Elle a majoré les annulations de crédits de 23.000 euros sur le chapitre 35-20 « *Patrimoine monumental et bâtiments. Entretien et réparation* » du budget de la culture afin de corriger une erreur d'imputation concernant le domaine national de Chambord.

Elle a également majoré les annulations de crédits de 1.000.000 euros sur le chapitre 35-34 « *Ports maritimes. Entretien et exploitation* » afin de majorer du même montant les crédits du chapitre 63-30 « *Ports maritimes et protection du littoral* » du budget de la mer.

Elle a majoré les annulations de crédits de 600.000 euros sur le chapitre 44-36 « *Pêches maritimes et aquaculture. Subvention et apurement FEOGA* » du budget de l'agriculture.

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

ARTICLE 5

Dépenses en capital des services civils. Ouverture de crédits

Commentaire : le présent article propose d'ouvrir, au titre des dépenses en capital des services civils pour 2003, des autorisations de programme et des crédits de paiement s'élevant respectivement à 1.355.220.162 euros et 240.727.590 euros.

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

L'Assemblée nationale a majoré, sur l'initiative du gouvernement, les ouvertures de crédit des dépenses en capital des services civils, de 1.351.760.326 euros à 1.355.220.162 euros pour les autorisations de programme, et de 239.127.590 euros à 240.727.590 euros pour les crédits de paiement. Ceci correspond aux mouvements de crédits détaillés ci-dessous.

Elle a majoré les autorisations de programme de 1.259.836 euros sur le chapitre 51-2 « *Espace rural et forêts : travaux et acquisitions* » du budget de l'agriculture au titre des travaux d'équipement des patrouilles de défense des forêts contre les incendies et de 1.200.000 euros sur le chapitre 64-36 « *Pêches maritimes et aquaculture. Subventions d'équipement* » pour financer le plan de sortie de flotte. Sont ouverts sur le même chapitre 600.000 euros de crédits de paiement.

Elle a également majoré à hauteur de 1.000.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement le chapitre 63-30 « *Ports maritimes et protection du littoral* » afin de permettre le versement aux ports autonomes maritimes d'une subvention destinée au financement d'équipements et d'installations portuaires.

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

ARTICLE 6

Dépenses en capital des services civils. Annulation de crédits

Commentaire : le présent article propose d'annuler, au titre des dépenses en capital des services civils pour 2003, des autorisations de programme et des crédits de paiement s'élevant respectivement à 1.336.461.669 euros et à 730.783.558 euros.

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

L'Assemblée nationale a minoré, sur l'initiative du gouvernement, les annulations d'autorisations de programmes de 1.342.701.833 euros à 1.336.461.669 euros. Les annulations de crédits de paiement ont fait l'objet de modifications sans que leur niveau se trouve affecté. Ceci correspond aux mouvements de crédits détaillés ci-dessous.

Elle a réduit les annulations d'autorisations de programme, à hauteur de 2.000.000 euros, sur le chapitre 61-45 « *Fonds forestier national et autres opérations forestières* » du budget de l'agriculture et de 740.164 euros sur le chapitre 51-92 « *Espace rural et forêts : travaux et acquisitions* » du même budget.

Sur le chapitre 66-06 du ministère de la recherche « *Information et culture scientifique et technique* », elle a réduit l'annulation des crédits de paiement de 408.465 euros. Elle a de même réduit l'annulation de crédits de paiement sur le chapitre 68-43 « *Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)* » du même ministère de 1.591.535 euros. En contrepartie, elle a majoré l'annulation de crédits portant sur le chapitre 66-50 « *Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)* » de 2.000.000 euros.

Elle a réduit l'annulation des autorisations de programme du chapitre 66-20 « *Subventions d'équipement social* » du budget de la santé de 3.500.000 euros.

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

ARTICLE 7

Dépenses ordinaires des services militaires. Ouvertures.

Commentaire : le présent article a pour objet d'ouvrir 32,2 millions d'euros de crédits au titre des dépenses ordinaires des services militaires pour 2003.

Les 32,2 millions d'euros qu'il est proposé d'ouvrir au titre de l'exercice 2003 par le présent article, correspondent à l'inscription de :

- 5 millions d'euros au chapitre 34-03 « *Armée de l'air. Fonctionnement* » ;

- 10 millions d'euros au chapitre 34-04 « *Armée de terre. Fonctionnement* » ;

- 5 millions d'euros au chapitre 34-10 « *Alimentation* » ;

- 12,2 millions d'euros au chapitre 34-20 « *Entretien programmé des matériels* ».

A l'exception du dernier mouvement de crédits mentionné, qui a pour objet de financer le surcoût d'entretien des bâtiments de la marine nationale, les trois autres ouvertures sont destinées à faire face aux surcoûts liés aux opérations extérieures.

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

ARTICLE 7 bis (nouveau)

Dépenses ordinaires des services militaires. Annulations.

Commentaire : le présent article a pour objet d'annuler 438.029 euros d'autorisations de programme au titre des dépenses ordinaires des services militaires pour 2003.

Il s'agit de procéder, par le présent article, à des ajustements mineurs supprimant des crédits correspondant à des autorisations de programme non mouvementées depuis quatre ans.

Cette opération a été rendue nécessaire par la confrontation des comptabilités du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère de la défense dans la perspective de la mise en place de l'application ACCORD.

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

ARTICLE 8

Dépenses en capital des services militaires. Ouvertures.

Commentaire : le présent article a pour objet d'ouvrir au titre des dépenses en capital des services militaires pour 2003, 883,56 millions d'euros d'autorisations de programme et 499 millions d'euros de crédits de paiement.

Les **ouvertures de crédits de paiement, d'un montant total de 499 millions d'euros**, correspondent à l'inscription de crédits aux postes suivants :

- 53,8 millions d'euros au chapitre 51-71 « *Forces nucléaires* », afin de compenser les frais de TVA pour la marine consécutifs au changement de statut de DCN (ex Direction de la construction navale), qui est devenue une société anonyme soumise à la taxe à la valeur ajoutée ;

- 90 millions d'euros au chapitre 52-81 « *Etudes* », en vue d'ajuster les dotations aux besoins constatés, étant noté que ce même chapitre avait fait l'objet d'une annulation de 1,25 million d'euros par voie réglementaire ;

- 134 millions d'euros au chapitre 53-71 « *Equipement conventionnel des forces* » ;

- 9,5 millions d'euros au chapitre 55-11 « *Soutien des forces* », étant relevé que ce chiffre se répartit entre 6 millions d'euros pour la gendarmerie et 3,5 millions d'euros pour permettre à la marine de faire face aux frais de TVA consécutifs au changement de statut de DCN ;

- 211,7 millions d'euros au chapitre 55-21 « *Entretien programmé du matériel* », qui se répartissent à raison de 150 millions d'euros en faveur du rétablissement de la disponibilité technique opérationnelle du matériel proprement dit, et de 61,7 millions d'euros pour compenser les coûts de TVA liés au changement de statut de DCN.

Les **ouvertures d'autorisations de programme, qui s'élèvent à 883.560.734 euros**, compte tenu des mouvements de crédits consécutifs à l'ajustement des comptabilités entre les ministères de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie, dans la perspective de la mise en place de l'application ACCORD, s'analysent de la façon suivante :

- 113,63 millions d'euros au chapitre 51-71 « *Forces nucléaires* », qui correspondent à la compensation, pour la marine, des coûts de TVA liés à la transformation du statut de DCN ;

- 38 millions d'euros au chapitre 52-81 « *Etudes* » ;

- 635,09 millions d'euros au chapitre 53-81 « *Equipement des armées* », solde qui permet de couvrir le financement du programme des frégates multi-missions pour 412,37 millions d'euros et la compensation des coûts fiscaux du changement de statut de DCN à raison de 238,33 millions d'euros ;

- 96,5 millions d'euros au chapitre 55-21 « *Entretien programmé des matériels* » répartis dans la proportion de deux tiers / un tiers entre le rétablissement de la disponibilité technique opérationnelle et la compensation des surcoûts de TVA liés au changement de statut de DCN.

Votre rapporteur général s'est demandé sur quels fondements avait été décidée cette compensation. En fait, il semble qu'il n'y ait pas de règles en la matière. Des précédents existent comme celui, par exemple, du changement de statut de Maison de la France, mais la compensation est alors négociée, au cas par cas, entre le ministère concerné et le ministère des finances, de l'économie et de l'industrie.

En l'occurrence, **le principe de neutralité fiscale du changement de statut de DCN a été acté en conseil de défense**. Il se traduit à deux niveaux : d'une part, dans le projet de loi de finances pour 2004, 119 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits à ce titre ; d'autre part, dans la présente loi de finances rectificative pour 2003, il est prévu 398 millions d'euros en autorisations de programmes du fait du renchérissement des contrats par suite de l'application de la TVA, et 129 millions d'euros en crédits de paiement pour la compensation des surcoûts constatés en 2003.

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

ARTICLE 9

Dépenses en capital des services militaires. Annulations.

Commentaire : le présent article a pour objet d'annuler au titre des dépenses en capital des services militaires pour 2003, 883,56 millions d'euros d'autorisations de programme et 499 millions d'euros de crédits de paiement.

Les annulations opérées par le présent article s'articulent sur un certain nombre de **mouvements de crédits d'origine réglementaire**.

Les décrets d'annulation en date des 16 juin et 26 novembre 2003, concernent exclusivement les chapitres d'équipement, pour un montant total de 408 millions d'euros en crédits de paiement²⁶ :

- 8 millions d'euros ont été annulés par le décret du 16 juin 2003 au titre de la contribution du ministère de la défense aux dépenses induites par le naufrage du pétrolier Le Prestige ;

- 400 millions d'euros ont été annulés par le décret du 26 novembre 2003 pour couvrir les ouvertures de même montant effectuées simultanément sur le budget de la défense pour la couverture du coût des opérations extérieures (OPEX).

Ces mesures appellent, de la part de la Cour des comptes, les observations ci-après :

- l'annulation totale de 125,10 millions d'euros en crédits de paiement sur le chapitre 51-61 « *Espace – Systèmes d'information et de communication* » correspond au retard pris dans la mise en œuvre des projets Hélios II et Syracuse III, au titre desquels les paiements correspondants n'interviendront qu'en 2004 ;

- les annulations opérées sur les chapitres 34-02 « *Service de santé des armées* » (20 millions d'euros), 52-81 « *Etudes* » (1,25 million d'euros en crédits de paiement) et 66-50 « *Subventions sociales* » (7 millions d'euros) résultent du caractère excédentaire des crédits disponibles par rapport aux besoins. La Cour des comptes relève, en particulier, que les dotations du service de santé des armées laissent régulièrement apparaître un disponible, ce qui s'expliquerait selon votre commission des finances par des mouvements de fonds de concours ;

²⁶ Auxquels il faut ajouter 8 millions d'euros en autorisations de programme.

Ministère de la Défense : mouvements de crédits en 2003

(en millions d'euros)

Imputation de la dépense <i>Chapitre</i> <i>Intitulé</i>		Divers décrets 2003		Loi de finances rectificative pour 2003				Soldes des CP
		<i>Ouvertures</i>	<i>Annulations</i>	<i>Ouvertures CP</i>	<i>Ouvertures AP</i>	<i>Annulation CP</i>	<i>Annulation AP</i>	
31-31	Personnels militaires des armées et de la gendarmerie Rémunérations principales	365,00						365,00
34-02	SSA -DRM - EMA/OIA-SEA-EMA/EMIA. Outre- mer. Fonctionnement		-20,00					-20,00
34-03	Armée de l'air. Fonctionnement (intégralité du chapitre)	10,00		5,00				15,00
34-04	Armée de terre. Fonctionnement (intégralité du chapitre)	20,00		10,00				30,00
34-06	Gendarmerie. Fonctionnement	5,00						5,00
34-10	Alimentation			5,00				5,00
34-20	Entretien programmé des matériels			12,20			-0,44	12,20
total titre III		400,00	-20,00	32,20				412,20
51-61	Espace, communications, dissuasion		-125,10				-114,62	-125,10
51-71	Forces nucléaires			53,80	113,94			53,80
52-81	Etudes		-1,25	90,00	38,00			88,75
53-71	Equipements conventionnels des forces			134,00	0,00		-150,31	134,00
53-81	Equipements des armées		-177,00		635,09	-12,20		-189,20
54-41	Infrastructure		-77,65				-156,88	-77,65
55-11	Soutien des forces			9,50			-79,42	9,50
55-21	Entretien programmé des matériels			211,7	96,85			211,70
total titre V			-381,00	499,00	883,56	-12,20	-501,23	105,80
66-50	Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire		-7,00				-18,49	-7,00
total titre VI			-7,00				-18,49	-7,00
Total ministère de la défense		400	-408,00	531,20	883,56	-12,20	-519,72	511,00

Source : commission des finances du Sénat

- l'annulation de 177 millions d'euros en crédits de paiement, sur le chapitre 53-81 « *Equipement des armées* », porte sur des crédits en principe destinés à la direction des constructions navales (DCN), dont le changement de statut et le passage à une comptabilité commerciale auraient entraîné, selon le ministère de la défense, un important retard dans la facturation des services rendus à l'Etat. Les annulations opérées sur le chapitre 53-81 pourraient néanmoins se traduire par des reports de charges sur l'exercice 2004 ;

- il en est de même du chapitre 54-41 « *Infrastructures* » : 8 millions d'euros en autorisations de programme et 77,65 millions d'euros en crédits de paiement. Si les deux annulations effectuées en gestion 2003 ne devraient pas perturber significativement la mise en œuvre des actions, opérations ou programmes en cours, les services n'ont pas été à même d'apporter la preuve que les chapitres précités ne se trouveront pas confrontés à terme, du fait de ces mesures, à des insuffisances de crédits.

En définitive, selon la Cour des comptes, **ces annulations ont porté sur des crédits qui, compte tenu de décisions prises en gestion, se trouvaient effectivement disponibles**, même si elles pourraient néanmoins induire des **reports de charges significatifs**, notamment sur les chapitres 53-81 et 54-41.

Le présent projet de loi de finances rectificative procède à une annulation complémentaire de 12,2 millions d'euros de crédits de paiement au chapitre 53-81 « *Equipement des armées* ». Il est noté que cette annulation viendrait compenser une ouverture d'un même montant au chapitre 34-20 « *Entretien programmé des matériels* ».

Parallèlement, **le présent projet de loi de finances rectificative propose d'annuler 519.728.322 d'euros d'autorisations de programme** qui se répartissent, compte tenu des mouvements de crédits consécutifs à l'ajustement des comptabilités entre les ministères de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie, dans la perspective de la mise en place de l'application ACCORD, de la façon suivante :

- 114,62 millions d'euros au chapitre 51-61 « *Espace, Communications, Dissuasion* » ;

- 150,31 millions d'euros au chapitre 53-81 « *Equipement des armées* » ;

- 156,88 millions d'euros au chapitre 54-41 « *Infrastructures* » ;

- 79,42 millions d'euros au chapitre 55-11 « *Soutien des forces* » ;

- 18,4 millions d'euros au chapitre 66-50 « *Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire* ».

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

B. - Budgets annexes

ARTICLE 10

Dépenses des budgets annexes. Ouverture de crédits

Commentaire : le présent article propose d'ouvrir pour 2003, au titre des budgets annexes, des crédits supplémentaires s'élevant à 324.800.000 euros.

Les ouvertures de crédits proposées par le présent article correspondent à des crédits supplémentaires destinés, à hauteur de 1,8 million d'euros, au budget annexe des monnaies et médailles et, à hauteur de 323 millions d'euros, au budget annexe des prestations sociales agricoles.

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 11

Dépenses des budgets annexes. Annulation de crédits

Commentaire : le présent article propose d'annuler pour 2003, au titre des budgets annexes, des autorisations de programme et des crédits de paiement s'élevant respectivement à 1.000.000 euros et 30.000.000 euros.

Les annulations de crédits proposées par le présent article concernent le budget annexe des monnaies et médailles (1 million d'euros d'autorisations de programme et de crédits de paiement) et le budget annexe des prestations sociales agricoles (29 millions d'euros de crédits de paiement).

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

II. - OPÉRATIONS À CARACTÈRE TEMPORAIRE

ARTICLE 12

Dépenses des comptes de prêts. Ouverture de crédits

Commentaire : le présent article propose d'ouvrir pour 2003, au titre du compte n° 903-17 « prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » un crédit supplémentaire de 215.850.000 euros.

L'ouverture de crédits demandée relève de l'ajustement aux besoins.

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 13

Dépenses des comptes de prêts. Annulation de crédits

Commentaire : le présent article propose d'annuler au titre des dépenses en capital de 2003, des crédits de paiement de 25.000.000 euros au compte n° 903-07 « prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social ».

Les crédits annulés correspondent à des services votés excédentaires.

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 14

Dépenses des comptes d'avance. Ouverture de crédits

Commentaire : le présent article propose d'ouvrir des crédits supplémentaires pour 2003, à hauteur de 325 millions d'euros, sur le compte n° 903-54 « avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

Les crédits demandés correspondent à l'ajustement du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales.

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

III. – AUTRES DISPOSITIONS

ARTICLE 15

Ratification des décrets d'avance

Commentaire : le présent article a pour objet de ratifier les décrets d'avance de l'exercice 2003.

Le présent article propose la ratification des décrets d'avance suivants :

- décret n° 2003-509 du 16 juin 2003 : 72,7 millions d'euros ;
- décret n° 2003-859 du 8 septembre 2003 : 100 millions d'euros ;
- décret n° 2003-973 du 13 octobre 2003 : 145 millions d'euros ;
- décret n° 2003-1080 du 17 novembre 2003 : 216,6 millions d'euros.

Le présent article a été modifié à l'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement, pour tenir compte du décret n° 2003-1124 du 26 novembre 2003, prévoyant une avance de 400 millions d'euros au ministère de la défense, paru après le dépôt du présent projet de loi de finances rectificative.

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

TITRE II :
DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES

ARTICLE 16 A (nouveau)

Amortissement des satellites de communication

Commentaire : le présent article rend dégressif le système d'amortissement applicable aux investissements dans la construction ou l'acquisition de satellites de communication.

L'article 39 A du code général des impôts dispose que les biens **d'équipement**, autres que des bâtiments, acquis ou fabriqués par des entreprises **industrielles**, peuvent être amortis de façon **dégressive**.

Les taux d'amortissement dégressif sont obtenus en multipliant les taux d'amortissement linéaire par un certain coefficient, calculé selon la durée d'amortissement correspondante en usage dans chaque nature d'industrie.

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, avec l'avis favorable de sa commission des finances et du gouvernement.

Il complète, en ce qui concerne les satellites, les dispositions relatives à leurs terminaux, prévus par l'article 63 *bis* du projet de loi de finances pour 2004.

Votre commission des finances ayant souscrit aux dispositions de cet article, ne peut, par cohérence, qu'émettre un avis de même nature sur le présent article.

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

ARTICLE 16

Création d'une taxe sur les nuisances sonores et aéroportuaires

Commentaire : le présent article vise à remplacer l'actuel volet « bruit aérien » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) par une taxe sur les nuisances sonores affectée aux gestionnaires d'aérodromes.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE VOLET « BRUIT AÉRIEN » DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP)

Le 3 du I de l'article 266 *sexies* du code des douanes prévoit que « tout exploitant d'aéronef ou, à défaut, leur propriétaire » est redevable de la taxe générale sur les activités polluantes. Le fait générateur de la taxe est le décollage d'aéronefs dans les grands aéroports du territoire français²⁷. Elle ne s'applique pas aux aéronefs d'Etat ou participant à des missions de protection civile ou de lutte contre les incendies.

Le montant de la taxe due est le produit de trois éléments :

1. le logarithme décimal²⁸ de la masse maximale au décollage de l'aéronef ;

2. un taux fixé en euros qui varie selon la catégorie d'appartenance de l'aéroport de décollage. L'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2002 (loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a fixé deux catégories d'aéroports qui permettent de déterminer le taux applicable :

- la quotité des aérodromes du groupe 1 (les deux aérodromes parisiens) s'établit à 22 euros par tonne ;

- la quotité des aérodromes du groupe 2 s'établit à 8 euros par tonne ;

²⁷ Le 3 de l'article 266 *septies* du code des douanes prévoit en effet que le fait générateur de la taxe est « le décollage d'aéronefs sur les aérodromes recevant du trafic public pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieur ou égale à 20 tonnes est supérieur à 20.000 ».

²⁸ Le logarithme décimal permet de prendre en compte la masse maximale au décollage de l'aéronef, mais en la ramenant à des proportions relatives beaucoup moins élevées que le rapport des masses elles-mêmes.

3. un coefficient de modulation qui « *prend en compte, dans un rapport de 0,5 à 120, l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil* ».

Il convient de relever que le produit du volet bruit de la TGAP a été sensiblement augmenté par les modifications apportées par l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, **son rendement étant passé de 17 millions d'euros en 2002 à 55 millions d'euros prévus pour 2004, sous réserve de la parution d'un décret.**

La TGAP a été jusqu'en 2003 perçue au bénéfice du FOREC²⁹. En 2004, son produit serait affecté au budget général en application de l'article 24 du projet de loi de finances pour 2004.

Le volet « bruit aérien » de la TGAP est actuellement géré par la direction des douanes, qui en assure le recouvrement et le contrôle.

B. LE RÔLE DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ÉNERGIE

La mise en œuvre des missions relatives aux nuisances sonores provoquée par les aérodromes est confiée à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Son rôle est défini aux articles L. 571-14 à L. 571-16 du code de l'environnement, et relève principalement de décrets en Conseil d'Etat. Ainsi, les riverains des aérodromes mentionnés à l'article 266 *sexies* du code des douanes, peuvent prétendre à une aide à l'insonorisation, par le biais d'un « *plan de gêne sonore, constatant la gêne réelle subie autour de ces aérodromes* ».

Le financement est assuré par une **dotation budgétaire de l'Etat** à l'ADEME, qui correspond *de facto* au montant du volet « bruit aérien » de la TGAP. Le relèvement des taux effectués en loi de finances rectificative pour 2002 correspond donc à l'accroissement des surfaces couvertes par les plans de gêne sonore des aérodromes.

²⁹ *Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article n'apporte que peu de modifications à la taxation en vue de prévenir les nuisances sonores. De fait, les vrais changements introduits concernent **l'affectation** de la taxe et son mode de **recouvrement**. Des mesures transitoires sont également prévues afin d'assurer la transition entre une partie « bruit aérien » de la TGAP et une taxe autonome qui ne serait plus versée au budget général.

A. UNE TAXE QUI RESTE PROCHE DE L'ACTUEL VOLET « BRUIT AÉRIEN » DE LA TGAP

Le présent article propose d'insérer un article 1609 *quatervicies* dans le code général des impôts.

Cet article institue, à compter du 1^{er} janvier 2005, une taxe dénommée « taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires ». La structure et l'assiette de cette taxe sont en fait très proches de l'actuel volet « bruit aérien » de la TGAP.

1. Les similitudes

Ainsi, les termes qui définissent cette taxe sont **identiques** en ce qui concerne :

- les **redevables**, à savoir « *tout exploitant d'aéronefs ou, à défaut, leur propriétaire* » ;

- le **fait générateur de la taxe**, c'est à dire le décollage d'aéronefs sur certains aérodromes ;

- le **mode de calcul**, qui prend en compte le logarithme décimal de la masse maximale au décollage, l'aérodrome de décollage et le coefficient de modulation (entre 0,5 et 120).

2. Les modifications proposées

Les **modifications** apportées concernent, pour les modalités de calcul, les points suivants :

- le **classement des aérodromes** en deux groupes. Dans l'état actuel du droit, le « groupe 1 » est constitué des seuls aéroports parisiens. Le présent article propose d'y inclure l'aéroport de Toulouse-Blagnac, qui quitterait donc le « groupe 2 » ;

- la **création d'une fourchette pour les tarifs**, déterminée pour chaque groupe d'aérodrome. Pour le groupe 1, cette fourchette s'établit entre 10 et 22 euros, contre 22 euros dans le droit actuel; pour le groupe 2, entre 4 et 8 euros, contre 8 euros actuellement. Les tarifs applicables à chaque aérodrome par tonne seront déterminés par arrêté, pris par les ministres en charge du budget, de l'aviation civile et de l'environnement. Il existe ainsi des possibilités de modulations dans les limites définies par le présent article.

B. UNE TAXE AFFECTÉE AU PROFIT DES GESTIONNAIRES D'AÉROPORT

1. De nouvelles modalités de perception et de contrôle

Le **VI** de l'article prévoit que la déclaration est contrôlée « *dans les mêmes conditions que celles mentionnées au IV de l'article 302 bis K [du code général des impôts]. La taxe est recouvrée par les services de la direction générale de l'aviation civile, selon les mêmes règles, conditions, garanties et sanctions que celles prévues pour la taxe de l'article 302 bis K* ».

Cette référence permet d'aligner le régime de perception de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires sur celui de la taxe de l'aviation civile.

A compter de 2005, la compétence des services des douanes serait donc transférée à la direction générale de l'aviation civile, qui deviendrait compétente pour exercer les contrôles et la perception de la taxe.

Les déclarations seraient adressées chaque mois aux comptables du budget annexe de l'aviation civile. Une exception est prévue quand les sommes dues sont inférieures à 1000 euros pour le premier mois du trimestre, afin de ne pas pénaliser par un trop grand nombre d'actes administratifs les compagnies ou les propriétaires les moins importants. Dans ce cas, la déclaration est trimestrielle.

2. Une responsabilisation des gestionnaires d'aérodromes

La taxe générale sur les activités polluantes est affectée au FOREC. **Le présent article fait de son volet « bruit aérien » une taxe affectée aux gestionnaires d'aérodromes.** Le I de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts prévoit en effet que la taxe « *est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes* ».

Le **b) du III** du présent article propose une nouvelle rédaction pour l'article L. 571-14 du code de l'environnement. Dans sa rédaction actuelle,

cet article précise les missions de l'ADEME relative à l'établissement des plans de gêne sonore et à l'attribution de dotations budgétaires aux riverains.

Le dispositif proposé confie cette mission aux gestionnaires d'aérodromes. Il est ainsi précisé que « *les exploitants des aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts³⁰ contribuent aux dépenses engagées par les riverains de ces aérodromes pour la mise en œuvre des nuisances sonores dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat [...] cette contribution est financée par les ressources perçues par chaque aérodrome au titre de la taxe instituée par ce même article* ».

Il reviendra donc désormais aux gestionnaires d'aéroport, en lieu et place de l'ADEME, de définir la mise en œuvre des plans de lutte contre les gênes sonores, dans les conditions fixées par la loi.

La répartition du produit de la taxe sera réalisée par les services de la direction générale de l'aviation civile, au pro rata des mouvements sur chaque aérodrome. **Il n'y a donc pas de péréquation prévue entre les aérodromes.** Cela peut sembler logique.

Le fascicule relatif aux crédits de l'écologie et du développement rural indique que 5 millions d'euros seraient ouverts au profit de l'ADEME afin de financer les opérations d'isolation acoustique au voisinage des aérodromes décidées aux exercices antérieurs. On remarque qu'aucune autorisation de programme n'est ouverte sur cet article. En effet, dans le dispositif proposé, les futurs projets d'insonorisation ne seront plus mis en œuvre par l'ADEME. Cette moindre ouverture de crédit est donc la conséquence directe de l'affectation du volet « bruit aérien » de la TGAP aux gestionnaires d'aéroport.

C. LES DISPOSITIFS DE COORDINATION

1. La modification de certaines références

Le **III** du présent article supprime ou modifie par coordination certaines dispositions dans les codes des douanes, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aviation civile.

- Le 1° réalise la coordination dans le code des douanes, en supprimant notamment le volet « bruit aérien » de la TGAP aux articles 266 *sexies*, 266 *septies*, 266 *octies* et 266 *nonies* de ce code.

³⁰ C'est à dire les aérodromes des groupes 1 et 2.

- Le 2° modifie le code de l'environnement en ses articles L. 571-14 (transfert des missions de l'ADEME aux gestionnaires d'aéroport), L. 571-15 et L. 571-16 afin de tenir compte de la nouvelle taxe.

- Le 3° supprime dans le code de l'urbanisme les références des articles L. 147-3 et 147-5 aux aérodromes redevables du volet « bruit aérien » de la TGAP pour y substituer la référence à l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts.

- Le 4° réalise la même modification aux articles L. 227-5 et 227-10 du code de l'aviation civile.

2. Le dispositif transitoire

Le volet « bruit aérien » de la TGAP continuera à être perçu par la direction des douanes en 2004. Un délai était en effet nécessaire afin de réorganiser les services de la direction générale de l'aviation civile.

Le **II** du présent article prévoit donc un dispositif transitoire.

Ainsi, les personnes redevables de la taxe seraient tenues, pour 2004, de déposer leur déclaration au service des douanes, et de liquider la taxe dans les conditions du droit actuel.

Le **2° du II** prévoit que, dès 2004, le produit de ce volet « bruit aérien » ne sera plus affecté au budget général, mais au profit des exploitants d'aérodromes, ce qui permettra à ces derniers de mener dès 2004 les missions qui leurs sont confiées par la nouvelle rédaction de l'article L. 571-14 du code de l'environnement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements rédactionnels sur cet article.

Il faut relever que deux de ces amendements modifient le nom de la taxe, qui ne serait plus « *taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires* », mais « *taxe sur les nuisances aériennes* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La lutte contre les nuisances sonores provoquées par les aéroports est un sujet d'une grande importance. La loi de finances rectificative pour 2002 précitée, en augmentant sensiblement les tarifs du volet « bruit aérien » de la TGAP, avait donné les moyens de mettre en œuvre les travaux d'insonorisation nécessaires.

En termes économiques, il s'agit « d'internaliser les externalités », c'est à dire de faire financer les coûts supportés par la population en termes de bien-être par les bénéficiaires privés, c'est à dire les compagnies qui exploitent les vols. On peut remarquer que ce raisonnement présente un double avantage :

- il permet de dégager les ressources financières propres à améliorer les conditions de vie des populations concernées par les nuisances sonores ;

- il incite les compagnies aériennes ainsi que les grands constructeurs à développer des technologies plus efficaces et moins bruyantes. En effet, le principe même de la modulation des tarifs en fonction de la nuisance permet de favoriser les flottes modernes.

La nouvelle taxe, qui reprend en grande partie l'architecture de l'actuel volet « bruit aérien » de la TGAP, introduit plusieurs simplifications utiles.

D'une part, l'objet de la taxe sera désormais clairement affiché, puisque les personnes chargées de mettre en œuvre la lutte contre les nuisances sonores, c'est à dire les gestionnaires d'aéroports, seront également celles qui percevront la taxe sur les nuisances sonores. De plus, on peut relever que les gestionnaires locaux possèdent une bonne connaissance de l'environnement socio-économique de l'aéroport, ce qui devrait être un gage d'efficacité.

D'autre part, il peut sembler logique que les services de la direction générale de l'aviation civile soient chargés d'assurer le recouvrement et le contrôle de cette taxe à la place de la direction des douanes, qui ne dispose pas des mêmes moyens logistiques pour les aéroports. Le taux de recouvrement devrait en conséquence être sensiblement amélioré.

Les gestionnaires d'aéroports disposeraient d'un interlocuteur unique pour les principales taxes qu'ils doivent acquitter.

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)

Instauration d'une contribution visant à l'élimination des déchets résultant de la distribution gratuite d'imprimés non nominatifs

Commentaire : le présent article vise à instaurer une contribution visant à l'élimination des déchets résultant de la distribution gratuite d'imprimés non nominatifs.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

A. LE PRÉSENT ARTICLE FAIT SUITE À UNE TENTATIVE INFRUCTUEUSE

L'article 88 de la loi de finances pour 2003³¹ prévoyait d'établir une taxe sur ce qu'il est convenu d'appeler le courrier non adressé, en particulier les imprimés publicitaires et les journaux gratuits.

Le Conseil constitutionnel, après avoir indiqué qu'« *il est loisible au législateur, dans le but d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement, de faire prendre en charge par les personnes mettant des imprimés à la disposition du public le coût de collecte et de recyclage desdits imprimés* », a néanmoins **déclaré cette disposition contraire à la Constitution**, estimant qu'elle excluait de son champ d'application « *un grand nombre d'imprimés susceptibles d'accroître le volume des déchets* » et considérant dès lors que « *le législateur a institué une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif qu'il s'était assigné* »³². **Cet article méconnaissait donc le principe d'égalité.**

La décision du Conseil constitutionnel n'était pas étonnante. Votre rapporteur général avait du reste indiqué qu'il s'agissait d'un article d'appel, qui soulevait un problème constitutionnel³³.

³¹ Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

³² Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002.

³³ Loi de finances pour 2003, rapport général, Tome III « Les moyens des services et les dispositions spéciales », rapport n° 68 (2002-2003), commentaire de l'article 58 bis.

Les parlementaires requérants estimaient, d'une part, que la taxe ainsi instituée était contraire au principe d'égalité en raison de la multiplicité des cas d'exonération³⁴ et, d'autre part, que le législateur n'avait pas épuisé sa compétence. Le Conseil constitutionnel a censuré l'article 88 sur la base du premier argument (rupture d'égalité), sans même se pencher sur le second, « *la définition des catégories exonérées étant inséparable du reste de l'article* ».

En effet, celui-ci avait pour objectif d'inciter fiscalement les émetteurs d'imprimés à prendre en charge eux-mêmes la solution de ce problème, selon le principe « pollueur-payeur ».

Or, comme l'écrit le secrétaire général du Conseil constitutionnel, dans le commentaire de la décision du Conseil³⁵, « *l'adéquation entre critères d'assujettissement et objet de la taxe faisait défaut à l'article 88* ». Il développe ainsi trois arguments :

« - *en raison de l'exclusion des imprimés payants, se trouvaient exonérés les principaux émetteurs de déchets de papier urbain, c'est-à-dire les titres de la presse payante ;*

« - *les journaux gratuits de petites annonces étaient exonérés alors qu'ils sont tout aussi susceptibles de finir sur la chaussée que les prospectus publicitaires ;*

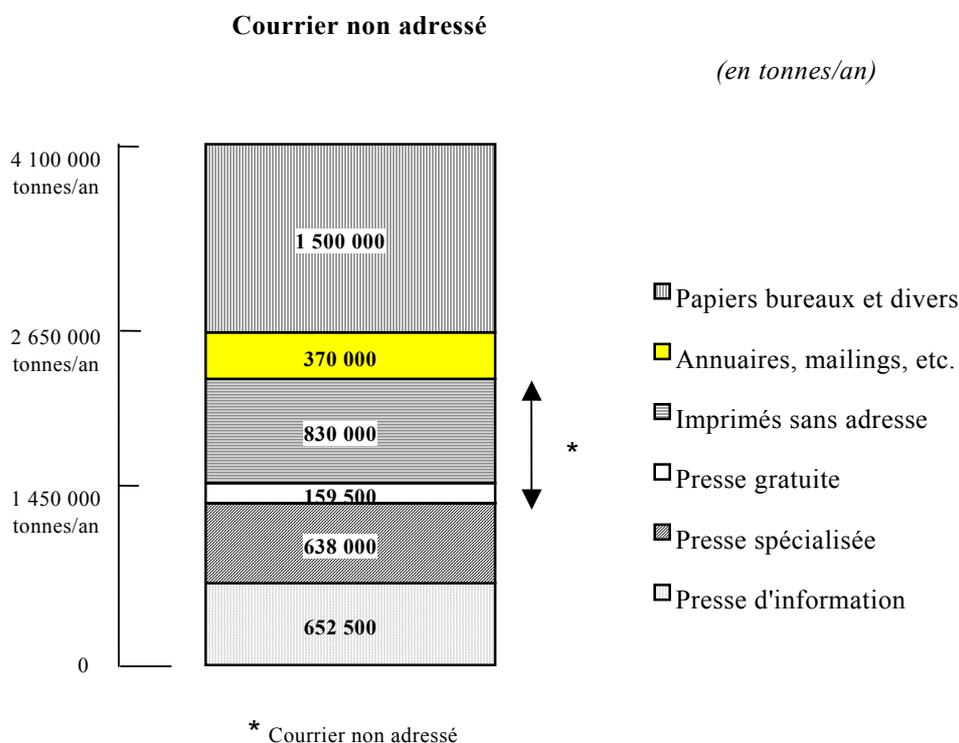
« - *étaient exonérés des émetteurs d'imprimés qui, même s'ils n'en distribuent individuellement qu'un « faible volume », peuvent contribuer tous ensemble à joncher la voie publique ».*

Le premier argument développé ci-dessus est en effet particulièrement pertinent, au regard des informations disponibles sur le courrier non adressé.

Ainsi, sur les 4,1 millions de tonnes de déchets-papiers en 1999, le courrier non adressé proprement dit (imprimés sans adresse et presse gratuite) n'en constituait que 24 %. En outre, après les multiples exonérations prévues par l'article 88 de la loi de finances initiale pour 2003, et compte tenu de la possibilité technique d'adresser des imprimés publicitaires, **seule la presse gratuite, soit moins de 4 % du total des déchets-papiers, était susceptible d'être soumise à la taxe ainsi instituée.** La censure du Conseil constitutionnel était dès lors inévitable.

³⁴ *Les personnes publiques et les organismes non commerciaux à vocation culturelle, religieuse, politique, syndicale ou éducative, les quotidiens gratuits d'information générale et les journaux gratuits de petites annonces, les associations de protection des consommateurs agréées et les associations familiales. Une exonération en faveur des publications d'information politique et générale pourrait cependant être légitime au regard de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.*

³⁵ *Petites affiches, n° 5 du 7 janvier 2003.*



Source : ADEME, 1999

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, Jacques Pélissard et Philippe Rouault, prévoit un mécanisme à deux étages : une **contribution volontaire** ou une **taxe**.

Le présent article prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 2005, toute personne ou organisme qui a produit ou fait produire des imprimés non nominatifs est tenu de contribuer à la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets résultant de l'abandon de ces imprimés, si ces derniers :

- sont distribués gratuitement aux particuliers, dans leurs boîtes aux lettres, sans demande préalable de ces particuliers ;

- ou sont mis à la disposition des particuliers dans les parties communes des habitations collectives, dans des locaux commerciaux, dans des lieux publics ou sur la voie publique.

Ce critère objectif **inclut les journaux gratuits** qui sont remis aux particuliers.

La contribution est en principe financière, mais peut prendre la forme de prestations en nature. Le texte de l'article précise que « *la contribution en nature peut consister notamment en une mise à disposition d'espaces de communication* ». Cette disposition a été spécialement conçue pour la presse gratuite.

Sous sa forme financière, la contribution serait remise à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie. Cet organisme agréé verserait ensuite aux collectivités territoriales au titre de la participation aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent. Ce système reprend le modèle existant en matière de déchets d'emballages. La société Eco-emballages a ainsi été agréée pour prendre en charge l'élimination des déchets d'emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages. D'après les informations communiquées à votre rapporteur général, l'utilisation d'une filière existante serait privilégiée par rapport à la création d'une nouvelle filière.

Les contributions, financières et en nature, résulteraient d'un barème fixé par décret.

Ce n'est que si les personnes et les organismes entrant dans le champ du dispositif ne s'acquittent pas volontairement de cette contribution, qu'ils seraient redevables d'une taxe annuelle. Cette taxe ne constitue donc qu'un dispositif de sanction, censé inciter les acteurs à contribuer volontairement.

Cette taxe constituerait un nouvel étage de **la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)**, ce qui est conforme à son objet et à sa nature de fiscalité environnementale. Compte tenu de la budgétisation du FOREC³⁶ prévue en 2004, et donc de la TGAP qui en constituait l'une des ressources fiscales affectées, **son produit serait affecté au budget de l'État.**

Le taux de la taxe, initialement fixé à 0,15 euro par kilogramme, a été ramené à **0,10 euro par kilogramme d'imprimés distribués par chacun des redevables, au cours d'une année.**

³⁶ *Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale.*

La taxe serait assise sur le poids, exprimé en kilogrammes, des imprimés en question pour une année civile, mais **pour la seule part excédant 5.000 kilogrammes**, le seuil initialement prévu par le texte de l'amendement étant de 1.000 kilogrammes. Motivé par la volonté de simplifier le travail de l'administration chargée du recouvrement de la taxe, ce seuil de taxation aboutit à exonérer de fait les petites publications.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances partage la volonté de l'Assemblée nationale de trouver une solution au problème posé par la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets d'imprimés et de journaux gratuits. **Votre commission des finances est donc favorable au principe posé par le présent article.**

Elle relève que certains efforts ont été réalisés afin de prendre en compte les observations du Conseil constitutionnel, en particulier en ne prévoyant pas explicitement de cas spécifiques d'exonérations.

On peut toutefois observer que le dispositif proposé **exclut les journaux payants**, ce qui pourrait soulever un problème constitutionnel. Le secrétaire général du Conseil constitutionnel, dans son commentaire précité de la décision censurant l'article 88 de la loi de finances pour 2003, avait en effet indiqué que, « *en raison de l'exclusion des imprimés payants, se trouvaient exonérés les principaux émetteurs de déchets de papier urbain, c'est-à-dire les titres de la presse payante* ».

La situation économique de la presse payante doit toutefois être prise en compte et justifie cette différence de traitement. Dans la mesure où la presse quotidienne bénéficie d'aides budgétaires de l'Etat, il paraît peu judicieux de la taxer par un autre biais. Les aides directes s'élèvent à 62 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004 et les aides indirectes, comprenant des dépenses fiscales des collectivités territoriales, atteignent 1,2 milliard d'euros en 2002. En outre, il faut rappeler la situation économique difficile de la presse quotidienne : le chiffre d'affaires de la presse, toutes catégories confondues, a diminué en 2001 (- 0,8 %) et 2002 (- 2 %), pour se situer à 10,35 milliards d'euros.

Votre commission émet par ailleurs certaines réserves :

- Tout d'abord, la formulation retenue pour définir les **assujettis** à la contribution ou à la taxe est trop imprécise. La rédaction actuelle place dans le champ du dispositif « *toute personne ou organisme qui a produit ou fait produire des imprimés non nominatifs* ».

Une clarification serait nécessaire : en l'état, deux personnes pourraient, en effet, être taxées pour le même imprimé : la personne qui a produit cet imprimé et la personne qui l'a fait produire.

- Ensuite, la possibilité d'acquitter une **contribution en nature** soulève un problème délicat. Votre commission des finances comprend la démarche, destinée à trouver un compromis avec la presse gratuite. Toutefois, cette solution est juridiquement douteuse et insatisfaisante en pratique : tous les assujettis auront intérêt à participer en nature, ce qui risque d'ôter toute pertinence au système, voire de se révéler contre-productif.

Le champ de cette contribution en nature n'est en outre pas suffisamment précisément défini, la rédaction actuelle laissant ouverte la possibilité d'autres prestations en nature que celles de la mise à disposition d'espaces de communication. D'autre part, la finalité des espaces de communication mis à disposition n'est pas précisée, pas plus que les personnes pouvant bénéficier de ces encarts publicitaires.

Ces espaces publicitaires pourraient être mis à la disposition des établissements publics de coopération intercommunale chargés du traitement des déchets ménagers, afin de promouvoir la collecte et le traitement des déchets et de sensibiliser le public à ces questions.

- Enfin, la rédaction proposée pour le **dispositif de la taxe** devrait être revue afin de permettre une effectivité réelle du système, en prévoyant notamment que l'organisme agréé adresse à l'administration chargée du recouvrement de cette taxe la liste des personnes ayant volontairement acquitté la contribution.

L'abaissement du taux à 0,10 euro le kilogramme ne rend pas suffisamment incitatif le mécanisme de contribution volontaire. En outre, même si votre commission est sensible à l'argument de simplification du travail de l'administration chargée du recouvrement, elle estime que le fait d'établir un seuil de taxation, qui plus est remonté de 1.000 à 5.000 kilogrammes, revient à dévoyer le système, en permettant à de nombreuses personnes ou organismes de ne pas contribuer sans être pouvoir être taxés.

Enfin, votre commission des finances estime que le produit de cette taxe aurait vocation, à terme, à revenir aux collectivités territoriales, et non à l'Etat, comme le dispositif actuel le prévoit.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 17

Mesures en faveur des personnes exerçant temporairement une activité professionnelle en France

Commentaire : le présent article a pour objet, en vue de renforcer l'attractivité du territoire français, d'encourager la venue en France de cadres de haut niveau, en exonérant d'impôt sur le revenu les suppléments de rémunération directement liés à leur impatriation et en leur offrant la possibilité de déduire de leur revenu imposable les cotisations versées à certains régimes de sécurité sociale. Ce régime fiscal, d'une durée maximale de cinq ans à compter de la prise de fonction, est ouvert aux personnes n'ayant pas été fiscalement domiciliées en France au cours des dix années précédant celle-ci. Il est applicable pour les personnes prenant leurs fonctions à compter du 1^{er} janvier 2004.

Le gouvernement a choisi de donner suite à l'une des propositions les plus emblématiques des différents rapports qui se sont succédés sur la question de l'attractivité du territoire, en créant un régime fiscal spécial destiné aux cadres impatriés.

On peut rappeler que, dès la précédente législature, le signal d'une remise en cause de notre attitude traditionnelle avait été donné avec le rapport de M. Frédéric Lavenir, inspecteur des finances, intitulé « *L'entreprise et l'hexagone* ». Ce rapport avait été expertisé et conforté par les conclusions de celui que le gouvernement de M. Lionel Jospin avait confié à notre collègue député Michel Charzat.

De son côté, le Sénat n'était pas resté inerte, avec le rapport de notre collègue Jean François-Poncet, au nom de la commission des affaires économiques, sur la fuite des cerveaux³⁷, et le rapport de la mission commune d'information chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises³⁸, présidée par notre collègue Denis Badré, et dont le rapporteur était notre collègue André Ferrand.

La décision du gouvernement a été prise sur la base d'un dernier rapport, confié à notre collègue député Sébastien Huygue, relatif à l'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux, et qui a été remis au Premier ministre en octobre 2003.

³⁷ « *La fuite des cerveaux : mythe ou réalité ?* », n° 388 (1999-2000).

³⁸ « *Mondialisation : réagir ou subir ?* », n° 386 (2000-2001).

En fait, **l'attractivité du territoire**, qui fait l'objet d'enquêtes périodiques, à la fois internationales et nationales, comme celles que le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) commande régulièrement au cabinet Ernst & Young, **est une notion complexe et dans laquelle la part des facteurs psychologiques et des questions d'image est loin d'être négligeable.**

De ce point de vue, il est évident qu'au-delà de son efficacité technique, **la mesure proposée** par le présent article **est un signal adressé aux investisseurs internationaux** de ce que la France se préoccupe d'assurer la compétitivité de son territoire.

Le gouvernement a fait le choix d'une stratégie offensive consistant à attirer, ou à retenir, les entreprises, les capitaux et les compétences, dans un environnement caractérisé par une concurrence fiscale durable.

I. UN CONTEXTE DE CONCURRENCE FISCALE DURABLE

Si la Commission européenne a pris conscience des risques liés à l'absence d'harmonisation fiscale, le Conseil³⁹ n'en a sans doute pas encore tiré toutes les conséquences. Face à l'adoption, par certains Etats membres, de régimes dérogatoires explicitement destinés à attirer les investisseurs étrangers, la France ne peut vouloir être plus vertueuse que les autres et ne pas suivre, elle aussi, même si la compétitivité du « site France » dépend de multiples facteurs non directement liés à l'impôt sur le revenu.

A. LES PARADOXES DU « SITE FRANCE »

Le débat sur le déclin de l'économie française, suscité notamment par le livre de M. Nicolas Baverez « *La France qui tombe* », n'est pas nouveau. On peut ainsi rappeler que, pour l'historien anglais Theodore Zeldin, auteur de « *L'histoire des passions françaises* », les Français éprouvent certaines difficultés à se faire une image sereine de leur pays, parlant même de l'« hypocondrie » de nos compatriotes, qui les conduit à inventer à leur pays « des maux imaginaires ».

Votre commission des finances ne va pas, à l'occasion de l'examen du présent article, rouvrir le débat sur le nouveau « mal français » pour s'efforcer de faire la part du réel et de l'imaginaire. Mais, ce qui résulte clairement des différents rapports sur l'attractivité du territoire français, c'est le **décalage entre les données macroéconomiques et les témoignages microéconomiques.**

³⁹ Certes, le Conseil ECOFIN de décembre 1977 a adopté une série de mesures destinées à lutter contre la concurrence fiscale dommageable, qui ont conduit à la négociation d'un « code de bonne conduite » pour la fiscalité des entreprises, décidé en juin 2003.

Sur le plan macroéconomique, et à ne considérer que les indicateurs objectifs de compétitivité que sont les coûts salariaux et les flux d'investissements directs en provenance de l'étranger, « **la France n'est pas si mal placée** ».

Du point de vue des coûts salariaux horaires, la France se situe dans une position moyenne en Europe. Depuis 1998, les évolutions sont rigoureusement parallèles en Italie et en Allemagne. En revanche, compte tenu de la réduction de la durée du travail et malgré les accords de modération salariale et les baisses de charges qui l'ont accompagnée, les coûts français évoluent plus rapidement que les coûts allemands et italiens. Parmi les grands pays européens, l'Italie a les coûts horaires les plus faibles et l'Allemagne les plus élevés. La France se situe à mi-chemin, à un niveau proche des Pays-Bas, de l'Autriche et, compte tenu du cours actuel de la livre sterling, du Royaume-Uni. En revanche, les pays du Sud, Portugal, Grèce, Espagne, ont des coûts nettement inférieurs.

Coûts salariaux horaires dans l'industrie manufacturière

(en euros)

	1996	2000	2002 4 ^e trimestre
Etats-Unis (ouvriers)	13,9	21,3	21,4
Japon (ouvriers)	16,5	23,8	19,2
Allemagne	27,4	28,5	30,2
France	22,4	24,0	26,3
Italie	17,8	19,5	20,8
Royaume-Uni	13,8	23,5	24,9
Espagne	15,0	15,1	16,0
Portugal		6,9	7,5

Source : ministère de l'industrie

De même, les flux d'investissements internationaux confirment cette appréciation relativement favorable de la compétitivité de la France, même si les chiffres globaux font apparaître une détérioration relative de la position de notre pays par rapport à l'Allemagne et s'ils masquent les faiblesses françaises en ce qui concerne la localisation des sièges sociaux et des activités à forte valeur ajoutée.

Les investissements directs étrangers (IDE) entrant en France en 2002 se sont élevés à 52,4 milliards d'euros, en recul certes par rapport à l'année

2001, mais d'un montant désormais supérieur à la plupart de nos principaux concurrents européens.

En effet, la France ne manque pas d'atouts : sa situation géographique centrale et la taille de son marché constituent une incitation forte pour les investisseurs désireux de s'implanter sur le marché européen.

L'indicateur « IDE », s'il constitue une approche intéressante pour tenter de mesurer la compétitivité d'un pays, ne peut dispenser, dans le cas de la France, d'une analyse plus qualitative.

Sur le plan micro-économique, les multiples témoignages relatifs à l'expatriation des capitaux ou des compétences, les multiples exemples de sociétés européennes qui ne retiennent pas la France pour la localisation de leurs activités incitent à nuancer le jugement positif, qui pourrait être tiré du stock d'investissements directs étrangers. L'accroissement des investissements directs étrangers est d'ailleurs, d'une certaine façon, un indicateur de performance à l'égard des centres de décision situés à l'extérieur. En cas de crise, ce sont en général les sites implantés hors du pays d'origine d'un groupe industriel qui subissent les premiers les ajustements nécessaires.

Certains pays proches, de taille pourtant plus modeste, sont aujourd'hui en mesure de rivaliser avec la France : la position de la Belgique dans le classement est ainsi exemplaire.

Investissements directs

(en milliards d'euros)

	Entrants			Sortants		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
France	46,6	58,8	52,4	- 190,5	- 92,5	- 70,9
Allemagne	220,4	37,9	40,4	- 61,7	-47,0	- 26,1
Etats-Unis	336,1	146,2	32,4	- 192,2	- 143,2	- 131,6
Pays-Bas	65,5	56,8	30,7	- 79,7	- 54,1	- 28,9
Royaume-Uni	129,2	69,1	26,1	- 275,0	- 75,7	- 43,3
Canada	73,0	30,8	23,4	- 51,5	- 39,9	- 29,2
Espagne	40,7	31,3	22,5	- 59,3	- 37,0	- 19,6
Belgique et Luxembourg ⁴⁰	242,7	98,6	20,5	- 23,6	- 112,5	- 14,5
Italie	14,5	16,6	16,9	- 13,4	- 24,0	- 20,9
Japon	9,0	6,9	10,0	- 34,9	- 42,7	- 33,5

Source : rapport sur la compétitivité du conseil d'analyse économique – octobre 2002

⁴⁰ Belgique à partir de 2002.

La fragilité française apparaît plus manifeste dans le choix d'un certain nombre de grands groupes transnationaux, nés de la fusion de sociétés françaises avec des partenaires européens de ne pas choisir la France pour installer leurs holdings de tête : Dexia a implanté son siège social en Belgique, tandis qu'EADS et Air France ont choisi les Pays-Bas, tout comme Euronext.

L'autre facteur important à prendre en compte, pour apprécier l'état réel de l'attractivité du « site France », est l'existence de contreparties aux prélèvements obligatoires. La France est, certes, mal placée de ce point de vue puisqu'elle arrive au troisième rang des pays européens, à égalité avec la Belgique, loin derrière les pays scandinaves, mais sensiblement devant nos principaux concurrents que sont les Allemands, les Italiens ou les Espagnols.

Très concrètement, il faut tenir compte des différences du coût de la vie pour apprécier le poids des prélèvements obligatoires sur les hauts revenus.

Le rapport sur l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises précité fait état d'une étude déjà ancienne du poste d'expansion économique à Londres⁴¹, qui insiste sur le fait que l'existence de salaires nets sensiblement plus importants dans cette ville est plus que compensée par le coût élevé de la vie, qu'il s'agisse de l'immobilier ou de l'éducation des enfants.

Les témoignages que l'on peut trouver périodiquement dans la presse montrent, à l'évidence, que **le gain de l'expatriation reste élevé pour les jeunes professionnels célibataires, mais qu'il est plus limité, voire inexistant, pour les cadres chargés de famille.**

Encore faudrait-il **tenir compte du facteur diffus** et difficile à mesurer, mais non moins important, **de la qualité de la vie**, dont tout le monde reconnaît, en particulier, qu'elle est sensiblement plus élevée à Paris que dans la plupart des autres grandes capitales économiques et financières du continent européen.

Le rapport du Conseil d'analyse économique relatif à la compétitivité⁴² relativise sans le minimiser l'importance du facteur « fiscalité » : *« Bien que la France dispose de nombreux atouts (infrastructures, tissu industriel, qualification de la main d'oeuvre, accès au marché européen) la plaçant parmi les destinations d'investissements directs étrangers privilégiées en Europe et dans le monde, plusieurs rapports ont stigmatisé la position de la France, sur un ton souvent alarmiste : trop*

⁴¹ Le « Shopping fiscal et social » au Royaume-Uni : du mythe à la réalité – décembre 1997.

⁴² Rapport de Michèle Debonneuil et Lionel Fontagné pour le Conseil d'analyse économique en octobre 2002.

fortement régulée, dotée d'un marché du travail excessivement rigide, décourageant l'effort en raison de prélèvements publics démesurés et poussant les firmes à la délocalisation en raison d'un impôt sur les sociétés la plaçant parmi les cancrs européens, la France serait peu attractive, donc peu compétitive... Et même si la question de la fiscalité n'est pas centrale dans les choix de localisation, l'impact de ce déterminant est avéré. L'existence d'effets d'agglomération⁴³ peut de surcroît enclencher un phénomène cumulatif de désintérêt pour le « site France », passé un certain seuil ».

⁴³ « La mobilité des facteurs de production et la baisse des coûts de transaction peuvent entraîner l'agglomération des activités dans les localisations déjà les plus attractives et les plus efficaces ».

Niveau des prix dans les principales villes d'Europe

Villes	sans loyer	avec loyer
Oslo	131,9	120,5
Zurich	112,0	108,2
Copenhague	110,8	106,0
Londres	109,3	120,6
Bâle	109,2	100,2
Genève	107,1	106,4
Lugano	105,2	97,6
Stockholm	102,0	95,3
Paris	100,0	100,0
Helsinki	96,4	91,5
Vienne	94,3	92,2
Dublin	92,7	96,5
Bruxelles	88,7	81,9
Francfort	87,9	84,4
Luxembourg	87,6	81,5
Amsterdam	86,6	87,7
Berlin	84,4	77,8
Milan	83,3	89,7
Athènes	82,6	77,9
Rome	82,2	86,3
Madrid	76,6	73,1
Lisbonne	72,9	74,1
Barcelone	70,5	66,9
Budapest	62,6	62,0
Rappel		
New York	117,0	130,1
Tokyo	119,5	119,4

Source : Union des banques suisses - Une comparaison du pouvoir d'achat dans le monde - Edition 2003

B. LA FRANCE EN DÉCALAGE FACE À LA FLORAISON DES RÉGIMES FAVORABLES AUX IMPATRIÉS EN EUROPE

Notre pays, contrairement à beaucoup d'autres, ne dispose pas de fiscalité spécifiquement applicable aux cadres impatriés, même s'il a mis en place un régime des sièges sociaux qui aboutit à alléger les prélèvements pesant sur les revenus des cadres de haut niveau.

Il s'agit d'une question importante dans la mesure où, comme le montre l'étude de l'OFCE réalisée à l'appui du rapport d'information sur les réformes fiscales en Europe entre 1992 et 2001⁴⁴, **les pratiques d'optimisation fiscale sont omniprésentes dans la localisation des holdings et des sièges sociaux**⁴⁵.

La conclusion de ce rapport, celui d'une « *France à la traîne* », souligne un phénomène simple : dans un contexte de concurrence fiscale, celui qui n'avance pas au même rythme que les autres recule. A cet égard, les réformes fiscales réalisées par nos voisins ont une conséquence négative en termes d'attractivité du « site France », car elles élèvent le taux de pression fiscale relatif de notre pays.

Le régime fiscal des « quartiers généraux » est défini par l'instruction fiscale du 21 janvier 1997⁴⁶, qui est applicable non seulement aux quartiers généraux proprement dits mais aux centres logistiques. On peut rappeler que l'activité d'un quartier général consiste en la fourniture de prestations de services de nature essentiellement administrative telles les fonctions de direction, de gestion, de coordination ou de contrôle, qui ne sont pas susceptibles de donner lieu à une commercialisation à des tiers.

En ce qui concerne les établissements de crédits et les entreprises d'assurance, ces fonctions correspondent à ce qu'il est convenu d'appeler le « back office », c'est-à-dire les moyens et méthodes mis en œuvre pour traiter et gérer au niveau administratif, réglementaire, logistique et comptable les opérations financières réalisées par chaque établissement du groupe. En d'autres termes, il s'agit d'activités non directement productives pour lesquelles il est difficile de déterminer la valeur des services rendus, ce qui autorise, par exemple, certains quartiers généraux ou certains centres de logistique à établir, avec l'accord de l'administration fiscale, leurs bénéficiaires imposables en pourcentage de leurs charges d'exploitation courante.

⁴⁴ Joël Bourdin et Philippe Marini, « Une décennie de réformes fiscales en Europe : la France à la traîne », rapport du Sénat n° 343 (2002-2003).

⁴⁵ Cette localisation dépend non d'un niveau global de prélèvements obligatoires mais de paramètres bien ciblés, liés au traitement fiscal des opérations de restructuration : entrent en ligne de compte l'imposition des plus-values de cessions d'actifs et les systèmes de compensation de la double imposition pour les actionnaires personnes physiques.

⁴⁶ 13 G-I-97 N°21 du 30 janvier 1997.

Au regard de l'objet du présent article, il est important de noter qu'en vertu du régime actuel, non seulement les salariés non domiciliés en France pendant les cinq années précédant leur prise de fonction peuvent bénéficier de remboursements pour frais dans des conditions relativement favorables, mais en outre, les quartiers généraux et les centres logistiques peuvent prendre à leur charge, au taux de l'impôt sur les sociétés, certaines indemnités versées à leurs salariés, ceux-ci étant en contrepartie exonérés d'impôt.

Certaines allocations pour frais sont ainsi exonérées de toute imposition, CSG/CRDS compris⁴⁷. D'autres indemnités ou remboursements de frais, eux soumis à l'ensemble CSG/CRDS, peuvent se voir appliquer un régime spécial simplifié sur demande du quartier général ou du centre de logistique, qui acquitte alors un impôt calculé au taux normal de l'impôt sur les sociétés à raison des sommes en cause.

Ce type de frais concerne deux rubriques :

- le remboursement du surcoût du logement constituant la résidence du salarié expatrié en France, sous réserve que les montants en cause ne soient pas excessifs au regard de la situation des intéressés et qu'il soit justifié du surcoût ;

- le remboursement de l'excédent d'impôt et de cotisations de sécurité sociale correspondant à des régimes obligatoires par rapport à ceux qui auraient été payés dans le pays d'origine. Ces excédents doivent bien entendu être justifiés.

⁴⁷ - voyage de reconnaissance par le salarié détaché et son conjoint ;
- frais d'agence occasionnés par la recherche d'un logement locatif en France ;
- frais de garde-meuble dans le pays d'origine ;
- frais de déménagement et de voyage aller et retour, à l'arrivée et au départ de France ;
- location de voiture à l'arrivée et au départ pendant une période maximum de deux mois dans chaque cas ;
- frais de scolarité des enfants fiscalement à charge. Il s'agit des indemnités attribuées pour les enfants qui effectuent des études primaires ou secondaires dans des établissements où la scolarité est payante lorsque cela est justifié par le suivi du cursus scolaire dans une langue étrangère ;
- cours de français pour le salarié détaché et sa famille 2 ;
- voyage annuel (aller-retour) dans le pays d'origine pour le salarié détaché et sa famille 2 ;
- voyage annuel (aller-retour) des enfants scolarisés à l'étranger et fiscalement à charge pour rejoindre leurs parents ;
- voyage d'urgence vers le pays d'origine pour le salarié détaché et sa famille 2 ;
- frais de séjour (à l'hôtel notamment) pendant la période de déménagement, pour le salarié détaché et sa famille 2 ;
- loyer supplémentaire éventuellement exposé à l'arrivée et au départ, en cas de double résidence provisoire. La double résidence provisoire ne doit pas excéder, sauf circonstances particulières, une durée de trois mois ;
- frais de gardiennage de la résidence du pays d'origine ;
- frais de dédouanement et droits de douane ;
- frais d'obtention du permis de conduire français, - frais de conversion technique des véhicules et frais de carte grise ;
- remboursement des honoraires d'assistance administrative et d'assistance fiscale (consultation fiscale éventuelle pour apprécier les conséquences de l'expatriation).

Mais ce régime reste relativement ponctuel et n'a pas l'ampleur et la qualité des statuts fiscaux spécifiques mis en place par un grand nombre de pays européens.

Le rapport du Conseil d'analyse économique sur la compétitivité se montre particulièrement lucide sur les raisons qui pourraient conduire la France à se doter d'un régime fiscal d'exception pour attirer les « talents étrangers » : « (...) la situation réservée aux cadres impatriés est certainement moins avantageuse qu'à l'étranger (notamment concernant les frais déductibles). Cette situation pose un problème d'image : la vitrine fiscale de la France est bien terne. Que contient la vitrine de nos concurrents ? Le Royaume-Uni et l'Irlande fonctionnent sur le principe dit de « remittance basis », tandis que le Danemark a un taux marginal réduit pour les « impatriés », tout comme la Finlande. Plus généralement, neuf États européens sur quinze ont un régime spécifique pour les cadres « impatriés » : Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. La France ne dispose pour sa part que du régime des « quartiers généraux », autorisant le remboursement par l'employeur des surcoûts de logement, d'excédent d'impôt ou de cotisations sociales. (...) C'est en ce sens que les propositions du rapport Charzat ou celle de Paris Europlace doivent être comprises : la mise en place d'un régime spécial pour les « impatriés », à l'image de ce qui existe pour les expatriés, relève du « produit d'appel », c'est-à-dire de la concurrence fiscale. Un tel régime ne se justifie que par son existence dans les pays concurrents et se heurte en France au principe constitutionnel de l'égalité devant l'impôt ».

Le tableau ci-dessous montre en effet les avantages consentis à ceux qui sont source de croissance à moyen terme :

Avantages fiscaux accordés aux « impatriés » dans certains pays européens

	Types d'activité	Nature des avantages fiscaux
Belgique	Cadres supérieurs Chercheurs	Exonération d'impôt sur le revenu du remboursement par l'employeur des dépenses d'expatriation.
Luxembourg	Cadres et dirigeants d'entreprises nouvelles	Abattement mensuel en distinguant les résidents (60 mois) des non résidents (36 mois).
Pays-Bas	Haute qualification professionnelle	- Indemnité pour frais, exonérée d'impôt sur le revenu de 30 % au plus, de la rémunération globale ; - Exonération d'impôt sur le revenu du remboursement par l'employeur des frais de scolarisation des enfants à l'étranger.
Royaume-Uni, Irlande	Toutes activités	Non-imposition des rémunérations versées par les employeurs non résidents tant que les revenus ne sont pas transférés dans l'Etat du domicile.

Source : Conseil d'analyse économique

II. LE CHOIX D'UNE CONCEPTION OFFENSIVE DE L'ATTRACTIVITÉ

La prise en compte des données globales sur la compétitivité de l'économie française méconnaît l'importance des facteurs qualitatifs. Dans un contexte caractérisé par une spécialisation croissante des économies développées dans les prestations de service de haut niveau et la haute technologie, il est important de favoriser le développement des pôles d'excellence en attirant les talents.

Un des enseignements des rapports d'origine sénatoriale était que les talents sont nomades et qu'il convient de mettre en place un environnement fiscal et social de nature à les retenir ou à les attirer.

Après avoir rappelé les enjeux de compétitivité d'une telle politique, votre commission des finances souhaite insister sur les premiers signes d'un changement d'attitude que constituent, d'une part, l'allègement de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, la loi sur l'initiative économique.

A. LES ENJEUX DE COMPÉTITIVITÉ POUR L'ÉCONOMIE ET LES ENTREPRISES FRANÇAISES

Il n'est pas question de s'étendre sur un certain nombre d'évidences telles que la nécessité pour notre pays de conserver les centres de décision et les pôles de recherche. L'actualité récente montre que les entreprises de production - et donc **les emplois - sont beaucoup plus vulnérables lorsqu'elles sont détenues par des sociétés dont le siège social n'est pas implanté en France.**

Symétriquement, la **délocalisation des centres de recherche** est également un **facteur de fragilité économique, dès lors que c'est l'innovation qui est la meilleure garante de la compétitivité.**

Mais un aspect moins connu des enjeux de l'attractivité du territoire pour le cadre de haut niveau est la **nécessité pour les groupes français d'envergure mondiale ou à caractère multidomestique d'assurer la constitution d'états-majors de haut niveau pluralistes**, composés de cadres provenant de pays et de cultures différentes. Le bien-fondé de ce genre d'observations est évident lorsque l'on prend en compte la compétitivité de la place de Londres, dont la force est d'avoir su attirer les meilleurs éléments de tous les pays du monde.

Comparaison des salaires bruts correspondants à un revenu net de 70.000 euros

	Pays	Salaire brut	Cotisations patronales	Dépenses employeur	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu et autres	Revenu net
Salarié célibataire	Allemagne	138 155 €	9 989 €	148 144 €	9 989 €	58 166 €	70 000 €
	Royaume-Uni	103 001 €	7 939 €	110 939 €	3 443 €	29 557 €	70 000 €
	Suisse	89 763 €	11 305 €	101 068 €	9 790 €	9 973 €	70 000 €
	Pays-Bas	125 584 €	3 981 €	129 565 €	9 302 €	46 282 €	70 000 €
	France (sans taxe salaire)	121 898 €	50 076 €	171 974 €	23 229 €	28 670 €	70 000 €
	France (avec taxe salaire)	121 898 €	65 707 €	187 605 €	23 229 €	28 670 €	70 000 €
Salarié marié avec enfants	Allemagne	108 232 €	9 989 €	118 221 €	9 989 €	28 243 €	70 000 €
	Royaume-Uni	101 899 €	7 847 €	109 746 €	3 443 €	28 456 €	70 000 €
	Suisse	84 925 €	10 891 €	95 816 €	9 498 €	5 427 €	70 000 €
	Pays-Bas	115 288 €	3 981 €	119 269 €	9 302 €	35 986 €	70 000 €
	France (sans taxe salaire)	99 748 €	42 180 €	141 928 €	19 585 €	10 163 €	70 000 €
	France (avec taxe salaire)	99 748 €	54 798 €	154 546 €	19 585 €	10 163 €	70 000 €

Source : Bureau Francis Lefèbvre pour Paris Europlace - Août 2002

Comparaison des salaires bruts correspondants à un revenu net de 150.000 euros

	Pays	Salaire brut	Cotisations patronales	Dépenses employeur	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu et autres	Revenu net
Salarié célibataire	Allemagne	300 572 €	9 989 €	310 561 €	9 989 €	140 583 €	150 000 €
	Royaume-Uni	236 334 €	19 005 €	255 339 €	3 443 €	82 891 €	150 000 €
	Suisse	204 523 €	20 896 €	225 419 €	16 513 €	38 009 €	150 000 €
	Pays-Bas	292 250 €	3 981 €	296 231 €	9 302 €	132 948 €	150 000 €
	France (sans taxe salaire)	314 405 €	107 231 €	421 636 €	47 247 €	117 159 €	150 000 €
	France (avec taxe salaire)	314 405 €	149 043 €	463 449 €	47 247 €	117 159 €	150 000 €
Salarié marié avec enfants	Allemagne	271 531 €	9 989 €	281 720 €	9 989 €	111 742 €	150 000 €
	Royaume-Uni	235 232 €	18 914 €	254 146 €	3 443 €	81 789 €	150 000 €
	Suisse	194 870 €	20 168 €	215 037 €	16 026 €	28 844 €	150 000 €
	Pays-Bas	281 954 €	3 981 €	285 935 €	9 302 €	122 652 €	150 000 €
	France (sans taxe salaire)	280 642 €	99 246 €	379 888 €	44 394 €	86 248 €	150 000 €
	France (avec taxe salaire)	280 642 €	136 466 €	417 108 €	44 394 €	86 248 €	150 000 €

Source : Bureau Francis Lefèbvre pour Paris Europlace - Août 2002

B. LES PREMIERS SIGNAUX FAVORABLES EN DIRECTION DES FACTEURS MOBILES : LA BAISSSE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET LA LOI SUR L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE

Face à cette situation, le gouvernement a pris conscience de la nécessité d'adopter des mesures visant à améliorer la compétitivité de la fiscalité française en commençant par favoriser l'esprit d'entreprise.

La baisse du taux marginal de l'impôt sur le revenu est favorable à l'initiative en France même, mais elle constitue également un signal fort adressé à la communauté internationale sur la volonté de rapprocher le niveau de notre impôt sur le revenu de ceux existant dans les autres pays de même niveau de développement.

Le taux marginal de l'impôt sur le revenu est en effet passé de 52,75 % en loi de finances initiale pour 2002 à 48,09 % en loi de finances pour 2004, sans compter l'abattement de 20 % accordé aux salariés et assimilés jusqu'au montant de 115.900 euros.

La loi pour l'initiative économique n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 contient par ailleurs un certain nombre de dispositions fiscales relatives à la fiscalité du patrimoine de l'entrepreneur de nature à diminuer les « frottements fiscaux » en matière de transmission des entreprises et à supprimer certains effets pervers liés à l'ISF, au sujet duquel on peut rappeler les propositions de votre commission des finances visant notamment à reconnaître les pactes d'actionnaires.

En matière de transmission des patrimoines professionnels, la loi précitée relève de deux tiers les seuils d'exonération des plus-values professionnelles à long terme. Elle encourage la transmission anticipée d'entreprise en étendant aux donations en pleine propriété l'abattement de 50 % qui existe pour les successions, sous condition de signature d'un engagement de conservation des titres pour une durée d'au moins six ans.

Il fallait compléter cette première retouche à la fiscalité du patrimoine - en attendant la réforme de l'impôt sur la fortune - par une réforme constituant à la fois un geste symbolique de cette détermination à placer l'attractivité au cœur des préoccupations gouvernementales et un facteur de nature à provoquer des décisions de localisation favorables à notre économie. Tel est l'objet du présent article.

III. UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ

Dans son discours du 27 juin 2003 lors de la Conférence mondiale pour les investissements nationaux à La Baule, M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, a demandé au ministre des finances, de l'économie et de l'industrie « *de proposer des premières mesures adaptant leur situation fiscale avec comme objectif de rapprocher le statut du cadre impatrié de celui de nos expatriés* ».

Il est important d'insister à ce niveau sur l'idée que **le projet du gouvernement n'est pas complètement inédit dans notre système fiscal dans la mesure où il revient à accorder aux impatriés des avantages de même nature que ceux que le code général des impôts confère actuellement aux expatriés** et où il s'articule étroitement avec ce qui est déjà fait dans le cadre du régime des quartiers généraux dont on a rappelé les grandes lignes ci-dessus.

A. LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Le régime proposé par le présent article n'est donc pas une novation, d'autant plus qu'il **s'analyse moins comme une aide accordée aux personnes physiques** dont les revenus sont passibles de l'impôt sur le revenu et soumis à charges sociales, **qu'aux entreprises qui**, jusqu'à présent, était **amenées à compenser, par des indemnités ad hoc, les coûts spécifiques de l'expatriation.**

La pratique est en effet courante pour les cadres de haut niveau de négocier une rémunération nette comportant, le cas échéant, la prise en charge de frais spécifiques, tels que le déménagement ou la scolarité des enfants.

1. Les personnes concernées par le dispositif

Les personnes susceptibles de bénéficier du nouvel article 81 B, que le présent article se propose d'insérer dans le nouveau code général des impôts, sont d'abord **les salariés appelés par une entreprise établie dans un autre Etat à occuper un emploi dans une entreprise établie en France pendant une période limitée.**

Mais **le régime concerne également** dans les mêmes conditions **les mandataires sociaux**, c'est-à-dire, les personnes mentionnées au 1°, 2°, 3° b de l'article 80 *ter* du code général des impôts, c'est-à-dire dans les sociétés anonymes le président du conseil d'administration, le directeur général, l'administrateur provisoirement délégué, les membres du directoire ainsi que

tout administrateur ou membre du conseil de surveillance chargé de fonctions spéciales. Il en est de même dans les sociétés à responsabilité limitée des gérants minoritaires, ainsi que dans les autres entreprises ou établissements passibles de l'impôt sur les sociétés, des dirigeants soumis au régime des salariés.

	Nature des indemnités		
	Indemnités et remboursements de frais	Indemnités différentielles de logement et de « tax-equalization »	Autres indemnités
Régime fiscal de droit commun	Exonérés sous réserve de correspondre à des frais professionnels (1° de l'article 81 du code général des impôts).	Imposables (art. 79 du code général des impôts).	Imposables (art. 79 du code général des impôts).
Régime fiscal quartiers généraux	Exonérés de manière générale sur la base d'une interprétation extensive du 1° de l'article 81.	Exonérées si : 1° le salarié n'était pas domicilié fiscalement en France les cinq années civiles précédant celle de son arrivée pour y exercer son activité ; 2° Impôt sur les sociétés au nom du quartier général en lieu et place de l'impôt sur le revenu au nom du salarié (§ 99 à 108 du B.O.I ; 13-G-I-97).	Imposables (art. 79 du code général des impôts).
Régime fiscal spécial des impatriés	Exonérés de manière générale sur la base d'une interprétation extensive du 1° de l'article 81.	« Sursalaire » exonéré sous conditions : 1° le salarié n'était pas domicilié fiscalement en France les dix années civiles précédant celle de son arrivée pour y exercer son activité ; 2° la rémunération soumise à l'impôt n'est pas inférieure à celle d'un salarié exerçant habituellement en France des fonctions analogues (art. 81 B nouveau du code général des impôts).	

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

Les personnes concernées devront satisfaire à une **double condition** :

- **ne pas avoir été fiscalement domiciliées en France au cours des dix années civiles précédant celles de leurs prises de fonctions** ;

- être présentes en France depuis plus de cinq ans, **le régime spécifique ne s'appliquant que jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de leur prise de fonctions.**

2. La prise en compte des frais liés à l'impatriation

Le I du nouvel article 81 B du code général des impôts précise que **ne sont pas soumis à l'impôt les éléments de la rémunération des personnes mentionnées ci-dessus directement liés à leur situation d'impatrié.**

En d'autres termes, les indemnités attribuées en vue de compenser le différentiel de pression fiscale ou sociale ainsi que celles destinées à permettre à la personne concernée de supporter des frais de déménagement ou des surcoûts de logement ne seraient pas imposables.

On note que **le II du nouvel article 81 B introduit une possibilité pour l'administration de lutter contre d'éventuels abus. Il prévoit que si la rémunération soumise à l'impôt sur le revenu est inférieure à la rémunération versée au titre de fonctions analogues dans l'entreprise ou à défaut dans des entreprises similaires, la différence est réintégrée dans les bases imposables de l'intéressé.**

Comme tous les systèmes de garde-fou, le mécanisme de contrôle mis en place laisse planer un risque d'arbitraire, étant entendu que la possibilité de redressement s'exerce dans le cadre des procédures existantes.

3. Le volet social

Le B du I du présent article tend à modifier l'article 83 du code général des impôts pour **permettre aux impatriés de déduire de leur revenu imposable certaines cotisations sociales payées dans leur pays d'origine.**

Le 1° de ce B concerne les cotisations sociales obligatoires. On peut rappeler que le règlement CEE n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 autorise le maintien du régime de sécurité sociale du pays d'origine, et donc ne suspend l'application du régime français que pour une durée d'un an renouvelable une fois même si un détachement pour une durée exceptionnelle supérieure à deux ans et inférieure à six ans peut être autorisée. Dans le cas où l'impatrié n'est pas ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne, le 1° 0 bis de l'article 83, introduit par le 1) du B du présent article, prévoit que le texte applicable est alors la convention internationale permettant le maintien du régime de sécurité sociale du pays d'origine.

Le 2° du B du I de cet article introduit à l'article 83 du code général des impôts un 2° 0 bis, qui tend à permettre aux personnes impatriées de déduire de leur revenu imposable, dans les limites fixées par l'article 60 du projet de loi de finances pour 2004, les cotisations versées au régime complémentaire de retraite auquel elles étaient affiliées en tant que salariées dans les entreprises d'origine.

En d'autres termes, la personne impatriée va être autorisée à déduire de son revenu imposable les cotisations au régime complémentaire, auquel elle était affiliée avant sa prise de fonctions en France, ce qui va au-delà des régimes à caractère obligatoire dont le statut devrait varier selon les pays. Cette possibilité de déduction est toutefois limitée par les plafonds fixés à l'article 60 du projet de loi de finances pour 2004⁴⁸.

Enfin, le C du I du présent article permet à la personne impatriée de cotiser au plan d'épargne retraite populaire (PERP) dans des conditions proches du droit commun⁴⁹.

Il faut, en dernier lieu, noter que, pour garder sa signification, le projet de loi ne s'applique qu'aux personnes prenant leurs fonctions à partir du 1^{er} janvier 2004, ce qui évite les effets d'aubaine et préserve la vocation incitative du dispositif.

⁴⁸ Le texte initial de l'article 60 du projet de loi de finances pour 2004 proposait de fixer le plafond de déduction des cotisations versées au titre de la prévoyance à 3 % de la rémunération annuelle brute (ou 3,75 % du bénéfice imposable), les revenus n'étant pris en compte que dans la limite de huit fois le plafond de la sécurité sociale, ou, si ce plafond est plus favorable, à 7 % du plafond de la sécurité sociale (soit 2.042 euros en 2003).

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale ont consisté à cumuler ces deux plafonds : 3 % de la rémunération annuelle brute (ou 3,75 % du bénéfice imposable) majorés de 7 % du plafond de la sécurité sociale. Cette capacité de déduction est toutefois limitée par un autre plafond, fixé à 3 % de huit fois le plafond de la sécurité sociale, qui correspond au seul plafond actuellement applicable

⁴⁹ Le 1° du A du I de l'article 60 de la loi de finances pour 2004 prévoit, au a) du 1 du B du I de l'article 163 quaterdecies du code général des impôts, que le plafond de déduction fiscale des cotisations versées au titre du plan d'épargne pour la retraite populaire, des primes facultatives dans le cadre de régimes d'entreprise supplémentaires obligatoires ainsi que les cotisations au titre des régimes Préfon et assimilés, s'élève à 10 % des revenus d'activité professionnelle de l'intéressé ou à 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 2.920 euros en 2003), les revenus d'activité professionnelle n'étant retenus que dans la limite de 8 P (233.472 euros en 2003), soit une déductibilité maximale de 23.347 euros.

En outre, les cotisations salariales et patronales versées dans le cadre des régimes dits de l'article 83 du code général des impôts pour les salariés sont déductibles de l'impôt sur le revenu dans les limites suivantes : conformément aux dispositions de l'article 60 du projet de loi de finances pour 2004, dans la limite de 10 % du plafond de la sécurité sociale (soit 2.920 euros en 2003) et de 8 % de la rémunération annuelle brute, les revenus d'activité n'étant retenus que dans la limite de 8 plafonds de la sécurité sociale (233.472 euros en 2003), soit une déductibilité maximale de 18.678 euros.

B. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable au présent article, bien qu'elle admette les limites et les difficultés techniques du dispositif choisi.

En premier lieu, elle ne peut que relever certaines ambiguïtés, difficilement évitables, du mécanisme mis en place.

D'une part, elle signale que, si l'idée directrice du présent régime est claire, **il s'agit de favoriser les « détachements » de personnes déjà employées par des entreprises établies dans un autre Etat**, la rédaction peut prêter à une certaine confusion.

Que signifie « *être appelé, par une entreprise établie dans un autre Etat, à occuper un emploi dans une entreprise établie en France* » ? Au départ, il y a l'idée d'une personne liée par contrat qui est mise à disposition d'une entreprise appartenant au même groupe. Mais la rédaction du premier alinéa du I de l'article 81 B du code général des impôts n'exige pas le maintien d'un lien juridique avec l'entreprise d'origine. **Il semble qu'une entreprise implantée en France ne puisse pas recruter directement un cadre sur le marché du travail, voire le débaucher, à l'étranger mais qu'il faille qu'elle le fasse recruter par sa filiale locale.**

D'autre part, **le gouvernement a préféré**, pour définir les éléments de rémunération susceptibles de donner lieu à des remboursements de frais ou à des allocations d'emplois, **recourir à une formule générale qui suppose un examen au cas par cas, et non à un abattement forfaitaire**, qui aurait sans doute été plus simple à mettre en œuvre et aurait limité l'arbitraire de l'administration fiscale.

Ce choix s'explique sans doute par la volonté légitime du gouvernement de « coller » au plus près des charges réelles liées à l'impatriation, et donc d'être **irréprochable au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'égalité devant les charges publiques.**

La référence générale, pour déterminer la diminution de la base imposable, aux « *éléments de rémunération directement liés* » à la situation de l'impatriation correspond *a priori* tout à fait à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel en matière d'égalité devant l'impôt, rappelée encore récemment dans la décision n° 2003-477 DC - 31 juillet 2003 relative à la loi pour l'initiative économique n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 dans laquelle le juge constitutionnel a réaffirmé qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la contribution commune aux charges de la Nation « *doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* » mais « *que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que, pour des motifs d'intérêt général, le législateur édicte, par l'octroi d'avantages*

fiscaux, des mesures d'incitation au développement d'activités économiques en appliquant des critères objectifs et rationnels en fonction des buts recherchés ».

La définition de l'impatrié « est claire et en rapport avec l'objectif poursuivi », à savoir l'attraction sur le territoire français de cadres de haut niveau venant de l'étranger qui, compte tenu de la brièveté de leur implantation en France, sont dans une situation différente des résidents dans la mesure où ils supportent des coûts spécifiques d'installation, lourds au regard de la durée de leur séjour, et où ils ne bénéficient pas à long terme de tous les avantages en matière de droits sociaux accessibles aux résidents. La durée maximale de cinq ans qui définit l'impatrié apparaît à cet égard raisonnable.

On relève, enfin, que le gouvernement propose de **subordonner l'avantage fiscal à des conditions objectives** relativement sévères, puisqu'il faut ne pas avoir été domicilié fiscalement en France depuis au moins 10 ans.

On pourrait même estimer que **cette exigence de non-domiciliation fiscale de dix années est trop rigoureuse**, si l'on veut donner au dispositif sa pleine dimension. Aussi, votre commission des finances vous invitera-t-elle à ouvrir le débat sur cet élément clé du dispositif, en proposant de **ramener à 5 ans cette condition de non-domiciliation** dans un souci d'efficacité et d'harmonisation avec le régime des quartiers généraux qui fixe cette durée de non-domiciliation à 5 ans.

En tout état de cause, dans un contexte caractérisé par la mobilité des compétences, l'avantage fiscal ne devrait pas être considéré comme disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi, qui est la compétitivité des entreprises d'envergure mondiale et le renforcement des pôles d'excellence de notre économie, notamment dans le domaine de la recherche.

En second lieu, sur le fond, votre commission des finances reconnaît que **l'on agit plus sur les effets que sur les causes**. Agir sur les symptômes n'est bien sûr qu'un pis-aller, mais **la méthode a le mérite d'être à la fois rapide et peu coûteuse**.

Officiellement, le coût de la réforme n'a pas été précisé par le ministère des finances, de l'économie et de l'industrie. Il faut se référer au rapport de notre collègue député Sébastien Huygue pour trouver une **évaluation de la perte de recettes, à environ 80 millions d'euros, et du nombre de bénéficiaires, à 3.000 personnes**.

Intervenir au niveau des causes demande beaucoup plus de temps et d'énergie, dès lors que le différentiel de prélèvements obligatoires entre la France et les autres pays, pour les revenus des cadres de haut niveau, s'explique par le cumul de multiples facteurs.

Il faut admettre qu'avec l'allègement du barème décidé par le précédent gouvernement, le handicap de la France tient moins à l'impôt sur le revenu qu'aux charges sociales et à l'impôt sur le capital.

Telle est la raison pour laquelle ce dispositif, aussi bien venu soit-il, ne peut dispenser le gouvernement tant de la maîtrise des prélèvements sociaux que d'une remise à plat de l'imposition du patrimoine, à commencer par l'impôt sur la fortune.

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

ARTICLE 18

Transposition de la directive relative à la fiscalité des revenus de l'épargne sous la forme de paiement d'intérêts

Commentaire : le présent article vise à assurer la transposition en droit interne de la directive 2003/48/CE du Conseil de l'Union européenne du 3 juin 2003 relative à la fiscalité des revenus de l'épargne sous la forme de paiement d'intérêts.

I. LE CONTEXTE ACTUEL

A. LE CHANTIER DE L'HARMONISATION FISCALE EUROPÉENNE

Votre rapporteur général, dans son rapport d'information⁵⁰ sur la concurrence fiscale en Europe, constatait en 1998 que les risques de concurrence fiscale entre Etats européens, identifiés dès la fin des années quatre-vingts, s'étaient encore accrus du fait de l'adoption de l'euro. Il montrait que l'accroissement des risques de concurrence fiscale entre Etats du fait de l'approfondissement de l'Union européenne n'avait pas trouvé de correctif institutionnel. Les règles européennes d'adoption de mesures fiscales demeurent en effet soumises à la condition d'unanimité, reflet d'un respect absolu du principe de souveraineté nationale dans le domaine de la fiscalité.

Estimant que la position de la France au regard de la concurrence fiscale apparaissait globalement mauvaise, votre rapporteur général concluait qu'il était réaliste de tenir compte de cette situation et, sans renoncer à infléchir la position des partenaires en intervenant au besoin dans des domaines où la règle majoritaire prévaut, qu'il était préférable de s'attacher à démontrer sa propre compétitivité fiscale plutôt que de se reposer sur l'illusion d'une utopie fiscale européenne.

Dans son rapport d'information⁵¹ relatif aux prélèvements obligatoires pour 2004, votre rapporteur général confirmait l'actualité de son analyse de 1998 en rappelant que « *la pluralité des régimes d'imposition en Europe, et l'adoption par certains Etats membres de régimes dérogatoires explicitement destinés à attirer des investissements étrangers, fait craindre un renforcement de la concurrence fiscale dans une Union européenne de 25 membres. Si la Commission européenne a pris conscience des risques liés à une absence d'harmonisation fiscale, le Conseil n'en a pas encore tiré toutes les conséquences* ».

⁵⁰ Rapport d'information n° 483 (1998-1999).

⁵¹ Rapport d'information n° 55 (2003-2004).

Il écrivait : « *les efforts réalisés pour éliminer, d'une part, les sources de concurrence fiscale déloyale et pour, d'autre part, élaborer une directive relative à la fiscalité de l'épargne montrent les difficultés inhérentes à tout processus d'harmonisation fiscale* ».

Des efforts ont néanmoins été entrepris récemment.

Le Conseil ECOFIN de décembre 1997 a adopté une série de mesures visant à lutter contre la concurrence fiscale dommageable. Elles ont conduit à la négociation d'un « code de bonne conduite » pour la fiscalité des entreprises, adopté le 3 juin 2003, qui prévoit que les Etats membres s'engagent à s'abstenir d'instaurer toute mesure fiscale dommageable et à modifier les lois ou pratiques réputées préjudiciables en appliquant les principes du code. Les critères qui permettent de déceler des mesures potentiellement dommageables sont les suivants :

- un niveau d'imposition effective nettement inférieur au niveau général du pays concerné ;

- des facilités réservées aux non-résidents ;

- des incitations fiscales en faveur d'activités qui n'ont pas trait à l'économie locale, de sorte qu'elles n'ont pas d'impact sur l'assiette fiscale nationale ;

- l'octroi d'avantages fiscaux même en l'absence de toute activité économique réelle ;

- des règles pour la détermination des bénéfices des entreprises faisant partie d'un groupe multinational qui divergent des normes généralement admises au niveau international, notamment de celles approuvées par l'OCDE.

Ceci n'empêche en rien qu'un Etat membre pratique une imposition très basse, mais généralisée. Aucune proposition n'est à l'étude pour fixer un taux minimum en-dessous duquel aucun pays ne serait pas autorisé à baisser sa fiscalité.

B. LA DIRECTIVE 2003/48/CE RELATIVE À LA FISCALITÉ DES REVENUS DE L'ÉPARGNE SOUS LA FORME DE PAIEMENT D'INTÉRÊTS

Les revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts constituent des revenus imposables pour les résidents de tous les États membres de l'Union européenne. Or, en raison de la libre circulation des capitaux, en application des articles 56 à 60 du traité de Rome, et en l'absence d'une coordination des régimes nationaux de fiscalité de l'épargne, en particulier en ce qui concerne le traitement des intérêts perçus par des non-résidents, il est possible aux résidents des États membres d'échapper à toute forme d'imposition sur les intérêts perçus dans un État membre différent de celui où ils résident. Une telle situation entraîne, dans les mouvements de capitaux entre États membres, des distorsions qui peuvent affecter le fonctionnement du marché intérieur.

Après plusieurs années de négociation⁵² au cours desquelles se sont succédées plusieurs propositions de directives, le Conseil ECOFIN de Luxembourg du 3 juin 2003 a permis d'aboutir à un accord sur la directive relative à la fiscalité de l'épargne sous la forme de paiement d'intérêts.

1. Le régime général : l'échange d'informations

L'article 8 de la directive définit le régime auquel sont soumis les revenus d'intérêt des non-résidents ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Cet article prévoit que lorsque le bénéficiaire effectif⁵³ d'intérêts est résident d'un Etat membre de l'Union européenne autre que celui où est établi l'agent payeur⁵⁴, ce dernier doit communiquer à l'autorité compétente de l'Etat membre où il est établi un contenu minimal d'informations :

- l'identité et la résidence du bénéficiaire effectif ;
- le nom ou la dénomination et l'adresse de l'agent payeur ;

⁵² Après l'échec de la proposition de directive de 1998 qui proposait, pour contourner les blocages, de laisser aux États membres le choix entre échanger des informations bancaires ou prélever une retenue fiscale, la présente directive s'appuie sur le consensus dégagé lors du Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000 et des sessions ultérieures du Conseil ECOFIN des 26 et 27 novembre 2000, 13 décembre 2001 et 21 janvier 2003.

⁵³ Aux termes de la directive, un bénéficiaire effectif est défini comme toute personne physique recevant un paiement d'intérêts ou toute personne physique à laquelle un paiement d'intérêts est attribué, sauf si elle fournit la preuve que ce paiement n'a pas été effectué ou attribué pour son propre compte.

⁵⁴ La directive définit un agent payeur comme tout opérateur économique qui paie des intérêts ou attribue le paiement d'intérêts au profit immédiat du bénéficiaire effectif, que cet opérateur soit le débiteur de la créance produisant les intérêts ou l'opérateur chargé par le débiteur ou le bénéficiaire effectif de payer les intérêts ou d'en attribuer le paiement.

- le numéro de compte du bénéficiaire effectif ou, à défaut, l'identification de la créance génératrice des intérêts ;

- la différenciation des intérêts selon les différentes catégories de placement.

L'article 9 de la directive prévoit un échange d'informations automatisé. Selon les termes de cet article, « *la communication des informations a un caractère automatique et doit avoir lieu au moins une fois par an, dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice fiscal de l'État membre de l'agent payeur, pour tous les paiements d'intérêts effectués au cours de cette année* ».

Les paiements d'intérêts entrant dans le champ de la directive

Ceux-ci sont constitués :

- des intérêts payés, ou inscrits en compte, qui se rapportent à des créances de toute nature, assorties ou non de garanties hypothécaires ou d'une clause de participation aux bénéfices du débiteur, et notamment les revenus des fonds publics et des obligations d'emprunts, y compris les primes et lots attachés à ceux-ci (à l'exclusion des pénalisations pour paiement tardif) ;

- des intérêts courus ou capitalisés obtenus lors de la cession, du remboursement ou du rachat des créances précédemment énoncées ;

- des revenus provenant de paiements d'intérêts, soit directement soit par l'intermédiaire de certaines entités limitativement énumérées, distribués par les organismes de placement collectif en valeur mobilières (OPCVM) autorisés conformément à la directive 85/611/CEE ou certains organismes de placement collectif ;

- des revenus réalisés lors de la cession, du remboursement ou du rachat de parts ou d'unités dans les OPCVM, lorsque ceux-ci investissent, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'autres organismes de placement collectif ou entités, plus de 40 % de leurs actifs dans les créances.

2. Un régime transitoire pour la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche : la retenue à la source

L'article 10 de la directive définit une période de transition au cours de laquelle la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche ne sont pas tenus de mettre en œuvre l'échange automatisé d'informations. L'article 11 prévoit que ces trois pays prélèvent une retenue à la source de 15 % pendant les trois premières années de la période de transition, de 20 % pendant les trois années suivantes et de 35 % par la suite, sur les revenus d'intérêts perçus par les non-résidents. La directive impose aux Etats membres qui appliquent la retenue à la source de conserver 25 % des recettes et d'en transférer 75 % à l'Etat membre de résidence du bénéficiaire effectif des intérêts.

La fin de la période de transition est liée à :

- la conclusion d'accords relatifs à l'échange d'informations « sur demande » en ce qui concerne les paiements d'intérêts entre l'Union Européenne et chacun des pays suivants : Confédération suisse, Principauté de Liechtenstein, République de Saint-Marin, Principauté de Monaco et Principauté d'Andorre et à l'application, par ces mêmes pays, d'une retenue à la source aux mêmes taux que ceux définis précédemment pour la période de transition ;

- ainsi qu'à l'engagement des Etats-Unis à échanger des informations « sur demande » avec l'Union européenne en ce qui concerne les paiements d'intérêts.

3. L'entrée en vigueur de la directive

La date limite de transposition de la directive est fixée au 1^{er} janvier 2004. Son entrée en vigueur devrait être le 1^{er} janvier 2005, pour autant que :

- la Confédération suisse, la Principauté de Liechtenstein, la République de Saint-Marin, la Principauté de Monaco et la Principauté d'Andorre appliquent, à compter de cette même date, des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive (échange d'informations et retenue à la source) ;

- tous les territoires dépendants ou associés concernés (îles anglo-normandes, île de Man et territoires dépendants ou associés des Caraïbes) appliquent, à compter de cette même date, l'échange automatique d'informations.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2003/48/CE

Les revenus de valeurs mobilières font déjà l'objet d'une déclaration obligatoire établie par les agents payeurs définie par l'article 242 *ter* du code général des impôts. En effet, « *les personnes qui assurent le paiement des revenus de capitaux mobiliers visés aux articles 108 à 125 ainsi que des produits de même nature sont tenues de déclarer l'identité et l'adresse des bénéficiaires ainsi que, par nature de revenus, le détail du montant imposable* ». Cette déclaration est transmise par les agents payeurs à l'administration fiscale par informatique.

Il convient d'adapter les dispositions actuelles pour les mettre en conformité avec la directive relative à la fiscalité de l'épargne par paiement d'intérêts.

A. LA MODIFICATION DU CHAMP DE LA DÉCLARATION PRÉVUE À L'ARTICLE 242 TER POUR LES RÉSIDENTS D'UN AUTRE ETAT MEMBRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le **1° du A du I** étend l'obligation de déclaration pour les non-résidents membres d'un autre Etat de l'Union européenne aux produits d'intérêts issus des livrets de caisse d'épargne, des livrets d'épargne populaire, des comptes d'épargne logement, des CODEVI et des placements à revenu fixe de comptes spéciaux sur livret du crédit mutuel. Ces produits d'épargne sont en effet défiscalisés seulement au regard du droit fiscal français.

Le **2° du A du I** prévoit que pour l'établissement de la déclaration, les agents payeurs individualisent les intérêts versés selon la nature des placements.

B. LES SANCTIONS DESTINÉES À ASSURER LE RESPECT DE L'OBLIGATION DE DÉCLARATION

Le **B du I** complète l'article 1768 *bis* du code général des impôts relatif aux sanctions applicables aux agents payeurs qui ne respectent pas leurs obligations de déclaration.

Le dispositif actuel prévoit que les « *personnes qui ne se conforment pas à l'obligation de déclaration prévue par l'article 242 ter sont personnellement redevables d'une amende fiscale égale à 80 % du montant des sommes non déclarées* ».

Le dispositif proposé distingue les OPCVM (organisme de placement collectif en valeurs mobilières) ou tout organisme de placement de l'établissement payeur.

Les OPCVM pris en défaut au regard de l'obligation de déclaration seraient passibles d'une amende fiscale annuelle de 25.000 euros.

Les agents payeurs seraient sanctionnés, le cas échéant, par une amende fiscale forfaitaire de 150 euros par information omise ou erronée, dans la limite de 500 euros par déclaration.

C. LE TRAITEMENT DES INTÉRÊTS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE RETENUE À LA SOURCE EN AUTRICHE, EN BELGIQUE OU AU LUXEMBOURG

Le **C du I** du présent article prévoit que le paiement des intérêts qui ferait l'objet d'une retenue à la source en Autriche, en Belgique ou au Luxembourg donne lieu en France à un crédit d'impôt égal à cette retenue à la source. Si ce crédit d'impôt est supérieur au montant de l'impôt dû, la différence donne lieu à restitution au contribuable.

D. LA DATE D'APPLICATION DES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Les dispositions du présent article seraient applicables aux intérêts payés à compter du 1^{er} janvier 2005. Le premier échange automatisé d'informations aurait lieu au cours du premier semestre 2006.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général avait présenté en 1999 un rapport⁵⁵ relatif à la proposition de résolution sur la proposition de directive de 1998 visant à garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne qui constituait une version moins avancée de la directive adoptée en définitive le 3 juin 2003.

La proposition de résolution que votre commission des finances avait adoptée mettait en avant les considérations suivantes :

« - considérant que l'absence de politique coopérative en matière de taxation des revenus de l'épargne des non résidents communautaires entre les Etats membres de la Communauté européenne contribue au développement d'une concurrence fiscale dommageable ;

⁵⁵ Rapport n° 383 (1998-1999).

« - considérant que celle-ci est encore accrue par l'introduction de l'euro et l'achèvement du marché unique ;

« - considérant que la Commission européenne a pris acte de l'échec des tentatives d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne lié à la diversité des cultures fiscales des Etats membres ;

« - considérant que les propositions de la Commission européenne se limitent désormais à l'adoption de règles communes visant à garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne, sous forme d'intérêts, des non résidents communautaires ;

« - considérant que le modèle de coexistence apparaît difficile à mettre en œuvre ;

« - considérant cependant que le renforcement des échanges d'informations entre les administrations fiscales des pays membres constitue le seul outil efficace de lutte contre le blanchiment des capitaux et la délinquance financière ;

« - approuve l'objectif, poursuivi par la directive, de lutte contre la concurrence fiscale dommageable par l'introduction de politiques coopératives en matière d'épargne au sein de l'Union européenne ;

« - propose de fixer un taux minimum de retenue à la source de nature à éviter les délocalisations de l'épargne hors de l'Union européenne, soit au plus 20 % ;

« - préconise la conclusion d'accords avec les pays tiers sans en faire toutefois un préalable à l'adoption de la directive ;

« - craint que le modèle de coexistence⁵⁶ ne défavorise les pays choisissant l'échange d'informations et demande en conséquence au Gouvernement d'agir en sorte que, dans un modèle de coexistence, le choix d'un pays pour l'échange d'informations ne conduise pas à le mettre en position défavorable par rapport aux pays optant pour la retenue à la source ;

« - soutient la poursuite des négociations sur le renforcement des échanges d'informations entre les administrations fiscales des pays membres ;

« - demande l'instauration de la transparence fiscale afin de distinguer, lors de la définition de l'assiette de la retenue à la source, ce qui correspond à des intérêts de ce qui relève des dividendes et des plus-values ».

⁵⁶ Coexistence entre retenue à la source et déclaration obligatoire.

Un certain nombre des éléments précités ont été pris en compte par la directive dont le présent article constitue la transposition pour la partie législative. Cette directive est le fruit d'un compromis, certes imparfait, mais inespéré, face aux blocages qui se sont accumulés depuis six années. Son entrée en vigueur reste soumise à des conditions qui demandent encore des négociations avec les pays tiers. L'introduction de l'échange d'informations automatisé avec l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg demandera sans doute encore de longues années.

Cette esquisse d'une harmonisation fiscale du traitement de l'épargne ne doit donc pas être surestimée. Elle mérite néanmoins d'être encouragée.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 18 bis

Suppression de l'avantage fiscal de certains contrats d'assurance-vie

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de supprimer, à compter du 1^{er} janvier 2004, l'exonération fiscale dont bénéficient les produits attachés aux contrats d'assurance-vie dits « DSK », et ainsi de prévoir leur extinction future.

I. LES CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS « DSK »

L'article 21 de la loi de finances pour 1998 n° 97-1269 du 30 décembre 1997, complétée par le décret n° 98-412 du 28 mai 1998, a créé de nouveaux contrats d'assurance-vie en unités de compte majoritairement investis en actions, habituellement dénommés « contrats DSK », bénéficiant d'un important avantage fiscal à la sortie.

La caractéristique principale de ces contrats réside dans une **contrainte prudentielle**, puisque l'actif de l'organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) représentatif de chaque contrat doit être constitué **d'au moins 50 % d'actions** de sociétés de l'Union européenne, détenues de manière directe ou via d'autres OPCVM. Au sein de ce quota de 50 %, l'actif global du fonds doit être constitué pour **au moins 5 % de titres représentatifs du capital-risque** et de jeunes sociétés :

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

- actions de sociétés non cotées ;

- titres de sociétés cotées sur les compartiments de valeurs de croissance des marchés boursiers européens.

Ces orientations étaient originellement tournées vers le seul marché français, mais ont été étendues aux actions européennes par la loi de finances rectificative pour 1999 n° 99-1173 du 30 décembre 1999.

La contrepartie de ces contraintes de placement réside dans l'attractivité fiscale du produit, dont les intérêts acquis bénéficient d'une exonération d'impôt sur le revenu lors du rachat du contrat, après une période de détention minimale de huit ans. Rappelons que le régime de droit commun des contrats en unités de compte prévoit un prélèvement forfaitaire libératoire

de 7,5 % pour les produits des versements effectués à compter du 1^{er} janvier 1998, sous déduction d'un abattement forfaitaire annuel de 4.600 euros pour une personne seule, et de 9.200 euros pour un couple soumis à une imposition commune. Les contrats « DSK » bénéficient également de cet abattement.

L'objectif de ces nouveaux contrats était donc d'orienter davantage l'épargne des ménages vers les actions, tout en soutenant le financement des jeunes sociétés, notamment dans le cadre du segment en forte croissance des fonds de capital-investissement. Le fait que ces fonds et l'assurance-vie aient un horizon de placement similaire (de huit à douze ans) contribuait également à soutenir cette logique de financement de l'innovation. Le généreux avantage fiscal octroyé apparaissait dès lors cohérent avec la prise de risque encourue.

II. UN SUCCÈS EN-DEÇA DES ESPÉRANCES

En dépit de leurs caractéristiques fiscales attractives, **les contrats « DSK » n'ont pas rencontré auprès des particuliers le succès escompté.** Leur encours s'élevait fin 2002 à environ 10 milliards d'euros, ce qui est certes substantiel mais ne représente guère que 1,4 % de l'encours global de l'assurance-vie (710 milliards d'euros fin 2002), et 7,7 % de celui des contrats en unités de compte (environ 130 milliards d'euros). La tendance n'est en outre pas favorable puisque le flux de collecte s'est tari pour représenter une part bien inférieure à celle de l'encours : avec 500 millions d'euros de cotisations versées en 2002, **ces contrats ne recueillaient que 0,5 % des flux de l'assurance-vie** et ont vu leurs souscriptions chuter de 71 % entre juin 2001 et juin 2002. On peut avancer pour cela **trois explications** :

- les contrats « DSK » ont été lancés relativement récemment et **ont directement pâti de la récente crise du marché des actions**, qui a affecté les cours des grandes sociétés cotées et à plus forte raison des valeurs de croissance⁵⁷, ce qui a considérablement nuit à leur attractivité. Leurs performances ont dès lors été médiocres, généralement négatives, au cours des trois dernières années. L'essor des contrats « DSK » a ainsi été pénalisé par une période de lancement peu propice ;

- on peut également considérer que **les contrats « DSK » ont fait le plein » auprès de la cible qu'il privilégiaient**, qui est celle des ménages aisés. L'exonération fiscale n'est en effet acquise que sous déduction d'un abattement de montant déjà élevé ;

⁵⁷ Le Nouveau marché de la place de Paris a ainsi enregistré une chute cumulée de plus de 80 % en 2001 et 2002.

- bien que la contrainte de placement en actions de ces contrats ne semble finalement pas dirimante au regard de l'investissement moyen en actions constaté pour les contrats en unités de compte, qui est proche de 80 %, l'argumentation des structures de commercialisation et des conseillers en investissement tend à les présenter **comme des véhicules d'épargne risqués**. Les stricts quotas de placement de ces contrats, contrepartie de leur fiscalité avantageuse, **empêche toute souplesse relative à l'arbitrage entre les supports**, alors qu'à la pratique désormais étendue de la « multigestion » permet au souscripteur d'un contrat « multisupports » de passer à tout moment d'un profil prudent à un profil dynamique, pour protéger ou dynamiser ses intérêts.

Les contrats « DSK » peinent donc à remplir leur objectif de soutien au placement en actions et au financement des entreprises en croissance, pour un coût fiscal qui n'est pas connu mais n'est vraisemblablement pas négligeable. **Dans ces conditions, votre commission vous propose, par le présent article additionnel, de supprimer l'avantage fiscal dont ils bénéficient, à compter du 1^{er} janvier 2004, ce qui impliquerait *de facto* l'extinction future de ces contrats.**

Les présentes dispositions ont avant tout pour objet d'inciter le gouvernement à s'engager à revoir les modalités de ces contrats, et au-delà, à prendre des mesures destinées à mieux orienter les avantages fiscaux de l'assurance-vie vers le financement du capital-risque.

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

ARTICLE 18 bis (nouveau)

Relèvement du prélèvement libératoire applicable aux intérêts des sommes portées sur un compte bloqué individuel de 15 % à 16 %

Commentaire : le présent article vise à relever de 15 % à 16 %, le taux du prélèvement libératoire s'appliquant aux revenus d'intérêt des sommes portées sur un compte bloqué.

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du gouvernement, d'un amendement présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

Il vise à tirer toutes les conséquences du relèvement, de 15 % à 16 %, du taux du prélèvement libératoire applicable aux produits de placement à revenu fixe, prévu par l'article 5 *bis* du projet de loi de finances pour 2004. L'article 5 *bis* résulte de l'adoption, avec l'avis favorable du gouvernement, d'un amendement présenté également par notre collègue député Gilles Carrez tendant, selon son auteur, à « *rééquilibrer utilement la fiscalité de l'épargne, après avoir assujéti les plus-values immobilières à ce même taux unique et alors que les plus-values de cessions de valeurs mobilières sont déjà taxées à ce niveau. L'investissement de l'épargne dans les fonds propres des entreprises en sera encouragé* ».

L'article 5 *bis* du projet de loi de finances pour 2004, adopté sans modification par le Sénat, modifie l'article 125 A du code général des impôts : les épargnants pourront opter entre un prélèvement à la source de 16 %, et non plus de 15 %, et la soumission à l'impôt sur le revenu. Il convient d'ajouter des prélèvements sociaux de 10 %⁵⁸. Le prélèvement libératoire sera donc désormais de 26 % et donc égal au taux qui s'applique sur les plus-values sur valeurs mobilières.

Le dispositif proposé par le présent article tire les conséquences de l'article 5 *bis* pour l'article 125 C du code général des impôts, qui prévoit que les personnes physiques mettant à la disposition de la société dont elles sont associées ou actionnaires des sommes portées sur un compte bloqué individuel peuvent pour l'imposition des intérêts versés au titre de ces sommes, opter pour le prélèvement libératoire prévu à l'article 125 A du code général des impôts.

⁵⁸ La CSG sur les revenus du patrimoine et les produits placement est de 7,5 %, taux auquel il faut ajouter le prélèvement social de 2 % et la CRDS, dont le taux est de 0,5 %.

Par coordination, le présent article relève donc le taux d'imposition de ces revenus d'intérêts à 16 %.

Les dispositions adoptées sont conformes aux principes de votre commission des finances relatifs à la fiscalité de l'épargne. Votre commission des finances dans son rapport sur la fiscalité de l'épargne⁵⁹ a en effet posé sept principes. Le quatrième principe est celui de la neutralité entre actifs de même nature. Son sixième principe pose que « *la fiscalité de l'épargne doit favoriser les titres de fonds propres plutôt que les titres de dettes* ».

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

⁵⁹Alain Lambert, « De l'importance de l'épargne et des dangers de la mal aimer », rapport d'information n° 82 (1997-1998).

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 18 bis

Clarification des critères de requalification, par le contrôle fiscal, des plus-values sur valeurs mobilières en bénéfices non commerciaux

Commentaire : le présent article vise à clarifier les critères de requalification, par l'administration fiscale, des plus-values sur valeurs mobilières, imposées à 26 %, en bénéfices non commerciaux, assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL D'IMPOSITION DES PLUS-VALUES BOURSIERES AU TITRE DES BÉNÉFICES NON COMMERCIAUX

A. LES DISPOSITIONS DU TROISIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 92 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Les trois premiers alinéas de l'article 92 du code général des impôts précisent que « *les produits des opérations de bourse effectuées à titre habituel par des particuliers* » relèvent de la catégorie des bénéfices non commerciaux dus au titre de l'impôt sur le revenu :

« 1. Sont considérés comme provenant de l'exercice d'une profession non commerciale ou comme revenus assimilés aux bénéfices non commerciaux, les bénéfices des professions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus.

« 2. Ces bénéfices comprennent notamment :

« 1° Les produits des opérations de bourse effectuées à titre habituel par les particuliers ; (...) » .

En application de ces dispositions, les plus-values boursières ainsi réalisées sont imposées suivant le barème progressif de l'impôt sur le revenu, et non au taux forfaitaire de droit commun de 26 % (y compris les prélèvements sociaux).

B. LES PRÉCISIONS JURISPRUDENTIELLES SELON LA MÉTHODE DU FAISCEAU D'INDICES

Dans une décision en date du 14 février 2001⁶⁰, le Conseil d'Etat a défini les opérations habituelles comme celles « effectuées dans des conditions analogues à celles qui caractérisent une activité exercée par une personne se livrant à titre professionnel à ce type d'opérations ».

Le Conseil d'Etat a fait application de cette jurisprudence dans une décision du 3 février 2003⁶¹. En l'espèce, il s'agissait d'une personne disposant d'un patrimoine d'actions d'environ 27,5 millions de francs qui exerçait la profession de remisier en bourse auprès de deux agents de change. Cette personne avait effectué en 1983 et en 1984 respectivement, 497 et 317 opérations boursières pour des montants de 184 et 166 millions de francs.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat a retenu les éléments suivants comme caractérisant une activité effectuée dans des conditions analogues à celles d'un professionnel :

- grâce à un contrat conclu avec une banque, l'intéressé a disposé de l'ensemble des **moyens et informations** mis à la disposition d'un professionnel ;

- l'intéressé a effectué des opérations caractérisées par leur **ampleur**, leur **diversité** et la **fréquence** des transactions effectuées, en ayant utilisé des **techniques** d'achat et de vente à terme comparables à celles d'un professionnel.

Dans un arrêt du 25 avril 2003, le Conseil d'Etat n'a pas retenu cette jurisprudence dans le cas d'un particulier ayant confié par mandat la gestion de ses portefeuilles à deux banques d'affaires. Bien que les opérations aient été fréquentes, importantes et variées (de 1985 à 1987, les deux banques avaient passé 575 ordres d'achat ou de vente ayant porté sur 423.553 titres correspondant à 191 valeurs différentes pour des durées de détention n'excédant généralement pas un an), le Conseil d'Etat a considéré que le contribuable n'avait pas participé de manière directe et personnelle à la gestion de son portefeuille, la gestion ayant été mandatée à des professionnels.

⁶⁰ CE 14 février 2001, n° 189572, 9^{ème} et 10^{ème} sous-sections, Boniface. Cet arrêt avait été intégré dans l'argumentation relative à la distinction entre particulier et investisseur professionnel dans le commentaire de votre rapporteur général sur l'article 39 du projet de loi de sécurité financière relatif au démarchage.

⁶¹ CE 3 février 2003, n° 232040, 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections, Roche.

II. LES DIFFICULTES SUSCITEES PAR LA SITUATION ACTUELLE

A. UNE JURISPRUDENCE DATÉE

La jurisprudence actuelle ne permet pas de connaître clairement, pour les contribuables, ce qui distingue **les revenus d'épargne des revenus d'activité**. Les règles actuelles ne tiennent en effet pas compte de l'évolution en cours en ce qui concerne la gestion par les épargnants de leur portefeuille boursier :

- montée en puissance d'une presse financière grand public ;
- généralisation des courtiers en ligne qui permettent de passer des ordres de bourse en nombre avec une très grande facilité ;
- popularisation d'instruments financiers autrefois « réservés » à des professionnels (le SRD « service à règlement différé », comme le « report » est ainsi proposé « en standard » sur tous les sites internet des grande banques à réseau) ;
- changement de comportement des épargnants qui pratiquent désormais une gestion active de leur épargne⁶² plutôt que de la confier à des intermédiaires.

Fondamentalement, la jurisprudence actuelle conduit à pénaliser les épargnants qui prennent le plus de risques. Elle répond imparfaitement à la question : **à partir de quel moment un épargnant cesse-t-il d'être un épargnant pour devenir un professionnel de la finance ?**

Les gains réalisés par un certain nombre de contribuables en période d'euphorie boursière et qui doivent être taxés aux yeux du contrôle fiscal ont généralement été intégralement perdus au moment du retournement du marché. Ces particuliers, dans leur manière de prendre en compte le risque de marché, ne se comportent donc pas en professionnels. Pourtant, c'est leur comportement « professionnel » qui leur est reproché : passage des ordres en direct, fréquence des ordres⁶³, recours au SRD et au report etc. A la vérité, ce comportement est celui d'un « professionnel d'autrefois » et celui d'un « particulier éclairé d'aujourd'hui », tant la culture boursière s'est propagée parmi les épargnants. **Le critère du comportement adopté par l'administration fiscale paraît ainsi largement daté.**

⁶² C'est d'ailleurs ce comportement, taxé de « spéculation », qui est très mal apprécié par l'administration fiscale. Il y a une certaine connotation « morale » dans les redressements opérés qui est normalement absente du code général des impôts.

⁶³ Et la durée de détention des titres : c'est donc la spéculation qui est taxée, et non le caractère professionnel de la gestion.

B. UNE MODIFICATION NÉCESSAIRE DU TROISIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 92 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Interrogé par votre rapporteur général en séance publique le 24 novembre 2003, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a indiqué être conscient que la notion « d'exercice habituel » figurant à l'article 92 du code général des impôts était difficile à apprécier. Il a promis une instruction fiscale de clarification dans le courant de l'année 2004.

Selon les informations communiquées par l'administration fiscale à votre rapporteur général, l'instruction fiscale consisterait en un toilettage de la jurisprudence :

« Compte tenu de la diversité des situations susceptibles d'être rencontrées, il apparaît nécessaire de maintenir le principe d'un faisceau « hiérarchisé » de critères afin de caractériser les opérations de bourse. Les critères les plus adaptés aux réalités actuelles devraient être retenus, tels que la détention, la maîtrise et l'usage d'informations et de techniques d'intervention spécifiques ou la mise en œuvre de matériels spécialisés. En revanche, la simple conclusion d'un mandat de gestion ne devrait pas en soi suffire à écarter l'application des dispositions de l'article 92 du code général des impôts. Certains critères traditionnels pourraient être abandonnés ou appréciés subsidiairement, comme le caractère spéculatif ou non des opérations, dans la mesure où le plus souvent et sans que le caractère professionnel soit démontré, une opération sur titres présente une spéculation sur la variation des cours, ou le nombre des opérations qui pourrait être apprécié non plus ab initio, mais par rapport à l'importance du patrimoine détenu ».

Il n'est pas certain que cette instruction, fondée sur le principe du faisceau d'indices, clarifie les règles du jeu fiscal pour les épargnants. Il est donc souhaitable d'adopter un **amendement** visant à modifier la rédaction du troisième alinéa de l'article 92 du code général des impôts du troisième alinéa en proposant de taxer « *les produits des opérations de bourse effectuées à titre professionnel par les particuliers* », et non plus « *à titre habituel* ». Cette rédaction limiterait les difficultés résultant de la jurisprudence actuelle.

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

ARTICLE 19

Transposition de la directive 2003/49/CE du Conseil du 3 juin 2003 définissant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et redevances effectués entre les sociétés associées d'Etats membres différents de l'Union européenne

Commentaire : le présent article a pour objet, dans le cadre de la transposition en droit interne de la directive communautaire du 3 juin 2003, d'exonérer de retenue à la source, à compter du 1^{er} janvier 2004 et sous certaines conditions, les versements d'intérêts et de redevances effectués par des sociétés françaises à des sociétés associées résidentes d'autres Etats membres de l'Union européenne.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE GÉNÉRAL DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Les produits versés par les sociétés domiciliées en France aux personnes morales dont le domicile fiscal ou le siège est situé hors de France sont susceptibles de faire l'objet d'une **retenue à la source**. Le principe de cette imposition s'applique principalement dans deux cas de figure : les distributions de dividendes consenties par une société française à ses actionnaires étrangers, et certaines remontées de bénéfices réalisés en France par des filiales de sociétés étrangères.

Le 2 de l'article 119 *bis* du code général des impôts prévoit ainsi que les distributions des produits des actions et parts sociales et des revenus assimilés⁶⁴ effectuées par une société française sont soumises à une retenue à la source, d'un taux de **25 %** (sous réserve de l'application d'une convention fiscale qui peut en prévoir la réduction ou la suppression), lorsqu'elles bénéficient à des personnes morales ayant leur siège social hors de France. La base de calcul de la retenue est constituée par le montant brut décaissé par les

⁶⁴ Il s'agit des produits visés aux articles 108 à 117 bis du code général des impôts, à l'exception des sommes mises à la disposition des associés, directement ou par personne interposée, à titre d'avances, de prêts ou d'acompte. Les revenus assimilés à des produits des actions et parts sociales sont les rémunérations ou dépenses de toute nature qui ne sont pas admises en déduction pour l'assiette de l'IS, tels que les rémunérations excessives, les intérêts excédentaires alloués aux associés, les dépenses de caractère somptuaire, les rémunérations d'administrateur (jetons de présence) rangées dans la catégorie des revenus mobiliers.

personnes morales en cause, et son taux est par conséquent égal au tiers du montant net versé (soit 25/(100-25)), soit le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés (IS).

Aux termes de l'article 115 *quinquies* du code général des impôts, les **bénéfices réalisés en France par les sociétés étrangères** sont réputés distribués en totalité, au titre de chaque exercice, à des associés n'ayant pas leur domicile fiscal ou leur siège social en France, et sont donc passibles de la retenue à la source. Cette présomption n'est pas irréfragable et peut donc être renversée par la preuve contraire. La société étrangère, sur justificatif, peut demander que la retenue à la source fasse l'objet d'une nouvelle liquidation et que l'excédent éventuel de la perception lui soit restitué.

B. UNE EXONÉRATION POUR LES SEULS DIVIDENDES DISTRIBUÉS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

En application de la législation communautaire, un régime spécifique d'exonération est toutefois prévu pour les distributions de dividendes entre personnes résidentes de l'Union européenne, plus particulièrement dans le cadre du régime mère-fille. L'article 119 *ter* du code général des impôts, issu de la transposition de la directive communautaire 90/435/CEE du 23 juillet 1990⁶⁵, prévoit ainsi une exonération de retenue à la source pour les distributions de dividendes effectuées au profit d'une personne morale associée et résidente d'un Etat membre de l'Union européenne, lorsque deux séries de conditions sont remplies :

- la société **distributrice** domiciliée en France doit revêtir la forme d'une société anonyme, d'une société à responsabilité limitée ou d'une société en commandite par actions, et être redevable de l'IS sans en être exonérée ;

- la personne morale **bénéficiaire** doit remplir les cinq conditions cumulatives suivantes : revêtir une des formes juridiques énumérées sur une liste établie par le ministre chargé de l'économie⁶⁶ ; avoir son siège de direction effective dans un Etat membre de l'Union européenne⁶⁷ ; détenir directement et pendant une période d'au moins deux ans un minimum de 25 % du capital de la société distributrice ; être passible de l'IS de l'Etat membre de résidence sans en être exonéré ; et enfin n'avoir pas droit à une restitution conventionnelle d'impôt fiscal qui serait supérieure à la retenue à la source.

⁶⁵ Directive 90/435/CEE du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents, transposée par la loi n° 91-1323 de finances rectificative pour 1991 du 30 décembre 1991.

⁶⁶ Arrêtés du 23 janvier 1992 et du 23 juillet 1990, conformément à l'annexe de la directive du 23 juillet 1990 précitée.

⁶⁷ Sans être considérée, aux termes d'une convention fiscale conclue avec un Etat tiers, comme ayant sa résidence fiscale hors de l'Union.

Cette exonération ne s'applique pas aux paiements d'intérêts et de redevances entre des sociétés associées d'Etats membres de l'Union européenne. **Le régime aujourd'hui applicable est celui des conventions fiscales bilatérales** liant la France à chaque Etat membre, et qui prévoit, selon l'Etat de résidence du bénéficiaire du paiement, une imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire ou un prélèvement à la source variant entre 5 % et 15 % (moindre pour les redevances que pour les intérêts). L'application d'une retenue à la source ouvre droit à un crédit d'impôt d'égal montant. Les taux applicables selon les conventions bilatérales sont les suivants :

Taux d'imposition, actuellement prévus par les conventions fiscales entre la France et les autres Etats membres de l'Union européenne, pour les versements d'intérêts et de redevances entre sociétés associées

Etat signataire, date et articles de la convention	Intérêts	Redevances
Allemagne 1959 – articles 10 et 15	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire
Autriche 1993 – articles 11 et 12	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire
Belgique 1964 – articles 8 (redevances) et 16 (intérêts)	Retenue à la source de 15 %	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire
Danemark 1967 – articles 8, 9 et 10	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire
Espagne 1995 – articles 11 et 12	Retenue à la source de 10 %, sauf sur les prêts commerciaux inter-entreprises	Retenue à la source de 5 %
Finlande 1970 – articles 11 et 12	Retenue à la source de 10 %	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire
Grèce 1963 – articles 10 et 11	De la Grèce vers la France : retenue à la source de 10 % De la France vers la Grèce : retenue à la source de 12 % sur les seuls titres de créances négociables et obligations	Retenue à la source de 5 %
Irlande 1968 – articles 10 et 11	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire
Italie 1989 – articles 11 et 12	Retenue à la source de 10 %	Retenue à la source de 5 %
Luxembourg 1958 – articles 9 et 10	Retenue à la source de 10 %	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire
Pays-Bas 1973 – articles 11 et 12	Retenue à la source de 10 %	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire
Portugal 1971 – articles 12 et 13	Retenue à la source de 10 %	Retenue à la source de 5 %
Royaume-Uni 1968 – articles 11 et 12	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire
Suède 1990 – articles 11 et 12	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire	Imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE DU 3 JUIN 2003

1. Genèse et motivations

Le présent article constitue la transposition d'une directive communautaire adoptée récemment, dans le cadre du « **paquet Monti** », approuvé par le Conseil ECOFIN du 1^{er} décembre 1997 et qui comprend un ensemble de mesures fiscales destinées à « *lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne* », dont trois textes principaux : un code de bonne conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises⁶⁸, une directive sur la fiscalité de l'épargne⁶⁹ et une directive concernant le paiement d'intérêts et de redevances entre sociétés associées d'Etats membres différents.

Cette dernière directive, adoptée par le Conseil le 3 juin 2003, s'inscrit dans une perspective d'harmonisation et de simplification fiscale initiée dans les années 90. Inspirée d'une proposition de la Commission européenne présentée le 6 mars 1998, elle a pour objet de supprimer les retenues à la source sur les paiements d'intérêts et de redevances effectués entre entreprises associées d'Etats membres différents. Selon la Commission européenne, le fait d'imposer dans un Etat membre, que ce soit par retenue à la source ou par voie de rôle, les intérêts ou les redevances versés à des sociétés établies dans un autre Etat membre **peut créer des difficultés pour les entreprises exerçant des activités transfrontalières** (formalités administratives lourdes, charges de trésorerie, risque de double imposition).

Au sein de l'Union, les taux applicables pour ces prélèvements sont en effet variables (depuis l'exonération jusqu'à 45 % d'imposition pour les intérêts, et exonération à 33 % pour les redevances) et peuvent atteindre des niveaux élevés, bien que les conventions bilatérales permettent dans plusieurs Etats, et en particulier en France, d'en limiter le niveau. Des dispositions transitoires sont prévues pour la Grèce et le Portugal en ce qui concerne tant les intérêts que les redevances et, pour l'Espagne, en ce qui concerne les redevances, afin d'atténuer l'incidence immédiate de la directive sur le budget de ces pays⁷⁰.

⁶⁸ Ce code est déjà appliqué. Il prévoit que les Etats membres s'engagent à s'abstenir d'instaurer toute mesure fiscale dommageable (« gel ») et à modifier les lois ou les pratiques réputées préjudiciables en appliquant les principes du code (« démantèlement »). Le code porte sur les mesures fiscales (législatives, réglementaires et administratives) qui ont ou peuvent avoir une incidence notable sur l'implantation des entreprises dans l'Union.

⁶⁹ Cette directive, adoptée le 3 juin 2003 par le Conseil ECOFIN, est transposée par l'article 18 du présent projet de loi de finances rectificative.

⁷⁰ En vertu de ces dispositions, la Grèce et le Portugal n'appliqueront pas la directive avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2005, de la directive sur la fiscalité de l'épargne, et l'Espagne n'appliquera pas la directive aux paiements de redevance avant la même date. Ensuite, la Grèce et le Portugal seront autorisés, pendant une période transitoire de huit ans, à appliquer sur les

Cette préoccupation est ancienne et a déjà été exprimée par votre commission des finances. Dans son rapport d'information intitulé « *La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat* »⁷¹, votre rapporteur général se référait ainsi aux analyses du rapport du comité Ruding⁷² sur l'harmonisation de l'impôt sur les sociétés au sein de l'Union européenne, et relevait que « *les retenues à la source qui frappent les paiements d'intérêts et de redevances entre entreprises créent des obstacles pour les opérateurs économiques qui exercent des activités transfrontalières. Elles peuvent impliquer des formalités très longues, entraîner des pertes de trésorerie et aboutir quelquefois à une double imposition. C'est pourquoi la Commission propose également l'adoption d'un projet de directive similaire à celle des dividendes mais relatif, cette fois, aux intérêts et redevances* ».

2. Contenu et principes

La directive met en œuvre les **quatre principes** suivants :

- une **définition à la fois large et précise des produits considérés** : le principe de l'exonération « *de toute imposition, retenue à la source ou recouvrée par voie de rôle* » est posé au point 1 de l'article 1^{er} de la directive. L'article 2 précise la définition des intérêts et des redevances :

Les **intérêts** sont « *les revenus des créances de toute nature, assorties ou non de garanties hypothécaires ou d'une clause de participation aux bénéfices du débiteur, et notamment les revenus d'obligations ou d'emprunts, y compris les primes et lots attachés à ces obligations ou emprunts* ». Les pénalités pour paiement tardif ne sont toutefois pas considérées comme des intérêts ;

Les **redevances** sont « *les paiements de toute nature reçus à titre de rémunération pour l'usage ou la concession de l'usage d'un droit d'auteur sur une œuvre littéraire, artistique ou scientifique, y compris les films cinématographiques et les logiciels informatiques, d'un brevet, d'une marque de fabrique ou de commerce, d'un dessin ou d'un modèle, d'un plan, d'une formule ou d'un procédé secret, ainsi que pour des informations ayant trait à une expérience acquise dans le domaine industriel, commercial ou scientifique* ». Sont également considérés comme des redevances « *les paiements reçus pour l'usage ou la concession de l'usage d'un droit concernant des équipements industriels, commerciaux ou scientifiques* ». Cette liste peut sembler étonnamment précise, mais revêt une réelle signification pour les entreprises **en ce qu'elle a trait aux revenus extraits – et donc à la valorisation – de leurs actifs immatériels**, dont on connaît l'importance stratégique comme la difficulté de comptabilisation.

paiements d'intérêts et de redevances un impôt à la source qui ne devra pas excéder 10 % au cours des quatre premières années, et 5 % au cours des quatre années restantes. De même l'Espagne sera autorisée, pendant une période transitoire de six ans qui débutera à la même date du 1^{er} janvier 2005, à appliquer sur les paiements de redevances un taux d'imposition à la source qui ne devra pas excéder 10 %.

⁷¹ Rapport d'information n° 483 (1998-1999).

⁷² Rappelons que les conclusions et recommandations du comité de réflexion des experts indépendants sur la fiscalité des entreprises (comité Ruding), remises à la Commission européenne le 18 mars 1992, ont été le point de départ de la réflexion en matière de fiscalité des entreprises dans l'Union européenne.

L'article 4 dispose également que certains paiements peuvent être **exclus** du bénéfice de l'exonération, tels que les paiements résultant de créances assorties d'une clause de participation aux bénéfices de l'employeur, ou ceux résultant de créances habilitant le créancier à échanger son droit aux intérêts contre un droit de participation aux bénéfices du payeur ;

- une **définition stricte des sociétés concernées** : le point 1 de l'article 1^{er} définit les sociétés bénéficiaires des versements comme « *une société d'un autre Etat membre ou un établissement stable, situé dans un autre Etat membre, d'une société d'un autre Etat membre* ». Le point 7 de l'article 1^{er} dispose également que l'exonération n'est applicable que « *lorsque la société qui a payé les intérêts et les redevances ou la société dont l'établissement stable est considéré comme ayant payé les intérêts et les redevances est une société associée de la société qui est bénéficiaire des paiements en question ou dont l'établissement stable est considéré comme étant bénéficiaire des intérêts ou des redevances en question* ». L'article 3 définit ces notions de société associée et d'établissement stable, et dispose que les sociétés débitrices et créancières des versements doivent être résidentes d'un Etat membre de l'Union, c'est-à-dire présenter l'une des formes juridiques énumérées à l'annexe de la directive, avoir leur résidence fiscale dans un Etat membre et être assujetties – sans en être exonérées – à l'un des impôts, ou à tout impôt analogue, énumérés dans la liste prévue par le iii) du a) de l'article 3, soit l'impôt sur les sociétés dans le cas de la France.

Le point 10 de l'article 1^{er} de la directive accorde aux Etats membres la faculté de soumettre le bénéfice de l'exonération à une **condition de durée de détention du capital**, ininterrompue pendant une période minimale de deux ans, caractérisant le lien d'association entre les sociétés concernées ;

- une **marge de manœuvre laissée aux Etats membres en matière de lutte contre les fraudes et abus** : l'article 5 prévoit une clause suspensive en permettant aux Etats membres d'appliquer des dispositions nationales ou conventionnelles nécessaires à la prévention des fraudes et abus, et de retirer ainsi le bénéfice de l'exonération ;

- la reconnaissance d'un **droit de remboursement en cas de paiement indû de l'impôt** : les points 15 et 16 de l'article 1^{er} de la directive créent un droit au remboursement du prélèvement à la source opéré sur les versements d'une société ou d'un établissement stable prestataire, s'il s'avère que ces versements devaient en réalité faire l'objet d'une exonération. La demande de remboursement doit être formulée dans un délai qui ne peut être inférieur à deux ans à compter de la date à laquelle les intérêts ou redevances ont été payés. L'Etat d'origine est tenu de rembourser l'excédent d'impôt retenu à la source « *dans un délai d'un an à compter de la réception de la demande et des informations justificatives qu'il peut raisonnablement demander* ». Si l'Etat ne respecte pas ce délai de remboursement, le bénéficiaire a droit, à l'expiration de ce délai d'un an, à des **intérêts** en sus du remboursement de l'impôt.

B. LA TRANSPOSITION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

La transposition réalisée par le présent article prévoit l'insertion de trois nouveaux articles, soit deux dans le code général des impôts (articles 119 *quater* et 182 B *bis*) et un dans le livre des procédures fiscales (article L. 208 A), et reprend *in extenso* certaines dispositions de la directive. Aux termes du texte proposé par le présent article pour le 4 des deux nouveaux articles du code général des impôts, un **décret** doit préciser « *en tant que de besoin* » les modalités d'application de leurs dispositions. Le **III** du texte proposé par le présent article prévoit que les dispositions de ces trois nouveaux articles s'appliquent aux **paiements effectués à compter du 1^{er} janvier 2004**.

1. Les produits concernés par l'exonération

Le premier alinéa du texte proposé par le **I** du présent article pour le 1 de l'article 119 *quater* du code général des impôts dispose que la retenue à la source, précédemment mentionné, prévue au 1 de l'article 119 *bis* du code général des impôts ne s'applique pas aux **intérêts**, que cet alinéa définit comme « *les revenus des créances de toute nature, à l'exclusion des pénalités pour paiement tardif* ». Cette définition est plus sommaire que celle posée par la directive (cf. *supra*), qui précise la nature des créances concernées et l'incidence de certaines clauses dont elles sont assorties. La définition proposée par le présent article est toutefois suffisamment large pour que la transposition couvre effectivement le champ de la directive, de même que l'état actuel du droit est susceptible de couvrir les types de créances qui ne sont pas explicitement cités.

De même, le second alinéa du texte proposé par le **I** du présent article pour le 1 de l'article 182 B *bis* du code général des impôts prévoit une exonération de retenue à la source pour les **redevances**, dont la définition proposée est strictement identique à celle posée par le point b de l'article 2 de la directive précitée.

2. Les conditions relatives aux sociétés débitrices et créancières

a) Les conditions afférentes au débiteur qui effectue les versements

Le premier alinéa du texte proposé par le **I** du présent article pour le 1 de l'article 119 *quater* du code général des impôts précise la nature juridique des sociétés de droit français qui effectuent les versements d'intérêts exonérés du prélèvement à la source, et reprend à cet effet le point f, relatif à la France, de la liste figurant en annexe de la directive précitée, qui détermine pour chaque Etat membre les types de sociétés susceptibles de bénéficier du régime d'exonération. Les formes juridiques concernées sont ainsi les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée, les établissements publics industriels et commerciaux et les entreprises publiques. **Il convient cependant de relever que la société par actions simplifiée (SAS) ne figure pas explicitement dans le champ des sociétés concernées.**

Cet alinéa transpose également la disposition de la directive qui prévoit que ces sociétés doivent être passibles de l'impôt sur les sociétés sans en être exonérées. S'agissant des sociétés versant des redevances, le second alinéa du texte proposé par le **I** du présent article pour le 1 de l'article 182 B *bis* du code général des impôts fait référence aux mêmes formes juridiques et conditions d'exonération que celles prévues par le texte proposé pour l'article 119 *quater* du même code.

Conformément aux dispositions de la directive, le régime d'exonération est étendu par les alinéas précités aux **établissements stables**, c'est-à-dire aux succursales et centres de profit des sociétés qui remplissent les conditions précitées. Cette disposition spécifique alourdit quelque peu la rédaction mais est nécessaire, dans la mesure où l'établissement stable, qui ne constitue pas une filiale, est dépendant d'une société sans lui être considéré comme juridiquement associé.

b) Le critère d'association des deux sociétés

Outre les conditions juridiques et fiscales afférentes à la société qui effectue les versements, **l'exonération ne s'applique que dès lors qu'il existe un lien d'association direct ou indirect**, auquel fait référence la fin du premier alinéa du texte proposé par le **I** du présent article pour le 1 de l'article 119 *quater* précité, entre cette société et celle bénéficiaire des versements. Le deuxième alinéa du texte proposé par le **I** du présent article pour le 1 de

l'article 119 *quater* et le texte proposé pour le 2 de l'article 182 B *bis* du même code définissent ce lien d'association en reprenant la condition de détention d'au moins 25 % du capital définie par le point b de l'article 3 de la directive précitée. Cette qualité de personne morale associée d'une autre personne morale est ainsi reconnue dans les deux cas suivants :

- l'une des deux personnes morales détient une participation directe d'au moins 25 % dans le capital de l'autre personne morale (lien **direct** d'association) ;

- une troisième personne morale détient une participation directe d'au moins 25 % dans le capital de chacune des deux personnes morales (lien **indirect** d'association).

La transposition proposée par le présent article inclut en outre la **condition optionnelle**, ouverte par le point 10 de l'article 1^{er} de la directive précitée, **relative à la durée de détention de cette participation**. Le deuxième alinéa du texte proposé par le **I** du présent article pour le 1 de l'article 119 *quater* du code général des impôts prévoit donc que la participation constitutive du lien d'association doit « être détenue de façon ininterrompue depuis deux ans au moins ou [fait] l'objet d'un engagement selon lequel elle sera conservée de façon ininterrompue pendant un délai de deux ans au moins ». Cette condition, qui reprend les dispositions prévues par le c du 2 de l'article 119 *ter* du code général des impôts pour les distributions de dividendes dans le cadre du régime « mère-fille », est conforme à la tradition fiscale française et est destinée à éviter les effets d'aubaine. La possibilité d'un engagement de conservation de la participation est, en outre, de nature à assouplir le dispositif.

Le même article 119 *quater* du code général des impôts dispose que « si cet engagement est pris par une personne morale qui n'a pas son siège de direction effective en France, il donne lieu à la désignation d'un représentant qui est responsable, en cas de non respect de cet engagement, du paiement de la retenue à la source ».

Enfin le troisième alinéa du texte proposé par le **I** du présent article pour le 1 de l'article 119 *quater* précise le lien d'association indirect en présence d'un établissement stable payeur ou bénéficiaire des versements. Il est ainsi prévu une sorte de lien de **transitivité**, la personne morale bénéficiaire des versements ou la personne morale dont dépend l'établissement stable bénéficiaire étant considérée comme associée de l'établissement stable payeur, dès lors qu'elle est associée de la personne morale dont dépend cet établissement payeur.

c) Les conditions afférentes à la personne morale bénéficiaire des versements

Conformément aux dispositions de la directive précitée, l'exonération de prélèvement en France est également soumise à **quatre conditions** (semblables à celles posées par l'article 119 *ter* du code général des impôts pour les dividendes versés entre sociétés soumises au régime mère-fille) **afférentes à la personne morale bénéficiaire des versements d'intérêts ou de redevances**, précisées dans le texte proposé par le **I** du présent article pour les 2 de l'article 119 *quater* et de l'article 182 B *bis* du code général des impôts. La personne morale bénéficiaire des paiements doit donc :

- avoir son **siège de direction effective** dans un Etat membre de l'Union européenne. Par voie de conséquence, le texte proposé par le présent article pour les 3 des articles 119 *quater* et 182 B *bis* du code général des impôts prévoit que le régime d'exonération ne s'applique pas lorsque les revenus payés bénéficient à une personne morale contrôlée directement ou indirectement par une ou plusieurs sociétés résidentes d'Etats non membres de la Communauté européenne ;

- revêtir une **forme juridique** conforme aux dispositions de l'annexe de la directive précitée ;

- être passible, y compris au titre des intérêts et redevances perçus, de **l'impôt sur les sociétés** de l'Etat où elle a son siège de direction effective ;

- être **associée** de la société qui assure le versement des revenus, et donc détenir la participation minimale de 25 % précédemment mentionnée.

La personne morale bénéficiaire des paiements, qu'elle soit une société ou un établissement stable, doit **justifier**, sous la forme d'une attestation, auprès de son débiteur de droit français ou de la personne qui assure le paiement des intérêts ou redevances, qu'elle en est bien le bénéficiaire effectif et qu'elle remplit les conditions précédemment évoquées.

3. La clause de prévention des fraudes et abus

Conformément à la faculté offerte par l'article 5 de la directive précitée au profit des législations nationales des Etats membres, un dispositif de lutte contre les fraudes et abus est prévu par le texte proposé par le **I** du présent article pour les 3 des articles 119 *quater* et 182 B *bis* du code général des impôts. Le premier alinéa du texte proposé pour les 3 de ces articles prévoit ainsi que l'exonération de prélèvement à la source n'est pas applicable lorsque « *la chaîne de participations a pour objet principal ou comme un de ses objets principaux de tirer avantage* » de ce régime. Cette rédaction, semblable à celle du 3 de l'article 119 *ter* du code général des impôts,

s'inspire du modèle de convention fixé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et **a pour objet d'éviter que la structure capitalistique des sociétés européennes associées ne participe essentiellement d'une volonté d'optimisation fiscale**, par détournement des intérêts et redevances dans les Etats membres offrant le meilleur traitement fiscal.

Le second alinéa du texte proposé pour les 3 de ces articles du code général des impôts voit sa rédaction calquée sur celle du point 2 de l'article 4 de la directive précitée. Il prévoit que lorsque les « *relations spéciales* » existant entre deux sociétés directement ou indirectement associées, le montant des intérêts ou redevances versés de l'une à l'autre société excède celui qui aurait été normalement payé en l'absence de telles relations privilégiées, **l'exonération de retenue à la source ne s'applique qu'à ce montant « normal »**. Cette rédaction est habituelle dans les conventions fiscales et se réfère également au modèle de convention de l'OCDE. En réservant par exemple l'exonération à la seule fraction des revenus qui résulterait d'un prêt pratiqué à un taux normal, cette disposition préserve la libre concurrence et réfrène les abus.

4. Le droit au remboursement de l'impôt indû

Ce droit, prévu par les points 15 et 16 de l'article 1^{er} de la directive précitée, voit une de ses modalités transposée par le **II** du texte proposé par le présent article pour l'article L. 208 A du livre des procédures fiscales, qui s'insère dans la section IV « *Conséquences des décisions prises sur les réclamations et des décisions des cours et tribunaux* » du chapitre 1^{er} intitulé « *Le contentieux de l'établissement de l'impôt et les dégrèvements d'office* » du titre III, consacré au contentieux de l'impôt, du livre des procédures fiscales.

Le **II** prévoit donc que le **dépassement du délai d'un an**, imparti pour le remboursement d'impositions relatives à des intérêts et redevances qui auraient dû être exonérés de retenue à la source en application des dispositions des articles 119 *quater* et 182 B *bis* du code général des impôts, donne lieu au **paiement d'intérêts moratoires**. Ces intérêts sont fixés au taux de l'intérêt légal⁷³, ainsi que le prévoit l'article L. 208 du livre des procédures fiscales, ne sont pas capitalisés et courent à compter du jour de l'expiration de ce délai d'un an.

⁷³ Soit 3,29 % en 2003.

Cette transposition directe apparaît **plutôt favorable au regard du droit français**, dans la mesure où la législation actuelle ne prévoit pas de délai de réclamation de la société bénéficiaire des revenus ni de réponse de l'administration, et prévoit la computation d'intérêts moratoires à compter du jour où est constaté le paiement injustifié de l'impôt.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ainsi qu'il a été souligné, le premier alinéa du texte proposé par le I du présent article pour le 1 de l'article 119 *quater* du code général des impôts ne mentionne pas la société par actions simplifiée (SAS) dans la liste des catégories de sociétés exonérées du prélèvement à la source.

L'article 1655 *quinquies* du code général des impôts, qui prévoit que « *pour l'application du présent code et de ses annexes, la société par actions simplifiée est assimilée à une société anonyme* », devrait permettre d'accorder le bénéfice de l'exonération à ces sociétés. Néanmoins, plutôt que d'attendre une confirmation par une hypothétique instruction fiscale, et dans un souci de sécurité juridique, il apparaît préférable de faire figurer explicitement cette catégorie de sociétés dans la liste des formes juridiques concernées par l'exonération. Votre commission vous propose donc un **amendement** tendant à préciser ce point.

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

ARTICLE 19 bis (nouveau)

Actualisation de la valeur de l'usufruit à durée fixe

Commentaire : le présent article vise à actualiser le taux applicable à la valeur de l'usufruit à revenu fixe par cohérence avec les dispositions de l'article 8 du projet de loi de finances pour 2004 actualisant le barème de l'usufruit.

L'article 8 modifié du projet de loi de finances pour 2004, adopté par le Sénat, actualise le barème de l'usufruit. Il ne modifie pas en revanche le taux applicable à l'usufruit constitué pour une durée fixe. Le II de l'article 762 du code général des impôts dispose que l'usufruit à durée fixe est estimé aux deux dixièmes de la valeur de la propriété entière pour chaque période de dix ans de la durée de l'usufruit, sans fraction et sans égard à l'âge de l'usufruitier. Selon les analyses actuarielles, cette règle correspond à un taux d'actualisation de 2,3 %.

L'actualisation du barème de l'usufruit prévue par l'article 8 du projet de loi de finances pour 2004 correspond à un taux d'actualisation de 3 %. A durée équivalente, il y a donc une distorsion entre les deux catégories d'usufruit.

En conséquence, le présent article, adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du gouvernement, prend en compte le taux d'actualisation de 3 %. Il porte donc le taux applicable à l'usufruit à durée fixe de 20 % tous les dix ans à 23 %. Ce pourcentage correspond à la moyenne entre une valeur actualisée à 3 % d'un usufruit d'une durée de 10 ans et celle d'un usufruit d'une durée de 20 ans.

La disposition est donc cohérente avec la réforme du barème de l'usufruit.

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

ARTICLE 20

Transposition de directives relatives à l'assistance mutuelle au recouvrement entre Etats membres

Commentaire : le présent article vise à transposer en droit interne plusieurs directives européennes relatives à l'assistance mutuelle entre Etats membres pour le recouvrement de certaines cotisations, taxes, droits et autres mesures.

Le présent article transpose dans le livre des procédures fiscales et le code des douanes des dispositions de la directive 2002/94/CE de la Commission européenne du 9 décembre 2002 et de la directive 76/308/CEE du Conseil du 15 mars 1976 modifiée par la directive 2001/44/CE du Conseil du 15 juin 2001. Ces directives sont relatives à l'assistance mutuelle entre Etats membres de l'Union européenne pour le recouvrement de certaines cotisations, droits, taxes et autres mesures.

Les dispositions qu'il est proposé de transposer dans le livre des procédures fiscales et le code des douanes sont relatives aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, dont l'article 34 de la Constitution précise qu'elles relèvent du domaine de la loi.

D'autres dispositions de la directive 2002/94/CE, précisant les modalités d'application de la directive 76/308/CEE modifiée par la directive 2001/44/CE, devront être transposées par voie réglementaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ASSISTANCE MUTUELLE AU RECOUVREMENT DES CRÉANCES, UNE CONDITION NÉCESSAIRE AU BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR

Dans son commentaire de l'article 29 du projet de loi de finances rectificative pour 2002 (devenu l'article 42 de la loi adoptée)⁷⁴, qui opérait une transposition partielle de la directive 76/308/CE dans sa version modifiée par la directive 2001/44/CE, votre rapporteur général définissait l'assistance mutuelle en matière de recouvrement et soulignait l'enjeu qu'elle représentait pour le bon fonctionnement du marché intérieur :

⁷⁴ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

« En l'absence d'assistance mutuelle au recouvrement de créances, une créance faisant l'objet d'un titre établi par les autorités d'un Etat ne pourrait pas être recouvrée dans un autre Etat. L'assistance mutuelle consiste donc, pour un Etat, requis par un autre Etat qui veut recouvrer une créance, à lui fournir les renseignements qui lui seront utiles pour le recouvrement de la créance, à notifier au redevable concerné tous les actes relatifs à cette créance, et à procéder, à la demande de l'Etat requérant, au recouvrement de la créance »⁷⁵.

Le droit existant est ainsi fondé sur la transposition de certaines dispositions de la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle pour le recouvrement de créances, dont la liste, initialement limitée au financement du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et aux prélèvements agricoles à l'importation, a été progressivement étendue aux créances de taxes sur la valeur ajoutée, aux droits d'accises sur les tabacs, alcools et huiles minérales, puis aux créances d'impôts sur le revenu et sur la fortune, aux taxes sur les primes d'assurance et aux cotisations afférentes aux créances et autres droits relatifs à l'organisation commune de marché dans le secteur du sucre.

B. UNE TRANSPOSITION PARTIELLE DÉJÀ OPÉRÉE PAR L'ARTICLE 42 DE LA SECONDE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002

Le I de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée a inséré dans le livre des procédures fiscales un chapitre IV « *Assistance internationale au recouvrement* » dans le titre IV relatif au recouvrement de l'impôt, afin de préciser l'organisation de l'assistance internationale au recouvrement.

Des dispositions analogues ont été insérées par le II de l'article 42 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002 à l'article 381 *bis* du code des douanes.

1. Le principe et le champ d'application de la procédure

L'article L. 283 A, inséré dans le livre des procédures fiscales par la seconde loi de finances rectificative pour 2002, définit le principe de la procédure applicable et précise son champ d'application : « *l'administration peut requérir des Etats membres de la Communauté européenne et est tenue de leur prêter assistance en matière de recouvrement et d'échange de renseignements relatifs à toutes les créances suivantes* » :

⁷⁵ Sénat, rapport n° 97 (2002-2003), p. 186.

- les cotisations et les autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ;
- la taxe sur la valeur ajoutée ;
- les droits d'accises sur les tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcoolisées ;
- « *les impôts sur le revenu et sur la fortune* » ;
- les taxes sur les primes d'assurance ;
- les intérêts, pénalités et amendes administratives relatifs à ces différentes taxes, « *à l'exclusion de toute sanction à caractère pénal* ».

2. Les modalités de la procédure applicable

L'article L. 283 B du livre des procédures fiscales précise la procédure applicable :

- le recouvrement par les comptables compétents du Trésor, des impôts ou des douanes ;
- le caractère exécutoire du titre de recouvrement transmis par l'Etat requérant et notifié au débiteur ;
- une procédure de recouvrement analogue à celle prévue pour les créances nées sur le territoire national, sauf trois exceptions⁷⁶ ;
- « *à la demande de l'Etat requérant, le comptable public compétent prend toutes mesures conservatoires utiles pour garantir le recouvrement de la créance de cet Etat* » ;
- « *les administrations financières communiquent aux administrations des autres Etats membres, à leur demande, tous renseignements utiles pour le recouvrement de la créance* »⁷⁷.

⁷⁶ Ces trois exceptions ont été présentées par votre rapporteur général dans son commentaire de l'article 29 du projet de loi de finances rectificative pour 2002 : ces procédures de recouvrement « ne bénéficient pas du privilège du Trésor ; dès que le comptable public a connaissance du dépôt d'une réclamation d'assiette, il suspend le recouvrement dans l'attente de la notification de la décision de l'instance étrangère compétente pour statuer sur cette réclamation ; pour tout ce qui touche à la prescription de l'acte de recouvrement et au caractère interruptif ou suspensif des actes du comptable public, c'est la législation de l'Etat requérant qui s'applique » (op. cit., p. 189).

⁷⁷ Cette mesure s'applique toutefois à l'exception des renseignements « qui ne pourraient être obtenus pour le recouvrement de leurs propres créances de même nature sur la base de la législation en vigueur », et « des renseignements qui révéleraient un secret commercial,

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à poursuivre la transposition en droit interne des dispositions communautaires relatives à l'assistance mutuelle entre Etats membres en matière de recouvrement de créances.

A l'exception du seuil financier⁷⁸ posé comme condition pour que l'administration française donne suite à la demande d'assistance au recouvrement, cette disposition étant prévue par la directive 2002/94/CE de la Commission du 9 décembre 2002, les mesures dont il est proposé la transposition relèvent de la directive 76/308/CEE du Conseil du 15 mars 1976 modifiée par la directive 2001/44/CE du Conseil du 15 juin 2001.

A. LES MODIFICATIONS DU LIVRE DES PROCÉDURES FISCALES

Le A du I du présent article propose l'insertion de cinq alinéas nouveaux après le premier alinéa de l'article L. 283 B du livre des procédures fiscales.

1. Des conditions nécessaires pour que l'administration française donne suite à la demande d'assistance au recouvrement

Les quatre premiers alinéas, que le A du I du présent article propose d'insérer après le premier alinéa de l'article L. 283 B du livre des procédures fiscales, fixent des conditions pour que « *l'administration compétente donne suite à la demande d'assistance au recouvrement d'un Etat membre de l'Union européenne* » : une condition de forme, un délai financier et un délai maximum à compter de l'établissement du titre exécutoire.

Tout d'abord, **sur la forme**, la « *demande contient une déclaration certifiant que la créance ou le titre de recouvrement ne sont pas contestés dans l'Etat requérant et que les procédures de recouvrement appropriées mises en œuvre dans cet Etat ne peuvent aboutir au paiement intégral de la créance* ».

industriel ou professionnel, ou dont la communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou l'ordre public français ».

⁷⁸ Cf. *infra*, paragraphe II A 1.

Comme l'a relevé notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, il s'agit d'une sorte de « *déclaration sur l'honneur* », qui s'ajoute à la demande adressée à l'administration française pour l'assistance au recouvrement de créances.

Il est ensuite fixé un **seuil financier** pour la mise en œuvre de la procédure : « *le montant total de la créance ou des créances à la charge de la même personne est supérieur ou égal à 1.500 euros* ». Cette mesure semble opportune pour éviter le recours à une procédure trop lourde pour de faibles montants.

Enfin, il est prévu un **délai maximum de cinq ans** à compter de l'établissement du titre exécutoire : l'administration compétente « *n'est pas tenue d'accorder l'assistance pour recouvrer la créance d'un Etat membre lorsque la demande initiale concerne des créances fondées sur un titre exécutoire établi depuis plus de cinq ans* ». Pour l'appréciation de ce délai, il est précisé que « *si la créance ou le titre en cause font l'objet d'une contestation, le délai de cinq ans court à compter de la date à laquelle il a été définitivement statué sur la créance ou le titre de l'Etat requérant* ».

2. La suspension du recouvrement de la créance dans l'attente de la notification de la décision de l'instance compétente de l'Etat requérant

Le cinquième alinéa que le A du I du présent article propose d'insérer après le premier alinéa de l'article L. 283 B du livre des procédures fiscales prévoit la suspension du recouvrement de la créance par l'administration compétente dans l'attente de la notification de la décision de l'instance compétente de l'Etat requérant, sauf demande contraire expresse conforme au droit national de l'Etat requérant :

« Dès qu'elle est informée par l'Etat membre requérant ou par le redevable du dépôt d'une contestation de la créance, l'administration compétente suspend le recouvrement de la créance jusqu'à la notification de la décision de l'instance compétente de l'Etat requérant, sauf si celui-ci la saisit d'une demande expresse de poursuite de la procédure de recouvrement assortie d'une déclaration certifiant que son droit national lui permet de recouvrer la créance contestée ».

Par coordination, le B du I du présent article propose de supprimer le 2° de l'article L. 283 B du livre des procédures fiscales et de numéroté 2° et non plus 3° l'alinéa de ce même article.

En effet, dans le droit existant, l'alinéa 2° de l'article L. 283 B du livre des procédures fiscales énonce le principe de suspension du recouvrement de la créance dans l'attente de la notification de la décision de l'instance compétente de l'Etat requérant, de façon toutefois moins précise sur la qualification des autorités requérante et requise⁷⁹, et sans prévoir la possibilité d'une demande contraire expresse de l'Etat requérant.

B. LES MODIFICATIONS DU CODE DES DOUANES

Le A du II et le B du II du présent article reprennent respectivement à l'article 381 *bis* du code des douanes les dispositions prévues au A du I et au B du I du présent article.

L'Assemblée nationale a apporté des modifications rédactionnelles au présent article, avec l'avis favorable du gouvernement, sur l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances se félicite de la transposition des présentes dispositions communautaires, qui n'a que trop tardé.

Cette transposition apparaît d'autant plus urgente que le délai de transposition de la directive 2001/44/CE du 15 juin 2001 a expiré le 30 juin 2002. En outre, la transposition partielle opérée par l'article 42 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002 précitée ne mettait pas le droit national en conformité avec les règles communautaires.

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

⁷⁹ Concernant l'autorité requérante, celle-ci est définie comme « l'instance compétente de l'Etat requérant » et non plus comme « l'instance étrangère compétente », et l'autorité requise comme « l'administration compétente » et non plus « le comptable public ».

ARTICLE 20 bis (nouveau)

Ajustement du régime fiscal dérogatoire des tabacs vendus en Corse

Commentaire : le présent article a pour objet d'ajuster le régime fiscal dérogatoire des tabacs dont bénéficie la Corse.

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le gouvernement.

I. LE DROIT EXISTANT

La Corse bénéficie d'un régime fiscal dérogatoire en matière de tabacs, régime qui a été modifié par la seconde loi de finances rectificative pour 2002⁸⁰.

Dans le cadre de la politique d'harmonisation fiscale, les autorités communautaires poursuivent l'objectif d'une structure de l'accise sur les tabacs manufacturés identique dans tous les Etats membres à l'issue d'une période transitoire⁸¹, la fixation des prix proprement dite restant totalement libre.

La France a donc dû procéder, à partir de 1992, à un alignement progressif sur cinq ans des règles applicables en Corse pour les tabacs manufacturés sur celles du continent. Si les statuts des débitants et des revendeurs de tabac avaient été harmonisés, la structure et les taux de l'accise en Corse n'avaient connu aucune modification. Aussi la France avait-elle obtenu, en 1997, un nouveau délai de cinq ans, soit jusqu'au 31 décembre 2002, pour réaliser l'alignement demandé.

La seconde loi de finances rectificative pour 2002 précitée a apporté de nouvelles modifications au régime fiscal des tabacs en Corse, qui, tout en maintenant un régime dérogatoire, procèdent à certains aménagements.

Actuellement, le régime applicable à la fiscalité des tabacs en Corse est régi par l'article 575 E bis du code général des impôts.

⁸⁰ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

⁸¹ La structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés font l'objet des directives 92/79/CE, 92/80/CE, 95/59/CE et 2002/10/CE du Conseil.

Cet article pose le principe général selon lequel les tabacs manufacturés vendus ou importés en Corse sont soumis, comme en France continentale, à un droit de consommation. Afin de se conformer à la réglementation communautaire relative à la structure de la taxation des tabacs, il indique que le taux du droit de consommation applicable aux cigarettes est fixé de façon dérogatoire par rapport au droit commun de la France continentale : ainsi, le taux normal de 62 % actuellement applicable aux cigarettes en France continentale ne s'applique pas aux cigarettes vendues en Corse, qui sont soumises à un taux normal de 34,5 %.

La part spécifique du droit de consommation sur les cigarettes vendues en Corse est, comme c'est actuellement le cas en France continentale, égale à 5 % de la charge fiscale totale pesant sur les cigarettes de la classe de prix la plus demandée et comprenant le droit de consommation et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)⁸².

Comme pour la France continentale, les tabacs manufacturés autres que les cigarettes sont soumis à un taux normal applicable à leur prix de vente au détail en Corse. Pour les cigarettes, le prix de vente au détail appliqué dans les départements de Corse est au moins égal à 68 % des prix de vente continentaux des mêmes produits. Pour les cigares et cigarillos, ce prix de vente est au moins égal à 85 % des prix continentaux des mêmes produits. Pour les autres tabacs, le prix de vente au détail est au moins égal aux deux tiers des prix continentaux des mêmes produits.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le régime dérogatoire applicable à la vente des tabacs en Corse a été adopté par le Conseil de l'Union européenne (Conseil « Transports, télécommunication et énergie ») le 5 décembre 2003. **Afin de transposer la directive du Conseil adoptée le 5 décembre 2003**, modifiant les directives 92/79/CEE et 92/80/CEE, en vue d'autoriser la France à proroger l'application d'un taux d'accise réduit sur les produits du tabac mis à la consommation en Corse, **le présent article propose deux ajustements mineurs au régime actuellement en vigueur.**

D'une part, le 1^o du I du présent article prévoit que le bénéfice du taux normal dérogatoire applicable à la vente des cigarettes en Corse serait limité à un contingent de 1.200 tonnes. Au-delà du contingent de

⁸² L'article 575 du code général des impôts précise, pour les cigarettes vendues en France continentale, que la charge fiscale totale comprend également la taxe sur les tabacs fabriqués, perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA). Celle-ci a toutefois été supprimée par l'article 25 du projet de loi de finances pour 2004, tel qu'adopté par le Sénat.

ventes de 1.200 tonnes, le régime de droit commun applicable en France continentale serait appliqué. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ce contingent ne devrait toutefois pas être atteint. Les ventes de cigarettes en Corse sont actuellement estimées à 900 tonnes.

D'autre part, le 2° du I du présent article prévoit que le taux normal du droit de consommation sur les cigarettes serait porté de 34,5 % à 35 %.

Comparaison des taux du droit de consommation applicable en Corse et dans les départements de France continentale

Groupe de produits	Taux normal actuellement applicable en Corse (en %)	Taux normal proposé par le présent article (en %)	Taux normal applicable en France continentale (en %)	Taux normal applicable au 5 janvier 2004 en France continentale (en %)
Cigarettes	34,5	35	62	64
Cigares et cigarillos	10	10	20	27,57
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	27	27	51,69	58,57
Autres tabacs à fumer	22	22	47,43	52,42
Tabacs à priser	15	15	40,89	45,57
Tabacs à mâcher	13	13	28,16	32,17

Le taux normal applicable en France continentale à compter du 5 janvier 2004 mentionné est celui découlant de l'article 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, adopté le 27 novembre 2003.

Les dispositions du présent article s'appliqueraient à compter du 5 janvier 2004.

Aux termes de l'accord trouvé pour le renouvellement du régime dérogatoire applicable à la fiscalité du tabac en Corse, à partir du 1^{er} janvier 2008, le taux normal applicable en Corse aux cigarettes devrait au moins atteindre 44 % du prix de la cigarette de la classe la plus demandée. Le droit de consommation pour les cigarettes restera donc en Corse très nettement inférieur à celui en vigueur sur le continent. Le régime fiscal dérogatoire applicable en Corse serait maintenu jusqu'au 31 décembre 2009. A l'issue de la période dérogatoire, soit à partir du 1^{er} janvier 2010, la fiscalité appliquée aux tabacs en Corse devrait être totalement alignée sur celle appliquée en France continentale.

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

ARTICLE 21

Suppression du régime de provisions pour implantation à l'étranger

Commentaire : le présent article vise à supprimer le régime de provisions pour investissement à l'étranger, qualifié d'aide d'Etat par la Commission européenne.

I. LES RÉGIMES DE PROVISIONS POUR IMPLANTATION À L'ÉTRANGER

L'article 39 *octies* D du code général de impôts permet aux entreprises françaises assujetties à l'impôt sur les sociétés qui effectuent dans un Etat étranger une **implantation commerciale** sous la forme de la création à cet effet d'un établissement, de l'acquisition d'au moins le tiers du capital d'une filiale ou du renforcement d'au moins 10 % de leur participation dans le capital d'une filiale dont elles détiennent déjà le tiers, de **constituer**, dans la limite de l'investissement ainsi réalisé⁸³, des **provisions en franchise d'impôt** à raison des pertes subies par cet établissement ou cette filiale (au *pro rata* des titres détenus dans le cas d'une filiale), à condition que cet établissement ou filiale soit soumis à l'étranger à une imposition de ses bénéfices « *comparable à celle qui résulterait de l'application de l'impôt sur les sociétés* » français.

Ces provisions doivent être ensuite rapportées au résultat imposable de l'entreprise qui a effectué l'implantation commerciale, à hauteur des bénéfices réalisés par cette implantation (au *pro rata* des titres détenus dans le cas d'une filiale) dès que celle-ci en réalise et, au plus tard, au cours de la dixième année suivant l'investissement qui a ouvert le droit à provision.

Le bénéfice de ce régime, qui, comme tous les régimes de provisions, ne confère qu'un **avantage de trésorerie**, avait été en principe limité aux entreprises **productrices de biens** lors de sa création par l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 1972 (n° 72-1147 du 23 décembre 1972).

⁸³ *Le montant de l'investissement pris en compte correspond à la sommation du montant net des capitaux transférés au titre de l'exercice correspondant à la création de l'établissement ou à l'acquisition de la filiale et pendant les quatre années suivantes, y compris le cas échéant les abandons de créance, mais dans la limite des dépenses réellement engagées pour les besoins de l'activité commerciale.*

Le V de l'article 39 *octies* D en ouvre toutefois le bénéfice, **sur agrément** du ministre chargé du budget et « *dans les conditions et limites prévues par cet agrément* » aux **groupements d'entreprises**, ainsi qu'à des **établissements de crédit** dont la liste est fixée par décret⁸⁴ et aux entreprises industrielles et commerciales ou agricoles qui, « *dans l'intérêt d'une entreprise française et en vue d'accompagner l'investissement à l'étranger de cette dernière, participent au capital de la société étrangère constituée à cet effet par l'entreprise ou à laquelle celle-ci se trouve elle-même associée* ».

En outre, le bénéfice de ce régime a été étendu aux **entreprises de prestations de services** (à l'exception toutefois des activités bancaires, financières et d'assurance) et, par l'article 62 de la loi de finances pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994), à **certaines activités non commerciales** (comme les structures relais), dans la limite toutefois d'un montant de provisions de 3 millions d'euros et **sur agrément** préalable du ministre chargé du budget, dont l'octroi est en principe réservé aux implantations à l'étranger qui « *ont pour objet de favoriser une exportation durable et significative de services* ».

Enfin, le II de l'article 39 *octies* A du code général des impôts prévoit, **sur agrément, préalable** à la réalisation du projet, du ministre de l'économie et des finances, « *donné après avis du ministre du développement industriel et scientifique* » (sic !), un **régime similaire en faveur d'une première implantation industrielle ou agricole en dehors d'un Etat de l'Union européenne**. Ce dernier régime est ouvert aux entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés comme à celles assujetties à l'impôt sur le revenu, à condition notamment pour ces dernières que leur régime d'imposition permette la constitution de provisions. En outre, dans le cadre de ce régime, le seuil de détention minimal requis pour une filiale est de 10 % au lieu de 33 ¹/₃ %. En revanche, les provisions sont limitées à la moitié des sommes investies, même si elles doivent être rapportées par fractions égales aux résultats imposables des sixième à dixième exercices suivant la réalisation du premier investissement (et non pas dès que l'implantation réalise des bénéfices).

⁸⁴ L'article 10 GA de l'annexe III du code général des impôts précise à cet égard que ces dispositions « *sont applicables aux établissements de crédit enregistrés par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et habilités à effectuer des opérations de crédit ou de crédit-bail au profit des entreprises* ».

II. DES RÉGIMES NON CONFORMES AU DROIT COMMUNAUTAIRE DES AIDES D'ETAT

Dans une **décision** en date du 21 novembre 2001, la **Commission européenne** a estimé que les régimes précités de provisions pour implantations à l'étranger constituaient une aide d'Etat incompatible avec le Traité CECA relatif à la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Cette décision se fondait principalement sur le **caractère discrétionnaire** de la plupart de ces régimes, la Commission concluant ainsi : *« le régime en cause n'est pas d'application générale et peut [donc] donner lieu à l'octroi d'aides d'Etat en faveur de certaines entreprises »*.

L'administration fiscale n'a pas connaissance du fait déclencheur de cette procédure. On peut toutefois observer que la Commission européenne précise à cet égard que son attention a été attirée sur les régimes français de provisions pour implantation à l'étranger par une partie intervenante à une procédure intentée en 1996 contre un dispositif législatif espagnol adopté en 1995, puis que les autorités britanniques ont indiqué par courrier à la Commission partager le point de vue de cette dernière dans le cadre de la procédure intentée contre la France.

Quoi qu'il en soit, **la décision de la Commission du 21 novembre 2001 avait une portée limitée**. Fondée sur le traité CECA, elle ne concernait en effet que les entreprises sidérurgiques. En outre, la Commission reconnaissait elle-même qu'elle avait par le passé, à deux reprises (dans des décisions du 25 juillet 1973 et du 30 septembre 1992), déclaré les régimes mis en cause conformes au droit communautaire, de sorte que *« même les entreprises sidérurgiques les plus prudentes et les mieux informées n'auraient pu prévoir la qualification d'aides d'Etat contraires à l'article 4 du traité CECA des dispositions fiscales en cause et qu'elles pourraient à bon droit faire valoir le principe de confiance légitime »* et que la Commission est en conséquence convenue de ce qu'il n'y avait *« pas lieu d'ordonner la récupération des aides en cause accordées antérieurement à la présente décision »*.

Dans ces conditions, et compte tenu de ce que le très faible nombre d'entreprises concernées pouvaient en être directement informées, le gouvernement n'a pas jugé utile de donner de traduction législative à la décision de la Commission européenne lui enjoignant *« d'adopter sans délai les mesures appropriées pour exclure les entreprises sidérurgiques »* du bénéfice des régimes de provision pour implantation à l'étranger.

Cependant, la Commission européenne a informé les autorités françaises, par un **courrier en date du 29 avril 2003**, de l'ouverture d'une **procédure de réexamen de la compatibilité de ces régimes au regard**, cette fois-ci, non plus seulement du traité CECA, mais **du traité des Communautés européennes**, conformément à l'engagement pris par la Commission européenne dans une communication de décembre 1998 de réexaminer les régimes existants en matière de fiscalité directe des entreprises.

Dans ce courrier, la Commission indiquait qu'il ressortait d'un examen préliminaire que ces régimes étaient sélectifs *« du fait que seules les entreprises qui effectuent directement ou indirectement des investissements (...) à l'étranger »* sont concernées ; que cette *« sélectivité semblait être renforcée par le caractère discrétionnaire dont jouissaient les autorités françaises dans le cas où ces régimes étaient soumis à agrément préalable »* ; que ces avantages sélectifs pourraient affecter les échanges et la concurrence et *in fine*, que *« cette mesure pourrait constituer une aide d'Etat incompatible »*.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DE CES RÉGIMES

Compte tenu de l'engagement de cette nouvelle procédure communautaire, susceptible d'affecter l'ensemble des entreprises concernées par les régimes de provisions pour implantation à l'étranger et non plus les seules entreprises sidérurgiques, le gouvernement propose, au travers du présent article, auquel l'Assemblée nationale n'a apporté que des modifications rédactionnelles, de **supprimer ces régimes pour l'avenir**, c'est à dire :

- s'agissant des implantations commerciales, pour les investissements réalisés après le 31 décembre 2003 ;

- et s'agissant des implantations industrielles, agricoles ou de services soumises à agrément, pour les investissements qui n'ont pas fait l'objet d'une demande d'agrément déposée avant le 1^{er} janvier 2004.

Il convient toutefois de préciser que ces régimes continueraient de produire leurs effets utiles pour les implantations préalables à ces dates. En particulier, les entreprises concernées pourraient continuer au cours des prochaines années à constituer de nouvelles provisions au titre des pertes subies sur ces implantations.

Le présent article propose donc de mettre le droit français en conformité avec le droit communautaire de la manière la plus avantageuse possible pour les entreprises françaises concernées, ce qui se justifie d'ailleurs pleinement au regard du principe de confiance légitime mentionné par la Commission européenne elle-même.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A titre liminaire, il convient d'observer que les régimes que le présent article se propose de supprimer sont sous-utilisés et sont en pratique de **faible portée**. En effet, en moyenne au cours de la période 1999-2001, seules **35 entreprises par an** ont constitué des provisions pour investissement à l'étranger, pour un montant total de 16,5 millions d'euros par an, ce qui correspond à **un avantage de trésorerie d'une valeur actualisée de l'ordre, tout au plus, de quelques millions d'euros**.

Le recours des entreprises à ce régime relativement complexe, conçu il y a plus de trois décennies, tend d'ailleurs à décliner, dès lors que **la jurisprudence a ouvert des voies plus simples permettant aux entreprises françaises de tempérer les effets du principe français de territorialité de l'impôt**, notamment en les autorisant à consentir à leurs filiales des abandons définitifs de créance ou des avances sans intérêt, ou bien en autorisant le provisionnement de titres de filiales.

En outre, il convient d'observer que le bénéfice de la plupart de ces régimes est, comme en excipe d'ailleurs la Commission européenne, conditionné à un agrément presque entièrement discrétionnaire, alors même que le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision DC 87-237 du 30 décembre 1987 *« qu'à défaut d'autres critères fixés par la loi, l'exigence d'un agrément n'a pas pour conséquence de conférer à l'autorité ministérielle le pouvoir, qui n'appartient qu'à la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, de déterminer le champ d'application d'un avantage fiscal »*. En d'autres termes, **les régimes dont le bénéfice est soumis à agrément ne seraient sans doute pas aujourd'hui reconnus conformes à la Constitution** par le Conseil constitutionnel.

Au total, **le présent article se justifie donc à triple titre :**

- du fait de la procédure engagée, non sans fondements, par la Commission européenne ;
- du fait de **l'obsolescence** technique et rédactionnelle des dispositifs mis en cause ;
- du fait de la faible portée des dépenses fiscales concernées.

Il convient de rappeler à cet égard que le 21^e rapport du **Conseil des impôts** au Président de la République, relatif à la fiscalité dérogatoire, préconisait notamment de supprimer les dépenses fiscales de faible portée, en soulignant qu'elles *« engagent, au delà de leur coût budgétaire en apparence faible, de nombreux frais administratifs (pour la gestion de l'impôt par les services, la production d'imprimés spécifiques, les contrôles, les contentieux, etc.) [et que] le champ des bénéficiaires effectifs ne correspond à la cible potentielle qu'au prix d'une information significative qui fait souvent défaut »*.

Cela étant, votre commission des finances souhaite formuler **trois observations** :

- tout d'abord, comme elle l'avait déjà exposé en 2001 lors de l'aménagement du régime d'imposition et de déduction des redevances de brevets et du régime de provisions pour reconstitution de gisements de substances minérales solides en application du code de conduite communautaire relatif à la concurrence fiscale dommageable, votre commission des finances est attachée à l'harmonisation de la fiscalité des entreprises en Europe et estime que la France doit être exemplaire et qu'elle a d'ailleurs tout à y gagner, mais elle s'inquiète du rythme de démantèlement des mesures fiscales dommageables et des aides d'Etat dans les autres pays de l'Union européenne et **regrette** de n'en être pas davantage informée ;

- de même, **votre commission des finances regrette de n'être informée des procédures engagées contre certains dispositifs fiscaux français qu'au détour d'une loi de finances rectificative** et souscrit à cet égard pleinement à la recommandation formulée par le 21^{ème} rapport du Conseil des impôts consistant à ce que le fascicule des voies et moyens annexé au projet de loi de finances donne la liste des mesures en vigueur qui ont fait ou font l'objet d'une procédure ou d'une décision de la Commission européenne, de la Cour de justice des Communautés européennes ou de l'Organisation mondiale du commerce ;

- enfin, votre commission des finances observe que les régimes que le présent article se propose de supprimer sont emblématiques des **carences de l'information relative aux dépenses fiscales** contenues dans le fascicule des voies et moyens précité. En effet, celui annexé au projet de loi de finances pour 2004 classait, semble-t-il à tort, ces dispositifs parmi ceux relatifs au seul impôt sur les sociétés (et non pas à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés).

En outre, les chiffrages du coût de ces régimes contenus dans ces fascicules sont au mieux lacunaires (avec la mention « non chiffré » ou « ε ») ou bien, faute de précisions méthodologiques, surprenants. Le fascicule des voies et moyens publié en 2001 estimait ainsi, pour l'année 2001, la dépense fiscale associée à 0 million d'euros pour l'année 2001, tandis que celui publié en 2002 estimait cette même dépense à 3 millions d'euros. Or, on voit mal comment accorder ces évaluations avec des données détaillées transmises par l'administration fiscale, selon lesquelles les dotations aux provisions constituées en 2001 se sont élevées en fait à 18 millions d'euros et les réintégrations à 68 millions d'euros.

Ces observations viennent d'ailleurs à l'appui de l'adoption par le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, de l'article du présent projet de loi de finances, tendant notamment à compléter le contenu du fascicule des voies et moyens annexé à chaque projet de loi de finances d'une annexe méthodologique, ainsi que d'un recensement des dispositions dérogatoires en matière fiscale faisant l'objet d'une décision de la Commission européenne, d'un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes ou d'un contrôle de l'organisation mondiale du commerce.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 22

Modalités d'application du taux réduit de TVA aux abonnements de livraison d'électricité et de gaz naturel combustible

Commentaire : le présent article introduit un critère de puissance maximale pour les abonnements de livraison d'électricité ouvrant droit à l'application du taux réduit de la TVA.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TAUX RÉDUIT DE LA TVA S'APPLIQUE SUR LES ABONNEMENTS DE LIVRAISON D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ

L'article 9 de la loi de finances pour 1999⁸⁵ a soumis au taux réduit de la TVA les « *abonnements relatifs aux livraisons d'électricité et de gaz combustible, distribués par réseaux publics* » (b *decies* de l'article 279 du code général des impôts).

Le coût de cette mesure, dont votre commission des finances avait alors estimé qu'elle aurait un effet « *homéopathique* »⁸⁶, s'élevait alors à **610 millions d'euros** en année pleine.

Elle semblait alors compatible avec les dispositions de la sixième directive TVA, dont le **b** du **3** de l'article 12 autorise les Etats membres à appliquer un taux réduit aux « *fournitures de gaz naturel et d'électricité, à condition qu'il n'en résulte aucun risque de distorsion de concurrence.* »

Le même article prévoit qu'un « *Etat membre qui envisage d'appliquer un tel taux en informe la Commission au préalable. La Commission se prononce sur l'existence d'un risque de distorsion de concurrence. Si la Commission ne s'est pas prononcée dans les trois mois à partir de la réception de l'information, aucun risque de distorsion de concurrence n'est censé exister.* ».

⁸⁵ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

⁸⁶ Rapport d'information de la commission des finances n° 474 de M. Denis Badré, (1998-1999), « Comment baisser le taux de TVA ? », p.11.

B. LA CJCE A MIS FIN AU CONTENTIEUX ENTRE LA FRANCE ET LA COMMISSION SUR L'« EUROCOMPATIBILITÉ » DU DISPOSITIF FRANÇAIS

La Commission européenne a estimé que **le dispositif français ne respectait pas les conditions posées par la directive**. En particulier :

- les modalités d'entrée en vigueur du dispositif français n'auraient pas respecté les dispositions relatives à **l'information préalable de la Commission** ;
- la Commission considérait l'abonnement comme une **prestation de service** ne pouvant être assimilée à la **fourniture de gaz et d'électricité**, seuls visés par la sixième directive ;
- au cas où les abonnements seraient considérés comme une partie de la fourniture de gaz et d'électricité, la Commission considérait qu'il n'y avait pas lieu de distinguer entre l'abonnement et la consommation, et que c'était l'ensemble de la facture qui devait bénéficier du taux réduit de la TVA.

Aucun gouvernement français n'a cependant songé, pour des raisons budgétaires évidentes, à faire bénéficier du taux réduit les consommations de gaz et d'électricité. Le coût de cette mesure est en effet évalué à **1,8 milliard d'euros**.

L'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 8 mai 2003 a donné raison à la France. Le dispositif institué par la loi de finances pour 1999 est donc bien « eurocompatible ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES LIVRAISONS D'ÉLECTRICITÉ

Le dispositif prévu par le présent article vise d'abord **les livraisons d'électricité**. Il propose de relever au taux normal de la TVA les abonnements relatifs aux livraisons d'électricité d'une puissance maximale supérieure à 36 kilovoltampères (kVA). Le gain pour les finances publiques est estimé à **30 millions d'euros**.

Ce gain ne constitue pas l'objectif principal poursuivi par le présent article. Il s'agit avant tout d'empêcher certaines pratiques abusives de la part de certains fournisseurs d'électricité, qui ont développé des offres commerciales du type « forfait », ce qui leur permet d'appliquer le taux réduit au « forfait », qui comprend à la fois l'abonnement et un montant prédéfini de consommation. Ainsi, ne sont taxées au taux normal de la TVA que les consommations dépassant le « forfait ».

Le présent article ne vise pas les contrats souscrits par les particuliers, puisque 36 kVA est la puissance maximale fournie par EDF dans le cadre des contrats qu'elle conclut avec les particuliers. **Seuls sont concernés les gros consommateurs d'électricité**, et au sein de cette catégorie, **seules les administrations publiques et les entreprises qui ne peuvent déduire la TVA seront véritablement touchées par cette mesure** (par exemple, les établissements de crédit, ou les établissements privés de santé).

Les offres commerciales visées par le présent article ne sont d'ailleurs accessibles qu'à partir d'un certain niveau de consommation, qui autorise le consommateur à choisir son fournisseur d'électricité, ce qui n'est pas encore possible pour un particulier.

Le gouvernement propose, par ailleurs, de préciser que la **puissance maximale de l'abonnement d'électricité prise en compte**, afin de déterminer le taux de TVA applicable, **est appréciée par site et par personne souscrivant l'abonnement**. Il s'agit d'éviter que plusieurs abonnements, dont les puissances maximales respectives sont inférieures à 36 kVA, mais dont la somme de ces puissances maximales est supérieure à ce plafond, soient souscrits pour un même site, dans un souci d'optimisation fiscale.

B. LES LIVRAISONS DE GAZ

Le gouvernement propose par ailleurs de préciser que **le taux réduit s'applique aux abonnements relatifs aux livraisons de gaz combustible, quand cette énergie est distribuée par réseaux et non plus par « réseaux publics »**.

Il s'agit de tenir compte, **dans la loi fiscale**, du transfert de propriété de l'Etat à certains concessionnaires de transport de gaz, personnes morales de droit privé, des réseaux correspondants, en application de l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2000-1276 du 28 décembre 2001). Ce transfert de propriété devait intervenir au plus tard le 30 septembre 2002.

*

Le **II** du présent article précise que son I s'applique à compter du 1^{er} janvier 2004.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est sensible aux motivations du présent article. Dans le cadre de l'ouverture progressive des marchés de l'électricité et du gaz (qui doit être totale pour les entreprises au 1^{er} juillet 2004, et concernera les particuliers à compter de 2007), certains fournisseurs utilisent un certain flou juridique pour étendre *de facto* le taux réduit de la TVA aux consommations d'électricité. **Cette situation, qui confine à l'évasion fiscale, n'est pas saine.** Elle est en outre susceptible d'induire des **distorsions de concurrence** entre les fournisseurs d'électricité.

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 23

Réforme du régime de la garantie et du poinçonnage des métaux précieux

Commentaire : le présent article vise à étendre, à l'ensemble des professionnels concernés, la charge de l'apposition du poinçon de garantie du titre des objets et bijoux en métaux précieux, en contrepartie de la suppression de la taxe dite « droit spécifique » que perçoit actuellement l'administration lorsqu'elle apporte sa garantie.

I. LE DROIT EXISTANT

Une réglementation et un contrôle spécifiques garantissent la part, dénommée « titre », des métaux précieux, c'est-à-dire du platine, de l'or et l'argent, dans l'alliage des ouvrages.

Aux termes de l'article 522 du code général des impôts, les titres légaux sont les suivants :

- pour les ouvrages en or : 999 millièmes, 916 millièmes et 750 millièmes ;

- pour les ouvrages contenant de l'or : 585 millièmes et 375 millièmes ;

- pour les ouvrages en argent : 999 millièmes, 925 millièmes et 800 millièmes ;

- pour les ouvrages en platine : 999 millièmes, 950 millièmes, 900 millièmes et 850 millièmes.

Les ouvrages en métaux précieux sont marqués de deux poinçons :

- le **poinçon de responsabilité** apposé sur l'ouvrage par le **fabricant**, ou le **poinçon de responsabilité**, apposé par l'**importateur** ;

- le **poinçon de garantie**, apposé le plus souvent par les **bureaux de garantie** de l'administration des douanes et droits indirects.

A. LES PROCÉDURES DE GARANTIE DES MÉTAUX PRÉCIEUX

La garantie des métaux précieux s'effectue selon deux procédures distinctes.

1. La procédure générale concernant les ouvrages en métaux précieux

Le service de la **garantie d'Etat** concerne l'ensemble des ouvrages en métal précieux, à l'exclusion des alliages d'or dont le titre est égal à 585 ou 375 millièmes. Il est assuré par les **bureaux de garantie**, qui sont au nombre de 24.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 94-6 du 4 janvier 1994 portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux, les **fabricants** ayant un laboratoire interne leur permettant de tester le titre des ouvrages peuvent être **habilités**, au terme d'une **convention** passée avec l'administration, à procéder aux tests et à **apposer eux-mêmes le poinçon de la garantie d'Etat** dans leurs locaux.

Un faible nombre de professionnels est habilité. Bien que la présentation des ouvrages aux **bureaux de garantie** présente des contraintes matérielles importantes, **le poinçonnement y est gratuit**.

2. La procédure particulière concernant les ouvrages contenant de l'or

La loi de 1994 précitée institue une garantie spécifique, dite « **garantie publique** » pour les ouvrages contenant de l'or au titre de 585 millièmes ou 375 millièmes

Cette garantie peut être assurée par les **bureaux de garantie** existants, mais aussi par des **organismes de contrôle** agréés par les ministres délégués au budget et à l'industrie qui apposent le poinçon de garantie. En outre, dans certaines conditions, ces organismes peuvent **habiliter** des fabricants afin qu'ils apposent eux-mêmes ce poinçon.

Toutefois, **les services des organismes de contrôle agréés étant payants**, le **mouvement de délégations de la garantie** que la loi précitée devait susciter **n'a pas eu l'ampleur escomptée**.

B. LE DROIT SPÉCIFIQUE SUR LES OUVRAGES EN MÉTAUX PRÉCIEUX

Un droit spécifique sur les ouvrages en métaux précieux est assis sur le poids net du métal précieux de l'ouvrage, dont le taux est fixé par l'article 527 du code général des impôts :

- pour les ouvrages en or titrant 999 millièmes, 916 millièmes et 750 millièmes : 42 euros par hectogramme ;

- pour les ouvrages contenant de l'or titrant 585 millièmes et 375 millièmes : 33 euros par hectogramme ;

- pour les ouvrages en argent titrant 999 millièmes, 925 millièmes et 800 millièmes : 2 euros par hectogramme ;

- pour les ouvrages en platine titrant 999 millièmes, 950 millièmes, 900 millièmes et 850 millièmes : 81 euros par hectogramme.

Pour les ouvrages en or ou contenant de l'or, le droit spécifique est réduit de moitié pour les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

Le fait générateur est la mise sur le marché des ouvrages : première livraison après la fabrication, importation ou acquisition intracommunautaire.

Depuis 1997, les recettes perçues au titre de ce droit spécifique ont évolué comme suit :

- 1997 : 24,8 millions d'euros,

- 1998 : 28,7 millions d'euros,

- 1999 : 29,3 millions d'euros,

- 2000 : 29 millions d'euros,

- 2001 : 28,5 millions d'euros,

- 2002 : 26,4 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif vise à désengager du service de la garantie le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

A. LE COÛT DE LA GARANTIE ASSUMÉ PAR LES PROFESSIONNELS DANS LE CADRE D'UNE DÉLÉGATION DU POINÇON GÉNÉRALISÉE

1. La délégation du poinçon de garantie pouvant avoir lieu en toute hypothèse, et dont les professionnels assument le coût

Le texte proposé par le présent article pour le I de l'article 535 du code général des impôts généralise la possibilité de déléguer le **poinçon de garantie**.

D'une part, **tous les professionnels⁸⁷ peuvent être habilités**, aux termes d'une convention passée avec l'administration des douanes selon des modalités prévues par un décret en Conseil d'Etat, à vérifier leurs produits et à apposer le poinçon de garantie.

D'autre part, **le rôle des organismes de contrôle agréés est étendu à tous les titres de métaux précieux**, ce qui met fin à la distinction entre garanties publiques et garanties d'Etat.

Ces dispositions entreraient en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2004.

Il doit être souligné que **les importateurs**, d'après le texte prévu par le présent article pour l'article 548 du code général des impôts (qui renvoie à l'article 535 précité), pourront, **comme les autres professionnels** habilités par une convention, tester eux-mêmes les ouvrages et apposer le poinçon de garantie pourvu qu'ils disposent d'un laboratoire interne ou qu'ils aient recours à un organisme de contrôle agréé pour faire tester leurs ouvrages et apposer ensuite eux-mêmes le poinçon de garantie. Les importateurs non habilités devront envoyer les ouvrages à un organisme de contrôle agréé ou au bureau de garantie.

Au total, les professionnels assumeront donc le coût du poinçon de garantie, soit directement lorsqu'ils sont habilités à vérifier leurs produits et à apposer le poinçon de garantie, soit en recourant aux organismes de contrôle dont les prestations seront facturées.

⁸⁷ *Non seulement les fabricants, mais encore les importateurs, les acquéreurs communautaires et les commissaires priseurs, les vendeurs d'ouvrages d'occasion et les commissionnaires en garantie.*

L'application des dispositions du présent article suscitera probablement la création d'une dizaine d'organismes de contrôle (aujourd'hui au nombre de deux), généralement de la part de professionnels habilités. La concurrence à laquelle ils seront soumis permettra logiquement l'établissement de tarifs modérés.

La « réactivité » de ces organismes devrait leur procurer, vis-à-vis des professionnels, un avantage décisif face aux bureaux de garantie.

En contrepartie de ces évolutions, les dispositions du code général des impôts ayant pour objet de lutter contre la fraude seraient renforcées. En particulier, il est prévu d'interdire la détention ou la mise sur le marché d'ouvrages marqués de poinçons volés, ceci en raison de l'augmentation du nombre des poinçons qu'engendrera le développement de la délégation. Par ailleurs, les pénalités appliquées en cas d'infraction aux dispositions du code général des impôts relatives à la garantie des ouvrages sont désormais calculées en fonction de la valeur des marchandises et non plus de celles des contributions indirectes, le droit spécifique étant supprimé.

2. Les services rendus par le bureau de garantie désormais facturés

Les professionnels ne bénéficiant pas d'une délégation et qui, décidant de ne pas recourir aux organismes de contrôle agréés, s'adresseraient au bureau de garantie, devront s'acquitter d'une contribution.

Elle est fixée du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 à 2 euros pour les ouvrages en argent, et à 4 euros pour les autres ouvrages (or, alliage d'or et platine). A compter du 1^{er} juillet 2005, cette contribution doit être doublée.

Cette progression vise à accompagner et à encourager la généralisation de la délégation du poinçonnage vers les professionnels et les organismes de contrôle agréés.

B. LA SUPPRESSION CONCOMITANTE DU DROIT SPÉCIFIQUE

La suppression du droit spécifique viendrait gager auprès des professionnels leur nouvelle responsabilité dans la charge de leur garantie.

En 2004, à partir du second semestre, les recettes de l'Etat ne résulteraient plus du droit spécifique mais de la contribution perçue au titre des objets poinçonnés par les bureaux de garantie.

A partir de 2005, en retenant l'hypothèse de 20 % d'objets poinçonnés par les bureaux de garantie, **la contribution devrait rapporter 10 millions d'euros contre 26,4 millions d'euros** en 2002 pour le droit spécifique (en 2004, année transitoire, il devrait être perçu au total 18 millions d'euros de droit spécifique et de contributions).

En contrepartie, la fermeture progressive de bureaux de garantie devrait ramener le coût de la garantie pour l'Etat de 15 millions d'euros par an à 4 millions d'euros par an, soit une cible d'**économie annuelle de 11 millions d'euros**, reposant sur l'hypothèse d'une diminution des effectifs des bureaux de garantie de 150 agents aujourd'hui à 60 agents à fin 2005.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Deux amendements de coordination et quatre amendements rédactionnels, présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, ont été adoptés par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances approuve sans réserve la délégation de la garantie organisée par le présent article, qui correspond à un mouvement bienvenu de recentrage de l'action du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En effet, la réforme de l'Etat doit notamment se traduire par la délégation, sous son contrôle, des missions susceptibles de relever d'opérateurs privés.

Si le coût de la mesure n'est pas nul pour l'Etat, s'établissant, en tendance, à 5 millions d'euros annuels⁸⁸, la mise en place du nouveau dispositif doit se traduire, pour le même montant, par une diminution corrélative des prélèvements sur une profession dont il est communément admis qu'elle se situe en difficulté.

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

⁸⁸ Son coût s'élèverait à 7 millions d'euros en 2004 et à 6 millions d'euros en 2005, compte tenu de la progressivité avec laquelle s'effectueraient les suppressions de postes envisagées.

ARTICLE 24

Transfert à la direction générale des impôts du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires

Commentaire : le présent article vise à poursuivre l'opération de transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) à la direction générale des impôts (DGI).

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La seconde loi de finances rectificative pour 2002⁸⁹ a prévu que le recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires serait transférés de la DGCP à la DGI. Or, il demeure dans le code général des impôts quelques dispositions relatives au recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires qui renvoient à la compétence de la DGCP et qu'il convient aujourd'hui de « toletter ».

A. RECOUVREMENT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'article 219 *bis* du code général des impôts prévoit que le taux de l'impôt sur les sociétés est fixé à 24 % pour certains revenus des établissements publics, associations et collectivités sans but lucratif. D'autres éléments de leurs revenus font également l'objet d'une taxation à hauteur de 10 %.

Alors que le principe général posé à l'article 218⁹⁰ du code général des impôts est que la cote de l'impôt sur les sociétés est unique, les revenus précités taxés à taux réduit font l'objet d'une déclaration spécifique, le recouvrement se fait par émission d'un rôle et le septième alinéa du I de l'article 219 *bis* du code général des impôts prévoit que l'impôt correspondant est établi sous une cote⁹¹ distincte.

Afin de prendre en compte le transfert de compétences entre la DGCP et la DGI qui inclut la suppression du recouvrement sur rôle (c'est-à-dire par cote), le II du A du présent article propose de supprimer cette disposition. Le

⁸⁹ Article 21 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

⁹⁰ « Sous réserve des dispositions (...), l'impôt sur les sociétés est établi sous une cote unique au nom de la personne morale ou association pour l'ensemble de ses activités imposables en France. (...) ».

⁹¹ Une cote est une ligne de rôle. Le rôle est un outil spécifique à la DGCP, la DGI utilisant quant à elle la méthode de l'avis de mise en recouvrement.

paiement de l'impôt afférent aux revenus précités se ferait de manière spontanée, comme dans le cas général de l'impôt sur les sociétés, sans émission de rôle (qui est une pratique de la DGCP mais pas de la DGI).

Par coordination, la référence au « *septième alinéa du I de l'article 219 bis* » dans l'article 218 du code général des impôts est supprimée par le **I** du **A** du présent article.

B. PAIEMENT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

1. Paiement des acomptes trimestriels et du solde

L'article 1668 du code général des impôts prévoit les modalités de paiement de l'impôt sur les sociétés et notamment le versement d'acomptes trimestriels.

Dans son 1, il prévoit que certaines personnes⁹² dont le chiffre d'affaires du dernier exercice clos est inférieur à 84.000 euros sont dispensées du versement des acomptes. Le **1°** du **III** du **A** du présent article vise à dispenser également du versement des acomptes d'impôt sur les sociétés, les établissements publics⁹³.

Dans son 2, l'article 1668 du code général des impôts prévoit que si la liquidation de l'impôt sur les sociétés fait apparaître que les acomptes versés sont supérieurs à l'impôt dû, l'excédent est restitué dans les trente jours de la date de dépôt des bordereaux-avis de versement. Afin de prendre en compte le transfert de compétences entre la DGCP et la DGI, le **2°** du **III** du **A** du présent article tend à remplacer la mention des « *bordereaux-avis de versement* » par celle de « *relevé de solde* » qui comporterait plus d'informations que l'ancien « *bordereau-avis de versement* », compte tenu des éléments à la connaissance de la DGI, interlocuteur fiscal unique.

2. Modalités de paiement

L'article 1681 quinquies du code général des impôts prévoit dans son 3 que les paiements afférents à l'impôt sur les sociétés et à la taxe sur les salaires sont effectués par virement directement opéré sur le compte du Trésor

⁹² Visées au 1 bis de l'article 206 du code général des impôts : les associations d'Alsace-Moselle, certains syndicats, les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprise et les congrégations. Ces personnes sont exonérées d'impôt sur les sociétés lorsqu'elles remplissent certaines conditions.

⁹³ Personnes morales ou organismes imposés aux taux de l'impôt sur les sociétés prévus à l'article 219 bis.

ouvert dans les écritures de la Banque de France lorsque leur montant excède 50.000 euros.

Les 1° et 2° du V du A du présent article proposent de modifier le critère qui rend obligatoire le virement pour paiement de l'impôt sur les sociétés (pour la taxe sur les salaires il n'y aurait pas de changement⁹⁴) : celui-ci ne devrait plus être opéré lorsque le montant excède 50.000 euros, mais lorsque le chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours de l'exercice précédent par l'entreprise est supérieur à 760.000 euros. Ce critère est plus cohérent, car c'est le même qui est retenu en matière de TVA⁹⁵.

C. PAIEMENT DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

L'article 1679 du code général des impôts prévoit que les sommes dues par les employeurs au titre de la taxe sur les salaires doivent être remises au Trésor. Afin de prendre en compte le transfert de compétences entre la DGCP et la DGI, le IV du A du présent article propose de prévoir dorénavant que ces sommes sont remises à la DGI.

D. TÉLÉDÉCLARATION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

L'article 1681 *septies* du code général des impôts prévoit que le téléversement est :

- **obligatoire** en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, les impositions recouvrées dans les mêmes conditions, l'imposition forfaitaire annuelle, la taxe professionnelle et ses taxes additionnelles, pour certains contribuables énumérés à l'article 1649 *quater B quater*⁹⁶ qui doivent obligatoirement souscrire leurs déclarations d'impôt sur les sociétés par voie électronique auprès de la direction des grandes entreprises ;

⁹⁴ Compte tenu du fait qu'un grand nombre de ses contribuables n'engendrent pas de chiffre d'affaires substantiel.

⁹⁵ Article 1695 ter du code général des impôts.

⁹⁶ 1° Les personnes physiques ou morales ou groupements de personnes de droit ou de fait dont, à la clôture de l'exercice, le chiffre d'affaires hors taxes ou le total de l'actif brut figurant au bilan est supérieur ou égal à 600 millions d'euros ;

2° Les personnes physiques ou morales ou groupements de personnes de droit ou de fait détenant à la clôture de l'exercice, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital ou des droits de vote d'une personne morale ou d'un groupement mentionné au 1° ;

3° Les personnes morales ou groupements de personnes de droit ou de fait dont plus de la moitié du capital ou des droits de vote est détenue à la clôture de leur exercice, directement ou indirectement, par une personne ou un groupement mentionné au 1° ;

4° Les sociétés bénéficiant de l'agrément prévu à l'article 209 quinquies ainsi que toutes les personnes morales imposables en France faisant partie du périmètre de consolidation ;

5° Les personnes morales qui appartiennent à un groupe relevant du régime fiscal prévu à l'article 223 A lorsque celui-ci comprend au moins une personne mentionnée aux 1°, 2°, 3° et 4°.

- **facultatif** en ce qui concerne la taxe sur les salaires, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, et leurs taxes additionnelles et annexes, pour les contribuables qui ont opté pour le paiement de ces taxes auprès de la direction des grandes entreprises.

Les 1° et 2° du **VI** du **A** du présent article vise à faire passer de la seconde catégorie à la première le paiement de la taxe sur les salaires, qui deviendrait donc obligatoire pour les contribuables concernés par l'obligation de déclaration auprès de la direction des grandes entreprises.

E. AMENDES FISCALES

L'article 1763 A du code général des impôts prévoit que les sociétés qui réalisent des « distributions occultes », c'est-à-dire qui versent ou distribuent des revenus à des personnes dont elles ne révèlent pas l'identité, sont soumises à une pénalité égale à 100 % des sommes versées. Leurs dirigeants sociaux sont solidairement responsables du paiement de cette pénalité, établie et recouvrée comme en matière d'impôt sur le revenu. Les amendes fiscales, recouvrées par la DGCP étaient en effet d'un recouvrement proche de celui d'un impôt recouvré par voie de rôle tel que l'impôt sur le revenu. La DGCP inscrit sur le rôle la société puis la personne physique, qui sont alors destinataires d'un avis d'imposition.

Afin de prendre en compte le transfert de compétences entre la DGCP et la DGI, le **VII** du **A** du présent article prévoit que cette pénalité est « *établie, recouvrée et garantie comme en matière d'impôt sur les sociétés* ». L'entreprise sera destinataire d'un avis de mise en recouvrement établi par la DGI, puis la personne physique recevra une mise en demeure prise sur la base de cet avis de mise en recouvrement.

F. PUBLICITÉ DES SOMMES RESTANT DUES À TITRE PRIVILÉGIÉ

L'article 1929 quater du code général des impôts prévoit que les sommes restant dues à titre privilégié, aux comptables publics par des commerçants ou des personnes morales de droit privé même non commerçantes, donnent lieu à publicité. Cette publicité est faite par l'administration fiscale chargée du recouvrement de l'imposition due auprès du greffe du tribunal de commerce ou du tribunal de grande instance selon les cas.

La date à partir de laquelle cette publicité peut intervenir dépend de la nature, directe ou indirecte, des droits restants dus. C'est ainsi que la publicité ne peut être réalisée qu'à partir de la date à laquelle :

- le redevable a encouru une majoration pour défaut de paiement pour les impôts directs (la majoration est une technique classique pour la DGCP) ;

- un titre exécutoire a été émis, pour les taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées et les contributions indirectes (l'émission d'un titre exécutoire est une technique classique pour la DGI).

Afin de prendre en compte le transfert de compétences entre la DGCP et la DGI et le fait que désormais la distinction impôts directs/indirects ne correspond plus au partage de compétence entre DGCP et DGI, le **VIII** du **A** du présent article prévoit de redéfinir ces critères pour retenir le critère organique, DGI/DGCP. La publicité ne pourrait être réalisée qu'à partir de la date à laquelle :

- le redevable a encouru une majoration pour défaut de paiement pour **les impôts directs recouverts par les comptables de la DGCP** ;

- un titre exécutoire a été émis, pour les taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées et les contributions indirectes, **ainsi que pour les impôts directs et taxes assimilées recouverts par les comptables de la DGI.**

G. EXTENSION DU PRIVILÈGE DES DROITS EN PRINCIPAL

L'article 1929 *sexies* du code général des impôts prévoit que le privilège qui s'exerce en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre, ainsi que de contributions indirectes, est étendu à l'ensemble des majorations et pénalités d'assiette et de recouvrement.

Le **IX** du **A** du présent article prévoit que sont aussi concernés l'impôt sur les sociétés et ses contributions assimilées, la taxe sur les salaires et les taxes recouverts selon les mêmes modalités. En effet, contrairement à la DGCP, à la DGI les pénalités ne sont pas l'accessoire du principal.

Le **B** du présent article prévoit que ses dispositions **entrent en vigueur à des dates fixées par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2005.**

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au delà de ces observations relatives aux dispositions très techniques du présent article, votre rapporteur général s'interroge sur les **conséquences** qui sont tirées de la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique **en termes de moyens** respectifs de la DGI et de la DGCP. Certes, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie montre, dans le projet de loi de finances pour 2004, sa capacité à maîtriser la dépense et à limiter le remplacement des départs à la retraite de ses fonctionnaires par l'application d'un ratio de 50 %. Il n'en demeure pas moins que le transfert de compétences fiscales de la DGCP vers la DGI, dans le cadre des restructurations territoriales mises en œuvre par « Bercy en mouvement », devrait déboucher dans les années à venir sur une réduction significative de la « voilure » de la DGCP.

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

ARTICLE 25

Modification de la réduction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers applicable aux biocarburants

Commentaire : le présent article a pour objet de pérenniser la réduction de taxe intérieure sur les produits pétroliers consentie aux biocarburants, et d'en actualiser le montant ainsi que les volumes agréés auxquels elle s'applique. Il en étend le bénéfice à l'alcool éthylique d'origine agricole directement incorporé aux supercarburants, grâce à une modification apportée par l'Assemblée nationale.

I. UN AJUSTEMENT DIFFICILE AUX EXIGENCES EUROPÉENNES

A. DES AVANTAGES PARFOIS JUGÉS EXCESSIFS

1. Un dispositif initialement assez généreux

La directive n° 92/81/CEE, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales, autorisait les Etats membres à appliquer des exonérations ou réductions totales ou partielles du taux de ces droits sur ces produits ou d'autres, destinés aux mêmes usages, à condition que ce soit :

- sous contrôle fiscal ;

- « dans le cadre de **projets pilotes** visant au développement technologique de produits moins polluants, **notamment en ce qui concerne les combustibles provenant de ressources renouvelables** ».

La loi de finances pour 1992⁹⁷ a accordé, à ce titre, une exonération de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) jusqu'au 31 décembre 1996 à l'alcool éthylique et à ses dérivés, et aux substituts végétaux du fioul et du gazole, utilisés comme carburants ou mélangés à des produits fossiles.

A compter de 1994 et 1995, cet avantage a été réservé aux produits issus de cultures pratiquées sur des terres en jachère⁹⁸ et son montant a été plafonné.

⁹⁷ Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991, article 32.

⁹⁸ Article 30 de la seconde loi de finances rectificative pour 1993, n° 93-1353 du 30 décembre 1993.

Début d'application : 1994 pour le colza et le tournesol, 1995 pour la betterave.

Des « conventions de progrès » pluriannuelles pouvaient être signées par les producteurs avec l'Etat en vue de permettre l'amortissement des unités pilotes futures.

Une procédure a été engagée par la Commission européenne contre la France pour des motifs tenant aux volumes produits, qui dépassaient ceux d'unités expérimentales, et aux menaces de discrimination du système vis-à-vis des autres productions agricoles à usage non alimentaire et des agriculteurs dont les exploitations étaient situées hors de France.

2. Des restrictions d'origine communautaire

Sur le fondement de la directive précitée du 19 octobre 1992, un accord a été trouvé (avis de la Commission du 28 avril 1997), autorisant la mise en œuvre par notre pays d'un dispositif moins généreux.

La loi de finances rectificative pour 1997⁹⁹ a ainsi :

- limité le champ des réductions de TIPP, pour la filière à base d'alcool agricole, au seul éthyl-tertio-butyl-éther (ETBE), issu d'une réaction catalytique entre l'éthanol agricole et un produit pétrolier raffiné, l'isobutylène ;

- prévu un dispositif d'agrément des unités de production de biocarburants, s'accompagnant d'une obligation de mise à la consommation de quantités déterminées.

Le système prévu par l'article 25 de la loi de finances pour 1997

➤ Un appel à candidatures est publié au Journal officiel des communautés européennes.

➤ Un agrément est délivré à un producteur, français ou européen, pour un site donné et une certaine quantité annuelle de produit ouvrant droit à une réduction de TIPP.

➤ Cette réduction est accordée, lors de la mise à la consommation des mélanges, sur présentation :

- d'un certificat de production,

- d'un certificat de mélange, fourni par l'administration compétente en matière de contrôle des accises sur les huiles minérales (en France, le service des douanes).

Le caractère relativement restrictif du régime français d'aide fiscale aux biocarburants découle donc, historiquement, de contraintes d'origine communautaire.

⁹⁹ Article 25 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997.

Malgré ces limitations, le système a, de nouveau, connu des vicissitudes à partir d'une remise en cause, devant le juge, de son autorisation par la Commission en avril 1997.

L'avantage accordé à l'ETBE a, en effet, été contesté par *BP Chemicals Ltd*, fabricant d'un produit synthétique équivalent, à base d'alcool d'origine pétrochimique, qui en a obtenu l'annulation par le tribunal de première instance des communautés européennes. Il a, à nouveau, été souligné qu'il ne s'agissait pas de « projets pilotes », au sens de la directive de 1992, en raison de l'importance de la production considérée.

Il a donc été estimé que la réduction de TIPP concernée constituait une aide de l'Etat de nature à porter atteinte à la concurrence sur le marché européen.

3. La décision du Conseil européen du 25 mars 2002

Le tribunal de première instance avait lui-même indiqué, dans son jugement, que rien ne s'opposerait à ce que le Conseil autorise la France à mettre en place, comme d'autres Etats membres, une défiscalisation tendant à promouvoir l'utilisation des biocarburants ou d'autres combustibles plus respectueux de l'environnement, en application de l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81 précitée¹⁰⁰.

C'est ce qui a été fait le 25 mars 2002.

Le Conseil a autorisé à cette date, à l'unanimité, notre pays à appliquer un taux différencié de droits d'accises sur les biocarburants, aux conditions suivantes :

- les agréments devaient être délivrés pour 6 ans au maximum ;
- les taux maximaux ne devaient pas dépasser ceux prévus par la loi de finances rectificative pour 1997 (et les taux minimaux, applicables aux mélanges, les niveaux fixés par la directive de 1992) ;
- les réductions devaient être modulées en fonction de l'évolution des cours des matières premières utilisées, afin qu'il n'en résulte pas de surcompensation des coûts additionnels liés à la production de biocarburants.

Le dispositif de l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 1997 a, en fait, été ainsi validé rétroactivement, pour l'essentiel, par le Conseil, tout en se trouvant complété sur certains points.

¹⁰⁰ Cette disposition prévoit que « le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la commission, peut autoriser les Etats membres à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires, pour des raisons spécifiques ».

4. L'adaptation du droit français

La seconde loi de finances rectificative pour 2002¹⁰¹ a adapté à la décision du Conseil, sur deux points essentiels, le système issu de l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 1997 :

- un article 265 *bis* A a été inséré dans le code des douanes, fixant pour 2003 les tarifs de la réduction de TIPP consentis, d'une part, aux EMHV (esters méthyliques d'huile végétale), qui peuvent être mélangés en gazole, et, d'autre part, aux « dérivés d'alcool éthylique » (ETBE).

La nouveauté essentielle provient de ce que l'opérateur qui contrôle une unité de production agréée n'est pas nécessairement tenu de mettre personnellement son contingent à la consommation.

Les fabricants de biocarburants peuvent aussi les céder « *aux fins de mise en consommation en France* » à des opérateurs qui les mélangeront, eux-mêmes, à des produits pétroliers raffinés ;

- l'Assemblée nationale, au terme d'un débat animé, puis le Sénat, ont d'autre part accepté le renvoi à un décret des formules – qui figuraient dans le projet de loi initial – relatives à la modulation de l'avantage fiscal en fonction de l'évolution des cours des matières premières concernées (colza, blé ou betterave, pétrole brut, gazole ou super).

B. UN NOUVEAU CADRE BEAUCOUP PLUS INCITATIF

1. Le contenu des dernières directives européennes

a) La directive « promotion »

Afin de réduire, par l'utilisation de carburants de substitution, la dépendance à l'égard du pétrole (actuellement de 98 %) du secteur des transports routiers responsable de 84 % des émissions de gaz carbonique de l'ensemble des transports, qui représentent plus de 30 % de la consommation finale de l'énergie dans la Communauté, le Parlement et le Conseil européen ont publié, le 8 mai 2003, une nouvelle directive audacieuse¹⁰².

L'article 3 fixe à cet effet, comme objectif indicatif¹⁰³, un pourcentage **minimal** de biocarburants ou autres carburants renouvelables mis en vente sur les marchés nationaux de :

- 2 % d'ici la fin 2005 ;

¹⁰¹ N° 2002-1756 du 30 décembre 2002.

¹⁰² Directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003.

¹⁰³ Si ces objectifs ne sont pas atteints, pour des raisons justifiées, des valeurs **obligatoires** pourront être proposées.

- 5,75 % à l'horizon de la fin 2010.

La liste des produits considérés comme biocarburants comprend l'éthanol pur, dont le bilan écologique est bien plus favorable que celui de l'ETBE. Or, il est recommandé aux Etats membres d'encourager en priorité les carburants dont le bilan environnemental global et la rentabilité sont les meilleurs.

b) L'article 16 de la directive « taxation »

L'article 16 de la directive du 27 octobre, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité¹⁰⁴, autorise les Etats membres à taxer à taux réduit, sous contrôle fiscal, **ou à exonérer** (solution retenue par l'Allemagne) les biocarburants, en modulant l'avantage consenti en fonction de l'évolution des cours des matières premières, de façon à ce qu'il n'y ait pas de surcompensation des coûts additionnels de production des carburants renouvelables.

2. Des objectifs ambitieux

Même pour un pays assez avancé, sur le plan européen, comme la France (dépassée cependant désormais, en volume de production, par l'Espagne, pour l'éthanol, et par l'Allemagne, concernant les huiles végétales), l'objectif fixé par la directive « promotion » représente un doublement de sa consommation de biocarburants (actuellement de 1 %) en deux ans.

Cette première directive du mois de mai 2003 est beaucoup plus ambitieuse que la seconde du 27 octobre 2003, fidèle aux principes traditionnels de modulation, pour éviter toute surcompensation, et de contrôle fiscal. Cette dernière n'émane que du Conseil. La directive « promotion » pour sa part, porte la marque du Parlement européen qui rappelle, en préambule, qu'il a envisagé, entre autres mesures, dans une résolution du 18 juin 1998, des aides financières à l'industrie de transformation des produits agricoles concernés **ou la fixation d'un pourcentage obligatoire de biocarburants pour les compagnies pétrolières.**

¹⁰⁴ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003.

C. LES ACCOMMODATIONS DU PRÉSENT ARTICLE

1. Les mesures initiales

a) Une modification rédactionnelle

L'article 265 du code des douanes utilisant les termes de « *taxe intérieure de consommation* » pour désigner l'imposition dont le tarif, en ce qui concerne les produits pétroliers et assimilés, figure dans le tableau B qui lui est annexé, le présent article modifie en conséquence la rédaction de l'article 265 bis A du même code afin d'y employer la même dénomination.

Les mots « *sur les produits pétroliers* » après les mots « *taxe intérieure de consommation* » sont donc supprimés.

b) Les marchandages sur l'actualisation des réductions de TIPP

Le texte initial du présent article proposait de ne diminuer que le taux de réduction partielle de TIPP applicable aux esters méthyliques d'huile végétale (EMVH), qui devait passer de 35 euros à 33 euros par hectolitre, alors que celui concernant les dérivés de l'alcool éthylique demeurerait inchangé à 38 euros.

Plusieurs de nos collègues députés ont contesté ces chiffres à l'exception de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, pour qui l'essentiel était d'autoriser l'incorporation directe d'éthanol pur, comme celle de l'ETBE. Il a d'ailleurs obtenu satisfaction sur ce point.

Selon notre collègue député Charles de Courson, le niveau de défiscalisation devrait être de 42,6 euros au lieu de 38 euros par hectolitre pour le bioéthanol.

Il s'est opposé, ainsi que notre collègue député Philippe Auberger, à la diminution de la réduction de TIPP consentie au diester, rappelant que les raffineries françaises ne produisent pas suffisamment de gazole auquel les huiles végétales peuvent être mélangées. Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a estimé pour sa part que les taux de réduction proposés par le gouvernement respectaient le principe communautaire interdisant toute « surcompensation ».

Finalement, la diminution proposée de 35 à 33 euros de la réduction de TIPP pour les huiles végétales est restée inchangée mais l'Assemblée nationale a instauré une réduction spécifique de 38 euros par hectolitre concernant l'alcool éthylique d'origine agricole dont elle a autorisé l'incorporation directe aux supercarburants.

Dans son commentaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2002, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avait formulé plusieurs remarques intéressantes concernant les formules de modulation retenues.

Il avait souligné le **retard** avec lequel serait prise en compte la constatation des cotations moyennes des produits considérés (pour une année civile qui s'ouvre cinq mois après le terme de la référence).

Il n'avait pas exclu que les pondérations retenues, dont la pertinence était difficile à apprécier, eussent été établies en vue d'atteindre, pour 2003, un résultat globalement déterminé à l'avance et de façon à avantager les additifs au gazole, dont les capacités françaises de raffinage sont insuffisantes.

Mais il avait fait valoir que les formules proposées avaient au moins le mérite d'éliminer l'influence de phénomènes cycliques ou accidentels et qu'en tout état de cause, les valeurs maximales fixées par la décision du Conseil du 25 mars 2002 ne sauraient être dépassées. Il avait observé, en outre, que les inadéquations à la hausse ou à la baisse auraient tendance à se compenser à moyen ou long terme.

c) L'évolution des contingents

Les volumes agréés de production de biocarburants pour 2004 ne sont pas précisés par le présent article.

Ils ont été les suivants en 2003 :

Défiscalisation des biocarburants en 2003

	EMHV	ETBE
Volume agréé	332.500 tonnes	219.000 tonnes
Montant de la réduction de TIPP	35 euros/hectolitre	38 euros/hectolitre
Niveau effectif de taxation	4,19 euros/hectolitre	20,92 euros/hectolitre

Le gouvernement détermine par arrêté les volumes susceptibles d'être défiscalisés. Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a indiqué, à l'Assemblée nationale, que les deux filières souhaitaient une augmentation de 80.000 tonnes de leur contingent.

d) L'introduction d'une certaine durabilité

Le présent article prévoit en outre des modifications de la rédaction de l'article 265 *bis* du code des douanes tendant à donner un caractère durable au dispositif concerné.

C'est ainsi que :

- les mots, « *pour l'année 2003* » sont remplacés par les mots « *à compter du 1^{er} janvier 2004* », s'agissant de la durée des réductions de TIPP ;

- concernant les agréments, la phrase aux termes de laquelle ils ne sont pas renouvelables (à l'expiration de leur délai de validité de six ans) est supprimée, de même que l'exigence selon laquelle ils doivent être délivrés aux unités de production avant le 31 décembre 2003.

2. Une avancée significative

a) L'incorporation directe du bioéthanol

L'Assemblée nationale a examiné plusieurs amendements tendant à rendre éligibles aux réductions de taxation prévues le bioéthanol utilisé en mélange direct à l'essence.

C'est finalement la rédaction proposée notamment par notre collègue député Xavier Bertrand qui a été retenue, avec l'avis favorable du gouvernement.

Il en est résulté des modifications de l'article 265 *bis* A du code des douanes tendant :

- en premier lieu, à faire bénéficier l'éthanol pur, d'origine agricole, d'une réduction de TIPP, comme l'ETBE (à cet effet, sont désormais susceptibles d'être agréées des unités de production non seulement de « dérivés » de l'alcool éthylique mais aussi de ce produit lui-même) ;

- en second lieu, à déterminer, pour l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants, un taux de réduction de taxe fixé, après quelques discussions, à 37 euros par hectolitre.

b) Une mesure particulièrement bienvenue

Le Rubicon a été franchi.

Votre rapporteur général se félicite du vote par l'Assemblée nationale de cette disposition qu'il avait appelée de ses vœux dans son rapport d'information sur les prélèvements obligatoires pour 2004¹⁰⁵. L'adoption d'une telle mesure, compatible avec les directives européennes, écologiquement avantageuse et qui augmente les débouchés des producteurs de betterave et de blé, a longtemps été différée sous des prétextes pseudo techniques qui n'étaient pas vraiment fondés (les pétroliers invoquaient des problèmes, liés à la solubilité dans l'eau et à la forte volatilité des biocarburants, que nos fabricants d'automobiles sont parfaitement capables de maîtriser, comme l'ont fait leurs concurrents en Suède, par exemple).

Mais votre rapporteur général, tout en saluant ce progrès, souhaiterait que l'ensemble du régime d'aide aux biocarburants soit réformé beaucoup plus en profondeur.

II. LE « RAFISTOLAGE D'UN SYSTÈME ÉTRIQUÉ »

A. LES INCONVÉNIENTS DU RÉGIME ACTUEL

Même si l'éligibilité directe de l'éthanol d'origine agricole aux réductions de TIPP accordées aux biocarburants représente un progrès substantiel, il n'en demeure pas moins que le système d'aides fiscales actuel, sur administré et contingenté, ne semble pas, dans son ensemble, de nature à permettre d'atteindre les objectifs ambitieux de la directive européenne « promotion ».

1. Un mécanisme de nature malthusienne

Il convient de noter tout d'abord que les producteurs agréés ne semblent pas autorisés, dans le système actuel, à dépasser le contingent qui leur a été alloué. Si, en revanche, ils ne l'atteignent pas, la quantité annuelle de produit autorisé est réduite à due concurrence alors qu'il aurait pu être envisagé, au contraire, qu'ils soient mis en demeure, sous menace de sanctions¹⁰⁶, de respecter leurs obligations.

¹⁰⁵ Rapport n° 55 (2003-2004).

¹⁰⁶ Les autorités se contentent, en la matière, en cas de manquement de producteur à ses obligations, d'encaisser la caution qu'ils ont dû verser, qui est égale à 20 % du montant de la réduction de TIPP prévue.

2. Des résultats inférieurs aux prévisions nationales et aux exigences européennes

a) Des prévisions nationales non respectées

L'analyse de votre rapporteur général sur l'incapacité du régime actuel d'aide aux biocarburants à s'adapter à une augmentation massive et rapide de la production (à défaut de la favoriser !) se trouve validée par les données fournies par les derniers rapports de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, ainsi que par les propos du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, lors des débats à l'Assemblée nationale sur ce sujet.

Dans son commentaire de l'article 28 du projet de loi de finances rectificative pour 2002, le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale notait, en effet, que « ***le montant des volumes agréés de biocarburants n'a jamais atteint celui initialement prévu*** » (il s'en est fallu de plusieurs milliers de tonnes).

b) Des objectifs en deçà des volontés européennes

Lors de la discussion du présent article à l'Assemblée nationale, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a évoqué les souhaits de la filière des biocarburants de voir ses contingents augmentés de 80.000 tonnes.

Cela ne représenterait qu'une augmentation de 15 % des volumes agréés (qui ne sont généralement pas atteints) alors que nous devons, comme on l'a vu, doubler en deux ans (d'ici la fin 2005) notre production.

3. Un dispositif inadapté

Le système actuel :

- n'encourage pas le développement de la production. Il offre des débouchés aux producteurs mais l'avantage fiscal bénéficie à celui qui met à la consommation les produits ; il ne fait d'ailleurs que compenser leur coût additionnel par rapport aux carburants fossiles. Comparativement, le GPL¹⁰⁷ et le GNV¹⁰⁸ sont, par unité d'énergie, beaucoup plus favorisés bien que non renouvelables et supposant l'utilisation de technologies plus coûteuses et moins maîtrisées ;

¹⁰⁷ Gaz de pétrole liquéfié.

¹⁰⁸ Gaz naturel véhicule.

- privilégie ainsi la maîtrise de l'offre par rapport au développement de la demande ;

- conduit le gouvernement à être obnubilé par la dépense fiscale correspondante (alors qu'elle peut être compensée, partiellement, par un « effet volume », s'agissant d'une réduction et non pas d'une exonération d'un impôt dont l'assiette est appelée à s'accroître, et que ce n'est qu'un manque à gagner et non une dépense réelle supplémentaire).

B. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Sans entrer dans les détails d'une réflexion qui doit être approfondie dans le cadre d'un groupe de travail interne à votre commission des finances, votre rapporteur général voudrait brièvement rappeler ici les interrogations qu'il a soulevées dans son rapport d'information précité sur les prélèvements obligatoires.

1. De nouvelles pistes à explorer

Afin de sortir des contraintes du régime actuel et de compenser le surcoût croissant, malgré les économies d'échelle et les gains de productivité du secteur, lié à la forte augmentation des volumes produits qui est exigée, il paraît difficile de ne pas songer à mettre à contribution les consommateurs de carburants dans leur ensemble.

De la même façon, ce sont les consommateurs d'électricité qui, dans leur globalité, financent aujourd'hui l'énergie éolienne.

Il pourrait être ainsi envisagé, comme l'a suggéré le Parlement européen, d'imposer aux opérateurs pétroliers, dans la prochaine loi d'orientation sur l'énergie, une obligation globale d'incorporation de biocarburants dans leurs produits, dont la charge serait répercutée par les distributeurs sur l'utilisateur.

Cela entraînerait la disparition des appels d'offres et des quotas de production actuel peu compatibles, ainsi qu'il a été souligné, avec la libre circulation des biocarburants en Europe et susceptibles de brider le développement de l'offre.

Une politique tendant au développement de la demande serait de la sorte substituée à la politique actuelle de contrôle de l'offre.

2. Les problèmes à résoudre

Les principales difficultés à surmonter pour la mise au point d'une politique nouvelle ainsi orientée tiendraient :

- à la nécessité de faire en sorte qu'elle bénéficie à nos propres producteurs : une aide fiscale résiduelle pourrait être conservée pour les aider à affronter la concurrence d'importations moins chères (d'éthanol brésilien ou d'ester de palme malais, par exemple). Les obligations d'incorporation devraient être fixées à un niveau tenant compte de leurs capacités à augmenter leur offre, moyennant d'autres encouragements éventuels spécifiques ;

- à la lutte contre les fraudes consistant à faire bénéficier des carburants non végétaux des aides réservées aux biocarburants.

Mais les motivations de telles malhonnêtetés seraient affaiblies dans la mesure où ne subsisterait qu'un avantage fiscal résiduel assez faible. D'autre part, des contrôles, *a posteriori*, pourraient être effectués à partir des certificats de production qui continueraient à devoir être délivrés aux personnes qui achètent les produits en vue de leur mise à la consommation après incorporation.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 26

Rééquilibrage de la fiscalité sur les différents modes de production d'électricité

Commentaire : le présent article vise à rééquilibrer la fiscalité applicable aux différents modes de production d'électricité en supprimant la taxe due par les titulaires d'ouvrages hydroélectriques et en relevant le montant de l'imposition forfaitaire applicable aux réacteurs nucléaires destinés à la production d'électricité.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

A. LA TAXE SUR LES TITULAIRES D'OUVRAGES HYDRO-ÉLECTRIQUES

Depuis 1995¹⁰⁹, le code général des impôts contient un article 302 *bis* ZA qui prévoit une taxe sur les ouvrages hydro-électriques.

A l'origine, il s'agissait d'une taxe sur les ouvrages hydro-électriques concédés, d'une puissance maximale supérieure à **4.500** kilowatts et implantés exclusivement sur les **voies navigables**. Le tarif de la taxe était de 4,2 centimes de franc par kilowattheure (kWh) produit, soit **6,4 euros** pour 1.000 kWh produits. Son produit était affecté au Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN).

Les modifications intervenues depuis 1995

- l'article 27 de la loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996) a relevé le seuil d'éligibilité de la taxe aux seuls ouvrages d'une puissance électrique totale supérieure à 8.000 kWh ;

- l'article 43 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) a relevé le tarif de la taxe à 8,48 centimes de franc par kWh produit, soit 12,93 euros pour 1.000 kWh produits ;

- l'article 35 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a supprimé le FITTVN et a par conséquent affecté la taxe au budget général ;

¹⁰⁹ Article 22 de la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995.

- l'article 13 de la même loi de finances a relevé le seuil de taxation de la taxe aux seuls ouvrages d'une puissance électrique totale supérieure à 20.000 kWh ; il a étendu la taxe à tous les ouvrages hydro-électriques, y compris ceux implantés sur des voies non navigables et il a abaissé le tarif de la taxe à 6 centimes de franc par kWh, soit 9,15 euros pour 1.000 kWh produits, pour les ouvrages implantés sur les voies navigables et à 1,5 centime de franc par kWh produit, soit 2,3 euros pour 1.000 kWh produits, pour les autres.

- l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a relevé le seuil d'éligibilité de la taxe aux seuls ouvrages d'une puissance électrique totale supérieure à 100.000 kWh ;

- l'article 35 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a abaissé le seuil d'éligibilité de la taxe aux seuls ouvrages d'une puissance électrique totale supérieure à 20.000 kWh ;

- l'article 36 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) a exclu de l'assiette les ouvrages implantés sur les voies navigables.

La dernière modification de la taxe sur les ouvrages hydro-électriques, dans la loi de finances pour 2003, avait été présentée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie comme une « première étape du rééquilibrage » de la fiscalité pesant sur les modes de production d'électricité. Compte tenu de la difficulté, pour des raisons budgétaires, de supprimer en une seule fois l'ensemble de la taxe hydro-électrique, l'urgence avait été d'alléger la charge pesant sur la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

Au gré de ces nombreuses modifications, la taxe est aujourd'hui perçue sur les titulaires d'ouvrages hydro-électriques concédés d'une puissance électrique totale supérieure à **20.000** kilowatts implantés sur les **voies non navigables**. Son tarif est de **2,3 euros** pour 1.000 kWh produits. Son produit est affecté depuis 2001 au **budget général de l'Etat**.

Cette taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

Son produit est variable et parfois difficilement prévisible car il dépend de la pluviométrie.

Répartition du produit de la taxe hydro-électrique en 2002 et 2003

(en millions d'euros)

Redevables	Montant acquitté en 2002	Montant acquitté en 2003
EDF	128	106
CNR	126	10
SHEM ¹¹⁰	2	4
Total	256	120

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie¹¹¹

On voit que la dernière réforme visant à exclure de l'assiette de la taxe les installations situées sur les voies navigables a eu pour effet d'alléger la charge pesant sur la CNR et, d'une façon générale de diviser par deux le produit de la taxe. Le principal redevable est, de loin, Electricité de France (EDF).

B. LA TAXE APPLICABLE AUX RÉACTEURS NUCLÉAIRES DESTINÉS À LA PRODUCTION D'ÉNERGIE

Les réacteurs nucléaires¹¹² sont soumis, comme l'ensemble des installations nucléaires de base, à la taxe prévue à l'article 43 de la loi de finances pour 2000¹¹³. Cette taxe est due par l'exploitant à compter de l'autorisation de création de l'installation et jusqu'à la décision de radiation de la liste des installations nucléaires de base.

Le montant de la taxe par installation est égal au produit d'une **imposition forfaitaire** fixée dans la loi par un **coefficient multiplicateur** fixé par décret en Conseil d'Etat à l'intérieur d'une fourchette légale, en fonction du type et de l'importance des installations.

S'agissant des réacteurs nucléaires de production d'énergie, le montant de leur imposition forfaitaire est de 1.180.000 euros par tranche avec un coefficient multiplicateur fixé par la loi entre 1 et 4. Le décret en Conseil d'Etat n° 2000-361 du 26 avril 2000 précise ces coefficients multiplicateurs.

¹¹⁰ Société Hydro-électrique du Midi, détenue par Electrabel.

¹¹¹ Toutefois, à l'heure où votre rapporteur général finalise ce rapport, un débat sur le montant de la taxe acquittée par EDF entre l'opérateur public et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'est pas clos. Les chiffres indiqués sont donc sujets à caution.

¹¹² A l'exception de ceux qui font partie d'un moyen de transport.

¹¹³ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

L'article 36 de la loi de finances pour 2003 précitée a porté le montant de l'imposition forfaitaire de **610.000 à 1.180.000 euros**, soit un quasi-doublement, afin de compenser la moins-value résultant de la suppression de la taxe hydro-électrique.

Le produit de cette taxe est **très stable et très prévisible**. Elle devrait rapporter **90 millions d'euros** en 2003¹¹⁴. Le principal redevable est EDF. Le CEA est également redevable pour un réacteur nucléaire de recherche d'une puissance inférieure à 2.000 MWh.

Quelques données sur la production d'électricité en France

La production brute d'électricité primaire se maintient en 2002, comme en 2001, autour de 500 TWh. Elle est assurée à **87 % par le nucléaire** et à **13 % par l'hydraulique**. Après avoir enregistré une baisse considérée comme exceptionnelle au cours des années 1997 et 1998, elle a rebondi en 1999 (+ 3,9 %) ; son rythme de croissance est depuis en décélération : + 3,3 % en 2000, + 2,6 % en 2001 et + 0,6 % en 2002.

- l'année 2002 se caractérise avant tout par une production hydraulique peu élevée : -16,3 % avec 66,4 TWh. En 2002, l'hydraulicité s'est révélée aussi déficitaire que déséquilibrée, alors que la contribution des grands barrages avait été exceptionnelle en 2001 (79,3 TWh) ;

- la contribution du parc nucléaire atteint 437 TWh et gagne encore 3,7 %, après + 1,4 % l'année précédente.

La production brute thermique classique : + 13,9 % avec 55,6 TWh, compense la faiblesse relative d'énergie hydraulique ; après une très forte hausse en 1998, elle était restée élevée (53,1 TWh en 2000 et 52,1 TWh en 1999), puis avait chuté en 2001, avec seulement 48,9 TWh. La part de l'électricité thermique à flamme dans la production totale atteint 9,96 %.

La production totale se répartit en 416,5 TWh nucléaires (78,1 %), 65,5 TWh hydrauliques (11,9 %) et 52,6 TWh thermiques classiques (9,96 %).

Source : ministère de l'industrie

¹¹⁴ Sur un produit total de la taxe sur les installations nucléaires de base de 299 millions d'euros prévus en 2003.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de poursuivre le rééquilibrage de la fiscalité de l'énergie, le présent article propose :

- de supprimer totalement la taxe sur les ouvrages hydro-électriques ;
- de relever l'imposition forfaitaire des installations nucléaires de base de production d'énergie.

Les écarts de taxation entre les différents modes de production de l'électricité sont en effet, après la réforme de l'an dernier, encore particulièrement défavorables à l'hydro-électricité :

Taxation des différents modes de production d'électricité

(en euros par MWh)

Mode de production de l'électricité	2002	2003
Hydraulique	3,6	2,2
Thermique	0,7	0,7
Nucléaire	0,4	0,6

A. LA SUPPRESSION DE LA TAXE SUR LES OUVRAGES HYDRO-ÉLECTRIQUES

1. La suppression totale dès 2004 de la taxe hydro-électrique

Le présent article constitue la prolongation de la politique de réduction de la taxation de l'énergie hydraulique engagée l'an dernier, avec cette année la **suppression totale de la taxe hydro-électrique**.

Le **A du I** du présent article abroge l'article 302 *bis* ZA du code général des impôts relatif à la taxe sur les ouvrages hydro-électriques.

Le **B du I** du présent article supprime, dans le texte de l'article 1647 du code général des impôts relatif au prélèvement opéré par l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement, la référence à l'article 302 *bis* ZA (qui n'avait plus lieu d'être depuis la suppression du FITTVN).

Le **III** du présent article prévoit que ces dispositions s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2004¹¹⁵.

La réduction de la charge pesant sur l'hydro-électricité que nous propose le gouvernement se justifie parfaitement, s'agissant **d'un mode de production de l'électricité qui n'émet ni gaz à effet de serre, ni polluants atmosphériques et qui fait appel à une énergie renouvelable.**

2. Un coût de l'ordre de 100 millions d'euros pour le budget de l'Etat

Cette mesure va donc constituer une moindre recette fiscale pour l'Etat de l'ordre de **100 millions d'euros en 2004**¹¹⁶. En contrepartie, elle constituerait une mesure d'économie pour EDF (d'environ 100 millions d'euros en 2004). En revanche, pour la CNR cette suppression de taxe serait neutre puisque le montant de cette taxe venait en déduction du montant mensuel de la redevance acquittée par la CNR à l'Etat au titre de sa concession.

B. LE RELÈVEMENT DE L'IMPOSITION FORFAITAIRE APPLICABLE AUX RÉACTEURS NUCLÉAIRES DESTINÉS À LA PRODUCTION D'ÉNERGIE

1. Un quasi-doublement de l'imposition forfaitaire sur les réacteurs nucléaires de production d'énergie

Afin de compenser la moins-value résultant de la suppression de la taxe hydro-électrique, et de poursuivre le rééquilibrage de la fiscalité sur les différents modes de production de l'électricité, le **II** du présent article propose de **relever de 1.180.000 euros à 2.088.000 euros** le montant de l'imposition forfaitaire applicable aux réacteurs nucléaires de production d'énergie, soit une augmentation de près de 77 %. L'augmentation sur deux ans correspondra ainsi à une augmentation de 242 %.

¹¹⁵ A ce titre, il semble à votre rapporteur général que cette disposition aurait eu plus sa place en projet de loi de finances pour 2003 (les précédentes modifications avaient bien pris place dans les lois de finances initiales).

¹¹⁶ Sur la base des résultats attendus pour 2003. Il est en effet hasardeux, compte tenu de la sensibilité de cette taxe à la pluviométrie, d'estimer le montant qu'elle aurait rapporté au budget de l'Etat en 2004.

Montants de l'imposition forfaitaire des réacteurs nucléaires de production d'énergie

Puissance thermique	Coefficient multiplicateur	Nombre d'INB	Imposition au 1 ^{er} janvier (en euros)		
			2002	2003	2004
Moins de 2.000 MWh	1	3	610.000	1.180.000	2.088.000
Entre 2.000 et 3.000 MWh	2	18	1.220.000	2.360.000	4.176.000
Entre 3.000 et 4.000 MWh	3	21	1.830.000	3.540.000	6.264.000
Plus de 4.000 MWh	4	3	2.440.000	4.720.000	8.352.000

Le **III** du présent article prévoit que cette disposition s'applique à compter du 1^{er} janvier 2004.

La proposition d'augmenter la taxation de l'énergie nucléaire s'explique par le souci d'intégrer dans la taxe le **coût du contrôle des installations**.

2. Un gain de 135 millions d'euros pour le budget de l'Etat

L'augmentation du montant de l'imposition forfaitaire devrait rapporter quelques **135 millions d'euros supplémentaires au budget de l'Etat**. Le montant total de la taxe sur les installations nucléaires de base représenterait ainsi **334 millions d'euros en 2004**¹¹⁷.

Cette augmentation sera en quasi-totalité¹¹⁸ acquittée par EDF.

Ce rééquilibrage entre la fiscalité de l'hydro-électricité et celle de l'énergie nucléaire permet de surcroît à l'Etat **d'échanger une taxe au produit quelque peu aléatoire contre le relèvement d'une taxe au produit extrêmement stable**.

Le **bilan financier global** du présent article est d'environ **35 millions d'euros**¹¹⁹ annuels de recettes fiscales supplémentaires au profit de l'Etat, acquittées par EDF.

*

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

¹¹⁷ Le ministère de l'économie fait valoir que ce montant est similaire à celui des dépenses de recherche réalisées sur le nucléaire au commissariat à l'énergie atomique (CEA).

¹¹⁸ A l'exception de 900.000 euros qui seront acquittés par le CEA au titre de son réacteur nucléaire Phénix.

¹¹⁹ Compte tenu des « batailles de chiffres » sus-mentionnées, EDF estime sa taxation supplémentaire à 67 millions d'euros par an.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission est favorable à un rééquilibrage de la fiscalité sur les différents modes de production de l'électricité.

Elle remarque cependant que, si l'on prend en compte la taxe locale sur l'électricité (au profit des communes et des départements), la taxe sur les pylônes, la taxe sur les installations nucléaires de base, la taxe sur la pollution atmosphérique, les redevances versées aux agences de l'eau et la TVA¹²⁰, **la taxation de l'électricité en France demeure élevée par rapport aux autres sources d'énergie** (à l'exception des carburants).

D'après une étude de l'Observatoire de l'énergie¹²¹, l'énergie la plus taxée en 2001 était le carburant. L'électricité à usage domestique arrivait en position suivante (1,06 euro pour 1.000 kWh), puis le gaz à usage industriel (0,12 euro pour 1.000 kWh) et le charbon (0 euro pour 1.000 kWh¹²²).

Toutefois, votre commission estime que **le cas des réacteurs nucléaires de production d'énergie consacrés à la recherche** (aujourd'hui, un seul réacteur, exploité conjointement par le CEA et EDF, est concerné¹²³) justifie un traitement particulier : c'est pourquoi, elle propose d'ériger ces réacteurs en nouvelle catégorie de la taxe sur les installations nucléaires de base et de **maintenir pour cette catégorie l'imposition forfaitaire actuelle** (1.180.000 euros par tranche).

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

¹²⁰ 5,5 % depuis le 1^{er} janvier 1999 sur les abonnements de gaz et d'électricité.

¹²¹ « La fiscalité de l'énergie », juillet 2001.

¹²² Le charbon bénéficie d'exonération de taxation pour les usages professionnels, en dépit de son caractère polluant ; ce régime fiscal favorable s'ajoute aux subventions historiques au secteur charbonnier.

¹²³ L'augmentation de la taxe sur les installations nucléaires de base pour ce réacteur aurait un coût de 900

ARTICLE 27

Extension du régime de taxe professionnelle applicable à certaines activités saisonnières

Commentaire : le présent article tend à étendre aux cafés et aux discothèques le régime de taxe professionnelle applicable à certaines activités saisonnières.

I. LE DROIT EXISTANT

Le V de l'article 1478 du code général des impôts a été introduit par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle. Il prévoit que **la valeur locative imposable à la taxe professionnelle est corrigée en fonction de la période d'activité** pour les exploitants d'**hôtels de tourisme saisonnier** classés dans les conditions fixées par le ministre chargé du tourisme¹²⁴, pour les **restaurants**, pour les **établissements de spectacles ou de jeux**, ainsi que pour les **établissements thermaux**.

Les entreprises visées au V de l'article 1478 du code général des impôts voient leur valeur locative totale réduite proportionnellement à la durée de la période de l'année au cours de laquelle ils n'exercent pas leur activité. Pour mémoire, le I de l'article 1478 du code général des impôts dispose que *« la taxe professionnelle est due pour l'année entière par le contribuable qui exerce l'activité le 1^{er} janvier »*. Le II de ce même article dispose que, *« en cas de création d'un établissement autre que ceux mentionnés au III, la taxe professionnelle n'est pas due pour l'année de création »*.

Or, l'article 310 HS de l'annexe II du code général des impôts dispose que *« pour effectuer les corrections à apporter à la valeur locative des immobilisations en application des II à V de l'article 1478 du code général des impôts, tout mois commencé est considéré comme un mois entier »*. On notera donc que **sont retenus, au titre de la période d'activité, tous les mois durant lesquels l'établissement a fonctionné, y compris ceux durant lesquels l'activité a commencé à une autre date que le premier du mois**.

L'énumération figurant au V de l'article 1478 du code général des impôts étant limitative, aucune réduction de la valeur locative ne peut être consentie aux autres personnes exerçant une activité liée à la saison

¹²⁴ Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, un hôtel de tourisme est considéré comme saisonnier dès lors qu'il a une période d'ouverture limitée à 41 semaines par an au maximum.

touristique, sportive ou agricole (tels que loueurs en meublé, exploitants de camping, cafés, buvettes, entrepreneurs de travaux agricoles, etc.), ce que confirment de nombreuses réponses ministérielles à des questions parlementaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'étendre le régime de taxe professionnelle applicable à certaines activités saisonnières aux cafés et aux discothèques. **Il met ainsi en œuvre une orientation retenue à l'occasion du Comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003.** L'encadré suivant reproduit des extraits d'une fiche annexée au compte rendu de ce comité, détaillant les objectifs visés par le présent article.

La taxe professionnelle des entreprises saisonnières

L'entreprise saisonnière se caractérise par une période de fermeture annuelle de 3 à 8 mois par an. La saisonnalité n'est pas un choix pour la plupart des entreprises mais une contrainte liée à leur localisation et à la fréquentation touristique.

Cette contrainte se traduit :

- par la nécessité d'investissements très lourds par rapport à la durée de l'exploitation ;
- par une activité intensive durant quelques mois, au lieu d'une activité régulière toute l'année, ce qui présente de nombreux inconvénients au regard de la gestion de l'entreprise mais aussi de la vie personnelle et familiale des exploitants et salariés ;
- par une fragilisation de l'équilibre économique de l'entreprise du fait de l'ouverture pendant seulement 4 à 9 mois par an et d'une clientèle essentiellement touristique : forte sensibilité aux aléas climatiques, aux pollutions, au contexte économique général....

La présence des établissements saisonniers en milieu rural, en montagne ou sur le littoral assure un maillage du territoire et constitue un des principaux atouts du tourisme français. Ils participent très largement à l'animation locale et permettent à une part de la population de trouver sur place les emplois indispensables.

Les particularités liées à la saisonnalité ne sont pas suffisamment prises en considération dans les dispositifs législatifs ou réglementaires mis en place, en raison notamment de l'absence d'identification suffisamment explicite de ces entreprises.

Aujourd'hui les établissements touristiques sont définis par :

- les arrêtés sur le classement touristique des hôtels (arrêté du 14 février 1986) et des restaurants (arrêté du 27 septembre 1999). Selon ces textes l'établissement est dit « saisonnier » lorsque « l'ouverture n'excède pas une durée de neuf mois par an fractionnée en une ou plusieurs périodes » ;

- le code général des impôts, dans son article 1478 V relatif à la taxe professionnelle, qui prévoit une réduction de la base d'imposition en fonction de la période d'activité pour les hôtels de tourisme et restaurants saisonniers.

La définition de la période d'ouverture dans les textes actuels se réfère à un nombre de mois civils, ce qui ne paraît pas adapté au mode de fonctionnement des entreprises saisonnières aujourd'hui.

La définition du caractère saisonnier d'un établissement constitue un frein important au développement de l'activité locale et de l'économie touristique.

La nouvelle définition permettrait aux entreprises de s'adapter plus souplesment aux nouvelles attentes des touristes et à la tendance de plus en plus marquée au fractionnement des séjours en courtes périodes, week-end prolongés etc. Elles permettraient le prolongement des périodes d'ouverture des établissements saisonniers et la réouverture sur certaines périodes hors saison au bénéfice notamment de l'emploi mais aussi de l'ensemble de l'activité économique locale (on sait que l'activité des hôtels a des retombées importantes sur les autres commerces et activités de la station, compte tenu de la consommation des touristes hébergés).

La mesure consiste à compter la période d'ouverture en semaines et non pas en mois civils. Au lieu de compter 9 mois, il s'agit de compter 41 semaines avec un minimum de 12 semaines afin d'éviter les activités éphémères (commerces qui disparaissent à la fin de la saison – commerces non sédentaires, déjà visés par des dispositions spécifiques) et d'étendre le décret d'application de l'article 1478 du Code Général des Impôts aux cafés et discothèques.

Financement

L'adaptation de la réduction de taxe professionnelle aux hôtels non classés et aux cafés discothèques aura un impact limité pour chaque collectivité compte tenu du nombre réduit d'établissements concernés.

La modification de la règle de décompte de la période d'ouverture n'entraînera en soit aucune baisse de recettes fiscales (les entreprises n'ont aucun intérêt à réduire leur période d'ouverture) mais au contraire un surplus de recettes lié à la ré-ouverture des établissements hors saison.

Source : dossier de presse du Comité interministériel du tourisme du 9 octobre 2003

Le régime de taxe professionnelle applicable à certaines activités saisonnières est étendu, ainsi que l'a prévu le Comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003, à compter du 1^{er} janvier 2005, aux cafés et aux discothèques.

Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, un décret en Conseil d'Etat devrait introduire prochainement une nouvelle règle de décompte de la période d'ouverture des établissements concernés. Alors que le droit actuel prévoit qu'est retenu, au titre de la période d'activité, tous les mois durant lesquels l'établissement a fonctionné, le Comité interministériel du tourisme a en effet prévu de modifier la réglementation de la taxe professionnelle des entreprises saisonnières pour introduire **une règle de décompte de la période d'ouverture par semaine**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, visant à préciser que les établissements mentionnés au V de l'article 1478 du code général des impôts ne peuvent bénéficier de la correction de leur valeur locative prise en compte pour le calcul de la taxe professionnelle dont ils sont redevables que s'ils exercent une activité à caractère saisonnier, telle que définie par décret.

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a en effet considéré que si cette notion était claire concernant les hôtels de tourisme, qui doivent fermer pendant au moins trois mois, il n'en allait pas de même pour les cafés ou les établissements de jeu, par exemple. Il a ajouté qu'il semblait que l'activité était considérée comme saisonnière si l'établissement est fermé pendant un mois consécutif, mais a noté que de nombreux restaurants ou cafés de la région parisienne, par exemple, fermaient pendant un mois, notamment depuis les 35 heures, sans exercer pour autant une activité saisonnière.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé permet de mieux proportionner l'imposition acquittée par les redevables de la taxe professionnelle, en tenant compte de manière plus fine des périodes d'ouverture des établissements. Par ailleurs, la modification des modalités de calcul retenues pour définir les périodes d'ouverture des établissements pourrait avoir un effet incitatif sur leurs périodes d'ouverture, qui pourront désormais ouvrir pour une semaine ou quelques jours seulement au cours d'un mois, sans être redevables de la taxe professionnelle afférente à l'ensemble du mois.

Votre commission des finances n'a pas obtenu d'évaluation précise de la perte de ressources fiscales résultant de la mesure proposée au présent article. Toutefois, il convient de noter que les ressources perçues en application des dispositions du V de l'article 1478 du code général des impôts s'élèvent à 23 millions d'euros. Par conséquent, l'impact de la mesure proposée par le présent article devrait être limité.

L'extension du régime de taxe professionnelle applicable à certaines activités saisonnières et le changement de mode de calcul de l'assiette de la taxe professionnelle pour ces mêmes activités n'entraîneraient pas de coût pour l'Etat. La perte de ressources qui en résultera pour les communes où sont implantées de nombreux cafés et discothèques dont l'ouverture a un caractère saisonnier, soit, pour l'essentiel, des communes touristiques, ne fera en effet pas l'objet d'une compensation par l'Etat.

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

ARTICLE 28

Intégration de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle dans la dotation globale de fonctionnement

Commentaire : le présent article propose de modifier le code général des impôts et le code général des collectivités territoriales pour tenir compte de l'intégration de la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle dans la dotation globale de fonctionnement proposée par les articles 30, 31 et 32 du projet de loi de finances pour 2004.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La nouvelle architecture des dotations globales de fonctionnement versées par l'Etat au profit des régions, départements et communes consiste à fondre un certain nombre de dotations au sein d'une dotation forfaitaire, qui évoluerait moins vite que la masse de la dotation globale de fonctionnement, permettant ainsi de dégager des marges de manœuvre pour la péréquation. Ces dotations ont été étudiées en détail dans les commentaires des articles 30, 31 et 32 du projet de loi de finances pour 2004 qui figurent dans le tome II du rapport général sur ce projet de loi de finances.

La loi de finances pour 1999¹²⁵ avait prévu la suppression sur cinq ans de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle. Le I du D de l'article 44 de la loi précitée dispose que, à compter de 2004, la compensation versée est intégrée à la dotation globale de fonctionnement et évolue suivant le même rythme de progression. Les articles 30, 31 et 32 du projet de loi de finances pour 2004 organisent cette intégration dans le cadre de la nouvelle architecture de la DGF.

Le présent article propose de **modifier, dans le code général des impôts et dans le code général des collectivités territoriales, des dispositions qui deviendraient obsolètes du fait de l'adoption par le Parlement de ces articles.**

¹²⁵ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998

A. LES MODIFICATIONS DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

1. L'allocation compensatrice

L'article 1609 *nonies* BA du code général des impôts prévoit les modalités de répartition des ressources de taxe professionnelle dans le cas où une zone d'activités économiques est située à la fois sur le territoire d'une agglomération nouvelle et sur celui d'une commune limitrophe.

Dans ce cas, l'organe délibérant de l'agglomération nouvelle et le conseil municipal de la commune peuvent décider d'appliquer, sur l'ensemble de la zone d'activités économiques, un même taux de taxe professionnelle. La répartition du produit se fait alors par le biais d'une convention.

La répartition de l'allocation compensatrice, prévue afin de compenser les différents dégrèvements et les exonérations de taxe professionnelle, est précisée par le b du II de l'article 1609 *nonies* BA. Cette allocation est notamment constituée de la **compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle** instituée par le D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

Le a du présent article propose de **supprimer la référence à cette dotation de compensation** dans le cas particulier des zones d'activités économiques, le 2 du II de l'article 1609 *nonies* BA du code général des impôts précisant qu'elle est « *versée à l'agglomération nouvelle* ».

En effet, dans le cas des communes, l'article 32 du projet de loi de finances pour 2004 en prévoit l'intégration au sein de la dotation forfaitaire.

2. Modalités de calcul des taux syndicaux

L'organe délibérant d'un syndicat de communes peut décider que les communes participeront au financement du groupement en lui versant des contributions dites « fiscalisées ».

Chaque commune peut, individuellement, s'y opposer. Dans ce cas, elle verse une contribution de nature budgétaire¹²⁶.

¹²⁶ On peut relever que, lors de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif aux responsabilités locales, un amendement a été adopté à l'initiative de notre collègue Michel Mercier à l'article L. 5210-20 du code général des collectivités territoriales qui offre la possibilité aux communes de financer le syndicat pour partie par des contributions budgétaires et pour partie par des contributions fiscalisées.

Si la commune n'a pas formulé de refus, le produit fiscal à recouvrer dans chacune des communes membres qui alimente le budget d'un syndicat est réparti en fonction des « produits assurés » des quatre taxes, c'est-à-dire en fonction des produits communaux obtenus en appliquant aux bases d'imposition de l'année en cours les taux d'imposition de l'année précédente.

Le IV *bis* de l'article 1636 *octies* du code général des impôts prévoit que les recettes afférentes à la taxe professionnelle sont majorées du montant, « calculé à partir du seul taux communal » de plusieurs compensations, notamment celle prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999, qui vise à compenser la perte consécutive à la suppression de la part « salaires » dans les bases de la taxe professionnelle.

Par coordination avec les dispositions du projet de loi de finances pour 2004, le B du présent article « gèle » le montant de cette compensation à son niveau de 2003, et précise qu'elle évoluera désormais suivant le même rythme que la dotation forfaitaire de la DGF.

B. LES MODIFICATIONS DANS LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'article L. 5334-8 du code général des collectivités territoriales prévoit la création d'une dotation de coopération instituée en faveur des communes membres des communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle. Cette dotation de coopération a le caractère d'une dépense obligatoire pour la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle.

La dotation de coopération est financée par un prélèvement sur le budget de chaque communauté ou syndicat, dans les conditions définies à l'article L. 5334-7 du code général des collectivités territoriales.

Ces ressources comprennent un prélèvement sur le produit de la taxe professionnelle perçu par la communauté ou le syndicat sur son territoire, et augmenté de plusieurs compensations, **dont la dotation de compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle** instituée au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999.

Le II du présent article propose d'actualiser ces dispositions du code général des collectivités territoriales.

Cette actualisation a *de facto* un double objet :

- elle tend à « geler » à son niveau de 2003 le montant de la dotation de compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle ;

- elle prend en compte **la réforme introduite par l'article 26 de la loi de finances pour 2003**, qui modifie l'assiette imposable au titre des bénéfices non commerciaux pour les professions libérales. En effet, alors que la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle présentait un intérêt économique pour les entreprises, les professions libérales n'étaient pas concernées puisque leur base de taxe professionnelle est constituée par une fraction du chiffre d'affaire. L'article 26 de la loi de finances pour 2003¹²⁷ avait donc prévu de ramener de 10 % à 6 % du chiffre d'affaire sur 3 ans la fraction prise en compte pour le calcul de la taxe professionnelle. Il en résulte donc une perte de base de taxe professionnelle pour les syndicats d'agglomération, compensée dans les conditions prévues au B de l'article 26 de la loi de finances pour 2003 par un prélèvement sur recettes. Le présent article permet donc d'intégrer cette compensation aux ressources de la dotation de coopération, et répare donc un oubli.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article présente un ensemble de mesures de coordination qui participe d'une meilleure intelligibilité de la loi.

Votre commission des finances a approuvé le principe d'une nouvelle architecture des dotations globales de fonctionnement. L'intégration de la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle constitue à ce titre une avancée certaine, compte tenu de la simplification ainsi introduite, et les marges de manœuvre qui sont ainsi dégagées pour la péréquation en faveur des communes les moins favorisées.

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

¹²⁷ Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

ARTICLE 29

Détermination de la valeur locative et des modalités d'actualisation des locaux pris à bail par les administrations publiques

Commentaire : le présent article prévoit que les locaux pris à bail par les administrations publiques sont considérés comme des locaux commerciaux pour la détermination et l'actualisation de leur valeur locative.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT APPLICABLE AUX LOCAUX D'HABITATION ET À USAGE PROFESSIONNEL ET AUX LOCAUX COMMERCIAUX

1. Les locaux d'habitation et à usage professionnel

Le I de l'article 1496 du code général des impôts prévoit que, dans le cas des locaux affectés à **l'habitation** ou servant à l'exercice « *d'une profession autre qu'agricole, commerciale, artisanale ou industrielle* », c'est-à-dire des locaux dits « à **usage professionnel** », la valeur locative des locaux est déterminée par **comparaison** avec celle de locaux de référence choisis, dans la commune, pour chaque nature et catégorie de locaux.

Cet article concerne en particulier les **professions libérales**, ainsi, selon le juge administratif, que **l'administration**.

2. Les locaux commerciaux

L'article 1498 du même code dispose que la valeur locative de tous les biens autres que les locaux « *d'habitation ou à usage professionnel* » visés au I de l'article 1496 précité et que les établissements industriels¹²⁸, c'est-à-dire en particulier les **locaux commerciaux**, est déterminée au moyen de l'une des méthodes indiquées ci-après :

¹²⁸ Visés à l'article 1499 du code général des impôts.

- pour les biens donnés en location à des **conditions de prix normales**, la valeur locative est celle qui ressort de cette location ;

- pour les biens loués à des **conditions de prix anormales** ou occupés par leur propriétaire, occupés par un tiers à un autre titre que la location, vacants ou concédés à titre gratuit, la valeur locative est déterminée par **comparaison**¹²⁹ ;

- à défaut, la valeur locative est déterminée par voie **d'appréciation directe**.

3. Une moindre actualisation en 1980 dans le cas des locaux à usage professionnel

L'article 1518 du code général des impôts prévoit que, **dans l'intervalle de deux révisions générales**, les valeurs locatives définies, notamment, aux articles 1496 et 1498 précités, sont **actualisées tous les trois ans** au moyen de coefficients correspondant à l'évolution de ces valeurs, entre la date de référence de la dernière révision générale et celle retenue pour l'actualisation.

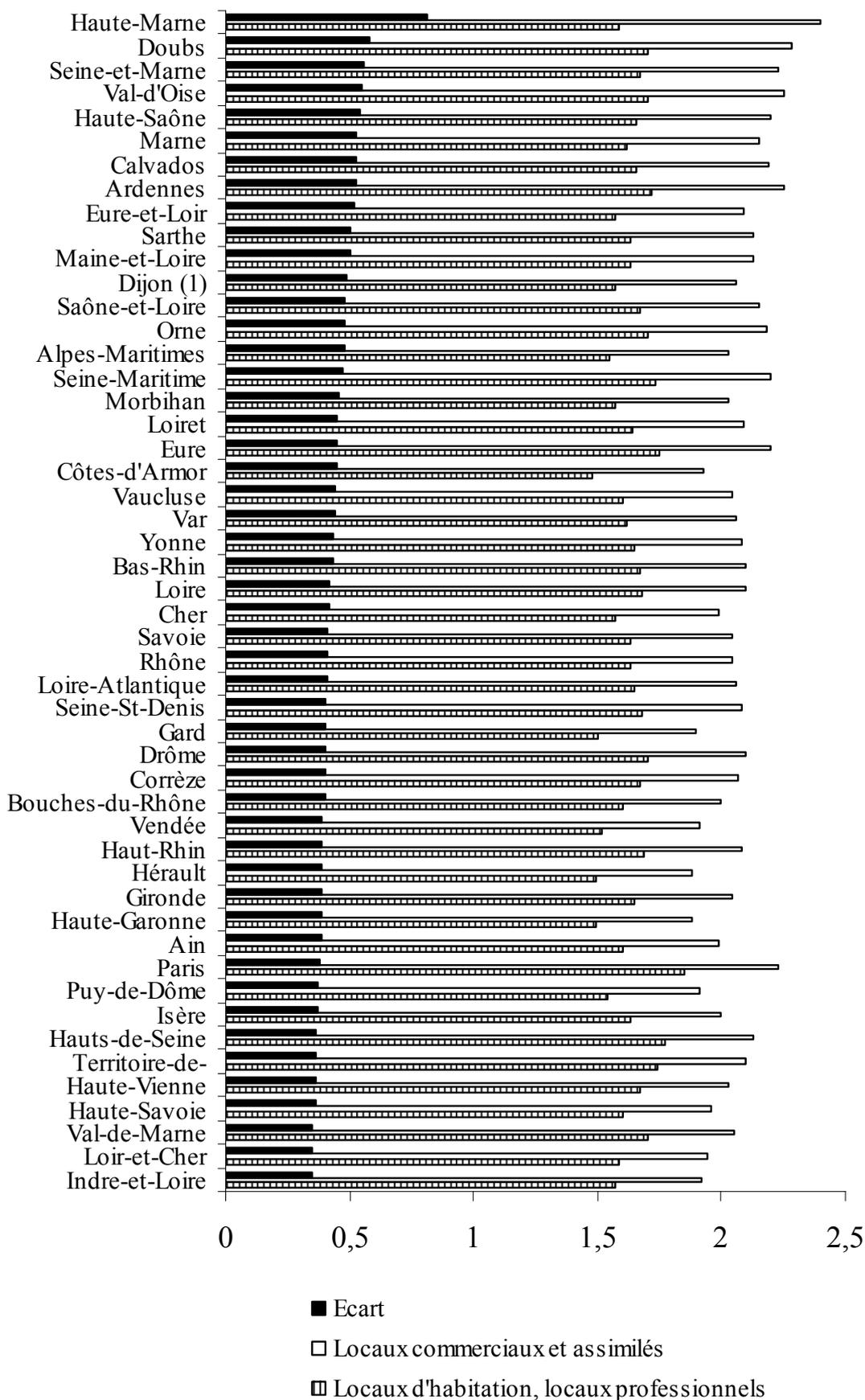
Cette actualisation n'est intervenue qu'une seule fois, au 1^{er} janvier 1980 et ses résultats n'ont été intégrés que dans les rôles de taxe foncière et de taxe d'habitation. La date de référence retenue pour l'actualisation a été fixée au 1^{er} janvier 1978. Les actualisations suivantes ont été remplacées par une majoration forfaitaire.

Dans tous les départements, le taux retenu à cette occasion pour l'actualisation des bases des locaux commerciaux a été **supérieur** à celui retenu pour celle des locaux d'habitation et professionnels. Cet écart est **proche de 0,5 point** dans certains départements, comme l'indique le graphique ci-après.

¹²⁹ *Les termes de comparaison sont choisis dans la commune. Ils peuvent être choisis hors de la commune pour procéder à l'évaluation des immeubles d'un caractère particulier ou exceptionnel. La valeur locative des termes de comparaison est arrêtée : soit en partant du bail en cours à la date de référence de la révision lorsque l'immeuble type était loué normalement à cette date ; soit, dans le cas contraire, par comparaison avec des immeubles similaires situés dans la commune ou dans une localité présentant, du point de vue économique, une situation analogue à celle de la commune en cause et qui faisaient l'objet à cette date de locations consenties à des conditions de prix normales.*

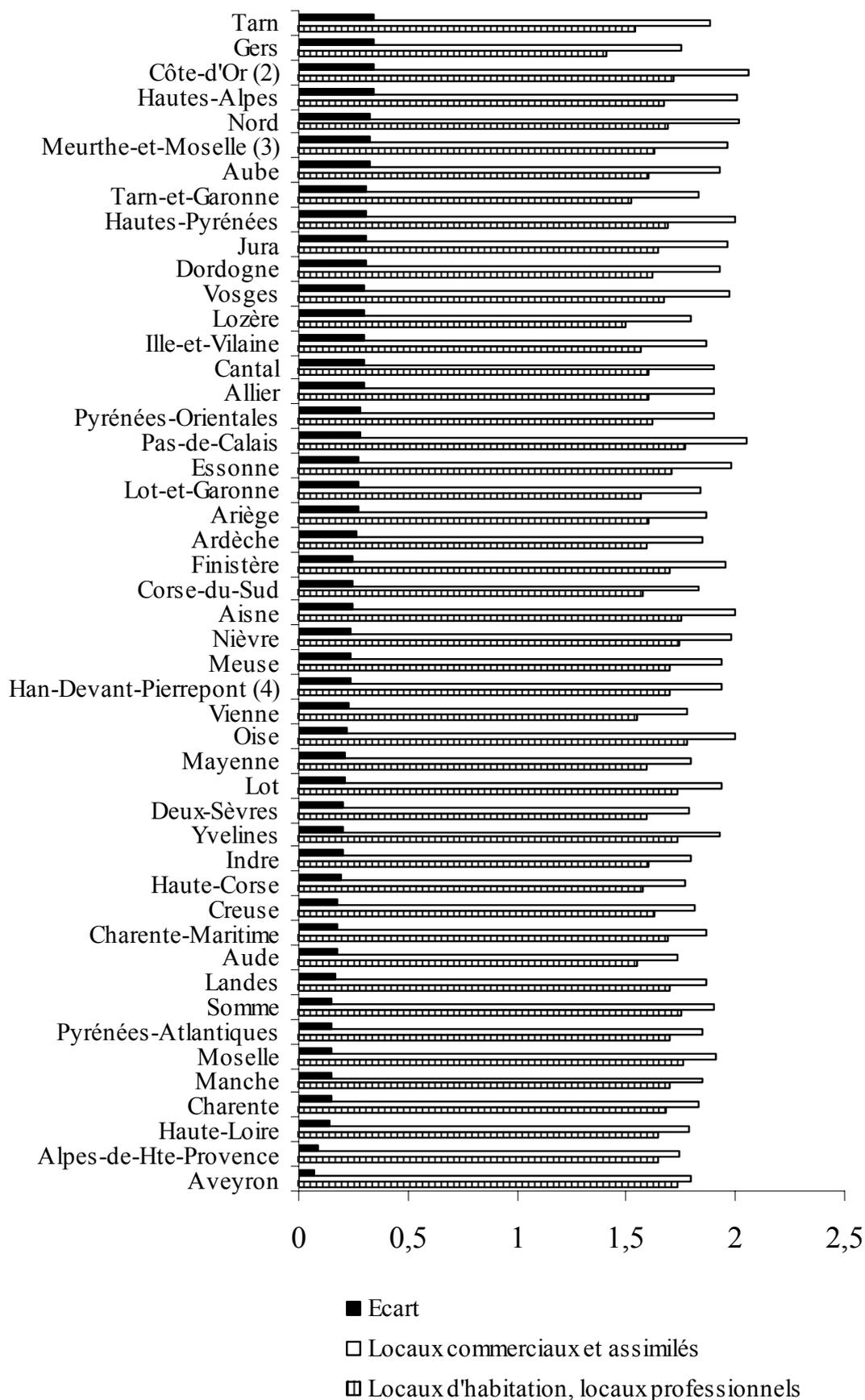
L'actualisation des valeurs locatives cadastrales en 1980

(taux retenu pour l'actualisation, en %)



(suite page suivante)

(suite de la page précédente)



(1) Ainsi que Chenôve, Chevigny-St-Sauveur Fontaine-lès-Dijon, Longvic, Quétigny, Saint-Apollinaire et Talant ; (2) Sauf Dijon, Chenôve, Chevigny-St-Sauveur Fontaine-lès-Dijon, Longvic, Quétigny, Saint-Apollinaire et Talant ; (3) Sauf Han-Devant-Pierrepont ; (4) Meurthe-et-Moselle.

Source : direction générale des impôts

B. LE PROBLÈME POSÉ

1. Les locaux loués à des administrations publiques sont soumis au régime des locaux à usage professionnel

En application de l'article 1496 précité, les locaux loués à des administrations publiques sont soumis au régime des locaux à usage professionnel.

Ainsi, dans son arrêt *Brousse* du 22 mai 1989, le **Conseil d'Etat** a jugé que la valeur locative ayant servi de base pour le calcul des impositions du propriétaire d'un immeuble loué à une administration de l'Etat avait été actualisée à tort, au 1^{er} janvier 1980, au moyen du coefficient correspondant aux locaux commerciaux et biens divers relevant des dispositions de l'article 1498 précité, alors qu'elle aurait dû l'être au moyen du coefficient correspondant aux locaux d'habitation et à usage professionnel relevant des dispositions de l'article 1496 précité.

2. Une doctrine erronée de l'administration fiscale

L'administration fiscale a pourtant jusqu'à présent considéré que l'administration était soumise à l'article 1498 de ce code, c'est-à-dire au régime relatif aux **locaux commerciaux**.

Sa doctrine était donc **contraire à la jurisprudence administrative**.

Cette position, exprimée dans une documentation administrative en date du 15 décembre 1988, s'explique par le fait que la jurisprudence administrative conduisait à **évaluer différemment** les valeurs locatives de locaux occupés par des **bureaux** selon qu'ils étaient occupés par l'administration ou par des entreprises, ce qui, selon l'administration fiscale, posait un problème pratique ainsi qu'un problème d'équité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE CONFIRMATION DE L'INTERPRÉTATION DE L'ADMINISTRATION

Il est proposé de **confirmer** que, **conformément à la doctrine de l'administration**, et **contrairement à la jurisprudence administrative**, la valeur locative des biens pris à bail par les administrations publiques est déterminée selon les modalités prévues pour les **locaux commerciaux**.

A cette fin, le 1° du A du présent article propose de modifier le I de l'article 1496 du code général des impôts, de manière à prévoir que le régime des locaux d'habitation et à usage professionnel concerne, dans ce dernier cas, non ceux servant à l'exercice « *d'une profession autre qu'agricole, commerciale, artisanale ou industrielle* », mais ceux servant à celui « *soit d'une activité salariée à domicile, soit d'une activité professionnelle non commerciale* »¹³⁰.

Le 2° du A du présent article est de **coordination** : il tend à modifier l'article 1498 précité du code général des impôts, afin de préciser que sont soumis au régime « professionnel » actuel, non les locaux « *d'habitation ou à usage professionnel* » visés par l'article 1496 précité, mais simplement « *les locaux* » visés par ce dernier.

B. UNE VALIDATION DES IMPOSITIONS RELATIVES AUX ANNÉES 2002 ET 2003

Le B du présent article précise que les dispositions du A s'appliquent à compter des impositions établies au titre de **2004**.

Cependant, son C prévoit que, **sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée**, « *les impositions en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation relatives aux années 2002 et 2003 sont réputées régulières en tant que leur légalité est contestée par le moyen tiré de ce que la valeur locative des immeubles donnés à bail à des administrations publiques, à des organismes de sécurité sociale ou à des organismes privés à but non lucratif devrait être déterminée en application des dispositions de l'article 1496 du code général des impôts* ».

¹³⁰ Sont considérés comme provenant de l'exercice d'une profession non commerciale ou comme revenus assimilés aux bénéfiques non commerciaux, les bénéfiques des professions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfiques ou de revenus. Ces bénéfiques comprennent notamment les produits des opérations de bourse effectuées à titre habituel par les particuliers, ainsi que les produits de droits d'auteurs et les produits perçus par les inventeurs.

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

A. LA VALIDATION PROPOSÉE EST-ELLE CONSTITUTIONNELLE ?

Il convient tout d'abord de confronter les dispositions du présent article aux règles dégagées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel :

- les validations ne doivent pas faire échec à des décisions de justice passées en force de chose jugée ;

- elles ne doivent pas méconnaître le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale (sauf pour les lois pénales d'incrimination plus souple, mais cette condition est sans objet, s'agissant du présent article) ;

- elles doivent reposer sur un motif suffisant d'intérêt général.

La première condition est remplie, dans la mesure où le présent article précise qu'il ne s'applique que « *sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée* ».

On peut en revanche s'interroger sur l'existence d'un motif suffisant d'intérêt général.

Certes, dans sa décision relative à la loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française¹³¹, le **Conseil constitutionnel** a accepté une validation législative tendant à éviter le dépôt de près **d'un millier** de réclamations, susceptibles de compromettre « *la continuité du service public des impôts ainsi que le bon fonctionnement du service public de la justice administrative dans le territoire, eu égard aux moyens dont disposent ces services* ».

¹³¹ Décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002.

On peut néanmoins se demander si l'absence de la validation législative proposée par le présent article compromettrait « *la continuité du service public des impôts ainsi que le bon fonctionnement du service public de la justice administrative* », pour reprendre les termes du Conseil constitutionnel. Selon les indications fournies par le service de la législation fiscale, **douze affaires** seraient d'ores et déjà en instance devant les tribunaux administratifs, et **quatre jugements définitifs** auraient récemment été rendus, dans un sens **défavorable** à l'administration fiscale. Pour autant, peut-on considérer que l'administration serait incapable de faire face à un éventuel développement du contentieux relatif aux impositions des années 2002 et 2003 ?

B. LA VALIDATION PROPOSÉE POSE UN PROBLÈME DE PRINCIPE

En outre, le présent article pose un **problème de principe**.

En effet, les impositions relatives aux années 2002 et 2003, qu'il propose de valider, ont été effectuées alors que **la jurisprudence administrative était clairement établie**, après l'arrêt *Brousse* précité du 22 mai 1989.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 30

Consolidation des impositions en matière de fiscalité directe locale

Commentaire : le présent article a pour objet de valider les procès-verbaux relatifs à l'établissement des bases de la fiscalité directe locale, lorsqu'ils n'ont pas respecté certaines règles formelles.

I. LE DROIT EXISTANT

Les articles 1503 et 1504 du code général des impôts prévoient certaines obligations en matière d'établissement des bases de la fiscalité directe locale.

A. LA DÉTERMINATION DES BASES DES IMPÔTS DIRECTS LOCAUX

1. Le cadre juridique de la détermination des bases

Les valeurs locatives actuelles, utilisées pour la détermination des bases des impôts directs locaux, ont été déterminées au vu des résultats de la **révision** des évaluations prescrites par l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 et selon les modalités fixées par la loi n° 68-108 du 2 février 1968. Elles ont été fixées à la date du **1^{er} janvier 1970**.

Elles ont été **actualisées** en 1980, conformément à l'article 1518 du code général des impôts, de façon à prendre en compte leur évolution entre cette date de référence et le 1^{er} janvier 1978. Les résultats de cette actualisation ont été incorporés dans les rôles de taxe foncière et de taxe d'habitation utilisés pour établir les impositions à compter de l'année 1980.

Depuis 1981, les valeurs locatives foncières sont **majorées** chaque année par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances (article 1518 *bis* du code général des impôts).

2. Le cadre juridique de la révision générale du 1^{er} janvier 1970

C'est donc la révision générale fixant les bases à la date du 1^{er} janvier 1970 qui constitue le fondement de l'évaluation actuelle des valeurs locatives cadastrales.

Cette révision générale a été réalisée dans les conditions indiquées ci-après.

a) L'évaluation par comparaison

La loi prévoit que, dans de nombreux cas, l'évaluation des valeurs locatives est réalisée par **comparaison**.

En effet, le I de l'article 1496 du code général des impôts prévoit que, dans le cas des locaux affectés à **l'habitation** ou servant à l'exercice « *d'une profession autre qu'agricole, commerciale, artisanale ou industrielle* », c'est-à-dire des locaux dits « **à usage professionnel** », la valeur locative des locaux est déterminée par **comparaison** avec celle de locaux de référence choisis, dans la commune, pour chaque nature et catégorie de locaux.

Par ailleurs, l'article 1498 du même code dispose que la valeur locative de tous les biens autres que les locaux « *d'habitation ou à usage professionnel* » visés au I de l'article 1496 précité et que les établissements industriels¹³², c'est-à-dire en particulier les **locaux commerciaux**, est déterminée au moyen de l'une des méthodes indiquées ci-après :

- pour les biens donnés en location à des **conditions de prix normales**, la valeur locative est celle qui ressort de cette location ;

- pour les biens loués à des **conditions de prix anormales** ou occupés par leur propriétaire, occupés par un tiers à un autre titre que la location, vacants ou concédés à titre gratuit, la valeur locative est déterminée par **comparaison**¹³³ ;

- à défaut, la valeur locative est déterminée par voie **d'appréciation directe**.

¹³² Visés à l'article 1499 du code général des impôts.

¹³³ Les termes de comparaison sont choisis dans la commune. Ils peuvent être choisis hors de la commune pour procéder à l'évaluation des immeubles d'un caractère particulier ou exceptionnel. La valeur locative des termes de comparaison est arrêtée : soit en partant du bail en cours à la date de référence de la révision lorsque l'immeuble type était loué normalement à cette date ; soit, dans le cas contraire, par comparaison avec des immeubles similaires situés dans la commune ou dans une localité présentant, du point de vue économique, une situation analogue à celle de la commune en cause et qui faisaient l'objet à cette date de locations consenties à des conditions de prix normales.

b) Les modalités de l'évaluation par comparaison

Le recours à l'évaluation par comparaison implique le respect de **procédures** distinctes selon le type de local.

(1) Les locaux d'habitation et à usage professionnel

Dans le cas des **locaux d'habitation et à usage professionnel**¹³⁴, l'article 1503 du code général des impôts prévoit que le représentant de l'administration et la commission communale des impôts directs dressent la liste des **locaux de référence**.

Ils déterminent leur surface pondérée et établissent les tarifs d'évaluation correspondants.

Le service des impôts procède à l'harmonisation des éléments d'évaluation de commune à commune et les arrête définitivement sauf en cas d'appel. Il les notifie au maire qui doit, dans un délai de cinq jours, les afficher à la mairie.

En cas de désaccord entre le représentant de l'administration et la commission, ou lorsque celle-ci refuse de prêter son concours, les éléments d'évaluation sont déterminés par le service des impôts.

Dans les trois mois qui suivent l'affichage, ces éléments peuvent être contestés tant par le maire, dûment autorisé par le conseil municipal, que par les propriétaires et les locataires à la condition que les réclamants possèdent ou tiennent en location plus du dixième du nombre total des locaux de la commune ou du secteur de commune intéressé, chaque local n'étant compté qu'une seule fois.

La contestation est soumise à la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, qui statue définitivement.

(2) Les locaux commerciaux

Selon l'article 1504 du code général des impôts, les locaux types à retenir pour l'évaluation par **comparaison** des biens visés à l'article 1498 du même code, c'est-à-dire les **locaux commerciaux**, sont choisis par le représentant de l'administration et par la commission communale des impôts directs.

¹³⁴ L'article 1503 du code général des impôts s'applique en effet aux biens visés à l'article 1496 du même code, c'est-à-dire soumis au droit commun en matière de détermination des bases.

Après harmonisation avec les autres communes du département, la liste en est arrêtée par le service des impôts. Il en est de même en cas de désaccord entre le représentant de l'administration et la commission ou lorsque celle-ci refuse de prêter son concours.

B. LE PROBLÈME DES PROCÈS-VERBAUX

Les différentes étapes de l'évaluation de la valeur locative des **locaux de référence** doivent figurer à des **procès-verbaux**.

Or, certains des **procès-verbaux** établis en application des articles 1503 et 1504 du code général des impôts présentent des irrégularités :

- incompétence du signataire ;
- défaut de signature ou de date.

Il en découle un problème de **sécurité juridique**, les valeurs locatives pouvant alors voir leur légalité contestée, pour une raison purement **formelle**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de remédier à l'insécurité juridique précitée, le présent article prévoit que, « *sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les impositions en matière **d'impôts directs locaux** et de taxes perçues sur les mêmes bases, calculées à partir de **tarifs** ou **d'éléments d'évaluation** arrêtés avant le **1^{er} janvier 2004**, sont réputées **régulières** en tant qu'elles seraient contestées par le moyen tiré de **l'incompétence du signataire**, du **défaut de signature ou de date** des **procès-verbaux** établis en application des articles 1503 et 1504 du code général des impôts ».*

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances estime que le présent article renforce utilement la sécurité juridique des impositions locales.

En particulier, elle se conforme aux **trois règles** dégagées par la jurisprudence du **Conseil constitutionnel** en matière de validation législative.

La règle de **non-rétroactivité de la loi pénale** est sans objet, s'agissant du présent article.

La règle selon laquelle les validations ne doivent pas faire échec à des **décisions de justice passées en force de chose jugée** est satisfaite, dans la mesure où le présent article précise qu'il s'applique « *sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée* ». Par ailleurs, le contentieux actuellement en cours est de nature exclusivement administrative.

En ce qui concerne l'existence d'un **motif suffisant d'intérêt général**, on peut indiquer que, selon les indications fournies par la direction de la législation fiscale, les enquêtes réalisées par la direction générale des impôts montreraient que **14 % des conventions ne sont pas signées**, ce taux dépassant 90 % dans certains départements. Ainsi, si les contentieux actuellement en cours sont relativement peu nombreux (ils seraient au nombre de 46), ils risqueraient, en l'absence de validation, de **se multiplier** au cours des prochaines années. On pourrait craindre en particulier de nombreux contentieux concernant des **locaux commerciaux**.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 30

Réforme de la taxe locale sur les fournitures d'électricité

Commentaire : le présent article additionnel propose d'adapter la taxe locale sur les fournitures d'électricité à l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité pour tous les professionnels, prévue pour le 1^{er} juillet 2004.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE LOCALE SUR LES FOURNITURES D'ÉLECTRICITÉ

1. Le régime juridique de la taxe locale sur les fournitures d'électricité

La taxe locale sur les fournitures d'électricité a été mise en place par une loi du 13 août 1926. Son régime actuel est fixé par le code général des collectivités territoriales.

a) Présentation générale

Toute commune et tout département peut établir une taxe sur les fournitures d'électricité.

La taxe est due par les usagers pour les quantités d'électricité consommée sur le territoire de la commune, à l'exception de celles qui concernent l'éclairage de la voirie nationale, départementale et communale et de ses dépendances.

Elle est assise :

- sur 80 % du montant total hors taxes de la facture d'électricité lorsque la fourniture est faite par le distributeur sous une puissance souscrite inférieure ou égale à 36 kVA ;

- et sur 30 % dudit montant lorsque la fourniture est faite sous une puissance souscrite supérieure à 36 kVA et inférieure ou égale à 250 kVA.

b) Dispositions relatives aux différentes catégories de collectivités territoriales

Le régime de la **taxe communale** sur les fournitures d'électricité est fixé par les articles L. 2333-2 à L. 2333-5 du code général des collectivités territoriales. Le taux de la taxe communale ne peut dépasser **8 %**.

Le régime de la **taxe départementale** sur les fournitures d'électricité est fixé par les articles L. 3333-2 à L. 3333-3 du code général des collectivités territoriales. Le taux de cette taxe ne peut dépasser **4 %**.

Cependant, **les collectivités territoriales dont le taux de la taxe était supérieur à ce seuil avant le 1^{er} juillet 1985 ont eu la faculté de le conserver.**

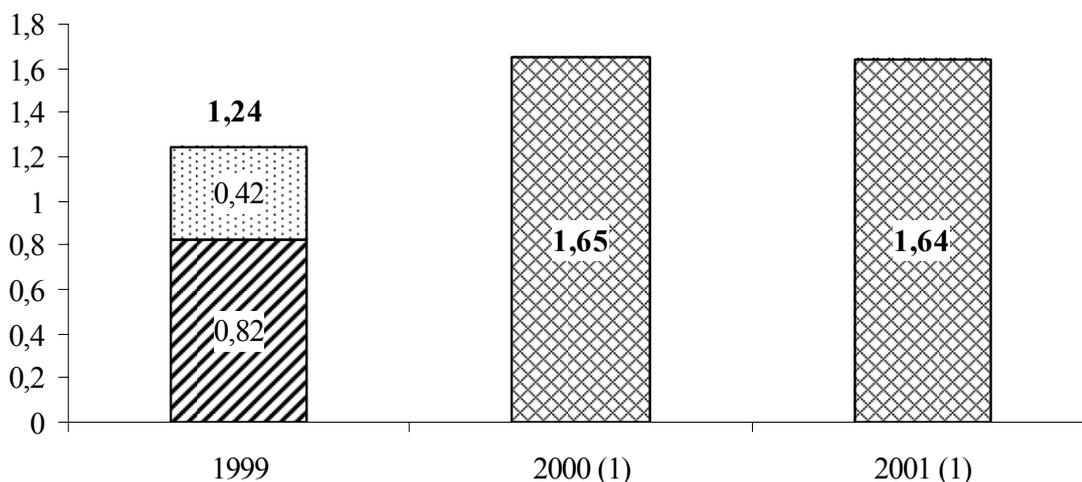
Le régime de la **taxe intercommunale** sur les fournitures d'électricité est fixé par l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales. Lorsqu'il existe un syndicat de communes pour l'électricité, la taxe communale peut être établie et perçue par celui-ci au lieu et place des communes adhérentes dont la population agglomérée au chef-lieu est inférieure à 2.000 habitants. Dans ce cas, lorsque les tarifs sont unifiés et la taxe correspondante fixée à un taux uniforme, celle-ci est recouvrée sans frais par le distributeur.

c) Les sommes concernées

Les recettes de la taxe locale sur les fournitures d'électricité sont de l'ordre de **1,6 million d'euros**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes de la taxe locale sur les fournitures d'électricité

(en millions d'euros)



▣ Taxes communales ▣ Taxes départementales ▣ Montant global de la taxe (2)

(1) Taxe recouvrée par EDF seul.

(2) Selon la commission de régulation de l'énergie, la répartition entre taxes communales et taxes départementales n'est pas encore connue pour les années 2000 et 2001.

Source : commission de régulation de l'énergie

2. Le mode de recouvrement

En application de l'article L. 2333-4 du code général des collectivités territoriales, **la taxe est recouvrée par le distributeur** dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ces dispositions figurent aux articles R. 2333-5 à R. 2333-9 du code général des collectivités territoriales.

Le distributeur perçoit la taxe en même temps que les sommes qui lui sont dues au titre de la fourniture d'énergie électrique. Le montant des taxes apparaît distinctement sur les factures. Le distributeur reverse le montant de la taxe dans la proportion des sommes effectivement payées par les abonnés.

Le délai de reversement est de deux mois suivant les perceptions réalisées au cours de chaque trimestre civil et le taux du prélèvement pour frais de perception au profit du distributeur est égal à 2 % du produit de la taxe reversée.

B. LES EXIGENCES COMMUNAUTAIRES

1. Les antécédents de la directive de décembre 1996

La directive du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996¹³⁵ a apporté d'importantes contributions à la création d'un marché intérieur communautaire de l'électricité.

Sans remise en cause des obligations de service public imposées aux entreprises du secteur, elle a entendu créer un marché concurrentiel et compétitif, avec des règles communes pour la **production** d'électricité et l'exploitation des réseaux de **transport** et de distribution.

- Elle a prévu une ouverture du marché de la **production** par autorisation ou appel d'offres, qui prenne en considération la situation des producteurs indépendants (y compris les autoproducteurs).

- Elle a exigé que chaque réseau de **transport** soit géré de façon centralisée, objective, transparente, non discriminatoire et **séparément des autres activités**, s'agissant des entreprises verticalement intégrées (du type EDF).

- Au niveau de la **distribution**, elle a retenu que des gestionnaires de réseaux devaient être désignés par les entreprises propriétaires ou exploitantes, auxquels pouvaient être imposées des obligations d'approvisionnement particulières (de certaines zones) ou des réglementations tarifaires spécifiques.

La directive de décembre 1996 autorisait les Etats membres à désigner une personne morale comme **acheteur unique** d'électricité sur son territoire sous condition de :

- tarification non discriminatoire de l'utilisation des réseaux de transport et de distribution ;

- respect des obligations d'achat contractuelles ou tarifées ;

- gestion séparée, en cas d'entreprises verticalement intégrées (cas d'EDF) des activités d'achat, de production et de distribution. Ces mêmes entreprises devaient tenir des comptabilités distinctes pour leurs activités de production, de transport et de distribution.

L'accès au réseau, autrement que par la formule de l'acheteur unique, pouvait être négociée (article 17) sous forme de contrats entre producteurs, entreprises de fourniture, et **clients éligibles**.

Cette dernière notion de client éligible était et demeure fondamentale.

¹³⁵ Directive 96/92/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

L'article 19 de la directive prévoyait, en effet, que les Etats membres devaient ouvrir progressivement leur marché, en autorisant certains clients à conclure des contrats de fourniture avec des producteurs, même lorsqu'ils avaient opté pour la formule de l'acheteur unique.

Il s'agissait de clients importants.

Tous ceux consommant plus de 100 gigawatts par heure par an (par site de consommation et autoproduction comprise) étaient, *a priori*, d'office concernés.

La directive s'était fixé pour objectif d'abaisser progressivement le seuil de consommation déterminant l'éligibilité, d'abord de 40 à 20 gigawatts par heure et par an en trois ans, puis à 9 gigawatts par heure de consommation annuelle, six ans après son entrée en vigueur.

Cette dernière définition des clients éligibles est encore valable jusqu'au 1^{er} juillet 2004 aux termes de la nouvelle directive du 26 juin 2003 (voir plus loin).

2. L'échéance du 1^{er} juillet 2004

La directive, dont les grandes lignes du contenu viennent d'être rappelées, a été abrogée par un nouveau texte du 26 juin 2003¹³⁶.

Cette nouvelle directive privilégie :

- la **distinction**, au sein des entreprises verticalement intégrées, des **réseaux de transport et de distribution** (qui ne nécessite pas de découplage des actifs et des droits de propriété correspondants) ;

- la garantie, en toutes circonstances, de l'indépendance, **par rapport aux producteurs et aux fournisseurs**, des gestionnaires de réseaux de distribution comme de transport ;

- un **accès non discriminatoire** à ces deux catégories de réseaux qui peuvent être gérés par une ou plusieurs entreprises.

Sont acceptées :

- l'existence de réseaux combinés de transport et de distribution exploités par un même gestionnaire (à condition que cette tâche soit indépendante de ses autres activités éventuelles) ;

- la gestion d'un réseau de transport ou de distribution par l'entreprise propriétaire de l'infrastructure, si cette entreprise est distincte, quant à sa

¹³⁶ Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

forme juridique (indépendamment de la détention de son capital) de toute entreprise de production ou de tout fournisseur d'électricité.

L'indépendance, en terme de pouvoir de décision, des gestionnaires de réseaux par rapport aux fournisseurs et aux producteurs est ainsi l'élément essentiel du dispositif de la directive.

Les gestionnaires de réseaux de distribution peuvent donc se procurer, comme ils l'entendent, aux conditions du marché, l'énergie qu'ils utilisent (en devant payer, si nécessaire, des redevances éventuelles pour rééquilibrage de l'offre et de la demande dans certaines périodes de forte consommation).

La directive précise, en outre, que :

- tous les clients « non résidentiels » (c'est-à-dire **professionnels**) deviendront éligibles **à partir du 1^{er} juillet 2004 au plus tard** ;

- ils pourront accéder librement aux réseaux de transport et de distribution et **être approvisionnés par tout producteur ou fournisseur de leur choix.**

Concrètement, l'ouverture à la concurrence nécessitera une mesure plus fine des consommations (en temps réel ou par estimations) qui devront être relevées par des gestionnaires de réseaux ou des sociétés indépendantes des fournisseurs.

Des mécanismes de compensations comptables entre les différents fournisseurs et les gestionnaires de réseaux, chargés d'ajuster, à tout moment, l'offre à la demande, devront être mis au point.

En résumé, tous les clients professionnels deviendront éligibles, à compter du 1^{er} juillet prochain, et pourront faire alors appel à des fournisseurs et à des gestionnaires de réseaux (transporteurs ou distributeurs) de leur choix, indépendants les uns des autres.

Les factures d'électricité, jusqu'ici globales, pourront donc être dissociées entre une part fourniture et une part acheminement.

3. Les problèmes posés

a) La disparition programmée des recettes assises sur la distribution d'électricité

Jusqu'à l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, la taxe pouvait être perçue sans difficulté sur « *le montant total hors taxes de la facture d'électricité* », dans la mesure où il existait une facture unique, du fait de l'absence de dissociation entre fournisseur et distributeur.

Avec l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, les consommateurs professionnels se voient reconnaître la possibilité de choisir leur fournisseur. Dans le cas de ceux qui décident de faire jouer cette faculté, la taxe ne s'applique plus qu'à la **fourniture** d'électricité, conformément à son intitulé.

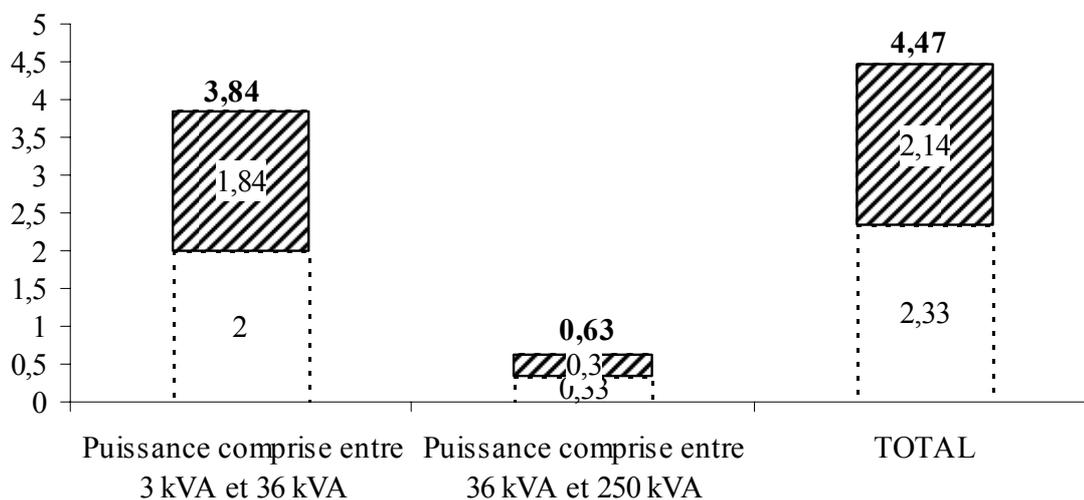
L'ouverture totale du marché de l'électricité pour les consommateurs professionnels au 1^{er} juillet 2004 **ne devrait pas cependant se traduire par une perte brutale de recettes pour les collectivités territoriales**, dans la mesure où les consommateurs feront vraisemblablement jouer leur éligibilité de manière progressive.

Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence d'une réforme, l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité tendra à **réduire la partie de l'assiette de la taxe reposant sur la distribution d'électricité**.

Interrogée à ce sujet, la commission de régulation de l'énergie a évalué la perte potentielle **d'assiette** correspondante à **2,14 milliards d'euros**, comme l'indique le graphique ci-après.

L'assiette de la taxe locale sur les fournitures d'électricité (2003)

(en milliards d'euros)



▨ Assiette correspondant à la fourniture

∴ Assiette correspondant à la distribution (susceptible de disparaître)

Source : d'après les données de la commission de régulation de l'énergie

Ainsi, **en l'absence de réforme, et à taux inchangé, les recettes de la taxe locale sur les fournitures d'électricité pourraient être réduites de moitié.**

b) Le manque d'information du distributeur

Par ailleurs, dans le cas où le fournisseur et le distributeur seront distincts, ce dernier **ne disposera pas de l'information nécessaire pour déterminer l'assiette de la taxe.**

Les pertes de recettes pour les collectivités territoriales pourraient donc être **encore supérieures** aux chiffres indiqués ci-avant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Votre commission des finances vous propose d'insérer le présent article additionnel, **afin d'éviter que la libéralisation du marché de**

l'électricité ne se traduise par une diminution des recettes des collectivités territoriales.

A. L'EXTENSION DE L'ASSIETTE DE LA TAXE À LA TOTALITÉ DE LA FACTURE D'ÉLECTRICITÉ

Le I du présent article additionnel propose une nouvelle rédaction de l'article L. 2333-3 du code général des collectivités territoriales, destinée à faire en sorte que la taxe demeure assise sur **la totalité de la facture d'électricité**, et non sur la seule fourniture.

Ainsi, il serait prévu que la taxe est assise sur « *le montant total hors taxes des factures acquittées par un consommateur final, qu'elles portent sur la fourniture, l'acheminement, ou sur ces deux prestations* ».

Il serait par ailleurs précisé :

- que la taxe concerne les quantités d'électricité **livrées** (et non les quantités consommées) ;

- que la puissance souscrite prise en compte est celle qui figure dans le contrat de fourniture d'un consommateur non éligible ou dans le contrat d'accès au réseau conclu par un consommateur éligible, ou pour son compte, au sens des dispositions de l'article 22 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000¹³⁷ ;

- que lorsque l'électricité est livrée sur plusieurs points de livraison situés sur plusieurs communes et fait l'objet d'une facturation globale par un fournisseur, la facture est répartie, pour le calcul de la taxe, au prorata de la consommation de chaque point de livraison.

B. LA RÉFORME DES MODALITÉS DE RECOUVREMENT DE LA TAXE

Le II du présent article additionnel propose de remplacer les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 2333-4 du code général des collectivités territoriales, qui, dans sa rédaction actuelle, prévoit que « *la taxe est recouvrée par le distributeur dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ».

Il conviendrait en effet de distinguer deux cas de figure :

¹³⁷ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000, relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

- la taxe serait recouvrée par **le gestionnaire du réseau de distribution** pour les factures d'acheminement d'électricité acquittées par un consommateur final ;

- elle le serait par **le fournisseur** pour les factures portant sur la seule fourniture d'électricité ou portant à la fois sur l'acheminement et la fourniture d'électricité.

Dans ce dernier cas, le présent article additionnel propose de préciser que le fournisseur d'électricité non établi en France redevable de la taxe est tenu de faire accréditer auprès du ministre chargé des collectivités territoriales un représentant établi en France, qui se porte garant du paiement de la taxe en cas de défaillance du redevable.

Par ailleurs, les gestionnaires de réseau de distribution et les fournisseurs tiendraient à disposition des agents assermentés et habilités à cet effet par le maire, tous documents nécessaires au contrôle de la liquidation et du recouvrement de la taxe, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel ou les exigences de confidentialité prévues par la loi du 10 février 2000 précitée¹³⁸.

Il serait également prévu :

- qu'un arrêté des ministres chargés des collectivités territoriales et de l'énergie précise les documents à produire à la commune par le gestionnaire de réseau ou par le fournisseur à l'appui du reversement de la taxe ;

- que le défaut, l'insuffisance ou le retard dans le reversement de la taxe effectivement perçue donne lieu au versement, par le gestionnaire de réseau ou par le fournisseur, d'un intérêt de retard au taux légal, indépendamment de toute sanction ;

- qu'en cas de non-facturation de la taxe ou d'entrave à l'exercice du contrôle par les agents, le montant de la taxe due est reconstitué d'office par la commune et majoré d'une pénalité égale à 80% de ce montant.

Le III du présent article additionnel prévoit que ces dispositions sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

Le IV du présent article additionnel est de coordination.

¹³⁸ *L'article 20 de la loi précitée prévoit que chaque gestionnaire de réseau public de distribution préserve la confidentialité des informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication serait de nature à porter atteinte aux règles de concurrence libre et loyale et de non-discrimination imposées par la loi.*

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

ARTICLE 30 bis (nouveau)

Définition du potentiel fiscal des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale issu de la transformation d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle

Commentaire : le présent article tend à neutraliser les conséquences de la transformation d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle en établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur la définition du potentiel fiscal de ses communes membres.

I. LE DROIT EXISTANT

Le potentiel fiscal est obtenu en appliquant, pour chaque collectivité territoriale, les taux moyens nationaux constatés l'année précédente au titre des quatre taxes directes locales à ses bases fiscales correspondantes. C'est le principal indicateur utilisé pour mesurer la richesse fiscale potentielle des collectivités territoriales. Il constitue un élément essentiel de classement des collectivités territoriales, pour définir leur éligibilité à certaines dotations et pour répartir les dotations de l'Etat.

La suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle a modifié le calcul du potentiel fiscal : à compter de l'année 2000, la compensation afférente à cette suppression a en effet été intégrée dans le calcul du potentiel fiscal des communes.

A. LE CALCUL DU POTENTIEL FISCAL DES SYNDICATS D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE

Les modalités de calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle sont définies à l'article L. 5334-16 du code général des collectivités territoriales et constituent une **exception au principe de prise en compte de la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle**. Cet article prévoit en effet que le potentiel fiscal de chaque commune intègre, au titre de la taxe professionnelle *« une quote-part déterminée en divisant la somme des dotations de coopération (...) et des compléments de ressources (...) par le taux de la taxe professionnelle voté par le groupement l'année précédente par le syndicat ou la communauté d'agglomération nouvelle »* et *« pour le produit de la taxe professionnelle non reversé à la communauté ou le syndicat, une quote-part, proportionnelle à la population de la commune, dans les bases d'imposition correspondant à ce produit »*.

Il convient de rappeler que la **dotation de coopération**, définie à l'article L. 5334-8 du code général des collectivités territoriales, comporte trois attributions :

- **une garantie de ressources**, égale à la dernière dotation de référence perçue par la commune en 1991, qui reflète les bases de taxe professionnelle des communes membres avant le passage en syndicat d'agglomération nouvelle ;

- **une attribution pour accroissement de la population**, qui se compose :

- d'une première partie égale, pour chaque habitant nouveau, à la dotation de coopération moyenne par habitant de l'agglomération versée l'année précédente et, pour l'exercice 1992, à la dotation de référence moyenne par habitant de l'agglomération de l'année précédente ;

- d'une seconde partie égale au montant de l'attribution pour accroissement de population versée l'année précédente ;

- **une attribution de péréquation**, résultant de la répartition du solde du fonds de coopération entre les communes au prorata de l'écart de potentiel fiscal, des enfants scolarisés et des logements sociaux, selon une pondération fixée par le conseil d'agglomération, le comité syndical, ou, à défaut de la majorité requise, par la loi.

B. LE CALCUL DU POTENTIEL FISCAL DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

L'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales définit les modalités de calcul du potentiel fiscal des communes.

Il convient de noter que **le potentiel fiscal des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU) est calculé en prenant comme bases de taxe professionnelle des bases fictives**, soit :

- une première part comprend les dernières bases de taxe professionnelle taxées par la commune, qui correspondent au montant de la dotation de compensation versée par l'EPCI à la commune ;

- une seconde part correspond à la ventilation, entre toutes les communes de l'EPCI, au prorata de leurs populations respectives, de la variation des bases de taxe professionnelle de l'EPCI intervenue depuis le passage à la taxe professionnelle unique.

Les bases ainsi reconstituées sont alors multipliées par le taux moyen des bases de la taxe professionnelle de chaque catégorie d'EPCI. **Est ensuite ajouté à ce produit, à l'exception toutefois des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, qui est ventilée entre les communes en fonction de la répartition géographique de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle de 1999.**

C. UN PREMIER AJUSTEMENT A ÉTÉ OPÉRÉ EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2000

Il convient de rappeler qu'un premier ajustement relatif au mode de calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique issu de la transformation d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle et qui faisaient antérieurement partie de ce syndicat avait été adopté à l'initiative du gouvernement, avec l'avis favorable de votre commission des finances. Pour présenter cet amendement, la secrétaire d'Etat chargée du budget, Florence Parly, avait indiqué : *« les règles de calcul du potentiel fiscal spécifiques aux syndicats d'agglomération nouvelle, les SAN, rendent actuellement difficile la transformation de ces syndicats en établissement public de coopération intercommunale, ou EPCI, de droit commun. En effet, les bases de taxe professionnelle des communes membres des syndicats d'agglomération nouvelle sont calculées de façon spécifique par rapport à celles des autres communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique. Dès lors, lorsque le SAN se transforme en communauté d'agglomération, le potentiel fiscal des communes membres revient dans le droit commun, ce qui peut induire des variations très importantes de potentiel fiscal et donc rendre plus difficile la sortie du régime spécifique des SAN.*

« L'amendement (...) vise à prévoir un mode de calcul spécifique du potentiel fiscal des communes membres de SAN lorsque ceux-ci décident de se transformer. Ainsi, au lieu de calculer au moment de la transformation le potentiel fiscal à partir des bases réelles, les bases de taxe professionnelle calculées l'année précédente selon les règles en vigueur aujourd'hui dans les syndicats seront consolidées. Par la suite, l'évolution des bases se fera évidemment selon les règles de droit commun ».

L'article 55 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), issu de l'adoption de l'amendement précité, et insérant un neuvième alinéa dans l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, dispose, s'agissant du potentiel fiscal, que *« pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale faisant application du régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, issu de la transformation d'un syndicat*

ou d'une communauté d'agglomération nouvelle et qui faisaient antérieurement partie de ce syndicat ou de cette communauté, il est ajouté à leurs bases de taxe professionnelle, calculées selon les modalités prévues à l'article L. 5334-16 l'année précédant la transformation, une quote-part déterminée au prorata de leur population, de l'augmentation ou de la diminution totale des bases de taxe professionnelle de l'ensemble des communes membres de l'ancien syndicat d'agglomération nouvelle par rapport à l'année précédente ».

L'adoption de cet amendement a permis de régler une partie des problèmes liés aux variations du potentiel fiscal des communes membres d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle à l'occasion de leur transformation en EPCI à taxe professionnelle unique.

Toutefois, l'absence de prise en compte de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle pour le calcul du potentiel fiscal des SAN entraîne donc une augmentation importante de celui-ci lorsque le syndicat se transforme en communauté d'agglomération.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Jean-Michel Fourgous, Pierre Houillon et Georges Tron, avec l'avis favorable du gouvernement. Il tend à **neutraliser, pour la seule année 2004, les conséquences de la transformation d'un SAN ou d'une communauté d'agglomération nouvelle en EPCI sur le potentiel fiscal de ses communes membres, en ne tenant pas compte de la compensation de la suppression de la part « salaires » dans son calcul.**

On notera que le dispositif retenu conduit à calculer le potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI issu de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle selon les modalités définies par l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, mais de manière à exclure la prise en compte de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle pour le calcul du potentiel fiscal.

En effet, la rédaction du présent article dispose que *« le potentiel fiscal des communes qui étaient membres du syndicat ou de la communauté et qui font partie du nouvel établissement public de coopération intercommunale, est calculé en 2004 conformément aux alinéas un à onze de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales ».*

On relèvera que le premier alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales mentionne que le potentiel fiscal « *est majoré du montant, pour la dernière année connue, 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 1999)* ». Toutefois, il s'agit d'un énoncé de portée générale, dont la mise en œuvre est ensuite précisée dans la suite de l'article.

Le douzième alinéa de l'article L. 2334-4 précité dispose que « *le potentiel fiscal (...) est majoré du montant pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée. Ce montant est réparti entre les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale au prorata des diminutions de base de taxe professionnelle dans chacune de ces communes qui donnent lieu à compensation* »¹³⁹. Cet alinéa est donc délibérément exclu de la référence faite par le présent article, de manière à **exclure la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle du calcul du potentiel fiscal des communes membres de l'EPCI issu de la transformation d'un SAN ou d'une communauté d'agglomération nouvelle.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 a décidé que le potentiel fiscal des communes et des établissements publics de coopération intercommunale serait « *majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances 1999 (n° 1266 du 30 décembre 1998)* », soit par la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle. **Toutefois, le potentiel fiscal des communes appartenant aux syndicats d'agglomération nouvelle, défini à l'article L. 5334-16 du code général des collectivités territoriales n'a pas été modifié par cette loi. Il s'agit vraisemblablement d'un oubli, car cette question n'a fait l'objet d'aucune remarque ou commentaire dans les travaux préparatoires de la loi précitée.**

Il résulte de cette exception touchant au mode de calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle une difficulté, lorsque ceux-ci se transforment en une autre catégorie d'EPCI, puisque le potentiel fiscal est alors majoré du montant de compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, et augmente de manière brutale et importante.

¹³⁹ Il convient toutefois de noter que certaines éditions du code général des collectivités territoriales comportent une erreur de mise en page de l'article L. 2334-4, qui pourrait conduire le lecteur à un comptage erroné de ses alinéas.

Cette augmentation entraîne une diminution des attributions de dotations de l'Etat aux communes concernées, du seul fait de la modification du mode de calcul de leur potentiel fiscal.

Le présent article vise donc à **neutraliser l'effet de la transformation d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle en EPCI sur le calcul du potentiel fiscal de ses communes membres**. Cette mesure ne vaut que pour la seule année 2004. Il s'agit, en pratique, de permettre la transformation, dans de bonnes conditions, des syndicats d'agglomération nouvelle de Cergy et de Saint-Quentin en communautés d'agglomération. Compte tenu de la volonté affichée d'encourager la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération, votre commission est favorable à cet ajustement technique et ponctuel.

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

ARTICLE 30 ter (nouveau)

Prélèvement sur les attributions perçues par les communes et groupements de communes au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements de communes touristiques ou thermaux

Commentaire : le présent article propose d'instituer entre 2004 et 2008 un prélèvement sur la dotation forfaitaire de certaines communes et de certains groupements de communes qui prendrait en compte l'ancienne attribution touristique.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi du 31 décembre 1993¹⁴⁰ a intégré au sein d'une nouvelle dotation forfaitaire des communes les composantes de l'ancienne dotation globale de fonctionnement des communes. Les montants ainsi obtenus ont été « gelés » au sein de la nouvelle dotation forfaitaire à leur niveau de 1993, et leur évolution a été indexée sur un rythme d'évolution inférieur à celui de la DGF, ce qui a permis de dégager des marges de manœuvre pour la péréquation.

La dotation supplémentaire destinée aux communes touristiques et thermales faisait l'objet, avant son intégration à la dotation forfaitaire, de dispositions particulières.

En effet, l'article L. 214-13 du code des communes, dans sa rédaction antérieure à la loi du 31 décembre 1993, prévoyait les critères d'évolution de cette dotation, essentiellement liés aux capacités d'accueil de ces communes et aux charges supportées.

Le neuvième alinéa de cet article fixait cependant deux bornes, l'une inférieure, la dotation d'une année ne pouvant être inférieure de 85 % à celle de l'année précédente, l'autre supérieure, la dotation ne pouvant progresser de plus de 10 % d'une année sur l'autre.

Dans cette dernière hypothèse, un **écrêtement** était réalisé, et les sommes réparties entre les autres communes.

La réforme de 1993 a eu pour effet de « geler » la dotation, touristiques à son niveau de 1993. Son montant, désormais inclus dans la

¹⁴⁰ Loi n° 93-1436 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

masse de la dotation forfaitaire, évolue comme cette dernière en application de l'article 2334-7 du code général des collectivités territoriales. En conséquence, les 652 communes qui avaient subi un écrêtement de leur dotation en 1993 reçoivent depuis 1994 un montant de dotation forfaitaire inférieur à ce qu'il aurait été sans écrêtement. *A contrario*, les 1.200 communes qui n'avaient pas subi d'écrêtement reçoivent un montant légèrement supérieur.

L'écrêtement concerne donc les communes qui ont connu en 1993 une évolution significative de leur activité touristique, et qui pouvaient donc prétendre à ce titre à une progression de leur dotation supérieure à 10 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN DISPOSITIF COMPLEXE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, le gouvernement s'en étant remis à un avis de sagesse, un amendement tendant à instaurer un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes au profit de certaines communes touristiques.

Le mécanisme, très complexe, proposé par le présent article, repose sur une **re-création « fictive » de la dotation supplémentaire aux communes touristique, en isolant**, dans la dotation forfaitaire de 2003, la partie qui « remonte » à cette dotation de 1993.

1. La situation jusqu'en 1994

Avant 1994, la situation pour les communes touristiques est la suivante :

- en 1993, 2.196 communes touristiques reçoivent une dotation supplémentaire destinée à prendre en compte l'activité touristique¹⁴¹ ;

- cette dotation évolue chaque année et pour chaque commune afin de prendre en compte l'évolution de son activité touristique¹⁴² ;

- cependant, les communes pour lesquelles l'application de ces calculs conduirait à une hausse de la dotation supplémentaire supérieure à 10 % sont « écrêtées » : l'évolution ne dépasse pas 10 %, et le surplus est réparti entre les autres communes touristiques¹⁴³.

2. La réforme de 1994

¹⁴¹ I de l'article L. 214-13 dans sa rédaction antérieure à la loi du 31 décembre 1999.

¹⁴² Quatrième à huitième alinéas du I du même article.

¹⁴³ Neuvième alinéa du même article.

En 1994, la nouvelle DGF est créée. Sont intégrés au sein de la dotation forfaitaire les montants de plusieurs dotations, dont la dotation supplémentaire pour les communes touristiques. Les montants « gelés » au sein de la dotation forfaitaire sont ceux que chaque commune a reçu en 1993. En conséquence, et pour 652 communes, c'est le montant « écrêté » qui est gelé.

Notre collègue député Michel Bouvard considère qu'il aurait fallu **geler non pas les montants « écrêtés », mais les montants non écrêtés.**

Il souhaite donc, dix ans après, revenir sur la réforme de 1993 en **recalculant le montant des attributions hors écrêtement.**

Les communes écrêtées en 1993

Une étude a été réalisée en janvier 1999 par les services de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur concernant la situation des communes touristiques et des groupements touristiques ou thermaux. Le rapport traite en particulier du cas des communes « écrêtées » en 1993. Ainsi :

« les 652 communes dont la dotation supplémentaire était écrêtée en 1993 percevaient 21,996 millions de francs de plus que l'année 1992. Le montant de l'écrêtement s'est élevé à 98,124 millions de francs avec un taux fixé à 10 %. Il touchait 30 % des communes touristiques, représentant également 30 % de la différence entre la dotation théorique 1993 de 325,553 millions de francs que ces communes auraient pu percevoir sans écrêtement et la dotation de 227,428 millions de francs réellement versée pour cette même année. »

3. Le processus envisagé

Pour réaliser cette nouvelle répartition, **un prélèvement** est opéré chaque année, entre 2004 et 2008, sur la dotation forfaitaire des communes touristiques. Ce prélèvement est égal à la différence entre :

- les montants reçus pour chacune des années de 2004 à 2008 et qui correspondent à la dotation supplémentaire, **c'est à dire les montants « gelés » de 1993 auxquels on applique le taux d'évolution de la dotation forfaitaire ;**

- et ce même montant pour une année de référence, qui est l'année 1999.

On remarque donc que **toutes les communes qui, en 1993, disposaient de la dotation supplémentaire, sont prélevées.** Le mécanisme

joue comme si le montant de la dotation de 2004, puis des années postérieures, devait être égal au montant de 1999.

Faisons l'hypothèse d'une commune qui, en 1993, aurait reçu 100 au titre de la dotation supplémentaire. Ce montant est « gelé » au sein d'une enveloppe plus large. Si on suppose une évolution de la dotation forfaitaire de 30 % entre 1994 et 1999, elle reçoit cette année là 130. En 2004, en appliquant le même schéma, ce montant issu de la dotation supplémentaire s'élève à 150. Il est proposé de prélever la différence entre les deux sommes, soit 20.

Le prélèvement opéré sur les 2.196 communes concernées s'élèverait à **19 millions d'euros en 2004.**

Les **bénéficiaires** de ce prélèvement sont les communes qui ont subi un écrêtement de leur dotation en 1993. En effet, les attributions sont déterminées en calculant le montant que **les communes concernées auraient reçu si les montants gelés de 1993 l'avaient été hors écrêtement. La majoration de leur dotation forfaitaire est donc égale à la différence entre ce qu'elles reçoivent en 2003 et la dotation « recalculée » de cette manière.**

B. DES DIFFICULTÉS RÉDACTIONNELLES

La rédaction du dernier alinéa du présent article soulève des difficultés.

L'objectif visé semble, si l'on se réfère à l'exposé des motifs, de **réserver les majorations aux communes ou groupements les plus « écrêtés » en 1993**, c'est à dire ceux dont la dotation, en application des alinéas cinq à huit de l'article L. 234-13 dans sa rédaction antérieure à la loi du 31 décembre 1993, aurait dû progresser à un rythme très supérieur à 10 %.

Cependant :

- il est prévu que « *le rapport entre la dotation calculée en 1993 en application des dispositions prévues aux cinquième, sixième, septième et huitième alinéa [de l'article précité] et la dotation reçue en application des dispositions mentionnées au dixième alinéa de ce même article est supérieur à 40 %* ». Or, afin de servir l'objectif affiché, **le rapport ne devrait pas être supérieur à 40 % mais à 140 %.**

- de plus, si l'objectif est d'établir un rapport entre les dotations **avant** écrêtement et **après** écrêtement, ce n'est pas le **dixième** alinéa qui devrait être visé, mais le **neuvième**. Le dixième alinéa de l'article L. 234-13 de la loi du 31 décembre 1993 s'intéresse en effet aux « *communes et groupements qui remplissent pour la première fois les conditions pour*

bénéficiaire de la dotation supplémentaire » et qui, de ce fait, percevaient la première année une contribution diminuée de moitié.

Compte tenu de ces difficultés, il est extrêmement difficile de déterminer les communes qui verraient leur dotation progresser avec le système proposé. On peut cependant supposer que les effets seraient concentrés sur un petit nombre de communes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le problème soulevé par notre collègue député Michel Bouvard est réel. La situation financière des communes touristiques, tenues à de lourds investissements afin de valoriser leur patrimoine, pourrait faire l'objet de dispositions spécifiques. **Pour autant, le schéma envisagé ne réglerait pas le problème dans son ensemble**, puisque les communes bénéficiaires seraient celles qui auraient connu un fort développement avant 1993, et plus précisément entre 1992 et 1993.

Si le problème posé est réel, le dispositif, d'une grande complexité, soulève un certain nombre de questions, en plus des difficultés rédactionnelles que nous avons évoquées :

- un problème **logistique** : il serait extrêmement difficile de reconstituer, pour chaque commune, les écrêtements pratiqués en 1993 ;

- un problème **financier** : **le prélèvement opéré sur certaines communes pourrait être relativement important**. Les pertes de ressources pour certaines communes pourraient atteindre jusqu'à 388 000 euros. En tout état de cause, sur les 2.196 communes concernées, environ 600 devraient y gagner un surplus de ressources, et 1.200 subir une perte de ressources ;

- un problème de **principe** : cet amendement revient sur la réforme des dotations de l'Etat adoptée il y a dix ans. Or cette réforme a permis une simplification utile de la dotation globale de fonctionnement, simplification qui se poursuit avec l'article 32 du projet de loi de finances pour 2004.

Il peut sembler peu opportun, au lendemain de l'approbation par le Parlement de ces mesures, de revenir sur une réforme d'ensemble de l'architecture.

Cependant, face à l'ampleur des difficultés des communes touristiques, **votre rapporteur général exprime le souhait de voir cette question débattue dans le cadre de la réforme de la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, qui sera examiné en 2004 par le Parlement.**

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

ARTICLE 30 quater (nouveau)

Alignement du régime fiscal de la location avec option d'achat sur celui du crédit-bail

Commentaire : le présent article vise à aligner le traitement fiscal de la location avec option d'achat sur celui du crédit-bail.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

Les entreprises qui donnent en location des biens en crédit-bail bénéficient d'un régime fiscal approprié pour l'amortissement de ces biens. Si elles ne souhaitent pas bénéficier de ce régime, elles peuvent avoir recours à un mécanisme de provision particulier.

A. UN RÉGIME D'AMORTISSEMENT PARTICULIER

D'une façon générale, en vertu du premier alinéa de **l'article 39 C** du code général des impôts, l'amortissement des biens donnés en location ou mis à disposition sous toute autre forme est réparti sur la durée normale d'utilisation.

Toutefois, **l'application de cette disposition aux entreprises donnant en location des biens en crédit-bail est problématique**. En effet, le prix de levée d'option est généralement faible et ce sont les loyers versés au cours du contrat qui intègrent une grosse partie du paiement du capital. Les loyers versés dégagent au cours du contrat un produit largement supérieur aux dotations aux amortissements (calculées sur une durée d'utilisation bien supérieure à la durée du contrat), ce qui crée chez le crédit-bailleur un « produit fictif » par rapport au résultat global de l'opération de crédit-bail. Dans cette situation, la régularisation n'intervient qu'en fin de contrat, quand peut être constatée la moins-value résultant d'une levée d'option inférieure à la valeur comptable résiduelle du bien.

Afin d'apporter une solution à ce problème, l'article 39 C prévoit donc que **les entreprises donnant en location des biens en crédit-bail peuvent, sur option, répartir l'amortissement de ces biens sur la durée des contrats** de crédit-bail correspondants. La dotation à l'amortissement de chaque exercice est alors égale à la fraction du loyer acquise au titre de cet exercice, qui correspond à l'amortissement du capital engagé pour l'acquisition des biens donnés à bail.

Si cette option est exercée, elle s'applique à l'ensemble des biens affectés à des opérations de crédit-bail¹⁴⁴.

Les opérations de crédit-bail visées sont celles définies aux 1 et 2 de l'article L. 313-7 du code monétaire et financier¹⁴⁵ :

1. Les opérations de location de biens d'équipement ou de matériel d'outillage achetés en vue de cette location par des entreprises qui en demeurent propriétaires, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, donnent au locataire la possibilité d'acquérir tout ou partie des biens loués, moyennant un prix convenu tenant compte, au moins pour partie, des versements effectués à titre de loyers ;

2. Les opérations par lesquelles une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail, soit par cession en exécution d'une promesse unilatérale de vente, soit par acquisition directe ou indirecte des droits de propriété du terrain sur lequel ont été édifiés le ou les immeubles loués, soit par transfert de plein droit de la propriété des constructions édifiées sur le terrain appartenant audit locataire.

B. UNE PROVISION SPÉCIFIQUE

Le recours à un amortissement spécifique n'est qu'une possibilité offerte aux entreprises donnant en location des biens en crédit-bail. Si celles-ci n'y ont pas recours, elles peuvent également **constituer une provision spécifique qui aboutit à un résultat fiscal comparable**.

En vertu du troisième **l'article 39 quinquies I** du code général des impôts, les entreprises donnant en location des biens d'équipement ou du matériel d'outillage en crédit-bail **peuvent constituer en franchise d'impôt une provision**. Cette provision est alors « *égale à l'excédent du montant cumulé de la quote-part de loyers déjà acquis, prise en compte pour la fixation du prix convenu pour la cession éventuelle du bien ou du matériel à l'issue du contrat, sur le total des amortissements pratiqués* ».

¹⁴⁴ *Seules les sociétés agréées ayant pour objet exclusif de financer par voie de crédit-bail immobilier et mobilier ou sous forme de location simple des installations ou des matériels destinés à économiser l'énergie, à développer les sources d'énergie de remplacement des hydrocarbures ou à promouvoir les utilisations du charbon ainsi que des terrains d'emprise de ces installations ou matériels, peuvent exercer cette option contrat par contrat.*

¹⁴⁵ *A l'exclusion des opérations de location de fonds de commerce, d'établissement artisanal ou de l'un de leurs éléments incorporels, assorties d'une promesse unilatérale de vente moyennant un prix convenu tenant compte, au moins pour partie, des versements effectués à titre de loyers, à l'exclusion de toute opération de location à l'ancien propriétaire du fonds de commerce ou de l'établissement artisanal.*

Ont droit de constituer cette provision, les entreprises suivantes :

- les entreprises qui donnent en location un bien immobilier dans les conditions du 2 de l'article L. 313-7 du code monétaire et financier (*cf. supra*) ;

- les entreprises qui donnent en location des biens d'équipement ou des matériels d'outillage dans les conditions prévues au 1 de l'article L. 313-7 précité (*cf. supra*) et qui, soit n'ont pas opté pour l'amortissement étalé sur la durée du contrat de crédit-bail, soit ont opté pour cet amortissement mais seulement pour les contrats au titre desquels elles cèdent leurs créances de crédit-bail à des fonds commun de créances.

II. LA PROPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article avec **l'avis favorable du gouvernement**. Il permet aux entreprises réalisant des opérations de location avec option d'achat de bénéficier du même régime d'amortissement que celles qui font du crédit-bail. On entend par location avec option d'achat des opérations de même nature que celles de location en crédit-bail, mais qui concernent des biens de consommation courante loués à des particuliers (voitures, téléviseurs, etc.).

Le **I** du présent article propose de modifier l'article 39 C du code général des impôts afin de permettre aux entreprises pratiquant des opérations de location avec option d'achat d'amortir ces biens sur la durée des contrats de location correspondants.

Le **II** du présent article propose de modifier le troisième alinéa de l'article 39 *quinquies* I du code général des impôts afin de permettre aux entreprises pratiquant des opérations de location avec option d'achat de constituer une provision en franchise d'impôt dans les mêmes conditions que les entreprises donnant en location des biens d'équipement ou de l'outillage en crédit-bail.

Le **III** du présent article prévoit que ces dispositions sont applicables aux contrats de location avec option d'achat conclus **à compter du 1^{er} janvier 2004**.

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

ARTICLE 30 quinquies (nouveau)

Adaptation du régime fiscal de la pêche artisanale

Commentaire : le présent article propose diverses mesures fiscales favorables à la pêche artisanale : la reconduction jusqu'en 2010 du régime d'étalement de l'imposition de la plus-value provenant de la cession d'un navire ; la reconduction jusqu'en 2010 de l'abattement de 50 % à l'installation ; la reconduction jusqu'en 2010 du régime des sofipêches ; l'exonération de taxe professionnelle pour le second bateau des artisans pêcheurs.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

A. DES MESURES FAVORABLES À LA PÊCHE ARTISANALE QUI VIENNENT À EXPIRATION AU 31 DÉCEMBRE 2003

La loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines¹⁴⁶ a instauré trois dispositifs fiscaux limités dans le temps et qui viennent à expiration au 31 décembre prochain :

- le **1 quater de l'article 39 quaterdecies** du code général des impôts prévoit un régime d'étalement de l'imposition de la plus-value à court terme provenant de la cession, avant le 31 décembre 2003, d'un navire de pêche maritime ou de parts de copropriété d'un tel navire et réalisée au cours de l'exploitation par une entreprise de pêche maritime ou dont l'activité est de fréter de tels navires ;

- **l'article 44 nonies** du code général des impôts octroie un abattement de 50 % pour les soixante premiers mois d'activité de tout artisan pêcheur¹⁴⁷ soumis à un régime réel d'imposition qui s'établit entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2003¹⁴⁸ ;

¹⁴⁶ Loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997.

¹⁴⁷ De moins de quarante ans, satisfaisant des conditions de formation et ayant présenté un plan d'installation.

¹⁴⁸ Le fascicule « Evaluation de voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2004 indique que le coût de cette mesure est inconnu.

- **l'article 238 bis HO** du code général des impôts prévoit que entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 décembre 2003, les souscriptions au capital des sociétés agréées de financement de la pêche artisanale (sofipêche) peuvent être déduites du revenu imposable à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés. Le coût de cette mesure est de **5 millions d'euros** par an¹⁴⁹.

B. EXONÉRATION DE TAXE PROFESSIONNELLE POUR UN BATEAU

En outre, les artisans pêcheurs sont actuellement exonérés de taxe professionnelle sur un bateau¹⁵⁰. Or, dans certains cas, deux bateaux sont utilisés pour une même pêche (par exemple la technique de la « pêche en bœufs » dans laquelle deux bateaux tirent un même filet). Quant aux sociétés de pêche artisanale¹⁵¹, elles bénéficient de l'exonération de deux bateaux.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés François Goulard, Aimé Kergueris et Hélène Tanguy. Le gouvernement a émis un avis favorable.

Les **I, II et III** du présent article proposent de reconduire jusqu'au **31 décembre 2010** les trois dispositifs fiscaux présentés plus haut qui venaient à échéance au 31 décembre 2003¹⁵².

¹⁴⁹ Voir le fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2004 p. 30.

¹⁵⁰ L'article 1455 du code général des impôts prévoit dans son 1^o, de façon délicieusement désuète que «sont exonérés de taxe professionnelle « les pêcheurs, lors même que la barque qu'ils montent leur appartient ».

¹⁵¹ Aux termes de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997, « la société de pêche artisanale est une société soumise au régime d'imposition des sociétés de personnes ou une société à responsabilité limitée et dont 100 % des droits sociaux et des droits de vote sont détenus par un ou des pêcheurs qui en assurent en droit la direction et sont embarqués sur le ou les deux navires dont la société est totalement propriétaire ou copropriétaire majoritaire (...) ». Le 2^o de l'article 1455 du code général des impôts prévoit l'exonération du ou des deux navires de la société au titre de la taxe professionnelle.

¹⁵² Pour mémoire, le Sénat a adopté dans le projet de loi de finances pour 2004 une disposition qui élargit le régime des sofipêches : les sofipêches seraient autorisées à prendre en charge certains travaux d'équipement et de modernisation réalisées sur les navires qu'elles financent ; le bénéfice de ce régime serait ouvert aux patrons pêcheurs de moins de 50 ans en activité, y compris dans les départements d'outre-mer.

Le **IV** du présent article propose d'aligner le régime de l'exonération de taxe professionnelle des artisans pêcheurs sur celui des sociétés de pêche artisanale, en permettant **l'exonération de deux bateaux** au titre de la taxe professionnelle des artisans pêcheurs. Cette disposition engendrera un manque à gagner vraisemblablement assez faible pour les collectivités territoriales du littoral.

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

ARTICLE 30 sexies (nouveau)

Report d'imposition pour les plus-values constatées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise individuelle et exonération de ces plus-values en cas de reprise de l'exploitation pendant plus de cinq ans

Commentaire : le présent article propose de permettre le report de l'imposition des plus-values réalisées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise individuelle et leur exonération si l'exploitation est poursuivie pendant plus de cinq ans.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

L'article 41 du code général des impôts prévoit, depuis 1942, que la plus-value du fonds de commerce constatée à l'occasion du décès de l'exploitant ou de la cession ou de la cessation par ce dernier de son exploitation, n'est pas comprise dans le bénéfice imposable lorsque l'exploitation est continuée :

- soit par un ou plusieurs héritiers¹⁵³ ou par le conjoint survivant ;
- soit par une société¹⁵⁴ constituée exclusivement, soit entre lesdits héritiers ou successibles en ligne directe, soit entre eux et le conjoint survivant ou le précédent exploitant.

Depuis 1980, ce dispositif ne concerne plus seulement les cas de décès de l'exploitant mais aussi les cas de transmission à titre gratuit¹⁵⁵. Il concerne les « entreprises individuelles » qui sont des entreprises **soumises à l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des bénéfices agricoles** (par exemple, une exploitation agricole individuelle) ou **des bénéfices industriels et commerciaux** (par exemple, un petit commerce), beaucoup plus rarement dans celle des bénéfices non commerciaux.

Si une telle disposition n'existait pas, les plus-values latentes qui devraient être constatées, les profits courants et les provisions qui devraient être rapportées, seraient taxées au moment de la transmission.

¹⁵³ Ou successibles en ligne directe.

¹⁵⁴ En nom collectif, en commandite simple ou à responsabilité limitée.

¹⁵⁵ Cf. II de l'article 41 précité.

L'article 41 offre donc un **sursis d'imposition** au nouvel exploitant : il pourra ne constater ses plus-values qu'au moment de la cession d'un de ses éléments d'actifs et elles ne seront imposées qu'à cette date¹⁵⁶.

Toutefois, pour bénéficier de ce sursis d'imposition des plus-values, le nouvel exploitant doit :

- **n'apporter aucune augmentation¹⁵⁷ aux évaluations des éléments d'actif figurant au dernier bilan dressé par le précédent exploitant¹⁵⁸ ;**

- inscrire immédiatement à son passif, en contrepartie des éléments d'actifs pris en charge, des provisions pour renouvellement de l'outillage et du matériel égales à celles figurant dans les écritures du précédent exploitant.

La condition relative à l'impossibilité de modifier les valeurs comptables du bilan de l'entreprise individuelle est particulièrement difficile à remplir. En effet, très souvent, au décès de l'exploitant, son entreprise individuelle est reprise par sa veuve, titulaire d'un droit d'usufruit, alors que ce sont ses enfants qui sont nue-propriétaires. Dans un tel cas de démembrement de propriété, le nouvel exploitant, qui ne peut inscrire à son bilan un bien qui ne lui appartient pas, ne peut reprendre « tel quel » le précédent bilan et le régime favorable de l'article 41 ne trouve donc pas à s'appliquer : **la taxation des plus-values et des provisions est alors immédiate.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa **commission des finances**, avec l'avis favorable du gouvernement. Il fait suite à des initiatives répétées de notre collègue député Charles de Courson.

Il propose une réécriture de l'article 41 du code général des impôts pour rendre le régime plus favorable aux bénéficiaires de la transmission de l'entreprise individuelle :

- en supprimant la condition relative à l'absence de modification du bilan ;

- en transformant le sursis d'imposition en report d'imposition ;

¹⁵⁶ Au taux et selon les modalités en vigueur à cette date de cession.

¹⁵⁷ La notion d'augmentation s'entend également d'une diminution.

¹⁵⁸ La différence entre la valeur d'apport desdits éléments et leur évaluation comptable pouvant toutefois, en cas de constitution d'une SARL, être inscrite à l'actif du bilan social sous un poste dont il sera fait abstraction pour le calcul des amortissements à prélever sur les bénéfices et des plus-values ultérieures résultant de la réalisation de ces éléments.

- en permettant l'exonération des plus-values latentes en cas de poursuite de l'exploitation pendant plus de cinq ans.

A. LE REPORT D'IMPOSITION DES PLUS-VALUES

Le I de la rédaction proposée par le I du présent article pour l'article 41 du code général des impôts permettrait ainsi le **report d'imposition** des plus-values afférentes aux éléments de l'actif immobilisé constatées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise individuelle et réalisées par une personne physique. Le report consiste à calculer l'imposition correspondant aux plus-values latentes et à en reporter le paiement jusqu'à une date ultérieure.

Dans le cas général, cette date est la date de **cession¹⁵⁹ ou de cessation de l'entreprise** ou la date de cession d'un des éléments de l'actif de l'entreprise si cette date est antérieure. L'imposition des plus-values est alors établie au nom du ou des bénéficiaires de la transmission de l'entreprise individuelle.

En cas de cession à titre onéreux de ses droits par un bénéficiaire, il est mis fin au report d'imposition pour le montant de la plus-value afférente à ses droits et l'imposition de la plus-value est alors établie au nom de ce bénéficiaire.

En cas de nouvelle transmission à titre gratuit par l'un des bénéficiaires de la première transmission, le report est maintenu si le bénéficiaire de la nouvelle transmission prend l'engagement d'acquitter l'impôt sur la plus-value à la date de cession ou de cessation de l'entreprise, ou à la date de cession d'un des éléments de l'actif immobilisé si elle est antérieure ou à la date de cession à titre onéreux. A défaut, l'imposition des plus-values afférentes aux éléments transmis est effectuée au nom du donateur ou du défunt.

En cas d'apport en société¹⁶⁰, le report d'imposition est maintenu si le ou les bénéficiaires ayant réalisé l'apport prennent l'engagement d'acquitter l'impôt sur la plus-value en report à la date où une cession d'actif immobilisé ou une cessation d'activité intervient. A défaut, l'imposition des plus-values afférentes aux éléments apportés est effectuée au nom du ou des apporteurs. En cas de cession de tout ou partie des titres reçus en rémunération de cet apport, il est mis fin au report au nom du ou des bénéficiaires ayant réalisé l'apport.

¹⁵⁹ La mise en location-gérance de tout ou partie de l'entreprise est assimilée à une cessation totale ou partielle.

¹⁶⁰ Dans les conditions prévues aux I et II de l'article 151 octies du code général des impôts.

B. CAS D'EXONÉRATION DÉFINITIVE DES PLUS-VALUES EN REPORT

Le II de la rédaction proposée par le I du présent article pour l'article 41 du code général des impôts prévoit **l'exonération définitive** des plus-values demeurant en report **lorsque l'activité est poursuivie pendant au moins cinq ans** à compter de la date de la transmission de l'entreprise individuelle ayant fait débiter les reports d'imposition.

C. IMPOSITION DES PROFITS AFFÉRENTS AUX STOCKS

Le III de la rédaction proposée par le I du présent article pour l'article 41 du code général des impôts prévoit que les profits afférents aux stocks constatés à l'occasion de la transmission de l'entreprise individuelle ne sont pas imposés si le ou les nouveaux exploitants bénéficiaires inscrivent ces stocks à la valeur comptable pour laquelle ils figurent au bilan de l'ancienne entreprise. Ils demeurent donc sous le régime du sursis d'imposition.

D. OBLIGATIONS DES BÉNÉFICIAIRES

Le IV de la rédaction proposée par le I du présent article pour l'article 41 du code général des impôts prévoit les modalités d'application de ce nouveau régime :

- il sera optionnel pour l'exploitant et les autres bénéficiaires ayant accepté la transmission ;

- le ou les bénéficiaires ayant opté pour le régime devront communiquer à l'administration un état faisant apparaître le montant des plus-values réalisées lors de la transmission et reportées ;

- le ou les bénéficiaires de la première transmission devront joindre à leur déclaration annuelle d'impôt sur le revenu un état faisant apparaître les renseignements nécessaires au suivi des plus-values dont l'imposition est reportée ;

- le ou les exploitants ayant opté pour le régime devront joindre à leur déclaration de résultat un état faisant apparaître pour chaque nature d'élément, les renseignements nécessaires au calcul des plus-values imposables.

Le V de la rédaction proposée par le I du présent article pour l'article 41 du code général des impôts prévoit qu'un décret détaillera les obligations déclaratives liées à ce nouveau régime.

E. MESURES DE COORDINATION

Les **II et III** du présent article permettent de supprimer des références à l'ancien dispositif dans deux autres articles du code général des impôts :

- l'article 54 *septies* relatif aux obligations de tenue de registre pour les entreprises dont les plus-values sont en report ou en sursis d'imposition ;

- l'article 151 *octies* sur les plus-values réalisées à l'occasion d'un apport en sociétés qui excluait de son champ les plus-values en sursis d'imposition résultant de l'ancien dispositif de l'article 41.

Le **IV** du présent article reprend les dispositions du I dans le cas particulier des transmissions de droits sociaux considérés comme des éléments d'actifs affectés à l'exercice de la profession. Il propose ainsi une nouvelle rédaction pour le II de l'article 151 *nonies*, relatif à l'imposition de la plus-value en cas de transmission à titre gratuit à une personne physique de droits sociaux considérés comme des éléments d'actif affectés à l'exercice de la profession.

Actuellement, cette plus-value n'est pas immédiatement imposée (et bénéficie donc d'un sursis d'imposition) si le bénéficiaire de la transmission prend l'engagement de calculer la plus-value réalisée à l'occasion de la cession ou de la transmission ultérieure de ces droits par rapport à leur valeur d'acquisition par le précédent associé.

Désormais, ces plus-values disposeront d'un régime calqué sur celui de l'article 41 :

- l'imposition de la plus-value peut faire l'objet d'un report jusqu'à la date de cession, de rachat, d'annulation ou de transmission ultérieure de ces droits. L'imposition de cette plus-value est effectuée à la date à laquelle il est mis fin au report au nom du ou des bénéficiaires de la transmission des droits sociaux. Lorsqu'une cession, un rachat, une annulation ou une transmission survient, mettant fin au report d'imposition, l'imposition de la plus-value est effectuée au nom du bénéficiaire de la transmission ;

- en cas de nouvelle transmission à titre gratuit par l'un des bénéficiaires de la transmission, le report est maintenu si le bénéficiaire de la nouvelle transmission prend l'engagement d'acquitter l'impôt sur la plus-value à la date où la cession, le rachat, l'annulation ou la transmission ultérieure de ces droits intervient. A défaut, l'imposition de la plus-value afférente aux droits transmis est effectuée au nom du donateur ou du défunt ;

- lorsque l'activité est poursuivie pendant au moins cinq ans à compter de la date de transmission à titre gratuit, la plus-value en report est définitivement exonérée ;

- ce régime s'applique sur option exercée par le ou les bénéficiaires lors de l'acceptation de la transmission par ces derniers ;

- le ou les bénéficiaires ayant opté pour le régime communiquent à l'administration un état faisant apparaître le montant des plus-values réalisées lors de la transmission et dont l'imposition est reportée ;

- le ou les bénéficiaires joignent à leur déclaration annuelle de revenu un état faisant apparaître les renseignements nécessaires au suivi des plus-values dont l'imposition est reportée ;

- un décret précisera le contenu de ces obligations déclaratives.

Le V du présent article opère deux modifications de coordination dans l'article 1734 *ter* du code général des impôts relatif aux amendes fiscales prononcées en cas de manquement aux obligations déclaratives.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable à ce dispositif qui est conforme à sa doctrine : il permet en effet de n'imposer les droits qu'au moment où le bénéficiaire bénéficie du produit de la vente de l'entreprise individuelle.

Cette mesure, **au coût de l'ordre de 10 à 20 millions d'euros par an**, constituera certainement un important soulagement pour les exploitants de très nombreuses entreprises individuelles dont la transmission s'accompagne d'un démembrement de propriété.

L'alourdissement des obligations déclaratives sera largement compensé par l'assouplissement du dispositif fiscal et la nouvelle possibilité d'exonération.

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

ARTICLE 30 septies (nouveau)

Aménagement du régime des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine

Commentaire : le présent article propose d'apporter certains aménagements aux dispositions fiscales de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, afin de les rendre conformes aux contraintes communautaires en matière de concurrence, et de supprimer certaines dispositions jugées inutilement coûteuses.

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le gouvernement.

I. LE RÉGIME DES ZONES FRANCHES URBAINES ET DES ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE

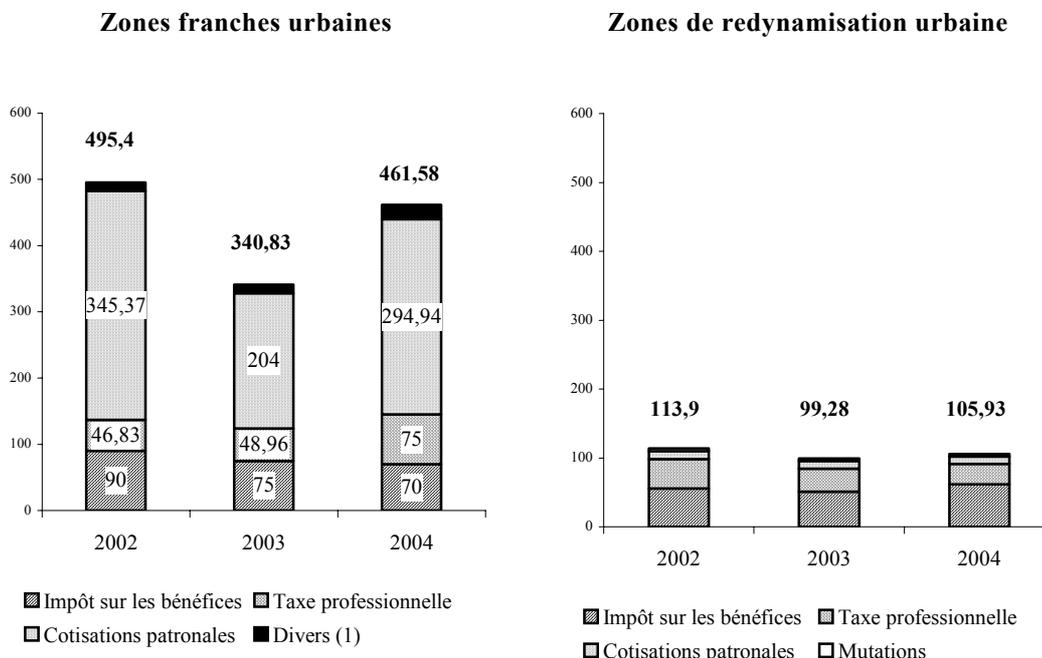
A. LES ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE ET LES ZONES FRANCHES URBAINES

Les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU) permettent aux entreprises qui y sont implantées de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales.

Leur coût, ainsi que le montant global des différentes exonérations concernées, évalués par le « jaune » budgétaire « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2004, sont indiqués par le graphique ci-après.

Le coût des ZFU et des ZRU

(en millions d'euros)



(1) Imposition forfaitaire annuelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, cotisations maladie des artisans et commerçants.

Source : « jaune » « Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain » annexé au projet de loi de finances pour 2004

1. Les zones de redynamisation urbaine

Les **ZRU**, créées par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, modifiant l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, correspondent à celles des zones urbaines sensibles qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction notamment d'un indice synthétique, établi dans des conditions fixées par décret. La liste de ces zones est également fixée par décret.

Il existe **416 ZRU**¹⁶¹. Comme l'indique le graphique ci-avant, le régime fiscal des ZRU consiste essentiellement en une exonération **d'imposition des bénéfices (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu)** et de **taxe professionnelle**. Selon le « jaune » budgétaire « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social*

¹⁶¹ Décrets n° 96-1157 du 26 décembre 1996 pour la France métropolitaine et n° 96-1158 du même jour pour les départements d'outre-mer.

urbain » annexé au projet de loi de finances pour 2004, le coût total du dispositif a été de **113,9 millions d'euros en 2002**.

2. Les zones franches urbaines

Les **zones franches urbaines (ZFU)** ont été créées, **au sein des ZRU**, dans des quartiers de plus de 10.000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine, par la même loi du 14 novembre 1996.

a) La liste des zones franches urbaines

La liste des **44 premières ZFU**, et des **41 nouvelles ZFU** créées par la loi du 1^{er} août 2003 précitée, est annexée à la loi du 14 novembre 1996, leur délimitation étant opérée par décret en Conseil d'Etat.

b) Les exonérations en vigueur dans les zones franches urbaines

La principale exonération dans les ZFU est celle des **cotisations patronales**, qui concerne les entreprises, qu'elles soient nouvelles ou non, seulement pour les 50 premiers salariés, et dure 5 ans (pour un coût de l'ordre de 345,37 millions d'euros en 2002). Selon le « jaune » budgétaire « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2004, le coût total du dispositif a été de **495,4 millions d'euros en 2002**.

Les autres exonérations concernent :

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

L'importance relative de ces différentes exonérations est indiquée par le graphique ci-avant.

B. LES RÉFORMES DES ZONES FRANCHES URBAINES RÉALISÉES FIN 2001 ET FIN 2002

1. La réforme réalisée fin 2001

La réforme réalisée fin 2001¹⁶² comprend deux aspects.

¹⁶² Cette réforme a été mise en œuvre par plusieurs textes :

Tout d'abord, elle instaurait un **régime fiscal et social unique** à compter du 1^{er} janvier 2002 dans les ZRU (qui, on le rappelle, comprennent les actuelles ZFU). Ce régime était à peu près identique à celui qui existait alors dans les ZRU. **Ainsi, une entreprise ne pouvait plus entrer dans le dispositif de ZFU à partir du 1^{er} janvier 2002.**

Ensuite, afin d'éviter une sortie brutale des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales pour les entreprises implantées en zones franches urbaines, cette réforme a instauré un **mécanisme de sortie dégressive sur 3 ans (toujours en vigueur)**, au bout des 5 années d'exonération prévues pour chaque entreprise. Ainsi, les entreprises entrées dans le dispositif ZFU à la fin de l'année 2001 pouvaient encore bénéficier du régime pendant au total 8 ans (5 ans de régime ZFU « classique » + 3 ans d'exonération dégressive).

2. La réouverture des droits jusqu'en 2007 par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002

La loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a **réouvert** les droits au régime d'exonération pour les entreprises créées ou implantées dans une ZFU entre le **1^{er} janvier 2002** et le **31 décembre 2007**.

En outre, un amendement présenté à l'Assemblée nationale par notre collègue député Yves Jégo rend le système de sortie du dispositif **plus dégressif** pour les entreprises de **moins de 5 salariés**. Pour ces entreprises la sortie progressive du dispositif se fait en 9 ans, contre 3 ans selon le droit commun¹⁶³.

La Commission européenne a autorisé cette réouverture des droits le 30 avril 2003.

C. LA CRÉATION DE 41 NOUVELLES ZONES FRANCHES URBAINES PAR LA LOI DU 1^{ER} AOÛT 2003

Conformément aux orientations annoncées à Troyes par **M. Jacques Chirac, président de la République**, le 14 octobre 2002, la loi du 1^{er} août 2003 précitée a créé **41 nouvelles ZFU**, à compter du 1^{er} janvier 2004. Cette disposition s'applique aux entreprises présentes dans ces quartiers

- la sortie dégressive du dispositif ZFU l'a été, dans le cas des cotisations sociales, par l'article 145 de la loi de finances initiale pour 2002, rattaché pour son examen à celui du budget de la ville ;

- l'instauration du régime unique l'a été, pour son volet social, par l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 ;

- le volet fiscal de la réforme (sortie dégressive et nouveau régime unique) l'a été par l'article 17 de la loi de finances initiale pour 2002.

¹⁶³ Le droit commun prévoit une sortie en 3 ans aux taux de 60 %, 40 % et 20 %. Pour les entreprises de moins de 5 salariés, le taux d'exonération est de 60 % au cours des 5 années suivant le terme de cette exonération, 40 % les sixième et septième années et 20 % les huitième et neuvième années.

au 1^{er} janvier 2004 et à celles qui s'y créeront ou s'y implanteront **jusqu'au 31 décembre 2008**.

Comme celle des ZFU existant actuellement, la liste des nouvelles ZFU a été déterminée en fonction de l'indice synthétique défini par la loi du 14 novembre 1996 et précisé par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte d'un **amendement du gouvernement**. Il poursuit un **triple objectif** :

- mettre les dispositions fiscales de la loi du 1^{er} août 2003 précitée en conformité avec le **droit communautaire** ;
- **supprimer** certaines dispositions jugées inutilement coûteuses ;
- apporter quelques **améliorations techniques**.

A. MODIFICATIONS VISANT À METTRE LA LOI DU 1^{ER} AOÛT 2003 EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Ainsi que notre collègue Eric Doligé l'a souligné dans son rapport pour avis relatif au projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, **ce dernier a été présenté au Parlement avant que la Commission européenne ait donné son accord**.

En effet, alors que le projet de loi précité avait été déposé à l'Assemblée nationale le **18 juin 2003**, la France devait envoyer le **23 juillet 2003** sa réponse à un « questionnaire complémentaire » de la Commission européenne.

Ainsi, notre collègue Eric Doligé écrivait : « *La compatibilité de la création des nouvelles ZFU avec le droit communautaire doit encore être confirmée* », et souhaitait « *qu'à l'avenir la discussion au Parlement des régimes d'aides dérogatoires mis en place dans le cadre de la politique de la ville se fasse **après** leur autorisation par la Commission européenne* ».

Les échanges entre la Commission européenne et le gouvernement se sont poursuivis jusqu'au 18 novembre 2003, date à laquelle le gouvernement **s'est engagé à mettre en œuvre les mesures demandées par la Commission**

européenne, afin de rendre le régime des nouvelles ZFU **conforme au droit communautaire de la concurrence**.

En effet, bien que le régime des nouvelles ZFU soit presque identique à celui des ZFU de « première génération », **le quasi-doublement du nombre de zones concernées impose le respect de règles plus strictes**.

Le présent article propose d'apporter les modifications nécessaires aux exonérations **fiscales**, l'article 30 *quindecies* du présent projet de loi de finances rectificative proposant des dispositions analogues en matière d'exonérations **sociales**.

1. Une meilleure prise en compte de la règle communautaire « de minimis »

Plusieurs dispositions du présent article visent à mieux prendre en compte la règle communautaire *de minimis*¹⁶⁴. Cette règle fixe à **100.000 euros** par entreprise, sur trois ans, le **montant total des aides** qui peuvent être accordées librement par les Etats, en-dehors d'un système approuvé par la Commission européenne.

a) Le droit actuel

L'article 44 *sexies* du code général des impôts prévoit, dans le cas des **ZRU**, que pour les entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2000, le **bénéfice** exonéré ne peut en aucun cas excéder **225.000 euros** par période de trente-six mois.

Dans le cas des **ZFU**, l'article 44 *octies* du même code prévoit qu'en aucun cas, le **bénéfice** exonéré ne peut excéder 61.000 euros par an, soit **183.000 euros** sur trois ans.

Dans le cas d'une entreprise taxée à 33,3 %, des assiettes de 225.000 euros et 183.000 euros correspondent à une aide de respectivement 75.000 et 61.000 euros sur trois ans, ce qui est **nettement inférieur** au seuil de 100.000 euros fixé par la règle *de minimis*. Cependant, cette limite ne concerne que l'exonération d'imposition des bénéficiaires, de sorte que **la règle de minimis pourrait ne pas être respectée en prenant en compte l'ensemble des aides du dispositif ZFU**.

b) Les modifications proposées

Afin de résoudre ce problème, le 4^o du II du A du présent article prévoit explicitement que, pour les contribuables qui exercent ou qui créent des activités dans les nouvelles ZFU avant le 1^{er} janvier 2004, l'exonération

¹⁶⁴ Règlement de la Commission n° 69/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis.

d'imposition des **bénéfices** s'applique dans les limites prévues par le **règlement communautaire relatif à la règle de minimis**¹⁶⁵.

De même, le 2° du III du A et le 3° du IV du A du présent article proposent que les exonérations prenant effet en 2004 s'appliquent **dans les limites prévues par ce même règlement communautaire**, dans le cas, respectivement :

- de l'exonération de **taxe foncière sur les propriétés bâties** (modification de l'article 1383 C du code général des impôts) ;

- de l'exonération de **taxe professionnelle** (modification de l'article 1466 A du code général des impôts).

Enfin, le 2° du II du A du présent article propose une mesure de **précision**, destinée à pleinement permettre l'application de la règle *de minimis*. Il s'agit de modifier l'article 44 *octies* précité, relatif aux ZFU, afin que celui-ci précise bien que la limite selon laquelle le bénéficiaire exonéré ne peut excéder 61.000 euros par an s'entend « **par contribuable** »¹⁶⁶.

Selon les indications fournies à votre rapporteur général, le gouvernement **ne disposerait pas d'évaluations** de l'impact de la règle *de minimis* sur le montant global des exonérations accordées.

Il faut cependant indiquer que 85 % des 10.000 entreprises bénéficiant du dispositif ZFU ont moins de 5 salariés. **Le nombre d'entreprises concernées devrait donc être faible.**

2. Autres dispositions destinées à permettre le respect des règles communautaires de concurrence

Pour être éligible, une entreprise devrait répondre **cumulativement** à trois conditions.

Tout d'abord, **elle devrait être une PME, au sens du droit communautaire**¹⁶⁷. Ainsi, elle devrait employer moins de 50 salariés et, soit avoir réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 7 millions d'euros au cours de l'exercice, soit avoir un total de bilan inférieur à 5 millions d'euros, ces seuils étant portés à compter du 1^{er} janvier 2005 à 10 millions d'euros dans chaque cas.

¹⁶⁵ Règlement de la Commission n° 69/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis.

¹⁶⁶ Le C du présent article précise par ailleurs que cette disposition est applicable pour la détermination des résultats des exercices clos en 2003 s'agissant des contribuables relevant de l'impôt sur le revenu, et des exercices clos à compter du 31 décembre 2003 s'agissant des contribuables relevant de l'impôt sur les sociétés.

¹⁶⁷ Annexe I du règlement (CE) N° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises.

Ensuite, elle devrait répondre à des critères **d'indépendance**. Son capital ou ses droits de vote ne devraient pas être détenus de manière continue à hauteur de 25 % ou plus par une entreprise, ou conjointement par plusieurs entreprises qui ne seraient pas des PME au sens du droit communautaire¹⁶⁸.

Enfin, **certains secteurs** ne pourraient pas bénéficier de l'exonération : la sidérurgie, la construction navale, fabrication de fibres textiles synthétiques, la construction automobile et le secteur des transports routiers de marchandises¹⁶⁹.

Les dispositions du présent article tendant à instaurer ces nouvelles conditions d'exonération sont :

- le 3° du II du A pour l'exonération d'imposition des **bénéfices** (modification de l'article 44 *octies* du code général des impôts) ;

- le 2° du IV du A pour l'exonération de taxe professionnelle (modification de l'article 1466 A du code général des impôts).

B. AUTRES MODIFICATIONS

1. La suppression du doublement de la durée de certaines exonérations du régime ZFU, prévu par la loi du 1^{er} août 2003

a) L'extension à 10 ans de la durée de certaines exonérations, contrairement à la position du Sénat

A l'initiative de notre collègue député Alain Venot, l'Assemblée nationale a adopté en **première lecture** du projet de loi relatif à la ville et à la rénovation urbaine, **contre l'avis du gouvernement**, plusieurs dispositions tendant à **prolonger** la période pendant laquelle une entreprise peut **entrer** dans le dispositif des **ZRU**, et à porter la durée des exonérations **de 5 à 10 ans**.

Le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, saisie pour **avis**, a **supprimé l'ensemble de ces dispositions**.

La position du Sénat, et de votre commission des finances, s'expliquait par une **double considération**.

¹⁶⁸ Il est précisé que pour la détermination de ce pourcentage, les participations des sociétés de capital-risque, des fonds communs de placement à risques, des sociétés de développement régional, des sociétés financières d'innovation et des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque ne sont pas prises en compte à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance entre la société en cause et ces dernières sociétés ou ces fonds.

¹⁶⁹ La dénomination exacte des secteurs varie légèrement selon l'impôt concerné. Votre commission des finances vous propose à cet égard un amendement tendant à harmoniser ces dénominations (cf. ci-après).

Tout d'abord, les dispositions proposées par l'Assemblée nationale étaient contraires au principe qui consistait à **concentrer les exonérations fiscales et sociales sur les ZFU**, qui correspondaient aux quartiers les plus défavorisés des ZRU, et, contrairement aux ZRU, semblaient efficaces en terme de créations d'emplois.

Ensuite, elles **auraient alourdi le coût** des exonérations fiscales et sociales dans le cadre de la politique de la ville, ce qui ne semblait pas souhaitable, compte tenu en particulier de la situation budgétaire et du coût important que constitueraient les nouvelles ZFU.

Considérant qu'ils étaient **financièrement acceptables**, notre collègue Eric Doligé, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, s'était néanmoins **rallié** à deux amendements présentés par notre collègue Jean-Paul Alduy, tendant à étendre jusqu'au **31 décembre 2008** (au lieu du 31 décembre 2004) la possibilité d'entrer dans les dispositifs d'exonération :

- d'impôts sur les **bénéfices**, pour les seules entreprises nouvelles ;
- de **cotisations sociales** au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants.

La **commission mixte paritaire** a **partiellement rétabli** les dispositions supprimées par le Sénat :

- dans le cas de l'imposition des **bénéfices**, extension de la durée d'exonération à **4 ans (au lieu de 2)** pour les entreprises qui se sont créées dans les ZRU entre le 31 juillet 1998 et le 31 juillet 2003 (modification de l'article 44 *sexies* du code général des impôts) ;
- dans celui de l'exonération de **taxe professionnelle**, compensée par l'Etat, extension à **10 ans (au lieu de 5)** pour les créations, extensions d'établissement ou changements d'exploitants intervenus dans les ZRU entre le 31 juillet 1998 et le 31 juillet 2003 (modification de l'article 1466 A du code général des impôts).

Le texte adopté par la commission mixte paritaire a ensuite été adopté sans modification par les deux assemblées.

Le régime des exonérations d'imposition des bénéfices et de taxe professionnelle dans le régime des zones de redynamisation urbaine (ZRU)

1. L'exonération de l'imposition des bénéfices

Les entreprises situées en ZRU sont soumises, en ce qui concerne **l'imposition des bénéfiques**, au dispositif dit des « **entreprises nouvelles** », défini par l'article 44 *sexies* du code général des impôts.

L'article 44 *sexies* précité prévoit un régime d'**exonération** d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les entreprises exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale¹⁷⁰ et se créant dans certaines zones :

- les zones d'aménagement du territoire (ZAT)¹⁷¹ ;
- les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)¹⁷² ;
- dans les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**¹⁷³.

¹⁷⁰ Ces dispositions s'appliquent également aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés qui exercent une profession non commerciale (professions libérales notamment) dont l'effectif de salariés bénéficiant d'un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée de six mois au moins est égal ou supérieur à trois à la clôture du premier exercice et au cours de chaque exercice de la période d'exonération.

¹⁷¹ Les ZAT correspondent aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire classées pour les projets industriels.

¹⁷² Les TRDP, qui sont des zones rurales caractérisées par leur faible niveau de développement économique, comprennent les zones de revitalisation rurale (ZRR).

¹⁷³ Définies au I bis et au I ter de l'article 1466 A du code général des impôts.

Pour les entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2000, le **bénéfice exonéré** ne peut en aucun cas excéder 225.000 euros par période de trente-six mois.

Cette exonération dure :

- selon le **droit commun**, jusqu'au terme du **23^e mois** suivant celui de leur création (soit une période de **2 ans**) ;

- en application de l'article 25 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée, pour les seules entreprises qui se sont **créées dans les ZRU entre le 31 juillet 1998 et le 31 juillet 2003**, jusqu'au terme du **47^e mois** suivant celui de leur création (ce qui correspond à une période de **4 ans**).

Après la période d'exonération à taux plein, la sortie du dispositif se fait en « sifflet », comme l'indique le tableau ci-après.

Part des bénéfices soumise à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)

Période	Part des bénéfices exonérée
2 (ZAT et TRDP) ou 4 (ZRU) premières années	100 %
1 ^{re} année de sortie du dispositif	75 %
2 ^e année de sortie du dispositif	50 %
3 ^e année de sortie du dispositif	25 %

A l'initiative de notre collègue Jean-Paul Alduy, la période d'entrée dans le dispositif, qui devait initialement expirer au 31 décembre 2004, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2008 par l'article 25 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée.

b) La modification proposée par le projet de loi de finances pour 2004

Par ailleurs, **l'article 65 du projet de loi de finances pour 2004** prévoit :

- d'étendre la période d'entrée dans le dispositif jusqu'au 31 décembre 2009 (au lieu du 31 décembre 2008) ;

- de prévoir que **lorsqu'une entreprise exerce une activité « non sédentaire », réalisée en partie en dehors des zones précitées, la condition d'implantation est réputée satisfaite dès lors qu'elle réalise au plus 15 % de son chiffre d'affaires en dehors de ces zones**¹⁷⁴. En effet, le régime actuel, prévoyant que l'intégralité du chiffre d'affaires doit être réalisé à l'intérieur de la zone, est source de nombreux contentieux.

¹⁷⁴ Au-delà de 15 %, les bénéfices réalisés sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun en proportion du chiffre d'affaires réalisé en dehors des zones déjà citées. Cette condition de chiffre d'affaires s'apprécie exercice par exercice.

2. L'exonération de taxe professionnelle dans les ZRU

Le régime d'exonérations de taxe professionnelle dans les ZRU (et les premières ZFU) est fixé par le quatrième alinéa du I *ter* de l'article 1466 A du code général des impôts¹⁷⁵.

L'exonération totale de taxe professionnelle dure cinq années. Ces cinq années sont suivies d'une sortie en sifflet sur trois ans au taux de 60 %, 40 % et 20 % (sauf dans le cas des entreprises en ZRU dont la création, l'extension ou le changement d'exploitant a lieu entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004).

L'exonération de taxe professionnelle est compensée par l'Etat.

En conséquence de l'article 27 de la loi du 1^{er} août 2001 précitée, dans le cas des créations, extensions d'établissement ou changements d'exploitants intervenus dans les premières ZRU entre le 31 juillet 1998 et le 31 juillet 2003, l'exonération de taxe professionnelle dure 10 ans (au lieu de 5).

b) Un coût élevé

Le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine a indiqué **ne pas être en mesure de chiffrer le coût de ces dispositions**.

Cependant, selon le fascicule budgétaire *Evaluation des voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2004, le coût de l'extension à 4 ans de l'exonération d'imposition des bénéficiaires serait de **38 millions d'euros en 2004** : 8 millions d'euros pour l'impôt sur le revenu et 17 millions d'euros pour l'impôt sur les sociétés, auxquels s'ajouteraient des dégrèvements d'impôt sur les sociétés pour les années 2001, 2002 et 2003, à hauteur de 13 millions d'euros.

Le coût de l'extension à 10 ans de l'exonération de taxe professionnelle n'est en revanche pas chiffré.

c) La modification proposée par le présent article

Le présent article propose de **supprimer** le doublement de la durée d'exonération d'imposition des bénéficiaires et de taxe professionnelle (portée à respectivement 4 ans et 10 ans) par la loi du 1^{er} août 2003 précitée.

A cette fin, il tend à modifier respectivement :

- l'article 44 *sexies* du code général des impôts ;
- l'article 1466 A du code général des impôts.

¹⁷⁵ Le régime, quasiment identique, d'exonération des nouvelles ZFU est fixé par le I quinquies de l'article 1466 A précité.

Les paragraphes concernés du présent article sont respectivement le I du A et le 1° du IV du A.

Votre commission des finances se réjouit de cette disposition, qui tend à revenir au texte adopté par le Sénat.

2. L'amélioration de la sécurité juridique des entreprises exerçant une partie de leur activité en-dehors des ZFU

Le II du A du présent article propose de modifier l'article 44 *octies* du code général des impôts, relatif à l'exonération de l'imposition des bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) dans les ZFU, afin d'améliorer la **sécurité juridique** des entreprises **exerçant une partie de leur activité en-dehors de celles-ci**.

a) Le droit actuel

L'article 44 *octies* précité prévoit que les entreprises implantées en ZFU bénéficient d'une telle exonération pendant les **5 années** suivant celui de la délimitation de la zone (janvier 1997) ou celui de leur début d'activité dans une de ces zones, puis respectivement à hauteur de 60 %, 40 % et 20 % au titre des trois périodes de douze mois suivantes (ou au titre des neuf périodes de douze mois suivantes si l'entreprise a moins de cinq salariés).

En effet, il n'est pas clairement indiqué si l'exonération s'applique aux entreprises situées dans une ZFU mais effectuant une partie de leur activité en-dehors de celle-ci. Cette imprécision est source d'insécurité juridique et suscite, au niveau local, des **interprétations différentes par les administrations fiscales**.

b) La modification proposée

Le 1° du II du A du présent article propose d'aménager l'article 44 *octies* précité afin de spécifier que l'exonération d'imposition des bénéfices concerne, à certaines conditions, les entreprises situées dans une ZFU mais effectuant une partie de leur activité en-dehors de celle-ci.

A l'initiative de notre collègue Pierre André, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, l'article 31 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée prévoit une telle mesure dans le cas des exonérations de **cotisations sociales patronales**. Selon cet article, les exonérations ne concernent plus les salariés employés **dans les ZFU**, mais les salariés employés **par un établissement implanté dans une ZFU**, « *lequel doit disposer d'éléments d'exploitation ou de stocks nécessaires à l'activité de ces salariés* ».

De même, l'article 65 du projet de loi de finances pour 2004 prévoit que lorsqu'une entreprise exerce une activité « *non sédentaire* » – ce qui concerne en particulier certaines professions médicales et du secteur du

bâtiment, qui par nature réalisent tout ou partie de leurs activités en-dehors de leurs locaux –, réalisée en partie en dehors d'une **ZRU**, la condition d'implantation est réputée satisfaite en matière **d'imposition des bénéfices** dès lors qu'elle réalise au plus 15 % de son chiffre d'affaires en dehors de ces zones.

Le 1° du II du A du présent article propose d'instaurer une disposition analogue en ce qui concerne **l'imposition des bénéfices** des entreprises situées en **ZFU**. La disposition proposée est **bien moins contraignante** que celle que le projet de loi de finances pour 2004 propose pour les ZRU, comme l'indique le tableau ci-après.

La prise en compte des entreprises exerçant une activité « non sédentaire » en matière d'exonération d'imposition des bénéfices : comparaison des dispositions proposées

ZRU Projet de loi de finances pour 2004 (article 65)	ZFU Présent article
<i>« Lorsqu'une entreprise exerce une activité non sédentaire, réalisée en partie en dehors des zones précitées, la condition d'implantation est réputée satisfaite dès lors qu'elle réalise au plus 15 % de son chiffre d'affaires en dehors de ces zones. Au-delà de 15 %, les bénéfices réalisés sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun en proportion du chiffre d'affaires réalisé en dehors des zones déjà citées. Cette condition de chiffre d'affaires s'apprécie exercice par exercice ».</i>	<i>« Lorsqu'un contribuable dont l'activité, non sédentaire, est implantée dans une zone franche urbaine mais exercée en tout ou partie en dehors des zones franches urbaines, l'exonération s'applique si ce contribuable emploie au moins un salarié sédentaire à temps plein, ou équivalent, exerçant ses fonctions dans les locaux affectés à l'activité ou si ce contribuable réalise au moins 25 % de son chiffre d'affaires auprès de clients situés dans des zones franches urbaines ».</i>

Dans le cas des ZRU, l'article 65 du projet de loi de finances pour 2004 retient le critère du **chiffre d'affaires**, qui ne peut être réalisé pour plus de **15 %** en-dehors de la zone.

Dans le cas des ZFU, le présent article propose en revanche une règle **très souple**. En effet, le seuil de **chiffre d'affaires** est fixé à **75 %**. Autrement dit, il suffirait qu'une entreprise satisfaisant aux autres conditions d'éligibilité réalise 25 % de son chiffre d'affaires dans une ZFU pour bénéficier de l'exonération. Même si tel n'était pas le cas, il suffirait que l'entreprise emploie dans la ZFU **un salarié sédentaire**.

Le C du présent article précise que cette disposition est applicable pour la détermination des résultats des exercices clos en 2003 s'agissant des

contribuables relevant de l'impôt sur le revenu, et des exercices clos à compter du 31 décembre 2003 s'agissant des contribuables relevant de l'impôt sur les sociétés.

3. Propositions d'améliorations techniques

Le présent article propose également certaines **améliorations techniques**.

a) Les conditions d'exonération de taxe professionnelle

Le 1° du III du A du présent article propose de corriger une imprécision relative à **l'exonération de taxe professionnelle des nouvelles ZFU**.

Les trois premiers alinéas du I *quinquies* de l'article 1466 A du code général des impôts prévoient certaines modalités de l'exonération de taxe professionnelle des nouvelles ZFU :

- l'exigence d'un effectif maximum de 50 salariés ;
- les modalités de prise en compte des extensions d'établissement intervenues en 2003 ;
- la durée de l'exonération (5 ans), et l'effectif maximum en cas de création ou d'extension d'établissement (moins de 150 salariés).

Le premier alinéa de l'article 1383 C du même code, relatif à l'exonération de **taxe foncière sur les propriétés bâties**, prévoit que bénéficient de cette dernière exonération les entreprises exonérées de taxe professionnelle par le nouveau dispositif ZFU, sous réserve que le **plafond d'effectif de 50 salariés** fixé par le premier alinéa du I *quinquies* de l'article 1466 A précité ne soit pas dépassé. Cependant, **il omet de se référer aux deux alinéas suivants**.

Le 1° du III du A du présent article propose de **corriger cet oubli**.

b) La suppression d'un gage « oublié »

Le IV de l'article 27 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée est un gage « en cascade » (compensation des pertes de recettes pour les collectivités territoriales par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement, et des pertes de recettes induites pour l'Etat par cette compensation par celle des droits sur les tabacs), destiné à compenser les pertes de recettes découlant, pour l'Etat et les collectivités territoriales, de l'extension à 10 ans de l'exonération de taxe professionnelle pour les créations, extensions d'établissement ou changements d'exploitants intervenus dans les ZRU entre le 31 juillet 1998 et le 31 juillet 2003.

Non seulement il n'a pas été levé par le gouvernement – qui avait émis un avis défavorable à l'amendement correspondant –, mais il est de surcroît erroné, puisqu'il se réfère aux pertes de recettes découlant du « 1^o du C du I », ce qui correspond à la numérotation provisoire du texte adopté par la commission mixte paritaire, mais pas à celle du texte définitif (le 1^o étant devenu 2^o, du fait de la transformation du 1^o A en 1^o).

Aussi, le B du présent article propose de **supprimer ce gage**. Cette suppression est d'autant plus nécessaire que le présent article prévoit de supprimer l'extension à 10 ans de l'exonération de taxe professionnelle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est **globalement favorable** au présent article, qui **prend en compte certaines des préoccupations qu'elle avait exprimées lors de la discussion de la loi du 1^{er} août 2003 précitée**.

Elle se réjouit en particulier qu'il mette les dispositions fiscales adoptées à cette occasion **en conformité avec le droit communautaire**, et qu'il **supprime l'allongement de la durée de certaines exonérations en ZRU**, coûteuse et sans doute peu efficace.

Elle vous propose néanmoins, comme à l'article 30 *quindecies* du présent projet de loi de finances rectificative, **d'harmoniser** les règles d'éligibilité proposées par le présent article afin de prendre en considération les contraintes communautaires (en particulier en matière de taille de l'entreprise, d'indépendance de l'entreprise et de secteurs non éligibles) relatives aux exonérations d'imposition des bénéficiaires et de taxe professionnelle, ainsi que celles proposées dans le domaine social par l'article 30 *quindecies* du présent projet de loi de finances rectificative (certaines différences étant involontaires et source d'une complexité juridique excessive).

Elle vous propose également un **amendement rédactionnel**.

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

ARTICLE 30 octies (nouveau)

Extension du délai de report des déficits pour les personnes soumises à l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article tend à augmenter d'un an les délais de reports de ceux des déficits des personnes soumises à l'impôt sur le revenu qui ne sont aujourd'hui reportables que cinq ans.

I. LE CONTEXTE : LA SUPPRESSION DU RÉGIME DES AMORTISSEMENTS RÉPUTÉS DIFFÉRÉS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004

L'article 63 du projet de loi de finances pour 2004 tend à rendre indéfiniment reportables en avant les déficits des sociétés assujetties à l'impôt sur les sociétés.

En conséquence, il propose de supprimer le régime dérogatoire des amortissements réputés (ARD) différés en période déficitaire, c'est à dire le régime dérogatoire applicable à la fraction du déficit résultant de la prise en compte des amortissements, qui est d'ores et déjà indéfiniment reportable.

Or ce régime des ARD bénéficiait aussi aux personnes (professionnels ou non) soumises à l'impôt sur le revenu.

En effet, la jurisprudence et la doctrine ont reconnu la faculté de constituer des amortissements réputés différés aux **personnes soumises à l'impôt sur le revenu** au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC), et aux personnes soumises à l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires agricoles (BA) et des bénéficiaires non commerciaux (BNC), puisque ces deux derniers régimes renvoient au régime des BIC pour les règles d'amortissement, ainsi qu'aux sociétés de personnes.

Certes, les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu conserveront le droit de reporter indéfiniment les ARD constitués jusqu'en 2003, mais elles ne pourront plus en constituer de nouveaux à partir de 2004.

En d'autres termes, les personnes soumises à l'impôt sur le revenu **ressortent globalement « perdantes » de la réforme proposée par l'article 63 du projet de loi de finances**, même si, comme votre rapporteur général l'a exposé dans son commentaire de cet article¹⁷⁶, cette perte est, en pratique, très limitée.

¹⁷⁶ Cf. le rapport du Sénat n° 73 (2003-2004), tome III, pages 112-118.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel, qui résulte d'un **amendement** proposé par notre collègue député Philippe Auberger, auquel la commission des finances de l'Assemblée nationale et le gouvernement ont donné un avis favorable, ce dernier levant le gage, propose de **pallier partiellement** aux conséquences négatives de la suppression du régime des amortissements réputés différés pour les personnes soumises à l'impôt sur le revenu :

- d'une part, en portant de cinq à six ans le délai de report des déficits sur le revenu global pour les professionnels ;

- d'autre part, en portant de cinq à six ans le délai de report des déficits non professionnels (qui s'imputent exclusivement sur des déficits de même nature), à l'exception des déficits fonciers, dont le délai de report est d'ores et déjà de dix ans.

Ce dispositif ne serait toutefois applicable qu'aux déficits constatés à compter de l'imposition des revenus au titre de 2004.

En d'autres termes, par rapport à la législation existante, qui permet d'ores et déjà de reporter ces déficits pendant cinq ans, soit jusqu'en 2009, **il ne prendrait effet qu'à compter de l'imposition des revenus au titre de 2010, soit en 2011.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A titre liminaire, il convient d'observer que le dispositif proposé par le présent article ne pourrait empêcher que certains contribuables individuels personnes physiques, au demeurant très peu nombreux, ne ressortent lésés de la réforme proposée par l'article 63 du projet de loi de finances : il eût fallu pour cela renoncer à la simplification considérable que constitue la suppression d'un régime – celui des ARD – complexe et source d'un abondant contentieux.

Sous le bénéfice de cette observation, **la commission des finances du Sénat avait également conclu dans le cadre de son examen de l'article 63 du projet de loi de finances, à la nécessité de compenser, d'une certaine manière, la suppression du bénéfice du régime des ARD pour les personnes soumises à l'impôt sur le revenu.**

Pour ce faire, elle avait adopté un amendement, retiré en séance publique à la demande du gouvernement afin de le rattacher au présent article du projet de loi de finances rectificative, car son dispositif était identique à celui du présent article, si ce n'est qu'il devait être applicable à compter de l'imposition des revenus au titre de 2004, c'est à dire qu'il devait prendre ses premiers effets en 2005 et non pas, comme le présent article, à compter de 2011.

Cette **divergence de date d'effet** résulte d'une différence d'approche.

En effet, la date d'effet proposée par le présent article se justifie d'un point de vue technique, puisque les contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu ne seront effectivement perdants qu'à raison des ARD qu'ils n'auront pas pu constituer à partir de 2004, soit en fait à partir de 2011.

En revanche, votre commission des finances avait estimé, pour sa part, qu'il convenait dans le double contexte de l'institution d'un report illimité des déficits pour les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, d'un côté, de la suppression du régime des ARD pour les personnes soumises à l'impôt sur le revenu, de l'autre, de **donner** à cette dernière catégorie de contribuables un **signal favorable** rapidement perceptible sous la forme d'une augmentation de la durée de report en avant de leurs déficits à compter de l'imposition de leurs revenus au titre de 2004.

On pourrait objecter qu'il en résulterait un effet d'aubaine pour les contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu, puisque leur stock de déficits serait reportable une année supplémentaire, mais il convient d'observer que cet effet d'aubaine, qui n'est que la contrepartie d'une souplesse, est similaire à celui proposé par l'article 63 pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, dont le stock de déficits au 31 décembre 2003 deviendra indéfiniment reportable.

En outre, le **coût de cette mesure symbolique serait extrêmement limité** et d'ailleurs circonscrit dans le temps, puisqu'elle ne ferait qu'avancer la date d'effet du présent article.

Comme elle n'a aucune raison de se déjuger, votre commission vous propose ainsi de réintroduire, dans le cadre du présent article, l'amendement qu'elle avait déjà adopté dans le cadre du projet de loi de finances, en avançant la date d'entrée en vigueur du présent article à compter de l'imposition des revenus au titre de 2004.

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

ARTICLE 30 nonies (nouveau)

Relèvement à 66 % sous plafond de la réduction d'impôt à laquelle donnent droit les dons aux organismes d'aide aux personnes en difficulté

Commentaire : le présent article a pour objet de relever à 66 % le taux de la réduction d'impôt accordée aux contribuables qui effectuent des versements au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, ou qui contribuent à favoriser leur logement ou à leur fournir des soins gratuits. Le plafond des dons susceptibles de bénéficier de ce taux préférentiel est fixé à 414 euros.

Cinq mois après le vote de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, le présent article, issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par nos collègues députés Xavier Bertrand et Jean-Pierre Door, avec l'avis favorable du gouvernement, modifie sensiblement l'équilibre de notre régime fiscal des dons aux œuvres d'intérêt général, tel qu'il est défini à l'article 200 du code général des impôts.

I. L'INITIATIVE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a décidé de procéder au **rétablissement d'un régime spécifique des dons aux organisme d'intérêt général venant en aide aux personnes en difficulté** à la suite d'initiatives convergentes, tant de la majorité que de l'opposition, et à l'issue d'un débat en commission des finances jugé très constructif par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

La question de l'opportunité du rétablissement d'une régime fiscal spécifique des dons aux œuvres caritatives a été relancé à la suite d'amendements de nos collègues députés Didier Migaud, d'une part, Xavier Bertrand et Jean-Pierre Door, d'autre part, qui ont respectivement proposé de relever le taux de la réduction d'impôt à 70 % et à 66 %.

Les participants au débat ont surtout cité **le cas des Restaurants du cœur**, dont la création avait conduit, en 1988, le Parlement à adopter l'amendement dit « Coluche » créant un régime de déductibilité spécialement favorable pour les versements effectués au profit d'organismes d'aide aux plus démunis, même si d'autres organisations d'aide ont également été mentionnées, parmi lesquelles le Secours populaire, le Secours catholique, la Banque alimentaire ou les Petits frères des pauvres.

Le débat a révélé des évolutions sensibles des positions des uns et des autres. Notre collègue député Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, s'est d'abord demandé s'il convenait de modifier une législation à peine votée, alors même que l'Assemblée nationale venait d'adopter, en deuxième partie du projet de loi de finances pour 2004, un article tendant à évaluer l'impact de la loi sur le mécénat. Mais il a également reconnu que le financement des œuvres caritatives n'était pas assuré, s'agissant notamment des Restaurants du cœur, du fait de la baisse des ressources issues de la vente des disques et des incertitudes pesant sur la pérennité des financements européens.

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, de son côté, a fait savoir que le gouvernement en était arrivé à la conclusion qu'il était souhaitable de rétablir un avantage comparatif au profit des organismes venant en aide à des personnes en difficulté et qu'en conséquence, il était favorable à l'amendement déposé par nos collègues députés Xavier Bertrand et Jean-Pierre Door, auquel se sont également ralliés nos collègues députés Charles de Courson et Didier Migaud.

En définitive, le régime spécifique dont bénéficiaient ces associations avant la loi du 1^{er} août 2003 sur le mécénat a donc été rétabli, mais au **taux de réduction d'impôt de 66 %**, au lieu de 60 %, et **avec un plafond de 414 euros**, au lieu de 335 euros.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances a pu hésiter entre plusieurs attitudes tout aussi légitimes.

En premier lieu, elle était fondée à considérer que la question avait été tranchée l'été dernier et qu'il ne convenait pas de revenir sur un texte adopté il y a quelques mois seulement, **sans s'être donné le temps de la réflexion, et en tout cas sans avoir pu mesurer, de façon précise et exhaustive, les effets de la loi sur les diverses associations caritatives.**

Il convient en effet de se pencher sur l'ensemble des associations concernées, et ne pas considérer que les difficultés que semblent connaître les Restaurants du cœur, sont partagées par les autres organisations déjà citées, voire d'autres, telles l'Armée du Salut ou Emmaüs.

Dans cette approche, c'est seulement si l'on avait constaté que l'alignement du régime fiscal de tous les organismes à but non lucratif, quel que soit leur objet, s'était révélé préjudiciable à ceux ayant pour objet de venir en aide aux personnes en difficulté, qu'il eût été légitime de rétablir leur avantage comparatif fiscal.

Une telle attitude est la seule vraiment raisonnable, car il faut évaluer l'impact d'un nouveau régime fiscal avant de le changer.

Mais le cœur a ses raisons et il est difficile de rester insensible à des situations de détresse dans un climat qui n'est à l'évidence pas le même qu'au moment du vote de la loi sur le mécénat, les associations et les fondations.

Aussi, **la deuxième attitude envisageable était de rechercher**, une nouvelle fois, **une voie médiane consistant à s'attacher aux principes : trouver un avantage spécifique pour les œuvres caritatives, tout en maintenant à 60 % le taux de réduction d'impôt**, au motif qu'il s'agit d'un « mur » difficile à franchir, dans la mesure où aller au-delà revient à vider de son sens la notion même de don, puisque le contribuable se voit reconnaître un droit de tirage sur les ressources publiques sensiblement supérieur à sa propre mise.

C'est ce que votre commission des finances avait déjà tenté de faire, en première lecture de la loi du 1^{er} août 2003 déjà citée, en prévoyant sur proposition de notre collègue Yann Gaillard rapporteur du texte, un plafond spécifique en pourcentage du revenu imposable pour les dons déductibles à ces associations. Le système proposé concernait, il est vrai, davantage les fondations ou les organismes dispensant des soins, ou cherchant à offrir un logement aux personnes en difficulté, que les organisations qui, tels les Restaurants du cœur, distribuent des repas gratuits. Votre commission des finances n'a pas voulu revenir sur cette idée trop compliquée et qui ne répond pas aux besoins exprimés par les intéressés.

En revanche, elle estime qu'il serait **légitime de prévoir un système de réduction d'impôt en matière d'ISF pour les dons effectués aux organismes caritatifs**, sur le modèle du régime qu'elle a proposé d'introduire en deuxième partie du projet de loi de finances pour 2004, après l'article 69, pour les fondations et associations reconnues d'utilité publique. Nul doute que le monopole de ce type d'avantage fiscal constituerait un atout non négligeable pour les organismes en question, tandis que les redevables accepteraient sans doute plus facilement le principe de l'impôt s'ils savaient pouvoir y imputer une partie de leur contribution au bien-être de leurs concitoyens les plus défavorisés. **Il s'agirait d'une voie prometteuse, si l'ISF n'était pas devenu un impôt intouchable**, un impôt symbole dont le paiement devait faire le plus de mal possible à tous ceux que la réussite individuelle ou les hasards de l'histoire familiale ont mis à l'abri du besoin.

La troisième voie possible pour votre commission des finances est d'accepter de revenir sur la position qu'elle avait adoptée au moment de la loi sur le mécénat, les associations et les fondations **au motif qu'effectivement, on ne peut pas rester inerte face à la multiplication**, en cette période de basse conjoncture, **des personnes vivant dans la rue ou simplement dans le besoin.**

Si le taux de 70 % était franchement inacceptable, celui de 66 % paraît envisageable, dès lors que votre commission des finances a toujours considéré qu'on ne pouvait mettre toutes les oeuvres d'intérêt général sur le même plan.

On peut en effet estimer que l'aide aux personnes en difficulté va au delà de « l'intérêt général » qui est la notion clé de l'article 200 du code général des impôts **pour participer des missions de base du service public.** C'est ce qui, en définitive, apparaît pouvoir fonder l'octroi d'un régime de faveur aux œuvres caritatives.

Techniquement, **on reviendrait au mécanisme antérieur de double plafond**, sur lequel la loi sur le mécénat, les associations et les fondations avait voulu revenir dans un souci de simplification : il y aurait, d'une part, les dons¹⁷⁷ de droit commun ouvrant droit à la réduction d'impôt de 60 % dans la limite de 20 % du revenu imposable, assortie de possibilité de report sur cinq ans, et, d'autre part, les dons aux œuvres d'aide aux personnes en difficulté ouvrant droit, dans la limite¹⁷⁸ de 414 euros – mais hors plafond de 20 % –, au taux de réduction d'impôt de 66 %.

Telle est la raison pour laquelle votre commission des finances vous propose, après réflexion, d'accepter le nouveau régime des dons aux œuvres proposé par l'Assemblée nationale.

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

¹⁷⁷ *On note que l'amendement mentionne les « versements » et non les « sommes (...) qui correspondent à des dons ou à des versements » comme au premier alinéa du 1 de l'article 200 du code général des impôts, ce qui est de nature à apaiser les craintes que notre collègue Yann Gaillard avait pu exprimer dans son rapport sur la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations sur les dérives que pourraient entraîner l'octroi d'une réduction d'impôt d'un taux élevé aux dons en nature, pour lesquels l'évaluation des biens est toujours sujette à caution, étant entendu qu'il ne faudrait pas que, comme pour l'article 238 bis du code général des impôts, la notion de versement soit entendue de façon extensive et inclue les dons en nature.*

¹⁷⁸ *Indexée comme la plupart des paramètres du barème de l'impôts sur le revenu.*

ARTICLE 30 decies (nouveau)

Extension du régime de sursis d'imposition aux stocks à rotation lente

Commentaire : le présent article a pour objet de neutraliser l'incidence d'un changement de régime fiscal, particulièrement prégnante pour les entreprises agricoles, sur les stocks à rotation lente, en faisant bénéficier ces derniers du sursis d'imposition déjà applicable à d'autres bénéficiaires.

Sur proposition de notre collègue député Charles de Courson, l'Assemblée nationale a adopté le présent article avec l'avis favorable du gouvernement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ATTÉNUATION DES CONSÉQUENCES D'UN CHANGEMENT DE RÉGIME FISCAL

Une société de personnes soumise au régime de l'impôt sur le revenu (IR) peut devenir assujettie à l'impôt sur les sociétés (IS), que ce soit du fait d'une décision expresse des associés (transformation juridique en une société assujettie de plein droit à l'IS, ou exercice de l'option fiscale pour cet impôt¹⁷⁹) ou à raison de l'activité exercée et des modalités de fonctionnement de la société (cas des sociétés civiles à objet commercial et des groupements d'intérêt économique). Qu'il soit ou non le corollaire d'une modification de la forme juridique de la société, le passage du régime fiscal des sociétés de personnes à celui de l'IS emporte des **conséquences fiscales, tant en matière de droits d'enregistrement que d'impôts directs.**

¹⁷⁹ L'article 206-3 du code général des impôts autorise ainsi les sociétés de personnes suivantes à opter pour le régime de l'IS : sociétés en nom collectif, sociétés civiles, sociétés civiles professionnelles, sociétés en commandite simple, entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée dont l'associé unique est une personne physique, et exploitations agricoles à responsabilité limitée. Aux termes de l'article 239 du code général des impôts, ne peuvent cependant opter pour le régime de l'IS certaines sociétés à statut particulier (les sociétés civiles de moyens, sociétés civiles de placement immobilier, et sociétés immobilières de copropriété), ni en principe les sociétés de personnes issues de la transformation de sociétés de capitaux, sauf lorsque cette option est concomitante à la transformation.

Le 1 de l'article 201 du code général des impôts dispose ainsi que dans le cas de **cession ou de cessation d'activité**, complète ou partielle, d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale, minière, ou d'une exploitation agricole dont les résultats sont soumis au régime du bénéfice réel, l'IR dû sur les bénéfices qui n'ont pas encore été imposés est **immédiatement établi**. S'agissant d'un changement de régime fiscal en vue de l'assujettissement à l'IS, le premier alinéa du I de l'article 202 *ter* du même code dispose qu'il y a lieu d'appliquer les conséquences fiscales d'une cessation d'entreprise à une société de personnes qui devient passible de l'IS, en particulier au regard des impôts directs. Les bénéfices sont ainsi immédiatement soumis à l'IR lorsque ces sociétés de personnes « *cessent totalement ou partiellement d'être soumis à ce régime ou s'ils changent leur objet social ou leur activité réelle* », ou lorsque certaines catégories de sociétés¹⁸⁰ deviennent passibles de l'IS.

Le second alinéa du I du même article permet toutefois d'atténuer et de reporter ces effets lorsque certaines conditions sont satisfaites. Les bénéfices en sursis d'imposition et les plus-values latentes ne font ainsi pas l'objet d'une imposition immédiate **en l'absence de création d'une nouvelle personne morale**¹⁸¹, si les écritures comptables ne sont pas modifiées et si l'imposition de ces bénéfices demeure possible dans le nouveau régime fiscal applicable.

Inversement, l'article 221 *bis* du code général des impôts prévoit une atténuation similaire pour les entités qui cessent d'être entièrement ou partiellement soumises à l'IS au taux normal. Le premier alinéa de cet article prévoit ainsi les mêmes conditions de sursis d'imposition en l'absence de création d'une personne morale.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA VALORISATION DES STOCKS

L'imposition immédiate des bénéfices à l'IR implique de valoriser les éventuels stocks constitués et les profits y afférents, dans la perspective de leur intégration dans la base imposable. Le 3 de l'article 38 du code général des impôts précise ainsi la **méthode générale d'évaluation des stocks** qui sont intégrés dans le bénéfice imposable : ces derniers sont valorisés à leur prix de revient ou au cours du jour de la clôture de l'exercice d'imposition, si ce cours est inférieur au prix de revient.

¹⁸⁰ *Les groupements forestiers, les syndicats mixtes de gestion forestière, les sociétés civiles de moyens, les groupements d'intérêt public, les groupements d'intérêt économique et les sociétés civiles de placement immobilier.*

¹⁸¹ *Le changement de statut social n'emporte pas nécessairement création d'une nouvelle personne morale. Ainsi l'article 12 de l'ordonnance du 23 septembre 1967 dispose qu'un groupement d'intérêt économique peut se transformer en société en nom collectif sans entraîner la création d'un être moral nouveau. Il en est de même pour la transformation d'une société anonyme en une société en nom collectif.*

L'article 72 B du code général des impôts prévoit en outre un régime spécifique d'évaluation pour les stocks dits « à rotation lente », c'est-à-dire ceux d'une durée supérieure à un an, qui concernent essentiellement les exploitants agricoles et viticoles soumis au régime réel d'imposition. Ce dispositif consiste à « geler » la valeur des stocks de produits ou d'animaux jusqu'à la vente de ces biens, en les comptabilisant à la valeur déterminée à la clôture du premier exercice suivant celui de leur entrée en stock. L'application de cette règle doit résulter d'une option expresse¹⁸² valable pour cinq ans et reconductible tacitement. Le deuxième alinéa du I de cet article prévoit en outre une **disposition particulière pour les stocks de vins et spiritueux, dont la valeur n'est pas majorée des frais de mise en bouteille, qui constituent des frais de production, engagés après la clôture de l'exercice de référence.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par notre collègue député Charles de Courson, propose d'élargir le sursis d'imposition, actuellement prévu par l'article 202 *ter* du code général des impôts pour les plus-values latentes incluses dans l'actif social d'une personne morale, **aux profits latents sur les stocks**, en cas de transformation ou de changement de régime fiscal d'une société. Ces dispositions seraient applicables aux opérations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2004.

Le a) du 1^o du I du texte proposé par le présent article prévoit donc de modifier l'article 202 *ter* précité pour inclure les « *profits non encore imposés sur les stocks* » dans les bénéficiaires susceptibles de ne pas faire l'objet d'une imposition immédiate lors du passage au régime de l'IS. **Les trois conditions cumulatives prévues par l'article 202 *ter* demeurent inchangées** ; le bénéfice du sursis d'imposition requiert donc qu'il n'y ait pas de création d'une nouvelle personne morale, que des modifications ne soient pas apportées aux écritures comptables et que l'imposition des bénéficiaires et plus-values demeure possible sous le nouveau régime fiscal.

Corrélativement, le b) du 1^o du I du texte proposé par le présent article tend à plafonner la valorisation de l'encours des stocks à rotation lente de vins et spiritueux et à **assurer la continuité de leur évaluation après le changement de régime fiscal**. Il dispose ainsi que le montant des frais constituant des éléments du coût de production, qui conformément aux dispositions précédemment décrites du deuxième alinéa du I de l'article 72 B du code général des impôts, ne sont pas venus majorer la valeur des stocks de vins et spiritueux, continuent de ne pas être pris en compte dans le cadre du

¹⁸² Formulée au plus tard dans le délai de déclaration des résultats du premier exercice auquel elle s'applique.

principe général d'évaluation des stocks, prévu au 3 de l'article 38 du code général des impôts. Cet aménagement au principe de valorisation permet de maintenir le « gel » de la valorisation des stocks à rotation lente, et ainsi d'éviter un « saut » de taxation lors de l'application du régime de l'IS à la société agricole.

Enfin le 2° du texte proposé par le présent article prévoit une disposition semblable à celle introduite par le a) du 1°, mais pour la **situation inverse d'une société qui cesse totalement ou partiellement d'être soumise à l'IS** au taux normal pour être assujettie à l'IR. Il propose ainsi, selon les mêmes termes que ceux du a) du 1°, de modifier le premier alinéa de l'article 221 *bis* du code général des impôts, afin que les profits latents sur les stocks puissent également bénéficier du sursis d'imposition lors du changement de régime fiscal.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet amendement s'inscrit dans une problématique qui a déjà fait l'objet d'amendements lors de l'examen de projets de loi de finances antérieurs. Deux amendements poursuivant le même objectif d'aménagement de la fiscalité des stocks à rotation lente avaient ainsi été déposés par plusieurs de nos collègues¹⁸³ lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2002. Ces propositions, sur lesquelles votre commission avait demandé l'avis du gouvernement, n'avaient cependant pas fait l'objet d'un examen suffisamment approfondi pour que le gouvernement puisse émettre un avis favorable.

Ces dispositions s'appliquent de manière générale au changement de régime fiscal des sociétés de personnes, mais **concernent essentiellement les producteurs de vins et spiritueux**, dont la durée de stockage des produits constitue une composante déterminante de leur activité commerciale et de la valorisation qualitative de leur offre. Les stocks de certains vins de grande qualité, et surtout de cognac et d'armagnac, connaissent ainsi une durée moyenne de rotation pouvant aller jusqu'à vingt ans.

¹⁸³ Amendement n° 154 portant article additionnel après l'article 9 de Mme Michaux-Chevry et MM. César, Valade, Joyandet, Oudin, Besse, Demynck, Giraud, Cazalet, Calmejane, Gaillard, Gournac, Hamel, de Richement, Guillot, Doublet, Goulet, Murat, Ostermann, Fournier, Leclerc, Rispat, Vasselle, Doligé et Pintat ; amendement n° 233 portant article additionnel après l'article 7 de Mme Desmarescaux et MM. Adnot, Darniche et Durand-Chastel.

Cette mesure permettrait de maintenir le mécanisme de suspension des plus-values constituées sur les stocks, lors de la transformation d'une entreprise individuelle agricole en société à objet agricole, et de taxer au taux proportionnel de l'IS des profits qui auraient été autrement taxés à l'IR, à des taux marginaux plus élevés. Nombre de viticulteurs devraient dès lors être incités à changer de régime fiscal. Elle rétablit en outre une certaine **équité** en tenant compte de l'impact décisif sur l'équilibre financier de leur activité de la fiscalité des stocks à rotation lente, dont l'importance n'est que marginale dans d'autres activités. Le coût fiscal de cette mesure n'est pas connu, mais devrait demeurer dans une « fourchette » raisonnable.

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

ARTICLE 30 undecies (nouveau)

Précision quant au régime des sociétés de financement pour l'outre-mer (SOFIOM)

Commentaire : le présent article vise à préciser que l'ensemble des financements apportés par les SOFIOM ne peut faire l'objet d'une « double-défiscalisation ».

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003¹⁸⁴ a mis en place une nouvelle forme juridique permettant d'investir en outre-mer, les sociétés de financement de l'outre-mer (SOFIOM).

Dans son rapport au nom de votre commission des finances sur la loi de programme¹⁸⁵, notre collègue Roland du Luart définissait ainsi ces sociétés :

« Ces sociétés agréées, dites sociétés de financement de l'outre-mer (SOFIOM) interviennent sous forme d'une souscription au capital dans le financement des entreprises qui exercent dans l'outre-mer, dans les secteurs éligibles en application de l'article 199 undecies B¹⁸⁶.

« La société financière permet de proposer à des contribuables plus nombreux que dans le cas d'une SNC¹⁸⁷ un instrument leur permettant d'investir en toute sécurité dans les entreprises d'outre-mer. Les mécanismes classiques de la défiscalisation ne sont en effet intéressants que pour les contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu est d'un montant élevé. Des réseaux bancaires d'envergure pourraient donc proposer des produits financiers qui permettraient de drainer une épargne plus importante vers les entreprises d'outre-mer ».

Le principe de ces SOFIOM est donc de permettre à des contribuables de bénéficier d'une **réduction d'impôt sur le revenu** pour ceux d'entre eux qui réalisent des « *souscriptions en numéraire, agréées par le ministre en charge du budget, au capital de sociétés qui ont pour objet le financement par souscriptions en numéraire au capital ou par prêts participatifs* [les

¹⁸⁴ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

¹⁸⁵ Rapport n° 296 (2002-2003).

¹⁸⁶ Les conditions de cette éligibilité font l'objet de développement dans le commentaire de l'article 14 du rapport précité sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer.

¹⁸⁷ Société en nom collectif, c'est à dire la forme la plus répandue de « montage fiscal » en outre-mer.

SOFIOM] » dans les entreprises qui exercent leur activité outre-mer dans certains secteurs dits « *éligibles* », selon les termes du g du 2 du I de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi du 21 juillet 2003 précitée.

Cependant, les sociétés en outre-mer ont également la possibilité de bénéficier d'une **déduction de leur base imposable à l'impôt sur les sociétés**. Il convient donc **d'éviter que les deux avantages fiscaux (réduction de l'impôt sur le revenu de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, déduction de la base imposable de l'impôt sur les sociétés de l'article 217 *undecies* du même code) ne puissent se cumuler pour un même investissement**.

Faute de telles dispositions, une entreprise pourrait bénéficier de capitaux investis qui bénéficient de la réduction d'impôt sur le revenu, et retrancher les investissements financés par ces capitaux de sa base imposable à l'impôt sur les sociétés, mettant ainsi en œuvre une « double-défiscalisation ».

Le deuxième alinéa du I de l'article 217 *undecies* précitée prévoit donc que la déduction de la base imposable à l'impôt sur les sociétés ne peut s'appliquer que sur la fraction du prix de revient des investissements qui excède le montant des apports en capital ouvrant droit aux déductions prévues au titre de l'impôt sur le revenu.

Les SOFIOM peuvent participer au financement des sociétés par le biais de **prêts participatifs**¹⁸⁸. La réduction d'impôt sur le revenu est alors de 50 %, c'est à dire égale au taux de droit commun pour les investissements réalisés dans les secteurs éligibles.

II. LA PROPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement présenté par le gouvernement, permet de préciser, à la suite de la modification du champ d'intervention des SOFIOM, que **l'ensemble des sommes investies par ces sociétés** (et qui ont donc déjà fait l'objet d'une défiscalisation au titre de l'impôt sur le revenu) doit venir en diminution de la base susceptible de bénéficier de l'abattement au titre de l'impôt sur les sociétés. Les termes « *le montant des apports en capital* » seraient en effet remplacé par « *le montant des financements, apports en capital et prêts participatifs* ».

En conséquence, il serait impossible pour une entreprise ultramarine qui bénéficierait par ailleurs de financement d'une SOFIOM de pratiquer une

¹⁸⁸ Cette possibilité a été introduite lors des débats au Parlement.

« double défiscalisation » sur la fraction de son capital qui provient de la SOFIOM.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article apporte une **précision utile**, et permet de s'assurer qu'un même investissement ne sera pas défiscalisé au titre de l'impôt sur le revenu, puis de l'impôt sur les sociétés.

En ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions relatives aux SOFIOM, le ministère de l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur général que **les décrets d'application devraient être pris au début de l'année 2004.**

Dans son rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi de programme sur l'outre-mer, notre collègue Roland du Luart relevait toute l'utilité de ce dispositif : *« La création des sociétés de financement de l'outre-mer (les « SOFIOM »), est susceptible de démocratiser l'accès, pour les contribuables, aux avantages des investissements en outre-mer, et par conséquent, de drainer une épargne plus importante vers l'outre-mer. Certains réseaux bancaires de grande envergure auraient d'ores et déjà manifesté leur intention de proposer ce type de placement. Il conviendra cependant d'en contrôler les modalités pratiques ».*

Il est donc opportun, par le présent article, de mieux préciser le champ d'intervention et les possibilités offertes par les SOFIOM.

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

ARTICLE 30 duodecies (nouveau)

Précision des règles d'assujettissement à la taxe professionnelle des biens mis à disposition d'une personne par une autre

Commentaire : le présent article tend à valider, pour le règlement des litiges en cours et pour les impositions établies au titre de 2004, le principe selon lequel les immobilisations mises à disposition sont incluses dans les bases de taxe professionnelle de leur propriétaire et non pas de leur utilisateur.

I. LE DROIT EXISTANT

Les mises à disposition d'équipements à titre gratuit dans le cadre de relations d'affaires sont fréquents dans la vie économique.

Ainsi, les grands groupes industriels donneurs d'ordre mettent-ils souvent à disposition de leurs sous-traitants des outillages de pointe dont la valeur est relativement élevée.

C'est notamment le cas des constructeurs automobiles, qui mettent à disposition de leurs sous-traitants les moules industriels permettant la fabrication des pièces spécifiques qu'ils leur commandent (par exemple le tableau de bord d'une automobile d'un type donné).

Cette configuration se justifie pleinement d'un point de vue économique. En effet, les sous-traitants n'ont pas toujours la capacité de consentir les investissements nécessaires. En outre, ils courraient un risque élevé en investissant dans des outillages destinés à la fabrication de pièces spécifiques à un seul de leurs clients. Inversement, les donneurs d'ordre ont intérêt à conserver la propriété, notamment intellectuelle, des moules correspondant aux pièces détachées de leurs véhicules.

Cela étant, la **mise à disposition d'immobilisations corporelles par une entreprise à une autre déborde largement le cadre de la sous-traitance industrielle**, puisque cette situation concerne aussi, par exemple, outre de nombreux distributeurs de boissons ou machines de jeux électroniques :

- les machines à bières pression mise à disposition des cafetiers par les brasseurs ;

- ou bien les présentoirs mis à disposition des détaillants par les producteurs de cosmétiques.

Enfin, il convient d'observer que certaines immobilisations corporelles, comme des véhicules de transport, des équipements informatiques ou bien, en tout ou en partie, des panneaux publicitaires, sont mises à disposition de collectivités publiques par des entreprises.

Se pose alors la question de savoir quel est le redevable de la taxe professionnelle au titre des immobilisations corporelles ainsi mises à disposition et, dans le cas particulier d'équipements mis à disposition de collectivités publiques, si ceux-ci doivent donner lieu à une imposition au titre de la taxe professionnelle.

En effet, le a du 1° de l'article 1467 du code général des impôts précise que, pour les contribuables autres que les titulaires de bénéfices non commerciaux et assimilés employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis à l'impôt sur les sociétés, **la taxe professionnelle a pour base la valeur locative des immobilisations corporelles dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle**.

Or cette rédaction n'est **pas très claire** pour les immobilisations corporelles qui, sans être louées ou sous-louées, sont mises à la disposition d'une entreprise par une autre.

Cette question s'est tout d'abord posée, dès l'institution de la taxe professionnelle, pour les sous-traitants industriels.

En réponse, l'administration fiscale a forgé une **doctrine**, diffusée seulement au travers de réponses à des questions parlementaires, selon laquelle *« les donneurs d'ordre doivent comprendre dans leurs bases imposables à la taxe professionnelle la valeur locative des matériels qu'ils fournissent aux sous-traitants. En effet, ces derniers ne doivent pas en principe être considérés comme disposant de ces matériels dès lors qu'ils peuvent en être privés à tout moment et qu'ils agissent comme simples prestataires de services »* (Réponse Jargot, JO Sénat du 1^{er} mars 1979).

Cette doctrine a d'ailleurs été continûment réaffirmée depuis 1979, en dernier lieu en mars 2003 en réponse à une question écrite de notre collègue député André Chassaigne (Réponse Chassaigne, JO AN du 10 mars 2003).

En réponse à une question au gouvernement de notre collègue Marie-Claude Beaudeau, l'administration a par ailleurs précisé que le lieu d'imposition du donneur d'ordre à la taxe professionnelle est le lieu de son principal établissement (Réponse Beaudeau, JO Sénat du 8 février 2001).

Cette doctrine a prospéré sans difficultés jusqu'au début des années 1990, dès lors que le plafonnement, à partir de 1980, de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée¹⁸⁹ rendait en pratique cette question sans enjeu pour les entreprises industrielles, qu'elles soient donneuses d'ordre ou sous-traitantes, puisqu'elles étaient quasiment toutes, *de facto*, assujetties à la taxe professionnelle au prorata de leur valeur ajoutée.

Cependant, **des contentieux sont apparus au cours des années 1990** en raison de la complexification croissante de la vie des affaires, de la diversification des types de relations entre les groupes industriels et leurs fournisseurs, et surtout des différentes mesures prises successivement par les lois de finances pour 1994 et pour 1995 afin de réduire le coût pour l'Etat de la prise en charge du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, à savoir :

- le plafonnement par la loi de finances initiale pour 1994 du dégrèvement susceptible d'être obtenu par une même entreprise au titre du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, à un montant initialement fixé à 1 milliard de francs puis réduit par la loi de finances initiale pour 1995 à 500 millions de francs (soit 76 millions d'euros) ;

- le rehaussement par la loi de finances initiale pour 1995 du plafonnement à 3,8 % de la valeur ajoutée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 21,35 millions d'euros et 76,225 millions d'euros et à 4 % de la valeur ajoutée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 76,225 millions d'euros ;

- enfin, **la non application de ce plafonnement aux augmentations de taux décidées par les collectivités territoriales** et les établissements publics intercommunaux à fiscalité propre à partir de 1995.

Ces diverses mesures ont conduit des entreprises à contester leurs bases de taxe professionnelle.

Les **contentieux** relatifs à la prise en compte dans les bases de taxe professionnelle des immobilisations mises à disposition ont été par surcroît **nourris** :

- d'une part, par **l'absence de doctrine claire** de l'administration et par les pratiques divergentes des services fiscaux en matière d'assujettissement à la taxe professionnelle des **immobilisations mises à disposition par d'autres personnes que des donneurs d'ordre** ;

¹⁸⁹ A un niveau fixé à 6 % de la valeur ajoutée en 1980, puis réduit par étape à partir de 1985 jusqu'à 3,5 % de la valeur ajoutée.

- d'autre part, par la rigueur croissante dont a fait preuve l'administration fiscale dans l'exercice de sa mission de recouvrement de la taxe professionnelle au profit des collectivités locales.

Certains de ces contentieux ont cheminé jusqu'au Conseil d'Etat qui, dans un premier arrêt Fabricauto-Essarauto du 19 avril 2000, a dégagé trois critères pour caractériser la notion de disposition d'utilisations corporelles : le contrôle exercé sur les biens, l'utilisation matérielle de ceux-ci et la finalité de l'opération que le redevable effectue.

Cette jurisprudence, forgée dans le cas particulier de la mise à disposition de **presses** à des garagistes par la SA Fabricauto-Essarauto afin d'assurer la vente des **plaques minéralogiques** fabriquées par cette société, fut appliquée avec pragmatisme à d'autres configurations comme la mise à disposition de **meubles de terrasse** et de **matériels de brasserie** mis à disposition de débitants de boisson (CE 23 novembre 2001, SA Elidis Occitanie Distribution).

La portée et la hiérarchie de ces critères demeuraient toutefois relativement floue et ils n'avaient jamais été appliqués au cas de la sous-traitance industrielle avant cette année en avril 2003.

Dans cinq arrêts rendus le même jour, le 29 avril 2003, et portant tous sur des donneurs d'ordre et des sous-traitants industriels, **le Conseil d'Etat a toutefois affirmé de manière extrêmement claire la prévalence de l'utilisation matérielle des immobilisations corporelles**, ce qui l'a conduit à conclure que les biens mis à disposition dans le cadre de relations de sous-traitance devaient être assujettis à la taxe professionnelle au niveau du sous-traitant et non plus à celui du donneur d'ordre.

En d'autres termes, **le Conseil d'Etat a très clairement invalidé dans le cas des donneurs d'ordre et des sous-traitants, la doctrine administrative** et, dans le cas plus général des immobilisations corporelles mises à disposition, la pratique de l'administration.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Sensible aux risques de délocalisation des activités des sous-traitants plasturgistes de l'industrie automobile si ceux-ci venaient à supporter la charge de la taxe professionnelle au titre des moules et des outillages industriels mis à leur disposition par leurs donneurs d'ordre constructeurs automobiles, et estimant que la jurisprudence du Conseil d'Etat pouvait entraîner des conséquences substantiellement dommageables en termes d'emploi, de transferts de charges et de transferts de recettes entre collectivités locales, la **commission des finances de l'Assemblée nationale** a adopté un **amendement** tendant à modifier l'article 1469 du code général des impôts,

relatif à la définition de la valeur locative, afin de préciser que les immobilisations corporelles utilisées « *par une personne qui n'en est pas propriétaire, ni locataire, ni sous-locataire, sont imposées au nom de leur propriétaire dans le cas où celui-ci est passible de la taxe professionnelle* ».

En d'autres termes, l'ensemble des immobilisations corporelles mises à disposition à titre gratuit devraient être, par exception, imposées :

- au niveau de leur propriétaire si celui-ci était passible de la taxe professionnelle ;

- au niveau de l'utilisateur si la personne mettant à disposition les immobilisations corporelles concernées n'était pas passible de la taxe professionnelle, ce qui est notamment le cas si elle est établie à l'étranger.

Cet amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, devait s'appliquer « *à compter des impositions établies au titre de 2004* ».

Cette date d'effet a toutefois été modifiée par un **sous-amendement du gouvernement**, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de sa commission des finances, afin que la précision précitée des règles d'assujettissement à la taxe professionnelle des biens mis à disposition :

- s'applique, « *sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, pour le règlement des litiges en cours* », en d'autres termes, **s'applique à titre rétroactif** ;

- **s'applique**, conformément au souhait initial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, aux impositions établies **au titre de 2004** ;

- en revanche, **ne s'applique plus à compter des impositions établies au titre de 2005**, le gouvernement devant en contrepartie remettre au Parlement, avant le 30 juin 2004, « *un rapport sur la notion de mise à disposition de la taxe professionnelle et sur les solutions envisageables à compter des impositions établies au titre de 2005, notamment dans le cadre des relations de sous-traitance* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. TEL QU'IL EST RÉDIGÉ, LE PRÉSENT ARTICLE EST INAPPLICABLE ET NE RÉPOND PAS AUX INTENTIONS DE SES AUTEURS

1. Le présent article ne répond pas aux intentions de ses auteurs

La commission des finances de l'Assemblée nationale et le gouvernement souhaitent principalement, pour des raisons qui seront débattues *infra*, valider au travers du présent article, à titre rétroactif et jusqu'aux impositions établies au titre de 2004, la doctrine administrative relative aux sous-traitants et aux donneurs d'ordre.

Or cette doctrine administrative tend, pour les biens mis à disposition, à assujettir à la taxe professionnelle le donneur d'ordre, tandis que le présent amendement propose d'assujettir le propriétaire des biens.

Certes, le propriétaire des biens et le donneur d'ordre sont souvent confondus.

Cependant, cela n'est pas toujours le cas.

En particulier l'un des principaux constructeurs automobiles français est organisé sous la forme :

- d'une société centrale qui, afin de maintenir l'unité du groupe, notamment vis-à-vis de ses salariés, possède l'ensemble des immobilisations de la division automobile du groupe ;

- de sociétés filiales propres à chacun de ses principaux sites d'exploitation, auxquelles la société centrale loue les immobilisations destinées à la production de chaque site et qui, ensuite, mettent certains moules et outillages à la disposition de leurs sous-traitants.

Aux termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la valeur locative des moules et des outillages ainsi mis à disposition des sous-traitants devrait être intégrée dans les bases de taxe professionnelle de ces derniers.

Aux termes de la doctrine administrative que le présent article souhaite valider, la valeur locative de ces équipements était jusqu'à présent intégrée aux bases de taxe professionnelle de chacune de ces sociétés filiales, les recettes de taxe professionnelle correspondantes étant ainsi réparties entre plusieurs départements.

En revanche, aux termes de la rédaction du présent article, la valeur locative de ces équipements serait rapportée pour 2004 aux bases de taxe

professionnelle de leur propriétaire, c'est-à-dire, en l'espèce, de la société centrale.

En d'autres termes, la rédaction actuelle du présent article se traduirait, en 2004, par un transfert de recettes de taxe professionnelle à hauteur de plusieurs dizaines de millions d'euros des collectivités sur lesquelles sont implantés les sites de production de ce constructeur automobile vers les collectivités dont dépendent son siège social.

Comme l'intention des auteurs du présent article est de maintenir un certain *statu quo ante*, il convient, si l'on suit leur logique, de modifier la rédaction du présent article afin que la personne assujettie à la taxe professionnelle au titre de biens mis à disposition ne soit pas leur propriétaire, mais bien la personne qui met ces biens à disposition ou alors, ce qui revient au même, que les biens mis à disposition s'imputent dans les bases de taxe professionnelle du locataire, s'il y en a un.

Si elle devait être retenue pour les années postérieures à 2004, cette nouvelle rédaction présenterait également l'avantage d'éviter les montages consistant, pour un donneur d'ordre industriel, à transférer la propriété de l'ensemble des biens mis à disposition de sous-traitants à une filiale implantée à l'étranger à cet effet, afin que la charge de la taxe professionnelle liée à ces équipements retombe sur lesdits sous-traitants.

Il convient d'ailleurs d'observer, en incise, que le code général des impôts ne permet pas de réprimer l'abus de droit en matière de taxe professionnelle, alors qu'il le permet en matière d'impôt sur les sociétés, ce qui traduit la priorité historiquement accordée par l'Etat au recouvrement de l'impôt sur les sociétés, c'est-à-dire à ses propres recettes, plutôt qu'à celui de la taxe professionnelle, c'est-à-dire aux recettes des collectivités territoriales.

Votre commission des finances vous propose d'ailleurs d'adopter un article additionnel après le présent article visant à remédier à cette anomalie.

2. Le présent article est excessivement flou et pour partie inapplicable

Le présent article entend temporairement clarifier un problème, à vrai dire, fort complexe.

Or le moins que l'on puisse dire est que sa rédaction n'est pas un parangon de clarté.

En premier lieu, cette rédaction prévoit que les précisions relatives aux règles d'assujettissement des biens mis à disposition seraient applicables « *pour le règlement des litiges en cours* ».

Cette rédaction soulève immédiatement chez le lecteur peu averti une interrogation : *quid* des impositions passées qui n'ont pas fait l'objet de

contentieux devant les juridictions administratives, mais, par exemple, seulement de réclamations de la part des redevables ?

En réponse à cette interrogation, l'administration répond que sa doctrine n'a pas été formellement annulée par le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir et donc qu'elle trouve encore à s'appliquer dès lors que les contribuables n'engagent pas de procédure contentieuse.

Cette réponse ne règle toutefois pas le cas des litiges qui pourraient naître postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi et relatifs aux impositions au titre de 2003, voire de 2002, puisque les contribuables ont jusqu'au 31 décembre de l'année n+1 pour contester leur imposition de l'année n.

En second lieu, la rédaction du présent article prévoit que les précisions relatives aux règles d'assujettissement des biens mis à disposition seraient applicables « *aux impositions établies au titre de 2004* », mais pas aux impositions établies au titre de 2005 et au delà.

Cette rédaction soulève tout d'abord un double **problème de vocabulaire**. En effet, les bases de taxe professionnelle de l'année n sont établies l'année n-1. La notion d'imposition établie au titre de 2004 est donc, en matière de taxe professionnelle, source de **confusion**, puisque l'on ne sait si elle porte sur les cotisations recouvrées en 2004 ou bien sur celles recouvrées en 2005. Par surcroît, les rôles supplémentaires de taxe professionnelle ne sont pas des impositions « établies ».

Il convient donc de lever ces ambiguïtés en remplaçant les termes « *impositions établies au titre de l'année n* » par ceux « *impositions relatives à l'année n* ».

Par ailleurs, l'intention du gouvernement, maladroitement traduite par la rédaction du présent article est de ne valider sa doctrine, c'est à dire le *statu quo ante*, que jusqu'aux cotisations acquittées par les entreprises et perçues par les collectivités locales en 2004.

S'agissant en revanche des cotisations acquittées par les entreprises en 2005 et au delà, le présent article propose à l'initiative du gouvernement, et contrairement à l'intention initiale de la commission des finances de l'Assemblée nationale, de renvoyer à un rapport devant être remis au Parlement avant le 30 juin 2004, puis à la loi de finances initiale pour 2005.

Ce calendrier semble toutefois peu opératoire pour 2005.

Il convient en effet de rappeler que la taxe professionnelle de l'année n :

- a pour base les immobilisations de l'année n-2 ;

- aux termes de l'article 1477 du code général des impôts, est déclarée à l'administration fiscale au plus tard le 1^{er} mai de l'année n-1 ;

- fait l'objet en octobre de l'année n-1 d'une information de l'administration fiscale aux collectivités locales relative à l'évolution des bases des établissements dominants du ressort de ces collectivités, parmi lesquels il est à craindre que ne figurent nombre de donneurs d'ordre ou de sous-traitants industriels ;

- fonde pour partie les budgets prévisionnels des collectivités locales établis en décembre de l'année n-1 pour l'année n ;

- fait l'objet en janvier de l'année n d'une communication de l'administration fiscale aux communes relatives aux bases constatées pour l'imposition de l'année n ;

- voit alors en principe son taux déterminé par les collectivités locales avant le 31 mars¹⁹⁰ de l'année n ;

- puis voit son montant notifié à celles-ci par l'administration dans ce même délai ou, au plus tard, quinze jours après leur détermination des taux ;

- est effectivement acquittée par acomptes ou mensualités provisionnels au cours de l'année n, le solde étant versé par les entreprises au plus tard en décembre de l'année n.

En d'autres termes, si l'on suit le calendrier proposé par le gouvernement pour les cotisations dues en 2005, c'est-à-dire si l'on retient le principe d'un rapport remis avant juin 2004 et du règlement définitif des règles d'assujettissement à la taxe professionnelle des immobilisations mises à disposition dans la loi de finances initiale pour 2005, les entreprises déclareront en avril 2004 les bases de 2005 sans avoir la moindre idée des dispositions législatives applicables.

On pourrait objecter que cela n'est pas très grave, puisqu'il suffirait aux entreprises de souscrire une déclaration rectificative au début de 2005.

Cependant :

- les collectivités locales auront adopté leurs budgets primitifs sans connaître leurs bases de taxe professionnelle alors même que celles-ci sont susceptibles de connaître des inflexions importantes ;

¹⁹⁰ La date limite de détermination des taux est repoussée dans certaines circonstances particulières, notamment lors des années électorales.

- il n'est pas certain –c'est un euphémisme- que les entreprises et l'administration fiscale soient respectivement en mesure de rédiger et de traiter ces déclarations rectificatives de manière à notifier aux collectivités locales leurs bases de taxe professionnelle avant le 31 mars 2005 ;

- enfin, les sous-traitants et les donneurs d'ordre souscriront en 2004 des contrats dont l'équilibre économique serait à court terme menacé.

***In fine*, il serait donc à tout le moins plus sage de prévoir que la règle proposée par le présent article s'applique non seulement aux impositions relatives à 2004, mais aussi aux impositions relatives à 2005.**

B. LE PRÉSENT ARTICLE SOULÈVE TOUTEFOIS DES ENJEUX ESSENTIELS

A titre liminaire, il convient d'observer, s'agissant des donneurs d'ordre et des sous-traitants :

- que la **doctrine administrative**, prévoyant que les immobilisations corporelles mises à disposition des sous-traitants devaient être rapportées aux bases de taxe professionnelle des donneurs d'ordre, **n'était pas sans fondements économiques et juridiques**, dès lors notamment que ces biens mis à disposition concourent à l'activité professionnelle du donneur d'ordre, comme c'est évidemment le cas des moules de pièces d'automobiles mis à disposition de sous-traitants ;

- de même, que la **jurisprudence du Conseil d'Etat** prévoyant que ces immobilisations corporelles doivent être rapportées aux bases des sous-traitants qui les utilisent, **repose également sur de solides arguments juridiques et économiques**, en particulier sur la fin de l'article 1448 du code général des impôts qui pose le principe selon lequel : « *la taxe professionnelle est établie suivant la capacité contributive des redevables, appréciée d'après des critères économiques en fonction de l'importance des activités exercées par eux sur le territoire de la collectivité bénéficiaire ou dans la zone de compétence de l'organisme concerné* ».

En d'autres termes, il n'est pas illogique que les immobilisations soient taxées là où elles sont utilisées, c'est-à-dire là où elles exercent éventuellement des nuisances et là où les collectivités territoriales doivent consentir des aménagements spécifiques (routes, réseaux, etc.) pour qu'elles puissent être utilisées de manière efficiente.

Cela étant, quels sont les enjeux et les conséquences de la solution proposée par le Conseil d'Etat et quels sont les arguments qui plaident en faveur de l'idée maladroitement retranscrite par le présent article ?

Il convient à cet égard de distinguer le passé et l'avenir.

1. Les enjeux pour le passé

Pour le passé, l'enjeu est essentiellement budgétaire pour les finances publiques.

En effet, les donneurs d'ordre peuvent désormais se prévaloir de la jurisprudence du Conseil d'Etat pour contester leur assujettissement à la taxe professionnelle au titre des biens mis à disposition de leurs sous-traitants.

Dans le même temps, ces sous-traitants peuvent opposer à l'administration sa propre doctrine en application du second alinéa de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, selon lequel *« lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportée à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente »*.

Certaines immobilisations mises à disposition ne devraient donc donner lieu à aucune perception de taxe professionnelle par l'Etat, contre lequel les collectivités locales concernées sont fondées à engager un recours en responsabilité.

Le délai de prescription est, en matière de taxe professionnelle, fixé à trois années pour l'administration, mais au 31 décembre de l'année suivante pour les redevables, cette asymétrie constituant d'ailleurs l'une des bizarreries de notre régime de taxe professionnelle.

En conséquence, sont potentiellement concernés par l'absence d'imposition précédente tous les donneurs d'ordre et les sous-traitants pour les cotisations 2002 et 2003, ainsi que ceux d'entre eux qui ont engagé des contentieux encore en cours relatifs aux impositions des années précédentes : au total, le coût de la jurisprudence du Conseil d'Etat pourrait être ainsi de **plusieurs centaines de millions d'euros pour l'Etat**.

Votre commission des finances éprouve traditionnellement les plus vives **réticences envers les validations rétroactives**.

Compte tenu de cet enjeu budgétaire, comme de ce qu'il s'agit, en l'espèce, non pas d'aggraver la charge totale d'imposition des contribuables, mais bien d'éviter que certaines activités ne bénéficient d'un effet d'aubaine juridique à raison de leur forme d'exercice, elle peut toutefois y consentir, sous réserve des modifications rédactionnelles exposées *supra*.

2. Les enjeux pour l'avenir

Quoi qu'il en soit, il convient d'exposer de manière détaillée les enjeux de la jurisprudence du Conseil d'Etat et, *a contrario*, ceux du présent article, pour 2004 et au delà.

Tout d'abord, l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat conduirait à un **transfert de recettes fiscales**, au détriment des collectivités, souvent de grandes agglomérations, où sont établies les établissements principaux des donneurs d'ordre et en faveur des collectivités, souvent des villes moyennes, où sont implantés leurs sous-traitants.

Ce transfert n'est pas, par lui-même, injustifié, mais il convient de souligner qu'il pourrait être extrêmement brutal pour certaines collectivités.

Parallèlement, l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat conduirait à un **transfert de charges fiscales** des donneurs d'ordre vers leurs sous-traitants. De prime abord, ce transfert de charges devrait être neutre à long terme d'un point de vue économique, puisque la charge de la taxe professionnelle des équipements se répercute sur le prix de vente final des biens.

Cela suppose toutefois que les taux effectifs d'imposition à la taxe professionnelle des équipements soient identiques selon qu'ils sont imposés chez le donneur d'ordre ou chez le sous-traitant. Or cela n'est évidemment pas le cas, en raison des écarts de taux entre collectivités, mais aussi des effets différenciés selon les entreprises du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

En outre, ce transfert de charges suppose, si les entreprises concernées n'ont pas anticipé sur la jurisprudence du Conseil d'Etat, une **renégociation des contrats** entre donneurs d'ordre et sous-traitants. Or il est permis de penser que ces derniers sont économiquement plus faibles.

Enfin, ce transfert de charges modifie les risques de **délocalisation** des activités. La doctrine administrative pouvait inciter les donneurs d'ordre à délocaliser leurs sièges sociaux, tandis que l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat pourrait conduire les donneurs d'ordre à privilégier des sous-traitants étrangers, puisque ceux-ci, non assujettis à la taxe professionnelle, bénéficient *a priori* d'un avantage comparatif.

La commission des finances de l'Assemblée nationale, comme nos collègues Jean-Paul Emin et Roland du Luart, cosignataires d'un amendement du même esprit au projet de loi de finances initiale, retiré en séance au bénéfice d'une discussion approfondie sur le présent article **craignent ainsi que les activités de petits bassins industriels qui vivent aujourd'hui de la sous-traitance ne soient rapidement délocalisées.**

C'est pourquoi ils proposaient de **valider la doctrine administrative à compter des impositions établies au titre de 2004.**

En d'autres termes, ils souhaitaient, pour préserver l'emploi dans leurs départements, renoncer à une augmentation potentielle de leurs ressources de taxe professionnelle.

Ces arguments semblent pour partie fondés, du moins à court terme. Comme le reconnaissait ainsi un grand donneur d'ordre, la délocalisation éventuelle des activités des donneurs d'ordre est relativement lente, puisqu'elle s'effectue au rythme du renouvellement de leurs usines. En revanche, la délocalisation des activités des sous-traitants peut être rapide puisqu'il suffit au donneur d'ordre de changer de fournisseur.

Au total, ces éléments plaident donc en faveur de la validation de la doctrine administrative pour 2004 et même, compte tenu des observations pratiques formulées précédemment, au moins pour 2005.

C. CONVIENT-IL, COMME LE PROPOSE LE PRÉSENT ARTICLE, DE S'EN REMETTRE À UN RAPPORT POUR L'AVENIR ?

Demeure à ce stade une question l'essentielle : convient-il de souscrire à l'approche proposée par le gouvernement consistant à s'en remettre, pour l'avenir, à un rapport remis au Parlement d'ici juin 2004 à l'issue d'une période de consultation, selon les informations transmises à votre rapporteur général, des milieux économiques, des associations d'élus et, *in fine*, du comité des finances locales ?

Le gouvernement estime qu'il s'agit là de la voie de la sagesse car, selon les propos tenus par M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire pour emporter sur ce point la conviction de l'Assemblée nationale, « *la question est trop complexe pour qu'une décision pondérée puisse déjà être prise* ».

Cette solution quelque peu **dilatatoire** prête toutefois à discussion.

En premier lieu, il convient d'observer que le schéma proposé par le gouvernement est source **d'incertitudes économiques** pour les donneurs d'ordre comme pour les sous-traitants, dont l'équilibre des contrats est ainsi susceptible d'être remis en cause. De même, ce schéma est, pour les collectivités locales, source d'incertitudes quant à l'évolution future de leurs recettes de taxe professionnelle.

En second lieu, il n'est point besoin d'être devin pour prévoir que le rapport qui sera déposé au Parlement d'ici juin 2004, c'est à dire dans moins de six mois, invitera celui-ci à valider définitivement la doctrine administrative sous réserve sans doute de quelques ajustements rédactionnels relatifs à des configurations particulières non identifiées à ce jour. En effet :

- on voit mal comment les organismes représentatifs des entreprises, à ce jour déchirés sur la question, pourraient parvenir à un consensus tant les intérêts des uns et des autres sont divergents. De même, compte tenu de l'ampleur des transferts de recettes potentiellement induits par une réforme, il est peu probable qu'une solution recueille l'adhésion unanime des collectivités locales. Dans ces conditions, et dans le délai prescrit, **la sagesse conduira vraisemblablement les rédacteurs du rapport à préconiser le *statu quo ante*, c'est à dire la validation de la doctrine administrative ;**

- par surcroît, la doctrine administrative « tourne » à peu près depuis près de trente ans. En revanche il semble que **la mise en œuvre de la jurisprudence du Conseil d'Etat soit en pratique malaisée**, car les biens mis à disposition n'apparaissent pas au bilan de leur utilisateur et celui-ci, ne les ayant ni fabriqués, ni achetés, ne peut en connaître aisément la valeur locative. Certes, cela n'est sans doute pas le cas des équipements de pointe mis à disposition des sous-traitants industriels dans le cadre de contrats détaillés, et qui sont d'ailleurs le plus souvent assurés par les sous-traitants eux-mêmes, mais il pourrait s'agir là d'une difficulté réelle pour les petits équipements mis à disposition des cafetiers ou de certains commerçants. En outre, le contrôle par l'administration fiscale de la valeur locative d'un bien mis à disposition deviendrait beaucoup plus difficile, sinon impossible.

S'agissant par ailleurs d'une question politique au sens noble du terme, on pourrait en outre estimer à l'honneur du Parlement, d'ores et déjà raisonnablement éclairé sur les grands enjeux de ce débat, d'affirmer dès aujourd'hui une position de principe, quitte à ce que des travaux ultérieurs conduise à des amodiations de détail, plutôt que de s'en remettre *de facto* aux conclusions d'un rapport préparé par l'administration.

Enfin, votre rapporteur général s'interroge sur la conformité à la Constitution du dispositif proposé par le gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale.

Le Conseil constitutionnel veille en effet à ce que les lois de validation répondent strictement à des motifs d'intérêt général.

En particulier, il a considéré dans sa décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 qu'un intérêt financier, il est vrai plus modeste, ne suffisait pas à établir l'intérêt général : « *Considérant que le législateur a la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de valider à la suite de l'intervention d'une décision passée en force jugée... ils ne peut le faire qu'en considération de motifs d'intérêt général ; qu'eu égard aux sommes concernées et aux conditions générales de l'équilibre financier du budget annexe de l'aviation civile qui n'étaient pas susceptibles d'être modifiées en l'espèce, la seule considération d'un intérêt financier lié à l'absence de remise en cause des titres de perception concernés ne constituait pas un motif d'intérêt général autorisant le législateur à faire obstacle aux*

effets d'une décision de justice déjà intervenue et, le cas échéant, d'autres à intervenir... ».

Or quelle est la légitimité d'une disposition législative consistant à valider pour le règlement des litiges en cours une doctrine administrative, tout en affirmant que l'on ne sait pas si elle est conforme à l'intérêt général pour l'avenir ?

A tout le moins, cette question doit être posée et débattue.

Sur le fond, on l'aura compris, votre rapporteur général est favorable au maintien du *statu quo ante*, pour un ensemble de raisons d'ordre politique, budgétaire et fiscal. Il estime que renvoyer à six mois une décision nécessaire n'est pas une bonne méthode de gouvernement. Il considère enfin, par ailleurs, que le juge administratif devrait à tout le moins être en mesure d'apprécier toutes les implications de ses évolutions jurisprudentielles et qu'il a fait preuve en la matière d'une certaine légèreté.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 30 duodecies

Extension de la procédure d'abus de droit à la taxe professionnelle

Commentaire : le présent article additionnel tend à préciser que la procédure de répression des abus de droit est applicable en matière de taxe professionnelle.

L'Etat s'est doté d'un arsenal juridique impressionnant pour préserver ses recettes fiscales. En revanche, il n'a pas jusqu'ici toujours fait preuve d'un « zèle » semblable pour sauvegarder les recettes fiscales des collectivités locales.

On peut ainsi observer que la fraude à la fiscalité directe locale n'est pas passible d'incrimination pénale. De même, la procédure d'abus de droit régie par les articles L. 64 et L. 64 A du livre des procédures fiscales n'est pas applicable en matière de fiscalité directe locale, notamment en matière de taxe professionnelle, alors qu'elle est applicable pour les principaux impôts directs de l'Etat.

Compte tenu d'un côté du **caractère dissuasif** de la procédure de répression des abus de droit ; de l'autre, du risque croissant de montages visant à éluder la taxe professionnelle, notamment en contournant le principe de territorialité, cet amendement propose de compléter l'article L. 64 A du livre des procédures fiscales de manière à ce que cette procédure de répression des abus de droit soit applicable en matière de taxe professionnelle.

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

ARTICLE 30 terdecies (nouveau)

Possibilité de « recalcul » du taux moyen pondéré de taxe professionnelle unique d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique en cas d'adhésion d'une nouvelle commune

Commentaire : le présent article tend à permettre aux instances délibérantes d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU) de décider, à la majorité simple, de procéder à un nouveau calcul du taux moyen pondéré de taxe professionnelle et à un nouveau vote de son taux de taxe professionnelle en cas d'adhésion d'une nouvelle commune.

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du gouvernement.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1638 *quater* du code général des impôts prévoit les modalités de rapprochement des taux de taxe professionnelle en cas d'adhésion d'une nouvelle commune à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU). Le I de cet article dispose en effet que « *en cas de rattachement volontaire ou à la suite d'une transformation (...) d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions de l'article 1609 nonies C ou à une communauté ou à un syndicat d'agglomération nouvelle, le taux de taxe professionnelle de la commune est rapproché du taux de taxe professionnelle de l'établissement public de coopération intercommunale, de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle* ». Il fixe ensuite les modalités pouvant être retenues pour mettre en œuvre ce rapprochement des taux.

Il convient de rappeler que, lors de la mise en place de la taxe professionnelle unique par un EPCI, celui-ci en fixe le taux selon les dispositions prévues par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Ces dispositions, qui figurent au 1° du III de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, prévoient notamment que, la première année, « *le taux de taxe professionnelle voté par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut excéder le taux moyen de la taxe professionnelle des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes.*

« *Lorsqu'il est fait application à un établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre additionnelle des dispositions du présent article, le taux moyen pondéré mentionné au premier alinéa est majoré du taux de taxe professionnelle perçue l'année précédente par cet établissement public de coopération intercommunale* ».

Par ailleurs, le 3° du III de ce même article dispose que « *en cas de rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale faisant application du présent article, les dispositions des I, II et V de l'article 1638 quater sont applicables* ».

Les dispositions figurant aux articles 1609 *nonies* C et 1638 *quater* du code général des impôts impliquent donc :

- que le taux fixé la première année par l'EPCI passant à la taxe professionnelle unique est fixé dans la limite du taux moyen pondéré de taxe professionnelle de ses communes membres. Il évolue ensuite en fonction des règles générales de lien entre les taux ;

- que le rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique implique un rapprochement de son taux de taxe professionnelle vers le taux appliqué sur le territoire de l'EPCI.

Par conséquent, le taux moyen pondéré de taxe professionnelle d'un établissement public est calculé « une fois pour toute ».

Il peut en résulter, dans certaines circonstances, un certain déséquilibre dans les relations financières entre un EPCI à TPU et une commune adhérent à cet EPCI.

En effet, si une commune disposant de bases importantes de taxe professionnelle et appliquant sur son territoire un taux de taxe professionnelle supérieur à celui mis en œuvre par l'EPCI adhère à celui-ci, elle sera contrainte de réduire progressivement son taux dans le cadre de la procédure de rapprochement entre les taux. Or, l'EPCI à TPU versera à cette commune une attribution de compensation calculée en fonction du taux de taxe professionnelle de la commune l'année précédant son adhésion.

Dans ce cas, il apparaît clairement qu'un décalage existe entre le taux pris en compte pour le calcul des ressources fiscales du groupement et celui pris en compte pour le calcul du montant de l'attribution de compensation à la commune, au détriment du premier.

L'exposé des motifs de l'amendement présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, est particulièrement explicite. Il indique :

« Le taux moyen pondéré (TMP) de taxe professionnelle d'un établissement public de coopération intercommunal à taxe professionnelle unique est calculé à partir du taux de taxe professionnelle des communes qui le composent l'année de sa création. L'adhésion ultérieure de nouvelles communes n'a en revanche pas d'effet sur cette moyenne.

« Cette situation est de nature à freiner certaines extensions de périmètres de groupements.

« En effet, dans un premier cas, le taux de la taxe professionnelle d'une commune potentiellement adhérente peut être inférieur au TMP de l'EPCI. Si elle avait adhéré au groupement l'année de sa création, son taux aurait fait baisser le taux moyen et ses entreprises auraient supporté une hausse plus faible de la taxe professionnelle. La situation actuelle a donc pour effet que son adhésion fera augmenter plus fortement le taux de TP payée par les entreprises, ce qui peut la dissuader d'adhérer.

« A l'inverse, une commune peut avoir un taux de taxe professionnelle supérieur au TMP de l'EPCI. Dans ce cas, ce dernier doit reverser à la commune une attribution de compensation calculée avec le taux communal, tandis que lui-même ne mobilisera les bases communales qu'avec le TMP qui lui est inférieur. Il en résulte une perte nette de produit pour l'EPCI ».

Le droit actuel détermine le taux moyen pondéré des EPCI à taxe professionnelle unique de telle sorte que le produit perçu par l'établissement public soit égal à la somme des produits antérieurement perçus par les communes membres. Toutefois, en cas de rattachement d'une nouvelle commune, ce principe n'est pas respecté : si le taux de la commune nouvelle adhérente est supérieur au taux moyen communautaire, l'EPCI enregistre une perte de recettes ; si le taux communal est inférieur, l'EPCI bénéficie de recettes supplémentaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs de l'amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, il vise à faciliter les extensions de périmètres des EPCI. Il est précisé que ce dispositif « *vise à donner la possibilité au conseil communautaire de procéder à un recalcul de son TMP afin de prendre en compte le taux de taxe professionnelle de la commune adhérente, comme il l'aurait fait si l'adhésion avait eu lieu l'année de la création de l'EPCI. Il ne s'agit donc pas d'une obligation qui remettrait systématiquement en cause les équilibres fiscaux du groupement mais d'une faculté ouverte aux élus locaux afin de faciliter l'adhésion de nouvelles communes* ».

Le **I** du présent article insère un **II bis** dans l'article 1638 *quater* du code général des impôts.

Le 1 du **II bis** de l'article 1638 *quater* du code général des impôts inséré par le présent article prévoit que le conseil communautaire d'un EPCI peut, l'année suivant celle du rattachement de la commune à l'EPCI, décider, **à la majorité simple** de ses membres, de voter son taux de taxe professionnelle « *dans la limite du taux moyen de la taxe professionnelle de l'établissement public de coopération intercommunale et de la commune rattachée constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases imposées au profit de l'établissement public de coopération intercommunale et de la commune* ».

Concrètement, cela implique la possibilité, pour l'EPCI à TPU, de recalculer un taux moyen pondéré, pour le vote du taux de taxe professionnelle unique, en tenant compte du taux et des bases de taxe professionnelle de la commune rattachée.

Le **2** du **II bis** de l'article 1638 *quater* du code général des impôts inséré par le présent article précise les modalités d'application du 1, en fonction de la situation de la commune préalablement à son rattachement.

Ainsi, le **a** dispose que lorsque la commune rattachée était auparavant membre d'un EPCI à TPU, le taux moyen pondéré tient compte des produits perçus par cet EPCI et des bases imposées à son profit sur le territoire de cette commune.

Le **b** prévoit le cas où la commune rattachée était auparavant membre d'un EPCI sans fiscalité propre ou à fiscalité propre additionnelle.

Le **c** dispose que le nouveau taux calculé par l'EPCI selon les dispositions prévues au 1, s'applique dans toutes les communes dès la première année, ou, en fonction des différences de taux constatées, entraîne la mise en œuvre d'une procédure de rapprochement entre les taux.

Il est précisé que, « pour l'application de ces dispositions, il est tenu compte des taux effectivement appliqués sur le territoire des communes lorsqu'un processus de réduction des écarts de taux était en cours ou, à défaut, du taux de l'établissement public de coopération intercommunale qui s'était substitué aux communes pour l'application des dispositions de la taxe professionnelle ». Par conséquent, si le conseil communautaire décide de voter un nouveau taux de taxe professionnelle unique en tenant compte des taux et des bases de taxe professionnelle de la commune, une nouvelle procédure de rapprochement entre les taux pourrait être engagée pour l'ensemble des communes membres, à partir de leur taux de l'année précédant celle où une telle décision aura été prise.

Il est précisé que pour la mise en œuvre d'une telle procédure, le taux pris en compte pour la commune rattachée tient compte, si elle faisait auparavant partie d'un EPCI sans fiscalité propre ou à fiscalité propre additionnelle, du taux de l'EPCI.

Le **3** précise que « les dispositions du IV (nouveau) de l'article 1636 B *decies* ne sont pas applicables au montant reporté au titre de l'année de rattachement et des deux années antérieures ». Il convient de rappeler que le IV de l'article 1636 résulte des dispositions de l'article 69 *nonies* du projet de loi de finances pour 2004, issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement proposé par notre collègue député Didier Migaud, avec l'avis favorable du gouvernement. Ce dispositif prévoit la possibilité pour un EPCI de capitaliser sur trois années ses droits à augmentation de la taxe professionnelle. Le « montant reporté » reprend la formulation mentionnée dans le dernier alinéa du IV (nouveau) de l'article 1636 B *decies*, et se rapporte aux droits à augmentation des taux de professionnelle « capitalisés » par l'EPCI. Il semble cohérent de ne pas appliquer à un nouveau périmètre des droits à augmentation acquis préalablement à son extension.

Cette précision vise à neutraliser la possibilité d'utiliser cette disposition lorsqu'un EPCI fait usage de la possibilité offerte par le présent article. Dès lors qu'il vote un taux de taxe professionnelle unique à partir d'un nouveau taux moyen pondéré, lui permettre de mettre en œuvre cette capitalisation impliquerait de procéder à des calculs complexes et pourrait aboutir à des augmentations importantes de taxe professionnelle sur le territoire de l'EPCI.

Le **II** du présent article modifie les références qui sont faites dans plusieurs articles du code général des impôts, afin de prendre en compte l'insertion du *II bis* dans l'article 1638 *quater* par le présent article.

Le **III** du présent article indique que les dispositions du I sont applicables à compter de 2004.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances rappelle qu'un amendement ayant un objet similaire avait été présenté au Sénat par notre collègue Michel Charasse et les membres du groupe socialiste, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2003. Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, M. Alain Lambert, avait indiqué que le gouvernement approuvait l'objectif visé par l'amendement, mais que le dispositif proposé n'était pas satisfaisant. Suite à l'engagement du gouvernement de trouver une solution à ce problème, l'amendement avait été retiré.

Le présent article répond au souhait qui avait été exprimé à l'occasion de la présentation de l'amendement précité, en permettant de prendre en compte le taux et les bases de taxe professionnelle de la nouvelle commune membre et de revoir l'échelonnement dans le temps la convergence des taux des communes vers le taux communautaire.

Votre commission se félicite qu'une rédaction satisfaisante ait été trouvée afin de régler cette difficulté. Elle considère en effet que le présent article permettra d'inciter certaines communes à intégrer un établissement de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, alors que les modalités prévues par le droit actuel peuvent constituer un obstacle à l'extension du périmètre de certains groupements.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 30 terdecies

Assouplissement des modalités de fixation du montant de l'attribution de compensation et des conditions de sa révision

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de permettre aux conseils municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU) de fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision, à la majorité des trois quarts représentant les quatre cinquièmes de la population ou des quatre cinquièmes représentant les trois quarts de la population.

I. LE DROIT EXISTANT

L'attribution de compensation versée par un groupement à taxe professionnelle unique (TPU) à ses communes membres, dont le régime est fixé par les dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, constitue **une dépense obligatoire. Sa formule de calcul est définie par la loi** et diffère en fonction du régime fiscal du groupement l'année précédant la mise en place de la TPU. **Son montant ne peut être indexé.** Il peut, en outre, être diminué par décision du conseil communautaire après accord des conseils municipaux des communes concernées, ou encore dans les cas suivants :

- à l'occasion de chaque nouveau transfert de charges ;
- si une diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit de la TPU (dans ce cas, les attributions de compensation sont réduites dans la même proportion pour chaque commune).

La loi interdit donc que l'attribution de compensation soit indexée à la hausse, ce qui revient à la plafonner, même dans le cas où les bases de taxe professionnelle augmenteraient.

Le système actuel de calcul des montants des attributions de compensation n'est pas sans poser certains problèmes, et ce, d'autant plus que **l'évaluation des charges** à laquelle la commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges procède **a un caractère irréversible** pour la détermination des montants correspondants.

L'article 123 du projet de loi relatif aux responsabilités locales, adopté en première lecture par le Sénat, prévoit un assouplissement de ces dispositions, en permettant de fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision, sous réserve de l'unanimité des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel permet aux **de fixer librement, sous la condition d'une délibération concordante des trois quarts des conseils municipaux des communes membres représentant au moins les quatre cinquièmes de la population de celles-ci ou des quatre cinquièmes des conseils municipaux représentant au moins les trois quart de la population :**

- d'une part, **le montant de l'attribution de compensation ;**
- d'autre part, **les conditions de sa révision.**

Il s'agit donc d'une souplesse supplémentaire accordée aux EPCI qui adoptent la taxe professionnelle unique, qui n'est toutefois rendue possible qu'à la condition qu'une majorité très significative des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI à taxe professionnelle unique puisse se mettre d'accord.

L'assouplissement proposé par le présent article permettra de mettre fin aux difficultés rencontrées par certaines communes du fait des modalités d'évaluation des charges transférées et du plafonnement des attributions de compensation déterminées en conséquence de cette évaluation. Il accorde une place plus importante à la liberté locale et à l'établissement de relations contractuelles entre l'EPCI et ses communes membres.

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

ARTICLE 30 quaterdecies (nouveau)

Renforcement des dispositions répressives en matière de contributions indirectes

Commentaire : le présent article vise à accroître le dispositif de sanctions applicables en matière de revente illicite de tabacs et tend à faciliter la mise en œuvre des poursuites judiciaires en matière de contributions indirectes.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, tend à accroître le dispositif de sanctions applicables en matière de revente illicite de tabacs et à faciliter la mise en œuvre des poursuites judiciaires en matière de contributions indirectes.

I. UN RENFORCEMENT DES SANCTIONS FISCALES AFIN DE LUTTER CONTRE LA REVENTE ILLICITE DE TABACS

Le I du présent article propose de renforcer les sanctions fiscales applicables en cas de fraude en matière de tabacs.

L'article 1791 du code général des impôts fixe le principe des sanctions fiscales en matière de contributions indirectes. Il dispose que, **sous réserve de dispositions spéciales**, toute infraction en matière de contributions indirectes et toute manœuvre ayant pour but ou pour résultat de frauder ou de compromettre ces droits sont punies d'une amende de 15 euros à 750 euros, d'une pénalité dont le montant est compris entre une et trois fois celui des droits, taxes, redevances, soultes ou autres impositions fraudés ou compromis, sans préjudice de la confiscation des objets, produits ou marchandises saisis en contravention.

L'article 1793 A du code général des impôts prévoit en outre que les infractions commises en matière de tabacs donnent lieu à une pénalité dont le montant est compris entre une et trois fois l'amende de 15 euros à 750 euros prévue à l'article 1791, lorsqu'il ne peut être fait application des autres pénalités mentionnées à cet article.

Le I du présent article tend à insérer un article additionnel après l'article 1791 *bis* du code général des impôts, afin de prévoir que la pénalité de une à trois fois le montant des droits prévue à l'article 1791 précité est fixée de une à cinq fois le montant des droits fraudés en cas de fabrication, de détention, de vente ou de transports illicites de tabacs.

Les autres dispositions de l'article 1791, qui sont des dispositions génériques, s'appliqueraient sans changement.

Ces dispositions s'appliqueraient quelles que soient l'espèce et la provenance de ces tabacs fabriqués.

Le I du présent article précise que seraient considérés et punis comme fabricants frauduleux, en application des a, b et c du 10^o de l'article 1810 du code général des impôts¹⁹¹ :

- les particuliers chez lesquels il est trouvé des ustensiles, machines ou mécaniques propres à la fabrication ou à la pulvérisation et, en même temps, des tabacs en feuilles ou en préparation, quelle qu'en soit la quantité, ou plus de 10 kilogrammes de tabacs fabriqués non revêtus des marques de l'administration ;

- ceux qui font profession de fabriquer pour autrui ou fabriquent accidentellement, en vue d'un profit, des cigarettes avec du tabac à fumer ;

- les préposés aux entrepôts et à la vente des tabacs qui falsifient des tabacs manufacturés.

Cette mesure participe de la volonté de lutter plus efficacement contre la revente illicite de tabacs. Votre commission des finances approuve cette volonté de lutter contre ces trafics. Elle s'interroge toutefois sur la portée réelle de l'augmentation de la sanction fiscale, qui paraît essentiellement constituer un témoin de la détermination du gouvernement de lutter contre la revente illicite des tabacs. En revanche, il pourrait être envisagé d'adapter les sanctions pénales afin de lutter plus efficacement contre les fraudes et les agressions dont peuvent, par exemple, faire l'objet les buralistes.

¹⁹¹ L'article 1810 du code général des impôts prévoit que, indépendamment des pénalités prévues aux articles 1791 à 1794, certaines infractions sont punies d'une peine de six mois d'emprisonnement, qui est obligatoirement prononcée en cas de récidive, et que les moyens de transport sont saisis et confisqués, ainsi que les différents instruments intervenant dans le cadre de la préparation de produits illicites. Les dispositions de cet article couvrent notamment la fabrication des tabacs, la détention frauduleuse en vue de la vente, la vente ou le transport en fraude de tabacs fabriqués, quelles que soient l'espèce et la provenance des tabacs.

II. DE NOUVELLES DISPOSITIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DES POURSUITES JUDICIAIRES EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

Le **II** du présent article tend à insérer deux articles après l'article L. 239 du livre des procédures fiscales, précisant les dispositions particulières aux contributions indirectes applicables en matière d'exercice des poursuites pénales. Le champ de ce **II** du présent article est donc plus large que le champ du **I**, puisqu'il vise l'ensemble des contributions indirectes, et pas seulement les tabacs.

Le nouvel article L. 239 A du livre des procédures fiscales tendrait à prévoir que les dispositions de droit commun sur l'instruction des flagrants délits devant les tribunaux correctionnels sont applicables dans les cas où une peine d'emprisonnement est prévue.

Cette disposition permettrait la **comparution immédiate** des auteurs de ces flagrants délits, ce qui est actuellement impossible. La procédure de comparution immédiate devrait permettre de juger dans les meilleurs délais les personnes concernées et de procéder à l'incarcération immédiate de celles à l'encontre desquelles une peine de prison aura été prononcée à l'issue de l'instance.

Le nouvel article L. 239 B du livre des procédures fiscales tendrait à prévoir que, dans les cas où une peine d'emprisonnement est prévue, le ministère public peut exercer l'action pour l'application des sanctions fiscales accessoirement à l'action publique.

En matière de contributions indirectes, conformément aux dispositions de l'article L. 235 du livre des procédures fiscales, les poursuites visant à l'application des sanctions fiscales sont exclusivement exercées par l'administration, le ministère public étant compétent pour réclamer les peines d'emprisonnement.

En revanche, s'agissant des infractions douanières, le ministère public peut exercer l'action fiscale accessoirement à l'action publique, ce qui permet d'assurer l'application des peines d'amende, notamment en cas d'absence de l'administration des douanes à l'instance.

L'alignement de la procédure applicable en matière de contributions indirectes sur la procédure douanière a donc paru souhaitable dans la mesure où cela correspond à un **souci de bonne administration de la justice**.

Par ailleurs, dans les cas de constatation d'infractions mixtes ou lorsque coexistent une infraction de droit commun et une infraction fiscale (par exemple lorsque l'infraction de droit commun de vol de tabac manufacturé s'accompagne d'une infraction fiscale subséquente d'atteinte au monopole d'Etat de vente au détail des tabacs manufacturés), l'administration aurait désormais la possibilité de recourir à l'acte introductif d'instance fiscale, qui permet de saisir le procureur de la République afin que celui-ci demande l'ouverture d'une information judiciaire, destinée à éclaircir les circonstances entourant l'accomplissement des infractions concernées.

Votre commission des finances approuve le principe de ces mesures relatives à la mise en œuvre des poursuites judiciaires, qui sont de nature à améliorer la lutte contre la fraude.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 30 quindecies (nouveau)

Aménagement des dispositifs d'exonération de cotisations sociales patronales prévus dans le cas des nouvelles zones franches urbaines

Commentaire : le présent article propose d'apporter certains aménagements aux exonérations de cotisations sociales patronales que la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit dans le cas des nouvelles zones franches urbaines, afin notamment de les rendre conformes aux contraintes communautaires en matière de concurrence.

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le gouvernement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES DES ENTREPRISES ET DES ASSOCIATIONS SITUÉES EN ZONE DE REDYNAMISATION URBAINE

1. Présentation du dispositif

L'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 prévoit que, dans certaines conditions, les gains et rémunérations versés aux salariés employés dans les zones franches urbaines (ZFU) sont exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail ainsi que du versement de transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement. Cette exonération se fait dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du SMIC majoré de 50 %.

Cette exonération prévue est applicable pendant une période de **cinq ans**, suivie d'une sortie en « sifflet », l'exonération étant maintenue de manière dégressive pendant les trois années suivantes au taux de 60 % la première année, de 40 % la deuxième année et de 20 % la troisième année.

2. L'extension de l'exonération aux associations situées en ZFU, par la loi du 1^{er} août 2003

L'article 12-1 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, inséré par la loi précitée du 1^{er} août 2003, à l'initiative de notre collègue Pierre André, étend cette exonération aux **associations** implantées dans une ZRU ou une ZFU.

L'exonération est ouverte, dans la limite de **15 salariés**, au titre de l'emploi de salariés résidant dans la ZRU ou la ZFU, dont l'activité « *réelle, régulière et indispensable à l'exécution du contrat de travail* » s'exerce principalement dans ces zones.

B. L'EXONÉRATION DE COTISATIONS D'ASSURANCE-MALADIE DES ARTISANS ET COMMERÇANTS SITUÉS EN ZONE DE REDYNAMISATION URBAINE

1. Présentation du dispositif

L'article 146 de la loi de finances initiale pour 2002 prévoit que les personnes exerçant une activité non salariée non agricole et qui sont installées dans une **zone de redynamisation urbaine (ZRU)** sont **exonérées de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants**¹⁹² pendant **5 ans**, la possibilité d'entrer dans le dispositif expirant au **31 décembre 2004**.

En application de l'article 30 de la loi précitée du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, inséré à l'initiative de notre collègue Jean-Paul Alduy, la possibilité d'entrer dans ce dispositif a été étendue jusqu'au **31 décembre 2008** (au lieu du 31 décembre 2004).

2. L'extension à 10 ans de la durée d'exonération par la loi du 1^{er} août 2003

L'article 30 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée a étendu la durée de l'exonération à **10 ans** si le début de la première activité non salariée dans la ZRU est intervenu **entre le 31 juillet 1998 et le 31 juillet 2003**.

Cette extension résulte d'un amendement de notre collègue député Alain Venot, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et rétablie par la commission mixte paritaire, **après sa suppression par le Sénat**.

¹⁹² Exonération prévue à l'article 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, résultant d'un **amendement du gouvernement**, propose d'apporter quelques aménagements aux **exonérations sociales** prévues par la loi du 1^{er} août 2003 précitée. Il s'agit :

- de les **mettre en conformité avec les règles communautaires de concurrence** ;

- de **supprimer l'extension à 10 ans** de la durée d'exonération de cotisations d'assurance-maladie des artisans et commerçants, qui avait été adoptée malgré l'opposition du Sénat ;

- d'apporter quelques **améliorations techniques**.

A. LA MISE EN CONFORMITÉ AVEC LES RÈGLES COMMUNAUTAIRES DE CONCURRENCE DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES PRÉVUES PAR LA LOI DU 1^{ER} AOÛT 2003

Ainsi que votre rapporteur général l'a souligné dans le commentaire de l'article 30 *septies* du présent projet de loi de finances rectificative, le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a été discuté **avant** d'avoir été autorisé par la Commission européenne, ce qui avait été justement déploré par notre collègue Eric Doligé, rapporteur pour avis au nom de votre commission des finances. Les échanges entre la Commission européenne et le gouvernement se sont poursuivis jusqu'au 18 novembre 2003, date à laquelle le gouvernement **s'est engagé à mettre en œuvre les mesures demandées par la Commission européenne**, afin de rendre le régime des nouvelles ZFU **conforme au droit communautaire de la concurrence**.

Le présent article propose à cette fin de modifier le régime des exonérations de **cotisations sociales patronales**, l'article 30 *septies* du présent projet de loi de finances rectificative proposant des dispositions analogues en matière d'exonérations **fiscales**.

Le 1^o du III du présent article propose de modifier **l'article 12 de la loi précitée du 14 novembre 1996**, relatif au régime d'exonération de **cotisations sociales patronales** applicable aux entreprises situées en ZFU, afin de préciser que les conditions qu'il fixe à cet égard s'appliquent exclusivement à la **première génération** de ZFU.

La **nouvelle génération** de ZFU serait soumise à des dispositions **plus restrictives**, prévues par le 2° du III du présent article, qui tend à insérer un II *bis* à l'article 12 précité de la loi du 14 novembre 1996.

1. Le respect de la règle communautaire *de minimis*

Le présent article propose en particulier de garantir le respect de la règle communautaire dite *de minimis*¹⁹³. On rappelle que cette règle fixe à **100.000 euros** par entreprise, sur trois ans, le **montant total des aides** qui peuvent être accordées librement.

Le deuxième alinéa du texte proposé par le 2° du III du présent article pour le II *bis* de l'article 12 précité de la loi du 14 novembre 1996 prévoit explicitement que, pour les contribuables dont un établissement est implanté dans une nouvelle ZFU au 1^{er} janvier 2004, l'exonération de cotisations sociales patronales s'applique dans les limites prévues par le règlement communautaire relatif à la règle *de minimis*¹⁹⁴.

Selon les indications fournies à votre rapporteur général, le gouvernement **ne disposerait pas d'évaluations** de l'impact de la règle *de minimis* sur le montant global des exonérations accordées dans les nouvelles ZFU. Il faut cependant indiquer que 85 % des 10.000 entreprises concernées ont moins de 5 salariés. **Le nombre d'entreprises concernées devrait donc être faible**, dans la mesure où plus une entreprise est petite, moins elle risque de bénéficier d'une aide supérieure à 100.000 euros sur trois ans.

2. Autres dispositions

D'autres dispositions visent à permettre le respect des règles communautaires de concurrence dans le cas des nouvelles ZFU.

Pour être éligible, une entreprise devrait répondre **cumulativement** aux conditions suivantes.

Tout d'abord, elle devrait être une PME, au sens **du droit communautaire**¹⁹⁵. Ainsi, elle devrait employer moins de 50 salariés et, soit avoir réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 7 millions d'euros au cours de l'exercice, soit avoir un total de bilan inférieur à 5 millions d'euros, ces seuils étant portés à compter du 1^{er} janvier 2005 à 10 millions d'euros dans chaque cas.

Ensuite, elle devrait répondre à des critères **d'indépendance**. Son capital ou ses droits de vote ne devraient pas être contrôlés, directement ou

¹⁹³ Règlement de la Commission n° 69/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis.

¹⁹⁴ Règlement de la Commission n° 69/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis.

¹⁹⁵ Annexe I du règlement (CE) N° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises.

indirectement, par une ou plusieurs entreprises employant 250 salariés ou plus et dont le chiffre d'affaires annuel excède 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel excède 43 millions d'euros.

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

3. Deux dispositions de coordination

Le présent article propose **deux dispositions de coordination**.

Le *V quater* de l'article 12 précité de la loi du 14 novembre 1996 fixe le régime de l'exonération de cotisations sociales patronales dans le cas des entreprises implantées dans les **nouvelles ZFU**. Il indique en particulier que cette exonération est applicable aux gains et rémunérations versés par les entreprises « *mentionnées au II et aux deuxième et troisième alinéas du III* », c'est-à-dire à celles répondant aux mêmes critères que ceux en vigueur dans le cadre de la première génération de ZFU.

Par coordination, le 5° du III du présent article propose que soient éligibles seulement les gains et rémunérations versés par les entreprises « *mentionnées au II bis* » de l'article 12 précité proposé par le présent article, c'est-à-dire celles respectant les règles de concurrence précitées.

De même, le 3° du III du présent article propose de préciser que le III de l'article 12 précité de la loi du 14 novembre 1996, relatif aux exonérations dans le cas des entreprises qui s'implantent ou sont créées dans une ZFU ou y créent un établissement postérieurement à la date de sa délimitation, s'applique exclusivement à la première génération de ZFU.

B. LA SUPPRESSION DE L'EXTENSION À 10 ANS DE LA DURÉE D'EXONÉRATION DE COTISATIONS D'ASSURANCE-MALADIE DES ARTISANS ET COMMERÇANTS

1. La disposition proposée

Le I du présent article tend à **supprimer l'extension à 10 ans** de la durée d'exonération de cotisations d'assurance-maladie des artisans et commerçants des entreprises situées en ZRU. Il est pour cela proposé :

- d'une part, de supprimer le deuxième alinéa du I de l'article 146 précité de la loi de finances pour 2002, qui étend la possibilité d'entrer dans ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2008, et étend à 10 ans de la durée de

l'exonération si le début de la première activité non salariée dans la ZRU est intervenu entre le 31 juillet 1998 et le 31 juillet 2003 ;

- d'autre part, de modifier le premier alinéa du I de l'article 146 précité, afin d'y inclure l'extension au 31 décembre 2008 de la possibilité d'entrer dans le dispositif.

2. Le retour au texte du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine voté par le Sénat

La suppression de cette extension correspond à un **retour** au texte du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine **voté par le Sénat**.

Le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, saisie pour **avis**, avait en effet **supprimé cette disposition**. Sa position s'expliquait par une **double considération**.

Tout d'abord, les dispositions proposées par l'Assemblée nationale étaient contraires au principe qui consistait à **concentrer les exonérations fiscales et sociales sur les ZFU**, qui correspondaient aux quartiers les plus défavorisés des ZRU, et, contrairement aux ZRU, semblaient efficaces en terme de créations d'emplois.

Ensuite, elles **auraient alourdi le coût** des exonérations fiscales et sociales en vigueur dans le cadre de la politique de la ville, ce qui ne semblait pas souhaitable, compte tenu en particulier de la situation budgétaire et du coût important des nouvelles ZFU.

Notre collègue Eric Doligé, rapporteur pour avis au nom de notre commission des finances, s'était néanmoins **rallié** à l'amendement précité de notre collègue Jean-Paul Alduy, tendant à étendre jusqu'au **31 décembre 2008** la possibilité d'entrer dans le dispositif d'exonération, considérant que ses dispositions étaient **financièrement acceptables**.

La **commission mixte paritaire** a cependant **rétabli** l'extension à 10 ans de la durée de l'exonération, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

Votre commission des finances se félicite de ce retour au texte voté par le Sénat.

C. QUELQUES AMÉLIORATIONS TECHNIQUES

1. L'amélioration technique du régime d'exonération de cotisations sociales patronales applicable aux associations

Le II du présent article propose d'apporter quelques **améliorations techniques** au régime d'exonération de cotisations sociales patronales applicable aux **associations situées dans une ZFU**, défini par l'article 12-1 de la loi du 14 novembre 1996 précitée, et résultant d'une disposition de la loi du 1^{er} août 2003 précitée adoptée à l'initiative de notre collègue Pierre André.

Son 1° est rédactionnel.

Son 2° améliore la rédaction de l'article 12-1 précité et prévoit que cette exonération est subordonnée à la condition que l'employeur soit **à jour de ses obligations à l'égard de l'organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales** ou ait souscrit un engagement d'apurement progressif de ses dettes, comme dans le cas du régime existant dans le cas des entreprises.

Son 3° est rédactionnel.

Son 4° a pour objet **d'éviter qu'une association bénéficie successivement** de l'exonération prévue dans le cas des **entreprises** (défini par l'article 12 de la loi précitée du 14 novembre 1996) et de celle prévue pour les **associations**. Il propose à cette fin de compléter l'article 12-1 précité par quatre alinéas, prévoyant en particulier qu'une association remplissant simultanément les conditions fixées par les deux régimes d'exonération doit opter pour l'un ou l'autre régime.

2. La suppression de dispositions tombées en désuétude

a) La suppression de dispositions relatives aux mécanismes de sortie du dispositif ZFU

Par ailleurs, le 4° du III du présent article propose de supprimer les dispositions relatives à certains mécanismes de sortie du dispositif ZFU, **tombées en désuétude**.

Les dispositions concernées sont celles des troisième à septième alinéas du V *bis* de l'article 12 précité de la loi du 14 novembre 1996, qui prévoient :

- les modalités de sortie des entreprises exonérées à 50 % les cinq premières années (la loi du 1^{er} août 2003 précitée ne prévoyant que des exonérations à 100 %) ;

- la possibilité, pour les entreprises éligibles à la réduction de charges sociales dans le cadre du dispositif dit « Aubry I » de réduction du temps de travail, d'opter soit pour celle-ci, soit pour le dispositif de sortie en sifflet.

b) La suppression d'une disposition relative aux départements d'outre-mer

Le 6° du III du présent article propose de **supprimer** une disposition prévoyant la possibilité, pour les entreprises situées dans les départements d'outre-mer, **d'opter** entre les exonérations de charges sociales prévues par le régime ZFU et celles prévues par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994¹⁹⁶.

En effet, cette disposition était **tombée en désuétude**, du fait notamment de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 pour l'outre-mer et de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, récemment adoptée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est **globalement favorable** au présent article, qui **prend en compte certaines des préoccupations qu'elle avait exprimées lors de la discussion de la loi du 1^{er} août 2003 précitée**.

Elle se réjouit en particulier qu'il mette les dispositions fiscales adoptées à cette occasion **en conformité avec le droit communautaire**, et qu'il **supprime l'allongement de la durée de certaines exonérations en ZRU**, coûteuse et sans doute peu efficace.

Elle vous propose néanmoins plusieurs amendements, tendant :

- à apporter des améliorations **réactionnelles** ;

- à **harmoniser** les règles d'éligibilité proposées par le présent article afin de prendre en considération les contraintes communautaires (en particulier en matière d'application de la règle *de minimis*, de taille de l'entreprise, d'indépendance de l'entreprise et de secteurs non éligibles) avec celles proposées dans le domaine fiscal par l'article 30 *septies* du présent projet de loi de finances rectificative (certaines différences étant involontaires et source d'une complexité juridique excessive).

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

¹⁹⁶ Loi 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.

ARTICLE 30 sexdecies (nouveau)

Conséquences fiscales de la transformation statutaire des « incubateurs »

Commentaire : le présent article tend à neutraliser les conséquences fiscales des changements de statuts des incubateurs qui ont actuellement la forme d'association.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

Le rôle des « incubateurs » est de fournir des services à des créateurs d'entreprises ou à des jeunes entreprises¹⁹⁷. Ces incubateurs labellisés par le ministère suite à un appel à projets lancé en 1999 sont au nombre de 29. La plupart d'entre eux ont le statut d'association et seuls quelques uns d'entre eux sont, soit société anonyme, soit groupement d'intérêt public, soit groupement d'intérêt économique ou même service d'un établissement d'enseignement supérieur.

Dans le cadre du « **Plan innovation** » présenté le 9 avril 2003 par les ministres délégués à l'industrie, Mme Nicole Fontaine, et à la recherche et aux nouvelles technologies, Mme Claudie Haigneré, il a été décidé de pérenniser ces structures et conclure avec elles des contrats d'objectifs.

Celles d'entre elles qui ont la forme d'association devront toutefois **faire évoluer leurs statuts**,

- soit en devenant société anonyme, groupement d'intérêt public ou groupement d'intérêt économique ;

- soit en prévoyant au sein de leur conseil d'administration un commissaire du gouvernement.

Dans l'état actuel du droit fiscal, la transformation d'une association en société anonyme, groupement d'intérêt économique ou groupement d'intérêt public entraîne la dissolution de l'ancienne association et la taxation immédiate non seulement des profits courants, mais surtout des provisions, qui doivent alors être rapportées, et des plus-values latentes.

¹⁹⁷ Hébergement et soutien logistique, conseil et assistance, formation, accès au financement et aux business angels, mise en réseaux, etc.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Hervé Novelli, avec l'avis favorable du gouvernement.

Il propose **neutraliser l'incidence fiscale** des changements de statuts choisis par les associations qui ont « *pour objet de fournir des prestations de services à es créateurs d'entreprises ou à des jeunes entreprises* » en prévoyant que cette transformation « *n'entraîne pas la création d'une personne morale nouvelle* ». Ainsi, comme lorsque qu'une société anonyme se transforme en société à responsabilité limitée, il n'y aurait pas de taxation immédiate des plus-values latentes, ni des provisions éventuellement constituées.

Cette neutralisation s'appliquerait aux transformations **réalisées entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2006.**

Elle devrait toutefois n'avoir qu'un faible effet d'encouragement sur les associations pour changer de statut, compte tenu des contraintes qui s'attachent aux autres statuts proposés.

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

II. - MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

ARTICLE 31

Aménagement du régime de la taxe affectée au bénéfice de l'association nationale pour la formation automobile et de la taxe affectée au bénéfice du comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics

Commentaire : le présent article a pour objet d'assurer la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2004 des dispositifs de financement du développement de la formation professionnelle dans les métiers de la réparation de l'automobile, du cycle et du motorcycle, et dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, résultant de l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2002.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE PARAFISCALE DESTINÉE AUX FORMATIONS INITIALES DANS LES MÉTIERS DU BATIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS

En application du décret n° 2002-1534 du 24 décembre 2002, les entreprises appartenant aux professions du bâtiment et des travaux publics sont redevables jusqu'au 31 décembre 2003, d'une cotisation professionnelle à caractère parafiscal destinée aux formations dans les métiers du bâtiment et des travaux publics.

L'assiette de la cotisation est celle mentionnée à l'article D. 732-5 du code du travail (taxe sur les salaires), majorée des indemnités de congés payés.

La cotisation est perçue au profit du comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP).

Le produit de la cotisation est affecté à l'information des jeunes, et au développement qualitatif de la formation professionnelle initiale (financement des investissements et du fonctionnement des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage, formation du personnel enseignant, acquisition de matériel technique et pédagogique).

Une fraction est également affectée à la formation continue des salariés des entreprises de travaux publics de dix salariés et plus.

La taxe devait représenter 48,8 millions d'euros pour le CCCA-BTP en 2003.

B. LA TAXE PARAFISCALE DESTINÉE AUX FORMATIONS DANS LES MÉTIERS DE LA RÉPARATION DE L'AUTOMOBILE, DU CYCLE ET DU MOTOCYCLE

En application du décret n° 2002-1533 du 24 décembre 2002, les entreprises ayant une activité principale ou secondaire de réparation, d'entretien, de pose d'accessoires, de contrôle technique, d'échanges de pièces et autres opérations assimilables sur les véhicules automobiles, les cycles ou les motocycles donnant lieu à facturation à des tiers sont redevables, jusqu'au 31 décembre 2003, d'une cotisation professionnelle à caractère parafiscal destinées à concourir au financement de la formation professionnelle dans les métiers de ce secteur.

La cotisation est assise sur le montant non plafonné des rémunérations retenues pour le calcul des cotisations de sécurité sociale et versées aux salariés des ateliers du secteur concerné.

La cotisation est recouvrée et gérée par l'association nationale pour la formation automobile (ANFA).

Le produit de la cotisation est affecté au développement qualitatif de la formation professionnelle dans la branche (financement des investissements et du fonctionnement des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage, formation du personnel enseignant, acquisition de matériel technique et pédagogique).

La taxe devait représenter 18,55 millions d'euros pour l'ANFA en 2003.

C. DEUX TAXES MODIFIÉES PAR L'ARTICLE 53 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002

1. Les dispositions de l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2002

L'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2002 a prévu la transformation des deux taxes parafiscales précitées en impositions de toute nature perçues au profit des mêmes organismes de formation à compter du 1^{er} janvier 2004.

Le code général des impôts a ainsi été complété par :

- l'article 1609 *quinvicies*, instituant, à compter du 1^{er} janvier 2004, une taxe destinée à concourir au développement de la formation professionnelle dans le secteur du bâtiment et des travaux publics ;

- l'article 1609 *sexvicies* instituant, à compter du 1^{er} janvier 2004, une taxe destinée à la formation professionnelle dans les métiers de la réparation de l'automobile, du cycle et du motocycle.

Les nouvelles taxes fiscales sont versées aux organismes actuellement destinataires des taxes parafiscales. Le montant des taxes n'est pas modifié.

La modification essentielle résulte du fait que les taxes seront désormais recouvrées par les services fiscaux. Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat effectuera un prélèvement de 2,5 % du montant des taxes mentionnés aux articles 1609 *quinvicies* et 1609 *sexvicies*. En contrepartie, les établissements n'auront plus de frais de recouvrement propres, comme c'est le cas actuellement de l'association nationale pour la formation automobile (ANFA).

Les taxes payées au titre des taxes parafiscales étaient prises en compte pour le calcul de la participation prévue à l'article L. 951-1 du code du travail, concernant la formation continue. Cette solution n'était pas pleinement satisfaisante, car ces taxes financent à des degrés divers l'alternance et la formation continue, mais aussi, en grande partie, l'apprentissage.

Toutefois, dans le but de ne pas complexifier davantage le système de la formation professionnelle, et dans la perspective d'une réforme globale, il a été prévu de maintenir, au bénéfice des taxes nouvellement créées, l'imputation préexistante.

2. Les observations de votre commission des finances

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2002, **votre commission des finances s'était quelque peu étonnée que lui soit présentée une réponse partielle à la question des taxes parafiscales.**

Elle avait noté que jusqu'alors, le gouvernement, très soucieux d'apporter une réponse cohérente aux attentes de l'ensemble des professionnels concernés par les différentes taxes parafiscales, avait manifesté le souhait de n'engager leur mutation qu'en 2003 dans le cadre d'une réforme globale, de laquelle il lui avait semblé inopportun de soustraire, notamment, celles qui faisaient l'objet de l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2002.

Ainsi, un amendement ayant le même objet que celui présenté à l'Assemblée nationale et qui est devenu l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2002 avait été déposé au Sénat par notre collègue Jacques Oudin à l'occasion de l'examen des articles rattachés au budget du travail, dans la seconde partie du projet de loi de finances initiale pour 2003. Le gouvernement en avait alors demandé le retrait au profit d'une réforme d'ensemble.

Votre commission des finances avait donc adopté un amendement de suppression afin d'interroger le gouvernement. M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, avait répondu¹⁹⁸ : *« le Gouvernement est simple et pragmatique : lorsqu'un dispositif est en état d'être adopté et que des circonstances particulières l'y contraignent, il s'adapte. (...) En fait, il s'agit des actions de formation professionnelle de différents secteurs professionnels, les transports routiers, le bâtiment et les travaux publics - c'est d'ailleurs ce secteur qui commandait une solution des plus urgentes -, mais aussi les métiers de la réparation automobile, des cycles et motocycles ».*

Votre commission des finances, bien que saisie dans l'urgence de ce sujet, avait donc approuvé le dispositif devenu l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2002.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article vise à apporter des ajustements techniques aux dispositions de l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2002 et des compléments concernant les obligations déclaratives des contribuables.

Le I du A du présent article modifie l'article 1609 *quinquies* du code général des impôts en exonérant, dans son 1°, les entreprises qui bénéficient de la franchise prévue à l'article 293 B du code général des impôts, de la taxe destinée à concourir au développement de la formation professionnelle dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Il s'agit des assujettis établis en France qui n'ont pas réalisé au cours de l'année civile précédente un chiffre d'affaires supérieur à 76.300 euros s'ils réalisent des livraisons de biens, de ventes à consommer sur place ou des prestations d'hébergement, et de 27.000 euros s'ils réalisent d'autres prestations de service. Par ailleurs, les salaires versés par les caisses de congés payés sont exclus de l'assiette de la taxe, en application du 2°.

¹⁹⁸ Séance publique du 16 décembre 2002.

Enfin, une précision est apportée au 3° selon laquelle le nombre de salariés pris en compte pour la détermination du taux applicable est celui de l'année précédant celle au titre de laquelle la taxe est due.

Le 4° insère par ailleurs trois alinéas précisant les obligations déclaratives des contribuables :

- pour les redevables qui acquittent la taxe sur la valeur ajoutée selon les modalités prévues au premier alinéa du 2 de l'article 287 du code général des impôts, c'est-à-dire les redevables soumis au régime réel normal d'imposition qui déposent mensuellement leur déclaration, la taxe est calculée sur les salaires versés au cours du dernier mois échu et acquittée sur l'annexe à chaque déclaration mensuelle de taxe sur la valeur ajoutée déposée au cours du mois suivant.

Pour ceux des redevables mentionnés au troisième alinéa du 2 de l'article 287, **c'est-à-dire ceux dont la taxe exigible est inférieure à 4.000 euros annuels et qui déposent leur déclaration chaque trimestre**, la taxe est calculée sur les salaires versés au cours du dernier trimestre échu et acquittée sur l'annexe à la déclaration de taxe sur la valeur ajoutée déposée au cours du mois suivant la fin de chaque trimestre civil ;

- pour les redevables qui acquittent la taxe sur la valeur ajoutée selon les modalités prévues au 3 de l'article 287 du code général des impôts, c'est-à-dire les redevables placés sous le régime simplifié d'imposition, le montant de la taxe due est porté sur la déclaration.

Le montant de la taxe est calculé sur les salaires versés au titre de l'année civile précédant celle du dépôt de cette déclaration. Des acomptes trimestriels sont versés en avril, juillet, octobre et décembre. Ceux versés en avril, juillet et octobre sont égaux au quart de la taxe due au titre de l'année civile précédente. Celui versé en décembre est égal au cinquième de cette taxe.

Le complément de taxe éventuellement exigible est versé lors du dépôt de la déclaration annuelle ;

- enfin, à titre transitoire pour l'année 2004 et pour le premier trimestre 2005, les redevables placés sous le régime simplifié d'imposition acquittent un acompte calculé sur les salaires versés au titre de chaque trimestre échu.

Ces acomptes sont versés spontanément en avril, juillet et octobre 2004 ainsi qu'en avril 2005. L'acompte de décembre 2004 est calculé sur les salaires versés au titre du bimestre échu. La taxe due au titre de l'année civile 2004 est liquidée sur la déclaration souscrite en 2005. Le montant des acomptes payés en avril, juillet, octobre et décembre 2004 est imputé sur le montant de la taxe due au titre de l'année 2004. L'acompte versé en avril 2005 sera imputé sur le montant de la taxe due au titre de l'année civile 2005.

Le **II** du **A** modifie l'article 1609 *sexvicies* du code général des impôts qui institue, à compter du 1^{er} janvier 2004, une taxe destinée à la formation professionnelle dans les métiers de la réparation de l'automobile, du cycle et du motocycle.

Le 1^o exonère les entreprises qui bénéficient de la franchise prévue à l'article 293 B du code général des impôts. Il s'agit des assujettis établis en France qui n'ont pas réalisé au cours de l'année civile précédente un chiffre d'affaires supérieur à 76.300 euros s'ils réalisent des livraisons de biens, de ventes à consommer sur place ou des prestations d'hébergement, et de 27.000 euros s'ils réalisent d'autres prestations de service.

Le 2^o précise les modalités déclaratives de l'impôt, qui sont identiques à celles prévues pour le versement de la taxe destinée à concourir au développement de la formation professionnelle dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Seules les dispositions transitoires sont différentes puisqu'elles s'achèvent en décembre 2004 et non en avril 2005.

Enfin, le **B** dispose que le présent article s'applique à compter du 1^{er} janvier 2004.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances approuve les dispositions du présent article, qui ont simplement fait l'objet de deux modifications rédactionnelles de l'Assemblée nationale, et qui visent à mettre en œuvre une réforme adoptée par l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2002.

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

ARTICLE 32

Transformation des taxes parafiscales destinées au soutien des actions collectives de recherche et de développement industriel en taxes fiscales affectées

Commentaire : le présent article a pour objet de transformer six taxes parafiscales perçues au profit d'organismes participant au financement d'actions collectives de recherche et de développement industriel, en autant de taxes fiscales affectées aux centres techniques industriels (CTI) concernés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. TAXES PARAFISCALES ALIMENTANT DES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS (CTI) À L'EXCLUSION DES COMITÉS PROFESSIONNELS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (CPDE)

Le statut juridique des **centres techniques industriels (CTI)** résulte loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948, et de la jurisprudence résultant de l'arrêt *Narcy* du 28 juin 1963, selon lequel : « *le législateur a entendu, sans leur enlever pour autant le caractère d'organismes privés, charger lesdits centres de la gestion d'un véritable service public* ».

Il s'agit de centres de recherche appliquée collective, de transfert et d'assistance technique, ayant pour mission de promouvoir le développement technologique, la normalisation et la qualité.

1. Taxe parafiscale au profit des centres techniques de la mécanique

La taxe parafiscale perçue au profit des cinq centres membres du **GIE COREM (Comité de coordination des centres de recherche en mécanique)** a été dernièrement renouvelée par le décret n° 98-1205 du 28 décembre 1998.

Les bénéficiaires de cette taxe sont :

- le **Centre technique des industries de la mécanique (CETIM)**, dont la principale activité est le développement et la recherche ;

- le **Centre technique de l'industrie du décolletage (CTDEC)**, qui se consacre principalement aux études et à la recherche appliquée, à la formation et à l'information ;

- le **Centre technique des industries aérauliques et thermiques (CETIAT)**, qui se consacre essentiellement à la recherche ;

- le **Centre technique des industries de la construction métallique (CTICM)**, dont les premières activités sont la normalisation, l'assistance technique et la recherche appliquée ;

- l'**Institut de soudure (IS)**, dont les recettes sont utilisées au financement d'activités de recherche, de normalisation et de documentation ; il est à noter que l'IS n'est pas, au sens strict, un centre technique industriel (CTI), mais une association dont les statuts ont été mis en conformité avec les prescriptions de la loi du 22 juillet 1948 précitée.

La taxe s'applique sur le chiffre d'affaires, réalisé dans les différents secteurs d'activité énoncés ci-dessus, au **taux de 0,073 %** pour les secteurs de la **mécanique, du soudage et du décolletage**, au **taux de 0,195 %** pour le secteur de la **construction mécanique**, et au **taux de 0,142 %** pour celui des **matériels aérauliques et thermiques**. Son produit participe au **financement des organismes précités à hauteur de 65 %**, le solde provenant d'une dotation budgétaire.

Le produit de la taxe parafiscale s'est élevé à 44,56 millions d'euros en 2001, et à 43,27 millions d'euros en 2002.

Le financement des membres du GIE COREM en 2002

(en millions d'euros)

ORGANISMES	Ressources totales	Ressources parafiscales	Dotation budgétaire	Part des ressources publiques
CETIM	80,98	36,10	18,000	66,8 %
CTDEC	6,39	1,34	0,720	32,2 %
CETIAT	10,51	2,98	1,690	44,4 %
CTICM	9,04	2,43	0,985	37,8 %
IS	53,03	0,418	0,200	1,2 %
Total général	159,95	43,27	21,595	40,55 %

Source : ministère de l'industrie

2. Taxe parafiscale au profit des centres techniques des matériaux et composants pour la construction (CTMCC)

Une taxe parafiscale est perçue au profit du CTMCC, association regroupant depuis 1974 le Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (CERIB) et le Centre technique des tuiles et briques (CTTB).

Le CERIB attire l'essentiel des capacités de recherche et de développement des produits en béton.

Le CTTB est un centre de recherches et de développement de l'industrie de la terre cuite.

La taxe parafiscale, assise sur le chiffre d'affaires se rapportant à ces matériaux, s'applique respectivement au taux de **0,35 % pour le CERIB**, et de **0,40 % pour le CTTB**. Elle constitue leur **seule ressource publique**.

Son produit s'est élevé à 7,9 millions d'euros en 2001 puis à 8 millions d'euros en 2002 pour le CERIB, et à 3,3 millions d'euros en 2001 et en 2002 pour le CTTB.

B. TAXES PARAFISCALES PARTICIPANT AU FINANCEMENT DES COMITÉS PROFESSIONNELS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (CPDE)

Les comités professionnels de développement économique (CPDE) ont été créés en application de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978, afin de contribuer à l'amélioration de la compétitivité de certains secteurs industriels.

Les secteurs concernés ont suscité la création de quatre CPDE, échelonnée de 1978 à 1984 :

- le **Comité de développement des industries françaises de l'ameublement (CODIFA)**, organisme créé dès 1971, et qualifié de CPDE en 1978 ;
- le **Comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure (CIDIC)**, créé en 1983 ;
- le **Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie (CPDHBJO)**, créé en 1981 ;
- le **Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement**, créé en 1984, et, en 2000, transformé sous la nouvelle désignation de **Comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI)**.

Dès leur naissance, ces organismes se sont vus attribuer des prérogatives de puissance publique, en particulier celle de percevoir des

cotisations obligatoires, prérogative bientôt remplacée par l'affectation de taxes parafiscales.

Si deux de ces taxes alimentent parallèlement un centre technique industriel (CTI) (*cf. infra 2. et 3.*), les CPDE sont chargés de son recouvrement.

1. Taxe parafiscale instituée au profit du Comité de développement des industries françaises de l'ameublement (CODIFA)

La **taxe parafiscale sur les produits d'ameublement**, instituée au profit du CODIFA, qui est un comité professionnel de développement économique (CPDE), a été dernièrement reconduite en application du décret n° 2000-1309 du 26 décembre 2000.

Depuis sa création, le CODIFA contribue à un ensemble d'actions visant à dynamiser le secteur de l'ameublement en matière de création et d'innovation, d'études et de promotion, notamment par la mise en place et l'entretien d'outils collectifs accessibles aux divers acteurs de ce secteur d'activité.

Le CODIFA bénéficie par ailleurs d'une subvention budgétaire aux fins de financer les actions collectives du **Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA)**, qui est un centre technique industriel (CTI), ainsi que, concernant le mobilier métallique, celles du **Centre technique des industries de la mécanique (CETIM)** (*supra*).

Cette taxe s'applique sur les ventes de meubles réalisées au stade de la production et sur les importations extra-communautaires, au **taux de 0,14 %**.

Le produit de cette taxe s'est élevé à 9 millions d'euros en 2001, et à 8,64 millions d'euros en 2002.

2. Taxe parafiscale commune au Comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure (CIDIC), et au Centre technique cuir, chaussure, maroquinerie (CTC)

La taxe parafiscale commune au CIDIC et au CTC a été reconduite en application du décret n° 2000-1311 du 26 décembre 2000.

Le CIDIC, qui est un CPDE, se consacre principalement à des actions en faveur de la qualité des cuirs et peaux et de l'exportation, à la promotion et à la communication, ainsi qu'à la création et à diverses études et statistiques.

L'activité du CTC, qui est un CTI, est orientée vers la recherche appliquée, l'assistance technique, la veille technologique, la normalisation et la qualité, ainsi que vers « l'intelligence économique ».

La taxe parafiscale s'applique sur les ventes des cuirs bruts (à l'exclusion des peaux d'ovins), de cuirs et peaux finis ou semi-finis, d'articles de maroquinerie, d'articles chaussants, et de produits divers du cuir, ainsi que sur les importations et exportations extra-communautaires, au **taux de 0,18 %**. Le produit de cette taxe est affecté au CTC à hauteur de 55 %, et au CIDIC à hauteur de 45 %.

Le produit de cette taxe s'est élevé à 8,8 millions d'euros en 2001, puis à 8,54 millions d'euros en 2002.

3. Taxe parafiscale instituée au profit du Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie (CPDHBJO) et du Centre technique de l'industrie horlogère (CETEHOR)

La taxe parafiscale commune au CPDHBJO et au CETEHOR, créée par le décret n° 91-350 du 10 avril 1991, a été dernièrement reconduite en application du décret n° 2000-1312 du 26 décembre 2000.

Le CPDHBJO (CPDE) se livre essentiellement à des actions de promotion du secteur, en particulier en faveur de l'exportation, ainsi qu'à la création et à diverses études et statistiques.

Le CETEHOR (CTI) a une activité orientée vers la recherche appliquée, l'assistance technique, la veille technologique, la normalisation et la qualité.

Cette taxe parafiscale s'applique sur les ventes par les fabricants et par les entreprises assurant la commercialisation au détail, ainsi que sur les importations intra-communautaires, au **taux de 0,20 %**.

Le produit de cette taxe s'est élevé à 9,1 millions d'euros en 2001, dont 7,6 millions d'euros ont été attribués au CPDHBJO et 1,5 million d'euros au CETEHOR. Pour 2002, le produit de cette taxe s'est élevé à 8,7 millions

d'euros, dont 7,2 millions d'euros ont été attribués au CPDHBJO et à nouveau 1,5 million au CETEHOR.

4. Taxe parafiscale sur les industries de l'habillement

La taxe parafiscale de l'habillement, qui alimente **le Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement (DEFI)**, a été dernièrement renouvelée en application du décret n° 2000-1310 du 26 décembre 2000.

Le DEFI (CPDE) a pour mission d'encourager la promotion des exportations, les études économiques, la formation, la conservation du patrimoine et la création.

Le principal CTI du secteur de l'habillement est l'**Institut français du textile (IFTH)**, qui est actuellement alimenté par une dotation budgétaire.

La taxe s'applique sur les ventes réalisées par les fabricants, ainsi que sur les importations extra-communautaires, au **taux de 0,07 %**.

Le produit de cette taxe s'est élevé à 11,2 millions d'euros en 2001, puis à 10 millions en 2002.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **remplacer chacune des six taxes parafiscales** perçues au profit d'organismes participant au financement d'actions collectives de recherche et de développement industriel, par **autant de taxes fiscales affectées** aux centres techniques industriels (CTI) concernés.

Le taux et l'assiette de ces taxes ne seraient pas modifiés¹⁹⁹, ou de façon quasi insensible : le taux concernant les matériels aérauliques et thermiques serait ainsi ramené de 0,142 % à 0,14 %.

Les modifications essentielles portent sur la rationalisation et la sécurisation du recouvrement de ces taxes.

Ainsi, les quatre taxes fiscales affectées remplaçant chacune des taxes parafiscales alimentant un CPDE sont recouvrées par un même organisme créé *ad hoc*, l'**association de coordination et de développement des biens de consommation (ASCODE)** :

¹⁹⁹ Concernant les membres du GIE COREM, le gouvernement envisage, pour les années 2005 à 2008, un rehaussement progressif des taux des taxes parafiscales participant à leur financement en conséquence de l'extinction progressive, sur la même période, des dotations budgétaires allouées à ces organismes.

- la **taxe pour le développement des industries de l'ameublement** (A du présent article), affectée au **Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA)** ainsi que, concernant l'ameublement métallique, au centre technique des industries mécaniques (CETIM), membre du GIE COREM ;
- la **taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure** (B du présent article), affectée au **Centre technique cuir, chaussures, maroquinerie (CTC)** ;
- la **taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie** (C du présent article), affectée au **Centre technique de l'industrie horlogère (CETEHOR)** ;
- la **taxe pour le développement des industries de l'habillement** (D du présent article), affectée à l'**Institut français du textile et de l'habillement (IFTH)**.

La **taxe pour le développement des industries des secteurs d'activité de la mécanique, des matériels et consommables de soudage, du décolletage, de la construction mécanique et des matériels aérauliques et thermiques** (E du présent article), qui remplace la taxe parafiscale au profit des Centres techniques de la mécanique, est toujours recouvrée par le GIE COREM, au profit des cinq mêmes centres techniques industriels (*supra*).

La **taxe pour le développement des industries des matériaux de construction** (F du présent article), qui remplace la taxe parafiscale au profit des Centres techniques des matériaux et composants pour la construction (CTMCC), est toujours recouvrée par l'association CTMCC, au profit des deux mêmes centres techniques industriels (*supra*).

Pour chacune de ces six taxes, il est précisé qu'à défaut de paiement²⁰⁰, un titre de perception est établi par le directeur du CTI (et non plus, le cas échéant, par celui du CPDE), visé par le contrôleur d'Etat et rendu exécutoire par le préfet du département du débiteur.

Le **recouvrement de ce titre est effectué par les comptables du Trésor** selon les règles applicables en matière d'impôts directs. Ces mêmes règles s'appliquent à la présentation, à l'instruction et au jugement des contestations relatives au recouvrement de la taxe et aux poursuites.

Par ailleurs, **en cas de défaut de déclaration, les agents chargés du contrôle par chacun des CTI procèdent à une taxation d'office** assortie d'une pénalité de 40 % (le titre de perception étant recouvré dans les mêmes

²⁰⁰ Dans les trente jours suivant la date de réception d'une lettre de rappel expédiée par l'ASCODE, le GIE COREM ou l'association CTMCC.

conditions que précédemment), ce qui constitue une amélioration notable par rapport aux modalités actuelles de recouvrement des taxes parafiscales.

En outre, il est prévu, ce qui constitue une autre innovation, qu'un **prélèvement représentant les frais de perception** est effectué au profit du budget général sur les sommes recouvrées par les comptables du Trésor, dont le taux est fixé par arrêté du ministre chargé du budget dans la limite de 5 %.

Le G du présent article modifie la loi du 22 juillet 1948 précitée fixant le statut juridique des **centres techniques industriels**, prévoyant que ces derniers sont **soumis au contrôle économique et financier de l'Etat**, et ouvre cette possibilité, par décret, pour tout organisme bénéficiant du concours financier d'un CTI.

Il est également prévu que **les organismes chargés du recouvrement des taxes fiscales** instaurées par le présent article (l'ASCODE, le GIE COREM et l'association CTMCC) sont **soumis au contrôle économique et financier de l'Etat, et sont dotés d'un commissaire du gouvernement** nommé par le ministre chargé du budget et par le ministre chargé de l'industrie.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Deux amendements de coordination, présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, ont été adoptés par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA SUPPRESSION DE LA PARAFISCALITÉ PAR LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Les taxes parafiscales doivent disparaître avant le 31 décembre 2003 en application de l'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il leur était notamment reproché de contrevenir aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire, et à celui du consentement à l'impôt.

En effet, ces taxes affectées sont créées par décret²⁰¹ pour une durée de cinq ans renouvelable, et le Parlement n'intervient que pour en autoriser la perception au-delà de l'année d'établissement.

De même, l'assiette, le taux et l'affectation des taxes parafiscales sont fixés par décret.

Les arbitrages rendus ne pouvaient qu'aboutir, au choix, pour chacune des taxes parafiscales, entre l'une des solutions suivantes :

- suppression
 - ◆ sans contrepartie,
 - ◆ ou assortie de l'inscription d'une dotation budgétaire ;
- création d'une imposition de toute nature
 - ◆ rattachée au budget général
 - ◆ ou directement affectée ;
- institution de cotisations dites « volontaires obligatoires » (CVO).

Compte tenu de la volonté du gouvernement de ne pas laisser sans ressources les organismes bénéficiant de taxes parafiscales, les solutions envisageables étaient les suivantes :

- création d'une imposition de toute nature affectée à l'organisme ;
- institution de cotisations dites « volontaires obligatoires » (CVO) ;
- suppression assortie de l'inscription d'une dotation budgétaire.

Par ailleurs, à la demande des professionnels intéressés, la préoccupation de maintenir un lien privilégié avec le financement de leurs organismes a conduit à préférer la taxe fiscale affectée ou la cotisation volontaire obligatoire à la budgétisation.

Toutefois, au terme de l'article 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est **nécessaire** d'exercer une **mission de service public** afin de bénéficier d'une **imposition de toute nature affectée**.

²⁰¹ La constitutionnalité de l'article 4 de l'ordonnance du 4 janvier 1959, qui permet l'instauration d'une taxe parafiscale par décret, est douteuse au regard de l'article 34 de la Constitution.

Par ailleurs, l'instauration d'une **cotisation volontaire obligatoire** nécessite son **acceptation par la profession concernée**.

Le tableau qui suit permet d'expliquer que, **d'une façon générale, les organismes concernés préfèrent la taxe fiscale affectée**, qui garantit à la fois la sécurité des prélèvements et, le plus souvent, ménage sur le long terme le dynamisme des recettes.

Explication de la préférence pour la taxe fiscale affectée chez la plupart des professions concernées

B. LA JUSTIFICATION DES CHOIX OPÉRÉS

1. Concernant les CTI

Le choix d'accorder une taxe fiscale affectée aux **centres techniques industriels (CTI)** est permis par la jurisprudence *Narcy (supra)*, d'où il résulte que ces organismes privés sont chargés d'une mission de service public.

	Subventionnement	Cotisation volontaire obligatoire	Taxe fiscale affectée
Recette évolutive	non	oui	oui
Recette sécurisée	non	non	oui

L'**institut de soudure** a subi l'attraction des centres de recherche mécanique qui, à son exception, sont des CTI bénéficiant de la même taxe parafiscale, et donc, en application du présent article, de la même taxe fiscale affectée.

Il est à noter que, les taux des taxes fiscales affectées aux CTI devant être les mêmes que ceux des taxes parafiscales alimentant aujourd'hui simultanément les CPDE (les professions s'étant montrées désireuses de maintenir la pression contributive), il ne serait pas exclu que soit diminué en 2004, dans une certaine mesure²⁰², le montant des subventions qui se trouvent, par ailleurs, être versées à ces CTI (le CIDIC, qui ne perçoit pas de subvention

²⁰² Il est également prévu de remettre à niveau la trésorerie des quatre CTI concernés.

permettant cette compensation, connaîtrait alors un traitement spécifique, qui pourrait consister en un prélèvement opéré fin 2004).

2. Concernant les CPDE

Dans un premier temps, le gouvernement avait envisagé d'affecter une taxe à **chacun des quatre comités professionnels de développement économique (CPDE)** dans le projet de loi de finances pour 2004, mais le Conseil d'Etat avait émis des doutes sérieux sur le caractère de service public de la mission rendue par ces organismes, conduisant le gouvernement à retirer cette disposition du texte initial.

Comme la mise en place d'une cotisation volontaire obligatoire (CVO) aurait été problématique en raison d'une organisation insuffisante des interprofessions concernées, la loi de finances pour 2004 prévoit le versement d'une **subvention**²⁰³ à chacun des quatre CPDE, pour un montant total de 30,5 millions d'euros.

Pour 2005, il pourrait être envisagé d'attribuer à chacun des CPDE la taxe fiscale qui doit être affectée en 2004 aux CTI leur correspondant, attribution dont le risque d'inconstitutionnalité ne présentera plus les mêmes conséquences : si une telle disposition d'attribution d'impositions de toute nature aux CPDE devait alors tomber, le résultat en serait, pour 2005, le maintien du droit existant en 2004, et une ressource fiscale serait ainsi maintenue aux CTI.

En revanche, l'adjonction des CPDE aux CTI dès 2004 pour le bénéfice des taxes fiscales qui font l'objet du présent article présenterait un risque imminent de non-financement des CTI, la taxe parafiscale les alimentant disparaissant normalement au 1^{er} janvier 2004 en application de l'article 63 de la LOLF.

C. LE BILAN DE LA RÉFORME EN COURS : BEAUCOUP DE BRUIT POUR RIEN ?

La volonté de trouver systématiquement une solution pour les différents professionnels concernés est sans doute compréhensible, même si

²⁰³ Il est à noter que le prélèvement opéré sur les CPDE par l'article 17 du projet de loi de finances pour 2004 dans le cadre de la liquidation du patrimoine parafiscal s'élève précisément à 30,5 millions d'euros.

elle aboutit au sein du présent article à la création d'impositions de toute nature affectées qui reprennent les grandes caractéristiques des taxes parafiscales qu'elles remplacent.

Un des objectifs de la LOLF était pourtant bien de supprimer les taxes affectées que ne justifierait pas un intérêt général supérieur.

Cependant, il n'était pas imprévisible qu'à l'« idéalisme juridique » des concepteurs de la LOLF, qui, de la parafiscalité en particulier et des taxes affectées en général, voulaient faire « table rase », succède, dans la mise en œuvre de la réforme, un certain pragmatisme acquis au contact des organismes bénéficiaires.

Force est de constater que les intentions initiales ne tenaient pas compte de la volonté des professions concernées de s'auto-organiser et de financer, par leurs contributions, quel qu'en soit le statut juridique, le fonctionnement d'outils communs. Dès lors que le coût de gestion supplémentaire pour l'Etat est compensé, et que celui-ci se borne, en général, à apporter sa garantie juridique au recouvrement des contributions, on ne saurait critiquer le régime instauré.

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

ARTICLE 33

Création d'une taxe fiscale affectée au centre technique de la conservation des produits agricoles, en remplacement de la taxe parafiscale existante

Commentaire : le présent article a pour objet de remplacer la taxe parafiscale perçue au profit du centre technique de la conservation des produits agricoles (CTCPA) par une taxe fiscale affectée au même organisme.

I. LE DROIT EXISTANT

Le CTCPA est un centre technique industriel (CTI) dont les principales missions sont, dans le domaine de la conservation des produits agricoles, la normalisation, l'assistance technique, la recherche appliquée, la documentation et la formation.

La taxe parafiscale dont le CTCPA est attributaire, instaurée par le décret n° 84-106 du 7 décembre 1984, a été dernièrement renouvelée par le décret n° 2000-742 du 31 juillet 2000.

Les fabricants relevant du CTCPA sont redevables d'une taxe assise sur le montant des ventes de produits de leur fabrication, pour lesquels il est distingué quatre catégories :

1^{ère} catégorie : à titre principal, denrées alimentaires préemballées ayant subi un traitement thermique leur assurant une conservation minimale supérieure à 6 semaines ;

2^{ème} catégorie : conserves de fruits à l'exclusion des compotes et purées de fruits ;

3^{ème} catégorie : produits ayant subi un traitement de conservation par déshydratation ou lyophilisation ;

4^{ème} catégorie : à titre principal, produits ayant subi un traitement de conservation par rayonnement ionisant.

Le taux de la taxe parafiscale a été dernièrement établi par un arrêté du 16 janvier 2002. Il s'élève à 0,12 % du montant des ventes réalisées trimestriellement pour les fabrications des 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} catégories.

Ce taux est réduit à 0,06 % sur les ventes de conserves de plats cuisinés incorporant des viandes de boucherie ou de porc, et à 0,09 % sur les ventes de préparations emballées à base de foie gras et exigeant un maintien au froid.

Pour les fabrications de la 4^{ème} catégorie, le taux est fixé à 0,02 % des ventes réalisées trimestriellement.

Un minimum forfaitaire de perception est fixé à 30,49 euros par trimestre.

Le produit attendu de cette taxe est de 2,7 millions d'euros pour 2003.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En remplacement de la taxe parafiscale, le présent article propose de créer une taxe affectée au profit du CTCPA ayant « *pour objet de financer les missions dévolues à cet organisme par la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 modifiée, fixant le statut juridique des centres techniques industriels* ».

Cette taxe est due par les fabricants, établis en France, de produits alimentaires conservés, qu'il s'agisse de produits transformés d'origine végétale ou de produits transformés d'origine animale. Ainsi, **les redevables de la nouvelle taxe sont les mêmes que ceux de la taxe parafiscale remplacée.**

La liste des produits et des procédés de conservation doit être fixée par voie réglementaire.

La nouvelle taxe est assise sur le chiffre d'affaires hors taxes des ventes réalisées par les fabricants, en France ou à destination de l'étranger. Son taux est fixé à 0,12 % pour les produits transformés d'origine végétale, et à 0,06 % pour les produits transformés d'origine animale. En comparaison avec la taxe parafiscale que remplace le présent dispositif, **le niveau des taux apparaît globalement reconduit, et leur échelle simplifiée puisqu'il n'y a plus que deux taux au lieu de quatre. Il a été visé au maintien du niveau actuel du produit la taxe parafiscale.**

La taxe ainsi calculée n'est pas mise en recouvrement si son montant annuel est inférieur ou égal à 20 euros.

Par ailleurs, le recouvrement de la nouvelle taxe fait l'objet de dispositions particulières.

Il est précisé qu'**à défaut de paiement**²⁰⁴, **un titre de perception est établi par le directeur du centre technique** visé par le contrôleur d'Etat et rendu exécutoire par le préfet du département du débiteur.

Le **recouvrement de ce titre est effectué par les comptables du Trésor** selon les règles applicables en matière d'impôts directs. Ces mêmes règles s'appliquent à la présentation, à l'instruction et au jugement des contestations relatives au recouvrement de la taxe et aux poursuites.

Par ailleurs, **en cas de défaut de déclaration, les agents chargés du contrôle par le CTI procèdent à une taxation d'office** assortie d'une pénalité de 40 % (le titre de perception étant recouvré dans les mêmes conditions que précédemment), ce qui constitue une amélioration notable par rapport aux modalités actuelles de recouvrement des taxes parafiscales.

En outre, il est prévu qu'un **prélèvement représentant les frais de perception** est effectué au profit du budget général sur les sommes recouvrées par les comptables du Trésor, dont le taux est fixé par arrêté du ministre chargé du budget dans la limite de 5 %.

Il doit être rappelé que le G de l'article 32 du présent projet de loi de finances rectificative, modifiant la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 fixant le statut juridique des **centres techniques industriels**, prévoit que ces derniers sont **soumis au contrôle économique et financier de l'Etat**, et ouvre cette possibilité, par décret, pour tout organisme bénéficiant du concours financier d'un CTI.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les taxes parafiscales doivent disparaître avant le 31 décembre 2003 en application de l'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il leur était notamment reproché de contrevenir aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire, et à celui du consentement à l'impôt.

Compte tenu de la **volonté du gouvernement de ne pas laisser sans ressources les organismes bénéficiant de taxes parafiscales**, les solutions de remplacement suivantes ont été retenues :

- création d'une imposition de toute nature affectée à l'organisme ;

²⁰⁴ Dans les trente jours suivant la date de réception d'une lettre de rappel expédiée par l'organisme.

- institution de cotisations dites « volontaires obligatoires » (CVO) ;
- suppression assortie de l'inscription d'une dotation budgétaire.

A la demande des professionnels intéressés, la préoccupation de maintenir un lien privilégié avec le financement de leurs organismes a conduit à **préférer la taxe fiscale affectée ou la cotisation volontaire obligatoire à la budgétisation.**

Toutefois, au terme de l'article 2 de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est **nécessaire** d'exercer une **mission de service public** afin de bénéficier d'une **imposition de toute nature affectée.**

Or, d'une façon générale, le choix d'accorder une taxe fiscale affectée aux **centres techniques industriels** est permis par la jurisprudence résultant de l'arrêt du Conseil d'Etat *Narcy* du 28 juin 1963, selon lequel : « *le législateur a entendu, sans leur enlever pour autant le caractère d'organismes privés, charger lesdits centres de la gestion d'un véritable service public* ».

Par ailleurs, dans le cas du CTPCA, **une CVO était exclue** en raison de l'absence de représentation professionnelle spécifique à l'ensemble des redevables de la taxe.

Ainsi, il a paru logique d'accorder au CTPCA une taxe affectée qui présente, pour cet organisme, le double avantage de garantir la sécurité des prélèvements et de ménager, sur le long terme, un certain dynamisme des recettes.

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

ARTICLE 34

Création d'une taxe fiscale affectée au centre technique interprofessionnel des fruits et légumes, en remplacement de la taxe parafiscale existante

Commentaire : le présent article a pour objet de remplacer la taxe parafiscale perçue au profit du centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) par une taxe fiscale affectée au même organisme.

I. LE DROIT EXISTANT

Le CTIFL, créé par un arrêté du 24 septembre 1952, est un centre technique industriel (CTI) membre de l'association de coordination technique agricole (ACTA).

La taxe parafiscale perçue au profit du CTIFL, instaurée par le décret n° 81-1176 du 30 décembre 1981 et dernièrement prorogée par le décret n° 2002-250 du 22 février 2002, est notamment destinée au financement des actions de certification des plants et semences, de recherches et d'expérimentations, d'études économiques, de diffusion des résultats de ces expérimentations et de ces études, dans le secteur des **plantes aromatiques, des fruits et des légumes frais**.

La taxe est assise sur le montant hors taxes des **achats de gros** portant sur les produits précités ; elle est liquidée par le vendeur qui la porte distinctement sur sa facture et en recouvre le montant auprès de l'acheteur. **Son taux est fixé à 0,18 %** de cette assiette par un arrêté du 17 décembre 2002.

Le produit attendu de cette taxe en 2003 est de 14 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En remplacement de la taxe parafiscale, le présent article propose de créer une taxe affectée au profit du CTIFL ayant *« pour objet de financer les missions dévolues à cet organisme par la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 modifiée, fixant le statut juridique des centres techniques industriels »*.

Cette taxe est due par le vendeur lorsqu'il est établi en France, sinon, elle est due par l'acheteur.

Le fait générateur, l'assiette et le taux de la taxe parafiscale sont reconduits à l'identique dans le présent dispositif.

La nouvelle taxe fiscale n'est pas mise en recouvrement si son montant annuel est inférieur ou égal à 20 euros.

Par ailleurs, le recouvrement de la nouvelle taxe fait l'objet de dispositions particulières.

Il est précisé qu'**à défaut de paiement²⁰⁵, un titre de perception est établi par le directeur du centre technique** visé par le contrôleur d'Etat et rendu exécutoire par le préfet du département du débiteur.

Le recouvrement de ce titre est effectué par les comptables du Trésor selon les règles applicables en matière d'impôts directs. Ces mêmes règles s'appliquent à la présentation, à l'instruction et au jugement des contestations relatives au recouvrement de la taxe et aux poursuites.

Par ailleurs, **en cas de défaut de déclaration, les agents chargés du contrôle par le CTI procèdent à une taxation d'office** assortie d'une pénalité de 40 % (le titre de perception étant recouvré dans les mêmes conditions que précédemment), ce qui constitue une amélioration notable par rapport aux modalités actuelles de recouvrement des taxes parafiscales.

En outre, il est prévu qu'un **prélèvement représentant les frais de perception** est effectué au profit du budget général sur les sommes recouvrées par les comptables du Trésor, dont le taux est fixé par arrêté du ministre chargé du budget dans la limite de 5 %.

Il doit être rappelé que le G de l'article 32 du présent projet de loi de finances rectificative, modifiant la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 fixant le statut juridique des **centres techniques industriels**, prévoit que ces derniers sont **soumis au contrôle économique et financier de l'Etat**, et ouvre cette possibilité, par décret, pour tout organisme bénéficiant du concours financier d'un CTI.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Deux amendements rédactionnels, présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, ont été adoptés par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement.

²⁰⁵ Dans les trente jours suivant la date de réception d'une lettre de rappel expédiée par l'organisme.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les taxes parafiscales doivent disparaître avant le 31 décembre 2003 en application de l'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il leur était notamment reproché de contrevenir aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire, et à celui du consentement à l'impôt.

Compte tenu de la **volonté du gouvernement de ne pas laisser les organismes bénéficiant de taxes parafiscales sans ressources**, les solutions de remplacement suivantes ont été retenues :

- création d'une imposition de toute nature affectée à l'organisme ;
- institution de cotisations dites « volontaires obligatoires » (CVO) ;
- suppression assortie de l'inscription d'une dotation budgétaire.

A la demande des professionnels intéressés, la préoccupation de maintenir un lien privilégié avec le financement de leurs organismes a conduit à **préférer la taxe fiscale affectée ou la cotisation volontaire obligatoire à la budgétisation.**

Toutefois, au terme de l'article 2 de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est **nécessaire** d'exercer une **mission de service public** afin de bénéficier d'une **imposition de toute nature affectée.**

Or, d'une façon générale, le choix d'accorder une taxe fiscale affectée aux **centres techniques industriels** est permis par la jurisprudence résultant de l'arrêt du Conseil d'Etat *Narcy* du 28 juin 1963, selon lequel : « *le législateur a entendu, sans leur enlever pour autant le caractère d'organismes privés, charger lesdits centres de la gestion d'un véritable service public* ».

Par ailleurs, dans le cas du CTIFL, **une CVO serait difficile à mettre en place** en raison de l'existence d'une interprofession dont le champ est plus réduit que celui des redevables actuels de la taxe.

Ainsi, il a paru logique d'accorder au CTIFL une taxe affectée qui présente, pour cet organisme, le double avantage de garantir la sécurité des prélèvements et de ménager, sur le long terme, un certain dynamisme des recettes.

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

ARTICLE 35

Création d'une taxe fiscale affectée à l'office national interprofessionnel des céréales, en remplacement de la taxe parafiscale existante

Commentaire : le présent article a pour objet de remplacer la taxe parafiscale perçue au profit de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) et de l'institut technique de céréales et fourrages (ITCF), par une taxe fiscale affectée au seul office.

I. LE DROIT EXISTANT

La **taxe parafiscale²⁰⁶ pour le financement des actions du secteur céréalier (FASC)**, dernièrement prorogée par le décret n° 2002-1296 du 26 décembre 2000, est destinée à être affectée à l'ONIC et à l'ITCF.

Cette taxe, à la charge des producteurs, est assise sur les quantités de céréales et de riz livrées aux collecteurs agréés et aux producteurs grainiers ;

En application de l'arrêté du 16 décembre 2002, les montants de la taxe parafiscale ont été fixés pour la campagne céréalière 2002-2003 à :

- 0,77 euros par tonne de blé tendre, d'orge, de maïs et de blé dur ;

- 0,72 euros par tonne de seigle, de triticales et de riz ;

- 0,49 euros par tonne d'avoine et de sorgho.

Le produit de cette taxe est **affecté à hauteur de 46,4 % à l'ONIC et de 53,6 % à l'ITCF.**

Le produit attendu de cette taxe est de 43 millions d'euros pour 2003, partagés selon cette clé.

²⁰⁶ Taxe instaurée par le décret n° 81-875 du 25 septembre 1981.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En remplacement de la taxe parafiscale, le présent article propose de créer un nouvel article 1619 du code général des impôts, portant création d'une taxe affectée au seul profit de l'ONIC (l'ITCF, devenu « Arvalis », est appelé à bénéficier pour 2004 d'une cotisation volontaire obligatoire en remplacement de la taxe parafiscale).

Cette taxe est due par les exploitants agricoles producteurs de céréales.

Elle est assise sur les quantités de céréales livrées par les exploitants agricoles aux collecteurs de céréales agréés et aux producteurs grainiers.

Son taux est fixé à 0,36 euros par tonne.

Ce montant s'avère inférieur à ceux retenus pour la FASC, mais, la nouvelle taxe ayant vocation à alimenter uniquement l'ONIC, le niveau des ressources de ce dernier organisme doit s'en trouver préservé²⁰⁷.

Comme pour la FASC, la taxe affectée à l'ONIC est recouvrée par l'administration des douanes et des droits indirects, qui en assure également le contrôle et le contentieux selon les règles et sous les garanties, privilèges et sanctions prévues en matière de contributions indirectes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les taxes parafiscales doivent disparaître avant le 31 décembre 2003 en application de l'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il leur était notamment reproché de contrevenir aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire, et à celui du consentement à l'impôt.

Compte tenu de la **volonté du gouvernement de ne pas laisser les organismes bénéficiant de taxes parafiscales sans ressources**, les solutions de remplacement suivantes ont été retenues :

- création d'une imposition de toute nature affectée à l'organisme ;

²⁰⁷ Il peut être constaté que 46,4 % (part actuelle de l'ONIC dans le produit de la FASC) de 0,77 euros (montant de la FASC par tonne de céréales) égalent 35,73 euros, dont le montant arrondi à l'unité la plus proche est celui retenu par le présent article.

- institution de cotisations dites « volontaires obligatoires » (CVO) ;
- suppression assortie de l'inscription d'une dotation budgétaire.

A la demande des professionnels intéressés, la préoccupation de maintenir un lien privilégié avec le financement de leurs organismes a conduit à **préférer la taxe fiscale affectée ou la cotisation volontaire obligatoire à la budgétisation.**

Toutefois, au terme de l'article 2 de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est **nécessaire** d'exercer une **mission de service public** afin de bénéficier d'une **imposition de toute nature affectée.**

Dans le cas de l'ONIC, qui est un établissement public à caractère industriel et commercial, la mission de service public a permis le choix de la taxe affectée qui présente le double avantage de garantir la sécurité des prélèvements et de ménager, sur le long terme, un certain dynamisme des recettes.

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

ARTICLE 36

Transformation de la taxe parafiscale au profit de l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) en une taxe fiscale affectée

Commentaire : le présent article a pour objet de transformer la taxe parafiscale perçue au profit de l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) en une taxe fiscale affectée.

I. LE DROIT EXISTANT

L'OFIMER est un établissement public à caractère industriel et commercial, ayant pour mission l'amélioration et la régulation des marchés de la pêche maritime et de l'aquaculture.

Le décret n° 91-1412 du 31 décembre 1991 modifié par le décret n° 98-1261 du 30 décembre 1998 a institué à son profit une taxe parafiscale pour lui « *permettre de financer ses actions de promotion en faveur de ces produits* ».

Les dispositions de l'**article 2** du décret précité prévoient que **les assujettis au paiement de la taxe sont :**

- l'armateur et le premier acheteur, pour les produits de la pêche maritime débarqués par un navire de pêche immatriculé en France, lorsque le premier achat est réalisé en France ;

- le déclarant en douane, pour les mêmes produits importés en France, n'étant ni originaire d'un Etat membre de l'Union européenne, ni d'un Etat membre de l'Association européenne de libre-échange ayant ratifié l'accord sur l'Espace économique européen.

L'assiette comprend les poissons, crustacés, mollusques de mer, algues et échinodermes ainsi que les saumons et truites de mer.

Le **I** de l'article 3 du même décret a trait aux produits non importés pour lesquels il prévoit que **la taxe est assise sur la valeur hors taxe des produits**. Le taux maximal de la taxe est fixé à 0,15 % pour la taxe payée par l'armateur ou l'éleveur ou le premier acheteur. Toutefois, lorsque ces produits sont destinés à la conserve ou la semi-conserve, le taux de la taxe est ramené à 0,13 %.

Le **II** de l'article 3 du même décret a trait aux produits importés et prévoit qu'en ce qui les concerne, **la taxe est assise sur la valeur en douane de ces produits**, diminuée d'un abattement :

- de 50 % pour les conserve de poissons ;
- de 25 % pour les filets congelés panés ;
- de 50 % pour les crustacés et mollusques et conserves ;
- de 25 % pour les poissons fumés.

Par ailleurs, le taux maximal de la taxe payée par le déclarant en douane est fixé à 30 %. Toutefois, si les produits importés sont destinés à la conserve ou la semi-conserve, ce taux est de 26 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de créer une taxe affectée au profit de l'OFIMER, pour « *assurer le financement des actions qu'il met en œuvre en sa qualité d'office agricole au bénéfice des produits de la pêche maritime en application de l'article L. 621-3 du code rural* ».

Les caractéristiques sont sensiblement identiques à la taxe parafiscale qui doit disparaître.

Les **modifications** sont les suivantes :

- le terme « *déclarant en douane* » est remplacé par celui d' « *importateur* » : cette différence est sans incidence sur le dispositif ;

- les « *saumons et truites de mer* » ne figurent plus dans l'assiette retenue par le présent article, mais c'est parce qu'ils sont considérés comme des « *poissons* » et qu'il a été estimé superflu de les mentionner en tant que tels ;

- les taux sont **inchangés** par rapport à ceux qui figurent à l'arrêté du 5 décembre 2002 portant application du décret n° 91-1412 du 31 décembre 1991 modifié.

En revanche, les dispositions concernant les **abattements** calculés sur la valeur en douane des produits importés ne figurent pas dans le présent article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement proposé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, qui a reçu un avis favorable du gouvernement, visant à réintroduire les abattements qui figuraient dans le décret n° 91-14121 du 31 décembre 1991 modifié.

Désormais les dispositions du présent article sont identiques à celles qui figuraient dans le décret précité instituant la taxe.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les taxes parafiscales doivent disparaître avant le 31 décembre 2003 en application de l'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il leur était notamment reproché de contrevenir aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire, et à celui du consentement à l'impôt.

Compte tenu de la volonté du gouvernement de ne pas laisser les organismes bénéficiant de taxes parafiscales sans ressources, les solutions retenues sont les suivantes :

- création d'une imposition de toute nature affectée à l'organisme ;
- institution de cotisations dites « volontaires obligatoires » (CVO) ;
- suppression assortie de l'inscription d'une subvention budgétaire.

Par ailleurs, la préoccupation de maintenir un lien privilégié entre les professionnels concernés et le financement de leurs organismes a conduit à préférer la taxe fiscale affectée ou la cotisation volontaire obligatoire au subventionnement.

Dans le cas de l'OFIMER, la CVO était exclue, en raison de l'absence de représentation professionnelle des professions concernées.

L'OFIMER exerçant une mission de service public, le choix de la taxe affectée a paru le plus pertinent.

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

ARTICLE 37

Transformation de la taxe parafiscale perçue au profit du Centre national de la chanson des variétés et du jazz en une taxe fiscale affectée

Commentaire : le présent article a pour objet de transformer la taxe parafiscale perçue au profit du Centre national de la chanson des variétés et du jazz en une taxe fiscale affectée.

Le soutien aux spectacles de variété est actuellement financé, comme celui au théâtre privé, par la taxe parafiscale sur les spectacles. Celle-ci est perçue en fonction de la nature des spectacles redevables de la taxe, par l'Association pour le soutien au théâtre privé ou par le Centre national de la chanson des variétés et du jazz.

Les taxes parafiscales devant disparaître avant le 31 décembre 2003 en application de l'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le gouvernement a fait le choix, une fois de plus, de conserver le mode de financement existant en transformant les taxes parafiscales en taxes fiscales affectées.

Le changement du régime de la taxe parafiscale unique, qui se traduit par la création de deux taxes fiscales, laisse logiquement subsister une symétrie très étroite des régimes juridiques, sous réserve des différences liées au statut différent de l'établissement habilité à collecter ou à faire collecter la taxe. Cette symétrie explique la similitude du commentaire du présent article avec celui de l'article 38 du présent projet de loi de finances rectificative.

I. LE DROIT EXISTANT

La spécificité du régime de la taxe sur les spectacles de variété tient au statut d'établissement public de l'organisme chargé d'attribuer l'aide.

A. LA TAXE PARAFISCALE

Les dispositions relatives à la taxe parafiscale sur les spectacles ont été modifiées par le décret n° 2000-1 du 4 janvier 2000.

La taxe est due par l'entrepreneur de spectacles vivants qui exploite la billetterie du spectacle. Elle est assise sur le montant hors taxes des recettes de billetterie réalisées à l'entrée. Lorsque le spectacle ne donne pas lieu à la perception d'un droit d'entrée, la taxe est assise sur le montant hors taxes des sommes reçues par le producteur qui cède ou concède le droit d'exploitation du spectacle.

Les représentations publiques des spectacles sont exonérées de la taxe parafiscale :

- si elles sont données dans un établissement où les consommations sont obligatoires ;
- si elles sont intégrées à des séances éducatives ;
- si elles sont données par un établissement ou une entreprise de spectacles relevant de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics.

Dans ce dernier cas, la représentation est toutefois assujettie à la taxe si le spectacle fait l'objet d'un contrat de coproduction ou de co-réalisation entre un entrepreneur de spectacles vivants assujetti à la taxe et l'une des structures publiques mentionnées.

Il en est de même pour un spectacle présenté dans une salle faisant l'objet d'un contrat de location à un entrepreneur de spectacles vivants privé non subventionné. Cette dernière disposition constitue une modification majeure du décret, et a eu pour conséquence un élargissement considérable du champ de perception de la taxe.

Le décret introduit également une exonération de paiement de la taxe pour les redevables de moins de 53,36 euros par année civile.

La structure professionnelle affectataire de la taxe peut donner mandat à une ou plusieurs sociétés de perception et de répartition des droits pour le recouvrement de la taxe. La Société des auteurs compositeurs éditeurs de musique pour la gestion collective du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle (SACEM) et la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) ont été mandatées à cet effet par l'Association pour le soutien de la chanson, des variétés et du jazz.

Le taux de la taxe parafiscale est fixé à 3,5 % par un arrêté du 4 janvier 2000.

B. LE CENTRE NATIONAL DE LA CHANSON, DES VARIÉTÉS ET DU JAZZ (CNCVJ)

La structure associative ne semblant plus adaptée à la gestion de l'aide issue de la taxe parafiscale, l'établissement public à caractère industriel et commercial Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNCVJ) a été créé par l'article 30 de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 pour prendre la suite de l'association pour le soutien de la chanson, des variétés et du jazz²⁰⁸. Il a pour mission de soutenir la création, la promotion et la diffusion des spectacles de variétés, ainsi que de contribuer également à la conservation et à la valorisation du patrimoine.

Depuis le 1^{er} octobre 2002, date à laquelle l'association pour le soutien à la chanson, les variétés et le jazz a été dissoute, l'établissement public perçoit la taxe lorsqu'elle est due au titre d'un spectacle de variétés, soit : les tours de chant, concerts et spectacles de jazz, de rock, de musique traditionnelle ou de musique électronique, les spectacles ne comportant pas de continuité de composition dramatique autour d'un thème central et s'analysant comme une suite de tableaux de genres variés tels que sketches, chansons, danses, attractions visuelles ou mimes, les spectacles d'illusionnistes, les spectacles aquatiques ou sur glace.

La taxe parafiscale sur des spectacles musicaux ou comédies musicales pour lesquels aucune demande d'aide à l'exploitation n'a été adressée à l'Association pour le soutien du théâtre privé ni obtenue, est également perçue par le CNCVJ.

Le CNCVJ a pour objet la gestion du fonds de soutien de la chanson, des variétés et du jazz, alimenté notamment par la taxe parafiscale sur les spectacles. Ce fonds est destiné à :

- améliorer les conditions d'exercice de ces activités,
- favoriser le développement d'actions d'intérêt commun.

Il est chargé par ailleurs d'une **mission de centre de ressources sur l'économie de la production de spectacles de variétés**, et d'une **activité de conseil aux maîtres d'ouvrages d'équipements de spectacles**, et notamment les collectivités territoriales.

²⁰⁸ Le décret d'application est paru au Journal officiel en date du 24 avril 2002.

L'EPIC a conservé la singularité de l'association, notamment en matière d'implication des professionnels dans la gestion de l'établissement. 12 personnes sur les 26 membres du conseil d'administration et représentent les producteurs de spectacles vivants, les artistes, les techniciens et les auteurs²⁰⁹.

L'administration de l'association est opérée conjointement par des représentants de l'administration (Etat et collectivités territoriales), des représentants des syndicats professionnels et des représentants des sociétés de perception et de gestion des droits. L'exercice de l'activité de l'établissement est assuré avec l'assistance de **sept commissions spécialisées** :

- la commission « Comptes entrepreneurs et économie des entreprises », qui procède à l'examen des demandes de droit de tirage par les entrepreneurs, d'aides à l'entreprise sous forme d'avance remboursable et de garanties de prêt. Il s'agit notamment de la gestion d'un mécanisme d'aide automatique, les comptes des producteurs représentant 65 % de la taxe acquittée ;

- la commission « Festivals », qui intervient en soutien des entreprises de production de ces manifestations sous forme de subvention, d'avances sur recettes ou de garantie de prêt ;

- la commission « Structuration et développement professionnel », qui soutient des organisations professionnelles menant des actions d'intérêt général pour le secteur. Elle intervient également auprès des structures de formation.

- la commission « Production et diffusion », qui étudie les demandes d'aide aux productions de spectacles ou de tournées ainsi qu'aux spectacles promotionnels dans la carrière d'artistes confirmés ;

- la commission « Promotion et développement d'artistes », qui examine les demandes de soutien à la création et à la production de spectacles, de tournées, de premières parties et de spectacles promotionnels d'artistes en développement ;

- la commission « Aménagement et équipement des salles de spectacles », qui expertise les dossiers d'études d'implantation ou de transformation de salles de spectacles, de travaux pour ces mêmes projets, d'acquisition ou de modernisation d'équipements. Ces aides prennent la forme de subventions, de prêts ou de cautionnement. Cette commission assure également le suivi du programme d'implantation des Zénith ainsi que l'activité de conseil à maîtrise d'ouvrage ;

²⁰⁹ *Le conseil d'administration est composé de représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, de représentants des professionnels du spectacle vivant, de représentants élus du personnel et de personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la culture.*

- la commission « Activités des salles de spectacle », qui assure depuis septembre 2003 la mise en œuvre d'une aide à la production et à la diffusion à destination des salles de spectacles.

La création d'un tel établissement, dont **l'effectif est de 19 salariés**, permet au ministère de disposer d'un outil en matière de soutien économique aux musiques actuelles, tout en lui confiant des missions nationales de soutien aux initiatives innovantes et d'analyse des évolutions du secteur, en complément de la politique nationale menée par le ministère de la culture à travers la Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS) et les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Budget 2001 (réalisé)

(en millions d'euros)

Charges		Produits	
Comptes entrepreneurs	6,08	Subvention de l'Etat	0,76
Promotion et développement économique	0,96	Taxe parafiscale	9,26
Aide à la promotion d'artistes	1,46	Cotisations	0,04
Salles de spectacle et équipement	0,79	Produits financiers	0,26
Frais de recouvrement	0,30	Autres produits	2,11
Frais de fonctionnement	1,13	Perte	0,06
Total	1,77		
	12,49	Total	12,49

Budget 2002 (réalisé)

(en millions d'euros)

Charges		Produits	
Comptes entrepreneurs et économie des entreprises	6,48	Subvention de l'État	0,86
Festivals	1,08	Autres subventions	0,5
Structuration et développement professionnel	0,85	Taxe parafiscale	10,4
Production et diffusion	0,30	Reports de taxe parafiscale	2,39
Promotion et développement d'artistes	1,96	Produits d'exploitation commerciale	0,86
Aménagement et équipement des salles de spectacle	0,03	Produits financiers	0,30
Activités des salles de spectacles	0,17	Autres produits	2,28
Frais de recouvrement	0,46		
Frais de fonctionnement	3,4		
Charges d'exploitation commerciale	1,2		
Bénéfice	2,12		
Total	17,59	Total	17,59

Budget 2003 en millions d'euros (adopté par le conseil d'administration)

(en millions d'euros)

Charges		Produits	
Comptes entrepreneurs et économie des entreprises	6,77	Subvention de l'État	1,30
Festivals	0,80	Autres subventions	0,52
Structuration et développement professionnel	0,48	Taxe parafiscale	10
Production et diffusion	0,75	Reports de taxe parafiscale	2,22
Promotion et développement d'artistes	0,96	Produits d'exploitation commerciale	0,78
Aménagement et équipement des salles de spectacle	0,71	Produits financiers	0,22
Activités des salles de spectacles	0,53	Autres produits	
Frais de recouvrement	0,5		
Frais de fonctionnement	2,21		
Charges d'exploitation commerciale	1,33		
Total	15,04	Total	15,04

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans le logique de la LOLF, on aurait dû supprimer la plupart des taxes parafiscales, auxquelles il était notamment reproché de contrevenir aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire, et à celui du consentement à l'impôt.

Mais les mêmes causes produisant les mêmes effets, le gouvernement a choisi la continuité plutôt que le changement.

A. LES DIFFÉRENTES SOLUTIONS DE REMPLACEMENT DE LA TAXE PARAFISCALE

Compte tenu de la volonté du gouvernement de ne pas laisser les organismes bénéficiant de taxes parafiscales sans ressources, les solutions envisageables sont les suivantes :

- création d'une imposition de toute nature affectée à l'organisme ;
- institution de cotisations dites « volontaires obligatoires » (CVO) ;
- suppression assortie de l'inscription d'une subvention budgétaire.

Par ailleurs, la préoccupation de maintenir un lien privilégié entre les professionnels concernés et le financement de leurs organismes a conduit à préférer la taxe fiscale affectée ou la cotisation volontaire obligatoire au subventionnement.

Dans le cas présent, la CVO était difficile, en raison de l'absence de représentation professionnelle des professions concernées.

Le Centre national de la chanson des variétés et du jazz exerçant en application de la loi une mission de service public, le choix de la taxe affectée a paru le plus pertinent.

B. LA JUSTIFICATION DU SYSTÈME

Un travail a été engagé avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans la perspective de la suppression des taxes parafiscales au 1^{er} janvier 2004 afin d'assurer les recettes à la fois de l'association et de l'établissement, pour le bénéfice des secteurs concernés par l'institution d'une taxe affectée.

L'instauration d'une taxe affectée a pour objet de pérenniser les bénéfices apportés au secteur professionnel par le dispositif créé en 1964. En effet, le dispositif existant a permis de développer les secteurs d'activité concernés, notamment par une amélioration des conditions de production des spectacles permettant de présenter au public une plus grande diversité de spectacles, et par des conditions d'accueil du public grâce au soutien au réseau des salles. La « *viabilité de ce tissu économique s'est ainsi trouvée accrue ainsi que le volume d'emploi généré par le secteur* ».

Les procédures de redistribution du produit de la taxe parafiscale ont un « *effet de levier bénéfique à la création* », elles permettent une « *mutualisation en faveur de la production indépendante* », des petites salles et des « *nouveaux talents* ». C'est à travers ces mécanismes que les organismes concernés jouent un rôle essentiel pour favoriser l'émergence de jeunes artistes ou de jeunes auteurs, aider des entreprises de tailles moyennes ou petites à prendre des risques, ou permettre à des salles d'améliorer leurs capacités d'accueil du public.

Le présent article n'a vocation à modifier ni l'objet ni le champ du dispositif existant « *qui a fait la preuve de son intérêt et de son bon fonctionnement* ». Le nouveau dispositif a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne.

C. LA TRANSPOSITION QUASIMENT À L'IDENTIQUE DU RÉGIME DE LA TAXE PARAFISCALE

Les caractéristiques de la nouvelle taxe fiscale affectée sont sensiblement identiques à celles de la taxe parafiscale qui doit disparaître, et en particulier :

- le bénéficiaire est le Centre national de la chanson des variétés et du jazz ;
- le régime des exonérations demeure inchangé sous la réserve importante de la suppression de celle dont bénéficiaient les établissements où les consommations sont obligatoires ;
- la personne redevable de la taxe reste l'entrepreneur responsable de la billetterie ou le vendeur du spectacle lorsqu'il n'y a pas perception de droits d'entrée ;
- le taux de la taxe reste fixé à 3,5 % sous réserve que dans le décret du 4 janvier 2000, il s'agissait d'un taux maximal ;
- la possibilité de faire recouvrer la taxe par des organismes est expressément prévue, étant relevé que l'on désigne nommément la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) et la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) contrairement au décret du 4 janvier 2000, qui ne mentionne que les sociétés de perception et de répartition des droits prévues au titre II du livre III de la première partie du code du travail, ce qui semble sur ce point plus conforme à notre tradition juridique.

Les **principaux changements** sont les suivants :

- d'abord, pour respecter les prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001, le texte se contente de renvoyer aux mission de service public définies à l'article 30 de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France ;
- ensuite, il est prévu que les opérations financées au moyen de la taxe font l'objet d'une comptabilité distincte et qu'il est désigné un contrôleur d'Etat et un commissaire du gouvernement tandis que les statuts, le règlement intérieur ainsi que le règlement financier et comptable sont approuvés par le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget et le ministre chargé de la culture ;
- on note également que le minimum de perception passe de 53,36 euros à 80 euros ;

- enfin, **le vrai changement par rapport au régime du décret résulte de la suppression de l'exonération dont bénéficiaient les établissements ne percevant pas de billets d'entrée mais faisant payer une consommation ou un repas, ce qui devrait notamment avoir pour conséquence de soumettre à la taxe certains cabarets.**

En outre, on note que **les procédures fiscales**, qui étaient traitées en quelques lignes à l'article 8 du décret du 4 janvier 2000, **font désormais l'objet de longs développements aux paragraphes VII, VIII et IX du A du présent article :**

- le VII traite de l'action en recouvrement en cas de retard de paiement, qui donne lieu à l'application d'une surtaxe de 10 %, étant noté que le titre exécutoire est directement émis par le directeur du centre national ;
- le VIII concerne le droit de contrôle des agents sous réserve du secret professionnel tel qu'il est défini à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales, ainsi que la procédure de redressement en cas d'insuffisance ou d'inexactitude dans la déclaration étant noté que le droit de reprise de l'association de soutien au théâtre privé s'exerce jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle la taxe est devenue exigible ;
- le IX précise que les réclamations contentieuses relatives à l'assiette de la taxe sont traitées par le dirigeant de l'association pour le soutien du théâtre privé. Elles sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires.

Les B et C du présent article prévoient respectivement l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat et l'entrée en vigueur de la taxe au 1^{er} janvier 2004.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La position de votre commission des finances est tout à fait symétrique de celle adoptée à l'article 38 du présent projet de loi de finances rectificative.

Dans un cas comme dans l'autre, il paraît difficile de bouleverser un mode de financement auquel les professionnels sont très attachés même si l'on peut s'interroger sur la pertinence de mécanismes en définitive relativement lourds pour des sommes limitées.

En fait, il faudrait pour aller au delà d'un simple contrôle formel procéder à une enquête sur le terrain comparant, après consultation des différentes parties prenantes, les objectifs recherchés et les résultats obtenus et précisant les coûts induits par la perception de telle taxes.

Aussi votre commission des finances ne propose-t-elle pas de modifier cet article, si ce n'est par un **amendement purement formel tendant à supprimer toute référence à la notion de taxe parafiscale dans la rédaction de l'article 30 de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.**

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

ARTICLE 38

Transformation de la taxe parafiscale perçue au profit du théâtre privé en une taxe fiscale affectée

Commentaire : le présent article a pour objet de transformer la taxe parafiscale perçue au profit de l'Association pour le soutien au théâtre privé en une taxe fiscale affectée.

Le soutien au théâtre privé est actuellement financé comme celui aux variétés par la taxe parafiscale sur les spectacles. Celle-ci est perçue en fonction de la nature des spectacles redevables de la taxe, par l'Association pour le soutien au théâtre privé ou par le Centre national de la chanson des variétés et du jazz.

Les taxes parafiscales devant disparaître avant le 31 décembre 2003 en application de l'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le gouvernement a fait le choix, une fois de plus, de conserver le mode de financement existant en transformant les taxes parafiscales en taxes fiscales affectées.

Le changement du régime de la taxe parafiscale unique qui se traduit par la création de deux taxes fiscales, laisse logiquement subsister une symétrie très étroite des régimes juridiques, sous réserve des différences liées au statut différent de l'établissement habilité à collecter ou à faire collecter la taxe. Cette symétrie explique la similitude du commentaire du présent article avec celui de l'article 37 du présent projet de loi de finances rectificative.

I. LE DROIT EXISTANT

La spécificité du régime de la taxe sur les spectacles de variétés tient au statut associatif de l'organisme chargé d'attribuer l'aide.

A. LA TAXE PARAFISCALE

Les dispositions relatives à la taxe parafiscale sur les spectacles ont été modifiées par le décret n° 2000-1 du 4 janvier 2000.

La taxe est due par l'entrepreneur de spectacles vivants qui exploite la billetterie du spectacle. Elle est assise sur le montant hors taxes des recettes de billetterie réalisées à l'entrée. Lorsque le spectacle ne donne pas lieu à la perception d'un droit d'entrée, la taxe est assise sur le montant hors taxes des sommes reçues par le producteur qui cède ou concède le droit d'exploitation du spectacle.

Les représentations publiques des spectacles sont exonérées de la taxe parafiscale :

- si elles sont données dans un établissement où les consommations sont obligatoires ;
- si elles sont intégrées à des séances éducatives ;
- si elles sont données par un établissement ou une entreprise de spectacles relevant de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics.

Dans ce dernier cas, la représentation est toutefois assujettie à la taxe si le spectacle fait l'objet d'un contrat de coproduction ou de co-réalisation entre un entrepreneur de spectacles vivants assujetti à la taxe et l'une des structures publiques mentionnées.

Il en est de même pour un spectacle présenté dans une salle faisant l'objet d'un contrat de location à un entrepreneur de spectacles vivants privé non subventionné. Cette dernière disposition constitue une modification majeure du décret du 4 janvier 2000, et a eu pour conséquence un élargissement considérable du champ de perception de la taxe.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2003, cette disposition n'était applicable qu'aux seuls spectacles de variétés. Une décision du Conseil d'Etat du mois de décembre 2002, a élargi cette possibilité aux spectacles dramatiques, ce qui devrait accroître encore le montant perçu et le nombre de redevables de la taxe parafiscale en 2003.

Le décret du 4 janvier 2000 introduit également une exonération de paiement de la taxe pour les redevables de moins de 53,36 euros par année civile.

La structure professionnelle affectataire de la taxe peut donner mandat à une ou plusieurs sociétés de perception et de répartition des droits pour le recouvrement de la taxe. Le coût toutes taxes comprises de cette opération est limité à 5 % du produit de la taxe. Ainsi, la société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) a-t-elle été mandatée à cet effet par l'association pour le soutien au théâtre privé.

Le taux de la taxe parafiscale est fixé à 3,5 % par l'arrêté du 4 janvier 2000.

B. L'ASSOCIATION POUR LE SOUTIEN AU THÉÂTRE PRIVÉ

L'Association pour le soutien au théâtre privé perçoit la taxe lorsqu'elle est due au titre d'un spectacle d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique. Cette expression recouvre : les drames, tragédies, comédies, vaudevilles, opéras, comédies musicales traditionnelles du type opérette, les ballets classiques ou modernes, mimodrames et spectacles de marionnettes.

La taxe parafiscale sur les spectacles musicaux ou comédies musicales n'entrant dans aucun genre précité, mais pour lesquels une demande d'aide à l'exploitation a été adressée à l'Association pour le soutien du théâtre privé, est perçue par cette dernière.

Peuvent être adhérents de l'association, les entrepreneurs titulaires de la licence prévue par l'article 4 de l'ordonnance du 13 octobre 1945, exploitant un lieu aménagé pour le spectacle ayant réalisé un minimum de 200 représentations au cours de l'année précédente, soumis à la taxe parafiscale et l'ayant acquittée pour un montant minimal de 3.811 euros et entrant dans le champ d'application de la convention collective du syndicat des directeurs de théâtres privés.

L'Association pour le soutien du théâtre privé a pour objet la gestion du Fonds de soutien au théâtre privé, alimenté jusqu'à présent par la taxe parafiscale sur les spectacles, en vue de contribuer à l'organisation et à l'amélioration des conditions d'exercice de l'activité théâtrale.

Au cours de l'exercice 2002, **le produit de la taxe parafiscale sur les spectacles dramatiques s'est élevé à 3,5 millions d'euros**. Les contributions volontaires s'élevaient à 4,68 millions d'euros. La subvention de l'Etat a été de 3,17 millions d'euros et celle de la ville de Paris de 3,51 millions d'euros. Ces contributions ont été complétées par une subvention de la société civile d'administration des droits des artistes et des musiciens interprètes (ADAMI) à hauteur de 152.450 euros et une aide de la société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) de 114.337 euros.

Les frais de gestion de l'Association se sont élevés à 0,8 million d'euros ; les aides à l'exploitation à 6,7 millions d'euros ; les aides à la création à 2,7 millions d'euros ; les aides à l'équipement des théâtres à 4,1 millions d'euros.

Pour l'exercice 2003, la subvention prévue par le ministère de la culture et de la communication est de 3,16 millions d'euros et celle de la ville de Paris de 3,51 millions d'euros. Le budget 2003 du fonds de soutien au théâtre privé prévoit une recette de cotisations volontaires à hauteur de 4 millions d'euros et des recettes de taxe parafiscale pour un total de 2,65 millions d'euros.

On relève qu'une réflexion est engagée avec les représentants des théâtres subventionnés, qui doivent depuis le 1^{er} janvier 2003 payer la taxe parafiscale sur les spectacles qu'ils donnent et qui sont produits par un entrepreneur de spectacles privé, afin de définir les modalités des aides dont ils pourraient bénéficier, notamment en tant que diffuseurs des productions du théâtre privé.

Les effectifs de l'association s'élèvent à 12 salariés soit 11,7 équivalents temps plein.

C. LES DIFFÉRENTES AIDES ACCORDÉES PAR LE FONDS DE SOUTIEN AU THÉÂTRE PRIVÉ

L'association accorde des aides relativement diversifiées. Celles-ci concernent :

- L'aide à l'exploitation de spectacles

Il s'agit d'une garantie de déficit, accordée pour un nombre déterminé de représentations d'un spectacle. Après examen du devis de montage et d'exploitation d'un spectacle, le **fonds de soutien accorde sa garantie**, à hauteur d'un taux variable selon la taille de la salle de théâtre. Si le spectacle se solde par un déficit, dont la réalité est vérifiée par examen des factures acquittées, le déficit constaté est pris en charge par le fonds de soutien, à hauteur du taux de garantie accordée.

Récapitulatif des garanties accordées et des versements faits en 2002 :

(en millions d'euros)

Années	Nombre de spectacles	Montant des devis	Montant versé
1997	78	56,09	6,49
1998	67	44,78	5,86
1999	60	46,24	5,31
2000	67	40,74	6,41
2001	63	48,80	6,41
2002	71	50,11	6,70

- Les aides à la création

Elles sont accordées également sous forme de garantie de déficit et remboursées si un spectacle est bénéficiaire. Ces aides sont destinées à la création de pièces d'expression française, dans la limite des trois premières pièces d'un auteur, de l'adaptation d'un texte non théâtral ou de l'adaptation d'une pièce étrangère jouée pour la première fois en France. En 2002, les aides attribuées se sont élevées à 2,7 millions d'euros réparties en aide à l'écriture, incitation à la création, soutien à la création et soutien aux emplois.

- Les aides à l'équipement

Le fonds d'aide à l'équipement est alimenté par une cotisation volontaire par place vendue de 1,52 euros. Les interventions du fonds de soutien, à ce titre, sont destinées à permettre la réalisation de travaux d'équipement et d'entretien scéniques, des salles et de leurs dépendances. Les aides se sont élevées à 4,1 millions d'euros en 2002.

- Les aides à la reprise de salles

Cette procédure est destinée à permettre à un entrepreneur de spectacles de compléter son plan de financement afin d'acquérir une salle de spectacle, et ainsi à maintenir le patrimoine et la vocation artistique des théâtres parisiens. Au titre de l'année 2002, les aides attribuées s'élèvent à 0,51 million d'euros.

- Les actions d'intérêt collectif

Le fonds de soutien organise par ailleurs des actions de publicité collectives, par la réalisation d'affichettes, d'encarts publicitaires lors d'événements tels que les premières ou dernières de spectacles, les nominations aux Molières. Il propose à ses adhérents un réseau d'affichage à des tarifs préférentiels, ainsi qu'un mécanisme d'abonnement et, avec le soutien de la ville de Paris, des tarifs spécifiques pour le public jeune. Les dépenses effectuées à ce titre par le fonds de soutien ont atteint 1,4 million d'euros en 2002.

Détail des différentes aides accordées en 2002 au titre de l'aide à l'écriture, et de l'incitation et du soutien à la création

(en euros)

Théâtres	Montant		
	<i>Écriture</i>	<i>Incitation</i>	<i>Soutien</i>
Atelier		38 113	42 686
Bouffes Parisiens	7 623	38 113	18 294
Café de la Gare		38 113	30 490
Compagnie Champs Elysées		30 490	42 686
Edgar		76 226	
Fontaine	7 623	38 113	18 294
La Bruyère	7 623	38 112	30 490
La Huchette		38 112	
Marigny		30 490	42 686
Michodière		38 113	
Montparnasse	7 623	38 113	42 686
Melo d'Amélie		38 113	30 490
Pépinière Opéra	7 623	38 113	15 245
Petit Marigny		76 225	60 980
Ranelagh		68 602	30 490
Rive Gauche		68 603	45 735
Splendid Saint Martin	7 623	76 226	50 309
Studio des Champs Elysées		30 490	15 245
Tristan Bernard	7 623	38 112	45 735
Variétés	7 623	38 112	42 686
TOTAL	60 984	914 705	605 277

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans la logique de la LOLF, on aurait dû supprimer la plupart des taxes parafiscales auxquelles il était notamment reproché de contrevenir aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire, et à celui du consentement à l'impôt.

Mais les mêmes causes produisant les mêmes effets, le gouvernement a choisi la continuité plutôt que le changement.

A. LES DIFFÉRENTES SOLUTIONS DE REMPLACEMENT DE LA TAXE PARAFISCALE

Compte tenu de la volonté du gouvernement de ne pas laisser sans ressources les organismes bénéficiant de taxes parafiscales, les solutions envisageables sont les suivantes :

- création d'une imposition de toute nature affectée à l'organisme ;

- institution de cotisations dites « volontaires obligatoires » (CVO) ;
- suppression assortie de l'inscription d'une subvention budgétaire.

Par ailleurs, la préoccupation de maintenir un lien privilégié entre les professionnels concernés et le financement de leurs organismes a conduit à préférer la taxe fiscale affectée ou la cotisation volontaire obligatoire au subventionnement.

Dans le cas présent, la CVO était difficile, en raison de l'absence de représentation professionnelle des professions concernées.

L'Association pour le soutien au théâtre privé exerçant dans les faits une mission de service public, le choix de la taxe affectée a paru le plus pertinent.

B. LA JUSTIFICATION DU STATU QUO

Un travail a été engagé avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans la perspective de la suppression des taxes parafiscales au 1^{er} janvier 2004 afin d'assurer les recettes à la fois de l'association et de l'établissement, pour le bénéfice des secteurs respectivement couverts, notamment par l'institution d'une taxe affectée.

L'instauration d'une taxe affectée a pour objet de pérenniser les bénéfices apportés au secteur professionnel par le dispositif créé en 1964. En effet, le dispositif existant a permis de développer les secteurs d'activité concernés notamment par une amélioration des conditions de production des spectacles permettant de présenter au public une plus grande diversité de spectacles et des conditions d'accueil du public grâce au soutien au réseau des salles. La « *viabilité de ce tissu économique s'est ainsi trouvée accrue ainsi que le volume d'emploi généré par le secteur* ».

Les procédures de redistribution du produit de la taxe parafiscale ont un « *effet de levier bénéfique à la création* », elles permettent une « *mutualisation en faveur de la production indépendante* », des petites salles et des « *nouveaux talents* ». C'est à travers ces mécanismes que les organismes concernés jouent un rôle essentiel pour favoriser l'émergence de jeunes artistes ou de jeunes auteurs, aider des entreprises de tailles moyennes ou petites à prendre des risques, ou permettre à des salles d'améliorer leurs capacités d'accueil du public.

Le présent article n'a vocation à modifier ni l'objet ni le champ du dispositif existant, « *qui a fait la preuve de son intérêt et de son bon fonctionnement* ». Le nouveau dispositif a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne.

B. LA TRANSPOSITION QUASIMENT À L'IDENTIQUE DU RÉGIME DE LA TAXE PARAFISCALE

Les caractéristiques de la nouvelle taxe fiscale affectée, telles qu'elles sont définies aux paragraphes I à VI du A du présent article, sont sensiblement identiques à celles de la taxe parafiscale qui doit disparaître, et en particulier :

- le bénéficiaire est l'Association pour le soutien au théâtre privé ;
- le régime des exonérations est inchangé, sous réserve de la suppression de celle dont bénéficiaient les établissements où les consommations sont obligatoires ;
- la personne redevable de la taxe reste l'entrepreneur responsable de la billetterie ou le vendeur du spectacle lorsqu'il n'y a pas perception de droits d'entrée ;
- le taux de la taxe reste fixé à 3,5 % sous réserve que dans le décret du 4 janvier 2000, il s'agissait d'un taux maximal ;
- la possibilité de faire recouvrer la taxe par des organismes est expressément prévue, étant relevé que l'on désigne nommément la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) et la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) contrairement au décret du 4 janvier 2000, qui ne mentionne que les sociétés de perception et de répartition des droits prévues au titre II du livre III de la première partie du code du travail, ce qui semble sur ce point plus conforme à notre tradition juridique.

Les **principaux changements** sont les suivants :

- d'une part, pour respecter les prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001, **le texte du présent article explicite les missions de service public confiées à l'association** : concourir à l'exploitation équilibrée des productions dramatiques, lyriques et chorégraphiques, promouvoir la création d'œuvres originales d'expression française par de nouveaux auteurs, la traduction ou l'adaptation d'œuvres originales étrangères, contribuer à la présentation des spectacles produits par le théâtre privé auprès du public et notamment des jeunes, faciliter l'emploi artistique et technique concourant à la présentation de ces spectacles et préserver et protéger le patrimoine architectural théâtral ;
- d'autre part, il est prévu que les opérations financées au moyen de la taxe font l'objet d'une **comptabilité distincte** et qu'il est désigné un contrôleur d'Etat et un commissaire du gouvernement

tandis que les statuts, le règlement intérieur ainsi que le règlement financier et comptable sont approuvés par le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget et le ministre chargé de la culture ;

- en outre, le minimum de perception passe de 53,36 euros à 80 euros.

Enfin, on note que **les procédures fiscales** qui étaient traitées en quelques lignes à l'article 8 du décret du 4 janvier 2000, **font désormais l'objet de longs développements** aux paragraphes VII, VIII et IX du A du présent article :

- le VII traite de l'action en recouvrement en cas de retard de paiement qui donne lieu à l'application d'une surtaxe de 10 %, étant noté que le titre exécutoire doit être visé par le contrôleur d'Etat et rendu exécutoire par le préfet du département du débiteur ;
- le VIII concerne le droit de contrôle des agents sous réserve du secret professionnel tel qu'il est défini à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales, ainsi que la procédure de redressement en cas d'insuffisance ou d'inexactitude dans la déclaration étant noté que le droit de reprise de l'association de soutien au théâtre privé s'exerce jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle la taxe est devenue exigible ;
- le IX précise que les réclamations contentieuses relatives à l'assiette de la taxe sont traitées par le dirigeant de l'association pour le soutien du théâtre privé. Elles sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires.

Les B et C du présent article prévoient respectivement l'intervention d'un décret en Conseil d'État et l'entrée en vigueur de la taxe au 1^{er} janvier 2004.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La position de votre commission des finances est tout à fait symétrique de celle adoptée à l'article 38 du présent projet de loi de finances rectificative.

Dans un cas comme dans l'autre, il paraît difficile de bouleverser un mode de financement auquel les professionnels sont très attachés même si l'on peut s'interroger sur la pertinence de mécanismes en définitive relativement lourds pour des sommes collectées à l'évidence limitées.

En fait, il faudrait pour aller au delà d'un simple contrôle formel procéder à une enquête sur le terrain comparant, après consultation des différentes parties prenantes, les objectifs recherchés et les résultats obtenus et précisant les coûts induits par la perception de telle taxes.

Aussi votre commission des finances ne propose-t-elle pas de modifier le présent article.

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

ARTICLE 39

Poursuite du recouvrement, au profit du budget général, des taxes parafiscales dues à l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA)

Commentaire : le présent article vise à poursuivre le recouvrement, au profit du budget général, des taxes parafiscales antérieurement versées à l'ANDA, dues et restant à recouvrer au 1^{er} janvier 2004.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 43 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002²¹⁰ avait pour objet la suppression de neuf taxes parafiscales perçues au profit de l'Association nationale de développement agricole (ANDA) et leur remplacement par une imposition de toute nature affectée à un nouvel établissement public dénommé agence de développement agricole et rural (ADAR).

Une réforme du développement agricole avait, en effet, été engagée en 2000 afin d'accompagner les évolutions contenues dans la loi d'orientation agricole²¹¹, et de tirer les conséquences des remarques de la Cour des comptes dans son rapport public de 1999 et de celles de l'inspection générale des finances dans un rapport d'enquête achevé en décembre 1999 sur l'ANDA, qui pointaient un certain nombre de dysfonctionnements et avaient mis à jour des irrégularités qualifiables pénalement.

L'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée a ainsi supprimé l'existence des neuf taxes parafiscales perçues par l'ANDA pour les remplacer par une imposition de toute nature, sous la forme d'une taxe assise sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, désormais perçue par un nouvel établissement public administratif, créé par le même article, et dénommé agence de développement agricole et rural (ADAR), concourant au financement des programmes de développement agricole.

L'ANDA a été dissoute par un arrêté ministériel du 17 janvier 2003 et remplacée par l'ADAR dont le statut n'a toutefois été défini que tardivement par le décret n° 2003-1087 du 18 novembre 2003.

²¹⁰ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

²¹¹ Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999.

En outre, le dernier alinéa du C de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée précisait que les sommes restant à recouvrer au titre des taxes parafiscales ainsi supprimées demeuraient dues et pouvaient être recouvrées en 2003. Elles devaient dès lors être versées au budget général.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à modifier les dispositions du dernier alinéa du C de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée afin de préciser que le produit des taxes parafiscales supprimées, antérieurement versées à l'ANDA et qui sont encore dues au 1^{er} janvier 2004, est versé au budget général.

Il s'agit ainsi de permettre le recouvrement au profit du budget général, au-delà de 2003, des taxes dues et restant à recouvrer. D'après l'exposé des motifs du présent article, « *le montant attendu est difficile à estimer, s'agissant de recouvrement contentieux* ».

Toutefois d'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du liquidateur de l'ANDA, les sommes concernées ne devraient pas excéder 200.000 euros.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est légitime de prolonger au 1^{er} janvier 2004, par le biais du présent article, le dispositif mis en place par la loi de finances rectificative pour 2002 précitée et qui permet à l'Etat de recouvrer le produit des taxes parafiscales antérieurement versées à l'ANDA.

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

ARTICLE 40

Autorisation, en loi de finances, des garanties de l'Etat existantes

Commentaire : le présent article répond à l'obligation fixée par l'article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et autorise les garanties accordées par l'Etat qui n'ont pas fait l'objet précédemment d'une autorisation expresse en loi de finances.

I. LE CONTEXTE ACTUEL

A. QU'EST-CE QU'UNE GARANTIE DE L'ETAT ?

Une garantie de l'Etat est une assurance donnée par l'Etat à une personne tierce soit le plus souvent, à un autre Etat, une organisation internationale, une société, une entreprise nationale, une collectivité, un établissement public ou un organisme bancaire, voire une personne physique, de verser lui-même, dans l'hypothèse de la manifestation de risques (défaillance du débiteur, apparition d'un déficit, moins-value, etc.), les sommes nécessaires à la bonne fin de l'opération (règlement de la créance, service des intérêts, remboursement des échéances d'amortissement, garantie de passif, perte sur un investissement, etc.).

Les garanties accordées par l'Etat sont de natures très diverses :

- la dette garantie qui englobe les engagements de sociétés françaises, entreprises nationales, collectivités, établissements publics, organismes bancaires pour lesquels l'Etat s'est engagé, dans l'hypothèse d'une éventuelle défaillance du débiteur véritable, à effectuer lui-même le règlement des intérêts ou le remboursement des échéances d'amortissement périodiques prévues au contrat ;

- les garanties de change et autres garanties spécifiques dont bénéficient certains établissements financiers chargés d'une mission d'intérêt général ou gérant pour le compte de l'Etat des interventions financières dans les pays en développement ;

- les engagements pris par l'Etat dans le cadre d'un plan de restructuration ou d'une cession d'entreprise ;

- des opérations sans sous-jacent financier ou dont le sous-jacent financier devient annexe comme l'engagement de bonne fin d'une opération telle qu'un contrat d'Etat à Etat, la garantie d'une intervention militaire ou l'équivalent d'une assurance « corps » pour un objet prêté à un musée national dans le cadre d'une exposition.

B. UN RÉGIME CLARIFIÉ PAR LA LOLF

L'article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que *« dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation. Une annexe récapitulant les garanties de l'Etat qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004 »*.

Il pose ainsi le principe selon lequel l'octroi de la garantie de l'Etat relève du domaine exclusif des lois de finances.

L'article 34 de la LOLF dispose que, dans la seconde partie, la loi de finances de l'année autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime d'une part, autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement, d'autre part.

Sur le plan de la comptabilité patrimoniale de l'Etat, l'article 30 de la LOLF énonce que *« la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations »* et s'inspire de celle des entreprises. Or, le code de commerce (articles L. 123-12 et L. 123-13) et le plan comptable général imposent aux sociétés commerciales de présenter une annexe aux bilans et comptes de résultat annuels. Cette annexe doit comporter *« toutes les informations d'importance significative destinées à compléter et à commenter celles données par le bilan et le compte de résultat »*, et notamment le montant des engagements financiers²¹².

L'article 54 prévoit en conséquence que doit être joint au projet de loi de règlement le compte général de l'Etat qui comprend une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat.

²¹² L'appellation de « hors-bilan », qui ne figure plus dans le code de commerce et le plan comptable, reste fréquemment utilisée par les entreprises pour désigner la partie de l'annexe qui traite des engagements. Elle continue d'être employée dans la comptabilité de l'Etat pour enregistrer la dette garantie (classe 8 du plan comptable de l'Etat).

Selon les dispositions de l'article 58 de la LOLF, ce compte devrait faire l'objet d'une certification de la Cour des comptes, et d'un compte-rendu des vérifications que la Cour des comptes aura opérées.

C. UNE CONNAISSANCE ACTUELLE TRÈS IMPARFAITE DES ENGAGEMENTS DE GARANTIE DE L'ETAT

Le compte général de l'administration des finances (CGAF) comporte depuis 1999, par une analogie lointaine avec les annexes présentées par les entreprises, les engagements et risques encourus par l'Etat.

Le compte général de l'administration des finances 2002 fournit les informations suivantes en ce qui concerne le hors bilan, et en particulier les garanties :

1. Les engagements de retraite des fonctionnaires et agents publics relevant de régimes spéciaux

Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'Etat sont évalués à environ 700 milliards d'euros, soit environ 50 % du PIB pour un taux d'actualisation réel de 3 %. En fonction du taux d'actualisation retenu (entre 4 % et 2 % en réel), le montant des engagements est compris entre environ 600 milliards d'euros et 800 milliards d'euros.

2. Les engagements liés aux garanties accordées par l'Etat

Ils comprennent :

- la dette garantie au sens de la loi du 23 décembre 1946, opérations de crédits à court, moyen et long terme, qui est en forte diminution depuis 10 ans. Elle s'établissait en 2002 à moins de 18 milliards d'euros ;

- les garanties accordées par l'Etat à des établissements financiers ou à des opérateurs publics ou privés qui sont chargés pour son compte de missions d'intérêt général. Il s'agit essentiellement de l'engagement de rééquilibrer les comptes de la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) détenue à 100 % par l'Etat et de la COFACE lorsqu'elle met en œuvre des garanties pour le compte de l'Etat. Les garanties accordées par l'Etat à la CCR portent sur des risques limitativement énumérés (risques exceptionnels de transport, nucléaire, de catastrophes naturelles, d'attentats et d'actes de terrorisme) et ne jouent que lorsque le montant des indemnités pour sinistres restant à la charge de la CCR dépasse 90 % des provisions constituées. Au 1^{er} janvier 2003, le seuil prévisionnel d'intervention de l'Etat est de 250 millions d'euros s'agissant des risques exceptionnels de transport et risques nucléaires et de 856 millions s'agissant du risque catastrophe naturelle. Au 31 décembre 2001, la COFACE garantissait pour le compte de l'Etat un encours total de créances de 15,3 milliards d'euros, l'Etat devant chaque année assurer l'équilibre entre recettes et dépenses au titre de ces créances ;

- les garanties de passif comprennent d'une part, les garanties accordées dans le cadre d'opérations de cession ou de restructuration d'entreprises et d'autre part, celles accordées dans le cadre de la protection de l'épargne. L'Etat accorde ainsi sa garantie aux sommes déposées sur les livrets des caisses d'épargne et aux fonds déposés sur les livrets d'épargne populaire centralisés à la Caisse des dépôts. L'encours de ces fonds au 31 décembre 2002 était estimé à 199 milliards d'euros.

3. Les engagements liés aux droits à primes acquis dans le cadre des dispositifs d'épargne-logement

Selon les méthodes d'évaluation retenues, qu'elles tiennent compte des droits à prime sur les comptes PEL des épargnants ou qu'elles considèrent le nombre de PEL aujourd'hui ouverts et susceptibles de donner lieu au versement d'une prime, les engagements de l'Etat paraissent voisins de 10 milliards d'euros.

L'entrée en vigueur de la disposition de l'article 54 de la LOLF relative à l'annexe au projet de loi de règlement portant évaluation des engagements hors bilan de l'Etat n'interviendra que pour le projet de loi de règlement 2005. Dans l'attente, le Parlement ne dispose d'aucune information complète sur le hors bilan de l'Etat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 61 DE LA LOLF

Le présent article vise, en application de l'article 61 de la LOLF, à obtenir une validation en loi de finances des dispositifs de garantie existants qui n'auraient pas été pris par une loi de finances. Le délai de trois ans prévu par cet article est en effet arrivé à expiration.

Dans sa décision n° 2001-448 du 25 juillet 2001 sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a néanmoins estimé que *« la sanction d'un éventuel défaut d'autorisation ne saurait être la caducité des garanties accordées ; qu'en effet, une telle conséquence serait de nature à porter atteinte à l'égalité devant les charges publiques et, en cas d'une lésion d'une particulière gravité, au droit de propriété »*. Pour le Conseil constitutionnel, *« il ressort au demeurant des travaux parlementaires que l'article 61 a pour objet d'assurer l'information du Parlement sur les garanties accordées par l'Etat et non de frapper de caducité celles qui, accordées dans le passé, n'auraient pas été autorisées dans les délais prévus »*.

Il convient d'observer néanmoins que, s'il est difficile pour le législateur de revenir de manière rétroactive sur des garanties ayant créé

des effets réels pour certains agents économiques, il lui est loisible de supprimer des garanties pour l'avenir, dès lors qu'il considèrerait que celles-ci font peser des risques trop importants pour le budget de l'Etat.

Les garanties proposées à la validation du présent projet de loi de finances sont les suivantes :

- la garantie accordée à la caisse nationale d'épargne par l'article L. 518-26 du code monétaire et financier ;

- la garantie accordée aux sommes déposées sur le premier livret des caisses d'épargne et de prévoyance par l'article L. 221-8 du code monétaire et financier ;

- la garantie accordée, par arrêté du 12 octobre 2000 du ministre de l'économie des finances et de l'industrie, à certains prêts octroyés par la caisse des dépôts et consignations ;

- les garanties accordées aux prêts consentis par le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs, devenu Entenial, en application de l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitat ;

- les garanties accordées aux prêts consentis par le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs, devenu Entenial, pour la construction de logements à usage principal d'habitation, en application des articles R. 314-1 à R. 314-3 du code de la construction et de l'habitat ;

- la garantie mentionnée au second alinéa de l'article 4 de la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit ;

- les garanties accordées dans le cadre de la liquidation amiable des sociétés de développement régional Lordex, Picardex et Centrest, et validées par l'article 80 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;

- la garantie tendant à l'apurement par l'État du report à nouveau de la gestion des fonds Codevi centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, si ce report à nouveau est négatif, en application de la convention du 30 décembre 1994 entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Etat ;

- la garantie accordée aux emprunts contractés en 2003 par l'Unedic par l'article 97 de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 sur la sécurité financière ;

- la garantie accordée, à parité avec la société Euro Disney SCA, au département de Seine-et-Marne en application de l'article 20 de la convention

du 24 mai 1987 relative à la création et l'exploitation d'Eurodisneyland en France ;

- la garantie accordée à la caisse centrale de réassurance par les articles L. 431-4, L. 431-5, L. 431-9 et L. 431-10 du code des assurances pour pratiquer les opérations d'assurance prévues à ces articles ;

- la garantie accordée, dans la limite de 50 millions d'euros, et pour une durée maximale de 10 ans à compter du 2 août 1999, à l'emprunt contracté par l'organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (Eumetsat) dans le cadre de la participation de la France au programme européen de satellites météorologiques polaires ;

- la garantie accordée, par arrêté du 3 décembre 1981 du ministre de l'économie et des finances, à la caisse nationale des autoroutes ;

- la garantie accordée à la caisse nationale du Crédit agricole en application de l'article 673 du code rural ancien ;

- les garanties accordées à des établissements de crédit en application de l'article 10 de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés ;

- les garanties accordées aux prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres en vue de réaliser des investissements sur le territoire français ainsi que dans les Etats d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique et dans les pays et territoires d'outre-mer ;

- la garantie accordée en application de la loi n° 93-20 du 7 janvier 1993 relative à l'institution d'une garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'œuvres d'art ;

- la garantie accordée au crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises en application de la loi n° 53-80 du 7 février 1953.

Les supports juridiques de ces garanties sont très divers et vont du contrat à la loi en passant par l'arrêté.

B. L'OCTROI D'UNE GARANTIE NOUVELLE LIÉE À L'ACCORD GLOBAL DE FINANCEMENT DE LA SOCIÉTÉ ALSTOM

Le présent article propose au législateur financier d'engager la garantie de l'Etat, « *dans le cadre des engagements pris par lui* », à raison de leurs interventions au titre de l'accord global de financement de la société Alstom, au profit de :

- la Caisse française de développement industriel (CFDI), au titre des opérations de contre-garantie de cautions émises par des établissements de crédit et des entreprises d'assurance au profit de la société Alstom, et de sa participation à un prêt syndiqué subordonné de cinq ans souscrit le 30 septembre 2003 au bénéfice de cette même société ;

- la Caisse des dépôts et consignations, pour le capital des billets de trésorerie qu'elle a souscrits au profit de la société Alstom, dans la limite de 1.200 millions d'euros jusqu'à la mise en place des financements subordonnés auxquels l'Etat s'est engagé et, ultérieurement, jusqu'au 8 février 2005, dans la limite de 400 millions d'euros, sous réserve des remboursements prévus par l'accord.

L'accord global de financement de la société Alstom du 22 septembre 2003, trouvé après échange avec la Commission européenne, représente au total 3,2 milliards d'euros. L'Etat y participera à hauteur de 800 millions d'euros soit un quart du plan de financement global à moyen terme, le reste étant assuré par les banques. La participation de l'Etat prendra la forme de prêts à moyen et long termes selon les modalités suivantes :

- 300 millions d'euros de titres subordonnés d'une durée de 20 ans. Ces titres seront remboursables en actions d'Alstom si la Commission européenne décide que leur émission et leur conversion en actions constituent une aide compatible avec le marché commun, ou ne constituent pas une aide d'Etat.

- 200 millions d'euros de titres subordonnés d'une durée de 15 ans.

- 300 millions d'euros de prêt subordonné d'une durée de 5 ans.

*

L'Assemblée nationale a ajouté à cette liste les garanties d'emprunts accordées à la Société financière des sociétés de développement régional (FINANSDER) en application de la loi n° 53-80 du 7 février 1953.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances ne dispose d'aucun élément financier lui permettant d'apprécier la portée des risques budgétaires pris en acceptant la validation législative de 19 garanties existantes n'ayant jamais fait l'objet d'un examen en loi de finances, voire certaines d'entre elles d'aucun examen par le Parlement. Il s'agit de la garantie accordée en vertu des articles R. 314-1 à

R 314-3 du code de la construction et de l'habitation, de la garantie accordée dans le cadre de la gestion des fonds CODEVI, des garanties accordées dans le cadre de diverses opérations de développement économique, de la garantie accordée à l'emprunt 1999-2009 contracté par Eumetsat et de la garantie accordée à certains prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement.

Aucune étude d'impact financier détaillant la qualité de l'entité garantie, la typologie des risques afférents, les faits générateurs couverts, le montant maximal de la garantie susceptible d'être appelée et les appels en garantie déjà intervenus, par chapitre budgétaire, par année et par montant n'est jointe au présent article. Aucune évaluation n'est proposée des appels en garantie pour l'année 2004.

Pourtant, le recensement des dispositifs de garantie implicite ou explicite accordée par l'Etat a fait l'objet d'une circulaire du 22 juillet 2003 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie aux ministres et secrétaires d'Etat demandant, pour chaque garantie devant faire l'objet d'une validation en loi de finances, une étude d'impact financier.

Dans ces conditions, il ne semble possible à votre commission des finances d'adopter le présent article *« qu'à la condition que le gouvernement présente, dans un délai de trois mois à compter de la date de promulgation du présent projet de loi, une étude d'impact financier des garanties faisant l'objet du présent article détaillant la qualité de l'entité garantie, la typologie des risques afférents, les faits générateurs couverts, le montant maximal de la garantie susceptible d'être appelée et les appels en garantie déjà intervenus, par chapitre budgétaire, par année et par montant. Le gouvernement devrait préciser les conditions dans lesquelles il lui semble possible de faire rémunérer les garanties de l'Etat »*.

Votre commission des finances vous propose un **amendement** en ce sens.

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

ARTICLE 41

Garantie apportée par l'Etat à l'emprunt devant être souscrit par l'UNESCO pour la rénovation de son siège parisien

Commentaire : le présent article a pour objet d'autoriser l'Etat à apporter sa garantie à l'emprunt que doit souscrire l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture auprès de la Caisse des dépôts et consignations, en vue de la rénovation de son siège à Paris, dans la limite d'un encours en principal de 80 millions d'euros.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Comme il est de tradition, s'agissant du pays hôte d'une organisation internationale, le gouvernement se propose de faciliter l'installation de l'UNESCO en faisant garantir par l'Etat, dans la limite d'un encours en principal de **80 millions d'euros**, l'emprunt que cette organisation doit souscrire au près de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour la rénovation de son siège parisien.

A. LE PROGRAMME DE RÉNOVATION DU SIÈGE DE L'UNESCO

Depuis son inauguration en novembre 1958, le bâtiment de l'UNESCO, construit par Marcel Breuer, Pier-Luigi Nervi et Bernard Zehrfuss dans le quartier de l'Ecole militaire à Paris, a vieilli.

Dès le début des années 1990, la conférence générale de l'Organisation avait décidé un plan de rénovation portant sur un budget d'environ 14 millions de dollars. Ces travaux se sont révélés d'autant plus insuffisants qu'il a fallu se livrer à des opérations d'urgence pour éliminer l'amiante et faire face à des infiltrations.

En **novembre 1989**, à l'issue d'une mission d'expertise confiée à M. Joseph Belmont, architecte inspecteur général honoraire de la construction, la conférence générale de l'UNESCO a demandé aux organes compétents de définir les modalités de financement d'un **vaste programme de rénovation** comportant deux premières phases.

La **première phase**, initialement évaluée à 21,5 millions de dollars puis réajustée à **17,5 millions de dollars**, concerne des **travaux de base** relatifs aussi bien à la sécurité, à des grosses réparations touchant notamment à la distribution électrique, à l'étanchéité des jardins et aux brise-soleil des façades, qu'à la rénovation des espaces intérieurs et des salles de conférence.

La **deuxième phase** porterait sur la **remise du bâtiment aux normes actuelles de confort et d'ergonomie** et concerne les personnels. Son coût serait de **62,5 millions de dollars**, dont 10,5 millions de dollars pour les travaux de sécurité, 23,1 millions de dollars pour la reprise des façades vitrées et la climatisation de certaines salles de conférence, 1,1 million de dollars pour la reprise des façades pleines et des terrasses, 14,7 millions de dollars pour le réaménagement des locaux, 7,2 millions de dollars pour la rénovation des espaces d'accueil et 5,9 millions de dollars pour le relogement provisoire des services pendant la durée des travaux.

Commencée en août 2001, la première phase devrait s'achever au cours du premier semestre 2004 ; la deuxième phase devrait être réalisée de 2004 à 2008, à partir du moment où l'adoption de cet article permet le lancement de l'opération.

On note qu'**une troisième phase est prévue** qui tendrait à l'aménagement de la place de Fontenoy, pour un montant de 8,2 millions de dollars, ainsi que pour la construction, sous cette place, d'une part, d'une grande salle de conférence et, d'autre part, d'un parking, pour des coûts respectifs de 19,7 millions de dollars et 7,2 millions de dollars.

Certains de ces chiffres exprimés en dollars, valeur juin 1999, pourraient connaître des variations. C'est ainsi que les coûts de la deuxième phase pourraient passer de 62,5 millions de dollars à 76,3 millions de dollars, valeur 2004.

B. LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE

Il est de tradition que le pays hôte d'une organisation internationale contribue à son installation matérielle. Cette aide passe, selon le pays, par la mise à disposition gratuite de bâtiments, une participation à leur entretien, voire à leur prise en charge totale, ainsi que par des prêts sans intérêt.

La France a facilité les conditions d'installation de l'UNESCO depuis son implantation à Paris. La garantie de l'Etat a déjà été accordée par une série de textes :

- l'article 34 de la loi du 7 février 1953 ;
- l'article premier de la loi du 31 juillet 1959 ;
- l'article 76 de la loi du 23 décembre 1961 ;
- l'article 20 de la loi du 22 décembre 1967 ;
- l'article 20 de la loi du 22 décembre 1972 ;
- l'article 11 de la loi du 27 décembre 1975.

Le présent article ne fait donc que s'inscrire dans une longue liste d'interventions favorables à l'UNESCO et au système des Nations Unies auquel la France est très attachée.

C. LES MODALITÉS DE L'EMPRUNT DE L'UNESCO

La France contribue aujourd'hui au budget de l'UNESCO à hauteur de 8,5 %. **Cette contribution pourrait diminuer à moyen terme pour atteindre une quote-part de 6,5 %**, en raison du retour des Etats-Unis au sein de la communauté des bailleurs²¹³, qui a été annoncé le 29 septembre 2003 par Mme Laura Bush, épouse du Président des Etats-Unis et ambassadeur honoraire de l'UNESCO pour la décennie des Nations unies pour l'alphabétisation (2003 – 2012), lors de la 32^e session de la Conférence générale de l'Organisation.

L'octroi de ce prêt par la Caisse des dépôts et consignations introduirait deux nouveaux modes d'intervention financière de la France auprès de l'UNESCO :

- au titre de la **garantie** (plafonnée à 80 millions d'euros) du prêt de 79.874.979 euros : ce dernier est remboursable sur 13 ans (soit un peu plus de 6,1 millions d'euros par an) à partir de 2006. Le format du prêt est « calé » sur la capacité financière de l'UNESCO, dont le budget est fixé par des enveloppes pluriannuelles. Il est peu probable que l'Etat soit amené à faire jouer cette garantie, qui serait le cas échéant imputée sur le **chapitre 14-01 des charges communes**. Les principes de comptabilisation des garanties d'emprunt, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances²¹⁴, sont explicités dans le commentaire de l'article 40 du présent projet de loi ;

²¹³ Les Etats-Unis s'étaient retirés de l'UNESCO en 1984 en raison de désaccords sur la gestion de l'Organisation.

²¹⁴ Et plus particulièrement de ses articles 30, 34, 54, 58 et 61.

- au titre de la **bonification d'intérêt** : le coût de la prise en charge des intérêts par la France n'est pas encore connu, dans la mesure où le taux d'intérêt de l'emprunt n'a pas été définitivement arrêté. Une simulation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, a été effectuée sur la base d'un taux fixe d'emprunt de 4,2 %, établi par la CDC en juin dernier selon une indexation sur le taux du livret A. **Cette simulation fait ressortir un coût global de bonification d'environ 23 millions d'euros. La dépense budgétaire correspondante sera imputée sur l'article 10 (« Organismes relevant des Nations Unies ») du chapitre 42-32, intitulé « Participation de la France à des dépenses internationales (contributions volontaires) » du budget du ministère des affaires étrangères.** Cette imputation introduit donc un facteur de relative rigidité sur ce chapitre budgétaire, qui du fait de son affectation à des contributions volontaires et non pas obligatoires²¹⁵ de la France, voit son abondement davantage soumis à des objectifs de nature politique ou diplomatique qu'à des engagements juridiques.

L'échéancier de la dépense de bonification, **qui sera acquittée entre 2005 et 2021**, fait ressortir une progression jusqu'en 2009, puis une décroissance progressive jusqu'au terme de la prise en charge des intérêts.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette garantie accordée par l'Etat sur un emprunt de l'UNESCO constitue un « geste » unilatéral de la France dans le cadre de ses contributions obligatoires aux organismes relevant des Nations unies. **Il convient toutefois de distinguer cet apport de la problématique plus générale relative à la faiblesse des contributions volontaires de la France** aux organismes internationaux, dont les enjeux ont été expliqués dans un récent rapport²¹⁶ conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires étrangères.

Une éventuelle augmentation des contributions volontaires de la France impliquerait en effet de disposer de certaines marges de manœuvre budgétaires, de réaliser des choix stratégiques sur les organisations à privilégier, et de mettre en place une procédure de suivi précis et de valorisation des contributions versées et de leur emploi.

²¹⁵ Ces dernières, retranscrites dans le chapitre 42-31 du budget du ministère des affaires étrangères, constituent la traduction d'engagements juridiques de la France.

²¹⁶ Rapport, remis en décembre 2002 aux ministres des affaires étrangères et de l'économie, des finances et de l'industrie, sur la mission de MM. Gilbert Mourre et Marcel Trémeau relative à « L'impact des contributions françaises aux institutions multilatérales et à l'aide communautaire ».

Le respect par la France de la tradition de contribution du pays hôte à l'installation matérielle d'une organisation internationale constitue également un argument de nature diplomatique dans la perspective des importants travaux que l'Organisation des Nations Unies devrait prochainement entreprendre pour son siège établi à New York. Il s'agirait en effet d'inspirer au gouvernement américain, dont on connaît la circonspection sur le système des Nations Unies, le respect d'engagements financiers analogues.

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

III. – AUTRES MESURES

ARTICLE 42

Suppression de la contribution alimentant le Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction

Commentaire : le présent article vise à supprimer au 1^{er} janvier 2005 la contribution alimentant le Fonds de compensation de l'assurance de la construction.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

A. UN FONDS DONT LA PRINCIPALE MISSION ARRIVE À SON TERME

La réforme de l'assurance-construction de 1982 a mis en place un système de capitalisation pour les chantiers ouverts à compter du 1^{er} janvier 1983. Afin de couvrir également les chantiers antérieurs à cette date, elle a créé le Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction²¹⁷ chargé à titre provisoire de financer les sinistres de responsabilité décennale qui surviendraient à compter du 1^{er} janvier 1983 sur des chantiers ouverts avant cette date. Conformément aux dispositions de l'article L. 431-14 du code des assurances, le Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC) a aujourd'hui une **triple mission** :

- il est chargé d'indemniser les entreprises d'assurance des sinistres qui trouvent leur origine dans les chantiers ouverts avant le 31 décembre 1982 ;

- il est chargé de compenser les incidences financières de l'évolution des coûts de construction sur les garanties d'assurance décennale ;

- il contribue au financement d'actions de prévention des désordres et de promotion de la qualité dans la construction ; il mène cette action par l'intermédiaire de l'Agence de qualité construction financée par une subvention du fonds (2 millions d'euros en 2003 et 2004).

²¹⁷ Article 30 de la loi de finances rectificative pour 1982 (n° 82-540 du 28 juin 1982).

B. DES RESSOURCES AUJOURD'HUI SUFFISANTES

1. Nature des ressources du fonds

Pour assurer ses missions, le fonds dispose d'une « **contribution des assurés assise sur les primes ou cotisations d'assurance émises à compter du 1^{er} janvier 1986 et correspondant aux garanties d'assurance des dommages à la construction ainsi qu'aux garanties d'assurance décennale souscrites par toute personne (...) pour couvrir sa responsabilité dans les travaux de bâtiment** ».

Le taux de la contribution est de 4 % en ce qui concerne les primes ou cotisations d'assurance payées par les entreprises artisanales et de 12,5 % en ce qui concerne les autres primes ou cotisations d'assurance (ces dispositions sont reprises dans l'article 1635 *bis* AB du code général des impôts).

Il a également bénéficié, à titre provisoire **entre 1991 et 1996**, d'une **contribution additionnelle** due par toute personne ayant souscrit un contrat d'assurance de responsabilité décennale pour couvrir sa garantie dans les travaux de bâtiment. Le taux de cette contribution additionnelle était de 0,4 %.

Le cas échéant, il peut avoir recours à l'**emprunt**.

Le fonds est géré par la Caisse centrale de réassurance, détenue à 100 % par l'Etat et la COFACE.

2. Situation financière

Après avoir traversé une longue période de difficultés financières (1985-1996)²¹⁸, le fonds est aujourd'hui largement équilibré financièrement.

A tel point que la réduction du stock de sinistres à la charge du fonds a permis de diminuer en 2003²¹⁹ le taux de la contribution de 8,5 % à 4 % en ce qui concerne les primes ou cotisations d'assurance payées par les entreprises artisanales et de 25,5 % à 12,5 % en ce qui concerne les autres primes ou cotisations d'assurance. Le produit annuel de la contribution en 2003 et 2004 a ainsi été réduit à **110 millions d'euros**.

Le stock de sinistres à la charge du fonds n'est plus évalué qu'à 39 millions d'euros en 2003, 31 millions d'euros en 2004 et 93 millions d'euros pour les sinistres restant à couvrir au-delà. Le fonds aura honoré toutes ses dettes en 2003.

²¹⁸ Qui ont nécessité le relèvement des taux, la possibilité d'émettre des emprunts, des assouplissements comptables, l'instauration de la cotisation additionnelle.

²¹⁹ Article 124 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La suppression de la contribution des assurés

Le présent article propose de poursuivre la réforme engagée l'année dernière et de supprimer la cotisation des assurés qui alimente le fonds. Sa trésorerie existante lui permettrait en effet de liquider l'ensemble des dossiers restant à traiter et de rembourser les dettes contractées. La suppression de la contribution des assurés vise donc à éviter le gonflement inutile de la trésorerie du fonds et à faire profiter les assurés de la baisse d'activité enregistrée.

Pour ce faire, le **I** du présent article propose d'abroger plusieurs dispositions :

- les cinquième à septième alinéas, ainsi que le onzième alinéa, de l'article L. 431-14 du code des assurances relatifs à la contribution des assurés ;

- les huitième à douzième alinéas du même article relatifs à la contribution additionnelle qui a disparu depuis 1996 ;

- le treizième alinéa du même article qui autorisait le fonds à recourir à l'emprunt ;

- l'article 1635 *bis* AB du code général des impôts qui reprenait les disposition du code des assurances relatives à la contribution des assurés.

Le **II** du présent article prévoit que ces dispositions seront applicables aux primes ou cotisations et, en cas de paiement fractionné, aux fractions de primes ou cotisations, échues à compter du 1^{er} janvier 2005.

2. L'avenir du fonds

S'il supprime toutes ses sources de financement, le présent article n'en maintient pas moins le fonds lui-même qui demeure chargé de régler les dossiers restants. Les actions de prévention et de promotion de la qualité continueront d'être exercées par l'Agence de qualité construction dans le cadre d'une convention liant les parties prenantes et l'Etat, actuellement en négociation.

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

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

ARTICLE 42 bis (nouveau)

Mesures en faveur des rapatriés

Commentaire : le présent article tend à revaloriser l'allocation de reconnaissance et à prolonger certaines mesures existantes en faveur du logement.

L'Assemblée nationale a introduit, sur proposition du gouvernement, le présent article.

I. LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION DE RECONNAISSANCE

L'allocation de reconnaissance en faveur des rapatriés, qui a succédé à un dispositif de rente viagère, a été instituée par l'article 67 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002²²⁰. Ce dispositif s'adresse aux personnes désignées par le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilées ou victimes de la captivité en Algérie et de leurs conjoints ou ex-conjoints survivants non remariés, dite « loi Romani », c'est-à-dire²²¹ les « anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives ayant servi en Algérie, qui ont conservé la nationalité française en vertu de l'article 2 de l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, prises en application de la loi n° 62-421 du 13 avril 1962 et qui ont fixé leur domicile en France »²²², ainsi qu'à leurs conjoints ou ex-conjoints survivants non remariés.

Cette allocation est versée sous condition d'âge. Elle est indexée sur le taux d'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages (hors tabac). Cette allocation est affranchie d'impôt sur le revenu, de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

²²⁰ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

²²¹ Cet article 2 prévoit que « les personnes de statut civil, de droit local originaires d'Algérie ainsi que leurs enfants peuvent, en France, se faire reconnaître la nationalité française ».

²²² Premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés.

L'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1999²²³ prévoit que **les conditions d'attribution et le montant cette rente sont fixés par décret**. Le montant de l'allocation de reconnaissance a été fixé à **1.372 euros par an**²²⁴.

D'après le rapport de notre collègue député Michel Diefenbacher²²⁵, 12.600 personnes bénéficient de cette allocation, alors que seules 6.800 personnes bénéficiaient de la rente viagère, qui était soumise à condition de ressources, et le coût de cette allocation représente environ 16 millions d'euros (contre 9 millions d'euros pour la précédente rente viagère).

Le I du présent article propose d'intervenir dans le domaine réglementaire pour préciser dans la loi le montant de l'allocation : celui-ci serait porté à 1.830 euros à compter du 1^{er} janvier 2004.

II. LA PROLONGATION DE CERTAINES MESURES RELATIVES AU LOGEMENT

Le présent article comporte un second volet, qui tend à proroger certaines mesures²²⁶ prévues par la loi du 11 juin 1994 précitée.

Ainsi, le **1^o du II** du présent article propose de prolonger d'un an la date d'échéance des articles 7 et 9 de cette loi.

Ces deux articles prévoient deux dispositifs complémentaires :

- l'article 7 prévoit une **aide spécifique pour l'accession à la propriété**, cumulable avec les aides de droit commun, qui est réservée aux personnes non imposables à l'impôt sur le revenu. D'un montant forfaitaire de 12.196 euros en 2003, elle a bénéficié depuis l'origine à 1.155 harkis, pour un montant de 14,1 millions d'euros depuis 1994 ;

²²³ Loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999.

²²⁴ Décret n° 2003-167 du 28 février 2003.

²²⁵ « Parachever l'effort de solidarité nationale envers les rapatriés, promouvoir l'œuvre collective de la France outre mer », rapport établi à la demande du Premier ministre, septembre 2003.

²²⁶ Le bénéfice de ces dispositions est réservé, en application de l'article 6 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 précitée, aux Français rapatriés d'Algérie, anciennement de statut civil de droit local ou dont les ascendants, anciennement de statut civil de droit local, ont été admis au statut civil de droit commun en application du sénatus-consulte du 14 juillet 1865, de la loi du 4 février 1919 ou de l'ordonnance du 7 mars 1944, ayant fixé leur résidence en France et ayant participé aux opérations en Algérie entre le 1^{er} novembre 1954 et le 2 juillet 1962 dans des unités ou formations soumises à l'autorité civile ou militaire, à l'exclusion de ceux qui n'ont effectué que leurs seules obligations de service militaire au cours de la même période.

- l'article 9 prévoit qu'un **secours exceptionnel** peut être accordé par l'Etat **pour permettre la résorption d'un surendettement** consécutif à une opération d'accession à la propriété de la résidence principale réalisée avant le 1^{er} janvier 1994. Le rapport précité de notre collègue député Michel Diefenbacher chiffre le nombre de bénéficiaires de cette aide à 890 personnes, pour un montant de 9,2 millions d'euros depuis 1994.

Dans les deux cas, les dossiers de demande de bénéfice de ces mesures devaient être adressés avant le 31 décembre 2003. Le **II** du présent article proroge cette date, en portant le délai au 31 décembre 2004.

En outre, le **2° du II** du présent article prévoit également une prorogation de l'aide spécifique de l'Etat à l'amélioration de la résidence principale, prévue par l'article 8 de la loi du 11 juin 1994 précitée. Le montant maximum de cette aide est fixé à 7.600 euros. Elle est cumulable avec toute autre forme d'aide prévue par le code de l'habitat et de l'habitation.

Les dossiers de demande de cette aide spécifique devaient être déposés avant le 31 décembre 2002. Cette aide est donc caduque depuis le 1^{er} janvier 2003. Le rapport précité de notre collègue député Michel Diefenbacher précise que cette aide a été versée à 5.200 harkis, pour un montant de 14,5 millions d'euros depuis 1994.

Le présent article propose de réactiver cette mesure, en portant la date limite de demande d'aide au 31 décembre 2004.

Le coût de ces mesures est évalué à **9 millions d'euros**, dont 5,5 millions d'euros au titre de la réévaluation de l'allocation de reconnaissance et 3,5 millions d'euros au titre de la prolongation en 2004 des mesures en faveur du logement.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit une ouverture de 18,5 millions d'euros sur le chapitre 46-32 « actions en faveur des rapatriés » du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité, afin d'ajuster la dotation aux besoins.

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

ARTICLE 42 ter (nouveau)

Recours par le service des essences aux instruments financiers de couverture des risques économiques liés à l’approvisionnement en produits pétroliers

Commentaire : le présent article a pour objet d’autoriser le service des essences des armées à recourir aux instruments financiers de couverture des risques de variations de cours ou de change liés à l’approvisionnement des armées en produits pétroliers.

Dans le cadre de la modernisation de la gestion des armées, il est proposé, à la suite d’un amendement du gouvernement, de modifier les textes applicables à la gestion du compte de commerce n° 904-20 « *Approvisionnement des armées en produits pétroliers* » pour permettre au service des essences de se couvrir contre les risques de variations de cours ou de taux de change.

On peut rappeler que l’approvisionnement en produits pétroliers par le service des essences des armées (SEA) fait, pour l’essentiel, l’objet de marchés publics par appel d’offres lancés au niveau européen. Les commandes pour un mois donné sont ainsi passées le 25 du mois précédent. A cette date, le SEA fournit une estimation de commandes pour dans deux mois, les prix des carburants et le taux de conversion euro/dollar étant déterminés par la moyenne des valeurs sur le mois écoulé.

Compte tenu de la grande volatilité des cours, tant du pétrole que du dollar, le ministère de la défense se trouve en position de risque. Dans ces conditions, il est légitime pour lui de recourir aux instruments financiers usuels utilisés par tous les grands opérateurs privés.

Cette démarche, qui s’analyse comme une politique d’assurance, suppose une intervention législative destinée à fixer les objectifs poursuivis, en l’occurrence la couverture des risques, et autorisant le compte de commerce géré par le service des essences à effectuer ce type d’opération.

En effet, la loi de finances pour 1985, qui a autorisé l'ouverture de ce compte de commerce, fixe limitativement la nature des opérations pouvant y être retracées. On y inscrit uniquement en recettes les cessions de produits pétroliers et les revenus de l'exploitation de l'oléoduc Donge-Metz, et en dépenses l'achat de produits pétroliers, le remboursement au budget de la défense de frais engagés pour des cessions à des gouvernements étrangers et les charges d'exploitation de l'oléoduc susmentionné.

Le ministre ne serait autorisé à effectuer ce type d'opération que jusqu'au 31 décembre 2007. La mise en œuvre de ce dispositif devrait faire l'objet d'un rapport au Parlement, en application du paragraphe 4 de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En d'autres termes, le présent article tend à anticiper l'entrée en vigueur de la LOLF en demandant au ministère de la défense d'établir, dès les années 2004 et 2005, un rapport annuel de performance rendant compte de l'utilisation de cette nouvelle facilité.

Si votre commission des finances approuve le principe de cette initiative, elle s'interroge sur ses modalités et les risques encourus par le service des essences. Celui-ci dispose-t-il des compétences nécessaires ? Comment la politique de couverture sera-t-elle déterminée, et par qui ? Comment, enfin, son application sera-t-elle contrôlée ? Telles sont les questions auxquelles elle souhaiterait que le gouvernement lui fournisse les explications et les assurances indispensables.

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

ARTICLE 42 quater (nouveau)

Renforcement de l'immunité d'exécution de l'Agence française de développement

Commentaire : le présent article a pour objet d'accroître la sécurité juridique des concours financiers accordés par l'Agence française de développement au profit d'Etats étrangers, en précisant que les créances nées des concours financiers qu'elle accorde ne peuvent faire l'objet de saisies entre ses mains.

I. LES MENACES DE SAISIE PORTANT SUR LES CRÉANCES SUR L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

A. DES TENTATIVES RÉCENTES DE SAISIE-ATTRIBUTION DANS LE CADRE DE L'ACTION DE L'AFD AU CONGO

L'Agence française de développement (AFD), établissement public industriel et commercial soumis à la loi bancaire et opérateur-pivot de l'aide française au développement, s'est au cours des dernières années vue notifier plusieurs saisies-attributions sur les créances détenues sur elle par des Etats étrangers, au titre des concours financiers qu'elle leur accorde.

Ces mesures d'exécution ont été plus particulièrement mises en œuvre dans le cadre des interventions de l'AFD au Congo-Brazzaville. A la suite d'une sentence arbitrale rendue par la Cour internationale d'arbitrage de Lausanne le 31 juillet 1990²²⁷, certains créanciers privés de cet Etat, notamment japonais (domicilié au Bahrein) et français, ont ainsi recherché la saisie d'actifs²²⁸ de l'Etat du Congo sur le territoire français. Ces créanciers ont demandé à la justice française, qui s'est prononcée à deux reprises en 2000, de procéder à la saisie-attribution de sommes que détenait l'AFD dans le cadre de son activité de payeur du Fonds de solidarité prioritaire au Congo.

²²⁷ Revêtue de l'ordonnance d'exequatur par le tribunal de grande instance de Paris le 12 septembre 1996.

²²⁸ Actifs financiers, comptes bancaires, biens immobiliers, etc. à l'exception des actifs diplomatiques.

Deux procès-verbaux de saisie-attribution ont ainsi été notifiés à l'AFD. Il a été dans les deux cas répondu à l'huissier que **la saisie était considérée comme inopérante**, et l'AFD n'a pas donné suite au certificat de non-contestation, c'est-à-dire à la demande de paiement.

Actuellement, les prêts souverains (qui constituent le vecteur majoritaire d'aide) de l'AFD à l'Etat du Congo sont interrompus, en application tant du régime de sanctions pour arriérés de paiement²²⁹ que de ladite procédure de saisie-attribution. Seuls sont instruits des prêts non souverains. Le Congo, pays éligible à l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), devrait toutefois trouver prochainement un accord avec le Fonds monétaire international (décision de reprise des prêts et de point de départ PPTE), qui déterminerait une négociation avec le Club de Paris, notamment en vue de l'apurement des importants arriérés.

Bien qu'ayant fait l'objet de procédures de saisie-attribution, l'AFD n'est pas directement impliquée dans les contentieux en cours et n'a pas été individuellement mise en cause, dans la décision du tribunal de grande instance de Paris du 12 septembre 1996 et l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 8 novembre 2000, en tant que débitrice du Congo et *in fine* des créanciers saisissants. Mais si l'AFD n'a pas été explicitement citée, les jugements portaient sur l'ensemble des débiteurs français du Congo, et peuvent donc potentiellement impliquer l'Agence de manière plus exclusive.

B. LES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA SAISIE-ATTRIBUTION

Il convient de rappeler que la procédure de saisie-attribution constitue une innovation de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution²³⁰. Il s'agit d'une mesure d'exécution forcée qui, à la différence de la saisie-arrêt à laquelle elle tend à se substituer, ne peut porter que sur des créances de sommes d'argent.

L'article 42 de la loi précitée pose ainsi le principe suivant : « *tout créancier muni d'un titre exécutoire constatant une créance liquide et exigible peut, pour en obtenir le paiement, saisir entre les mains d'un tiers les créances de son débiteur portant sur une somme d'argent, sous réserves des dispositions particulières à la saisie des rémunérations prévues par le code du travail* ».

²²⁹ Les arriérés de paiement du Congo à l'égard de la France s'élevaient à 215 millions d'euros au 31 décembre 2002.

²³⁰ Complétée par le décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'application.

Ces créances peuvent être « *conditionnelles, à terme ou à exécution successive* », ainsi que le précise l'article 2 de la loi précitée, et la jurisprudence de la Cour de cassation n'a exclu que les créances éventuelles. Il doit exister entre le débiteur du créancier saisissant et le tiers entre les mains duquel est opérée la saisie-attribution un rapport d'obligation, et **l'attribution a pour effet de faire du saisissant le créancier du tiers saisi.**

II. LES INCERTITUDES JURIDIQUES PESANT SUR LA VALIDITÉ DE PROCÉDURES CIVILES D'EXÉCUTION À L'ENCONTRE DE L'AFD

L'argumentation juridique que peut aujourd'hui avancer l'AFD pour s'opposer à l'application d'une procédure civile d'exécution à son encontre n'apparaît pas vraiment de nature à lui apporter une réelle sécurité juridique. **Les ambiguïtés et incertitudes existantes tiennent à la fois au principe d'immunité d'exécution, aux conditions de saisissabilité et de naissance d'une créance et à la portée « protectrice » de la mission de service public de l'AFD.**

A. LES DIFFICULTÉES NÉES DE LA JURISPRUDENCE SUR L'IMMUNITÉ D'EXÉCUTION ET LA SAISSABILITÉ DES CRÉANCES

Le principe d'immunité d'exécution dont bénéficient les personnes publiques constitue, d'après la Cour de cassation, un principe général du droit applicable sans texte. La jurisprudence (cf. Cass. Civ. Bureau de recherche géologique et minière du 21 décembre 1987) a ainsi confirmé que les personnes publiques, y compris un établissement public industriel et commercial (EPIC) tel que l'AFD, bénéficient d'une **immunité d'exécution**. Cette immunité est justifiée par le fait que les biens et deniers publics sont affectés au fonctionnement du service public et ne peuvent, à ce titre, être « détournés » au profit d'un particulier.

Cette analyse est toutefois *a priori* inopérante en ce qui concerne une saisie-attribution pratiquée entre les mains d'une personne publique, dans la mesure où il s'agit de saisir un bien d'un de ses créanciers, et non un élément du patrimoine de la personne publique elle-même. Saisi par le ministre de la coopération d'une demande d'avis relative à des saisies-arrêts notifiées à la Caisse centrale de coopération économique²³¹, le Conseil d'Etat a ainsi admis dans son avis du 30 janvier 1992 que **de telles saisies étaient, dans leur principe, possibles.**

²³¹ *Nom antérieur de la Caisse française de développement, à laquelle l'AFD a succédé.*

De même, il semble que **les Etats bénéficiaires de concours de l'AFD, et en l'espèce le Congo, soient désormais amenés à renoncer systématiquement à leur immunité d'exécution.** Cette immunité des Etats ne pourrait dès lors plus constituer une sorte de garantie de « protection » pour l'AFD, qui la mettrait à l'abri de saisies-attributions opérées entre ses mains. Ce point est important, car **il s'agit bien là de l'élément principal de fragilisation de la situation de l'AFD au regard de créanciers saisissants.**

En dépit de la clarification jurisprudentielle opérée par la Cour de cassation, le principe même d'une immunité d'exécution au profit des EPIC continue en outre d'être contesté par une partie de la doctrine, qui se fonde sur le fait que les EPIC ne sont pas dotés d'un comptable public.

Il paraît aller de soi que le créancier d'un Etat étranger ne saurait prétendre opérer une saisie-attribution entre les mains de l'AFD **si son débiteur n'a en réalité aucune relation contractuelle avec l'AFD.** Cela se produit lorsque l'AFD apporte un financement à une personne morale de droit public ou de droit privé distincte de l'Etat dont elle relève. Néanmoins, il convient de se demander si le fait que l'AFD accorde un concours financier à un Etat étranger suffit à faire naître une créance saisissable. La jurisprudence récente de la Cour de cassation a fait l'objet d'un revirement s'agissant des prêts²³², dont la logique peut être étendue aux subventions que l'Agence accorde. **On peut dès lors exciper de cette jurisprudence, sans certitude absolue mais dans un objectif de prudence, que dès lors qu'une convention de prêt ou de subvention est signée par l'AFD, une créance est née qui n'est pas une créance éventuelle, et est donc en principe saisissable.**

B. L'AFD DISPOSERAIT DE RÉELS ARGUMENTS MAIS DONT LA FIABILITÉ N'EST PAS ÉPROUVÉE

Dans la double hypothèse où le pays bénéficiaire d'un concours financier de l'AFD aurait renoncé à son immunité d'exécution et où il détiendrait une créance saisissable, **l'AFD pourrait-elle encore faire valoir des arguments pour invalider une saisie-attribution entre ses mains ?** L'avis précité du Conseil d'Etat met en exergue trois arguments potentiels : **l'atteinte à la régularité et à la continuité du service public, la mise en cause des relations internationales de la France et le non-respect des conditions d'affectation des sommes.** Ces arguments ont été évoqués de manière éparse par les juridictions françaises dans des affaires relatives à la

²³² Par l'arrêt *UFB Locabail* du 28 mars 2000, la Cour de cassation a renoncé à sa position traditionnelle selon laquelle un emprunteur ne devenait propriétaire des biens prêtés qu'au moment de leur remise, en jugeant que « le prêt consenti par un professionnel du crédit n'est pas un contrat réel ». **Un prêt de l'AFD pourrait donc être regardé comme produisant tous ses effets dès qu'est donné le consentement des parties, et pourrait ainsi faire l'objet d'une mesure d'exécution de la part des créanciers du bénéficiaire.**

Caisse centrale de coopération économique²³³ (CCCE), mais apparaissaient seulement destinés à conforter l'immunité d'exécution dont les Etats en cause se prévalaient. On ne peut donc déduire de ces quelques décisions ce que serait la position du juge si, dans des hypothèses comparables, l'Etat bénéficiaire renonçait expressément à son immunité d'exécution, comme c'est aujourd'hui le cas.

Une analogie peut toutefois être effectuée avec la jurisprudence récente de la Cour de justice des communautés européennes dans le domaine de la politique communautaire de coopération au développement : dans une ordonnance du 29 mai 2001 (*Cotecna Inspection SA c/ Commission des communautés européennes*), la Cour a considéré qu'une saisie-arrêt entre les mains de la Commission était « incompatible » avec le bon fonctionnement de celle-ci, dès lors qu'elle faisait obstacle à la mise en œuvre de ses politiques publiques (en l'espèce, celle de coopération) et au respect de l'affectation prévue pour les fonds qu'elle gère. Considérant la nature des missions de service public de l'AFD et l'impossibilité, en cas de saisie-attribution, d'assurer le respect des conditions prévues par les conventions d'attribution des concours financiers, il serait donc possible de tirer profit de cette argumentation, proche de celle du Conseil d'Etat, pour **soutenir que les missions dont l'AFD est chargée devraient bénéficier d'une « protection » contre d'éventuelles mesures d'exécution.**

Il serait donc possible à l'AFD de soutenir qu'une saisie-attribution entre ses mains de l'AFD poserait effectivement problème au regard de l'affectation des concours financiers de l'Agence, **en tant qu'elle « détournerait » ces fonds vers des intérêts privés non prévus par les conventions d'affectation**, et porterait donc atteinte au fonctionnement du service public qu'elle assure, et plus largement remettrait en cause la réalisation d'une politique publique de la France. Cette argumentation constitue de fait, comme il a été souligné, un des fondements de l'immunité d'exécution des personnes publiques.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il ressort de ce qui précède que l'AFD pourrait sans doute faire valoir de solides arguments juridiques pour s'opposer à l'exécution d'une saisie-attribution qui serait directement prononcée à son encontre, en premier lieu du fait de son immunité de juridiction et de la nature même de ses activités. Le gouvernement considère toutefois qu'il serait imprudent de s'en remettre à la

²³³ En particulier une ordonnance du 2 mai 1983 du juge des référés du tribunal de grande instance de Paris, ordonnant la mainlevée d'une saisie-arrêt pratiquée entre les mains de la CCCE à l'encontre du Sénégal, et un jugement du même tribunal du 7 avril 1994, ordonnant la mainlevée d'une saisie-attribution entre les mains de la CCCE.

seule jurisprudence, dont on a vu qu'elle pouvait être complexe et instable, ne serait-ce que parce que le juge s'est jusqu'à présent toujours fondé, pour ordonner la mainlevée des saisies-attributions entre les mains de l'AFD, sur le principe d'immunité d'exécution des Etats bénéficiaires. **Dès lors rien ne garantit qu'en l'absence d'un tel motif, ce qui constitue précisément le risque actuel, il retiendrait les arguments précédemment évoqués pour prononcer une mainlevée.**

Ce risque serait particulièrement présent dans le cas où l'Agence serait considérée comme débitrice de l'Etat concerné par les mesures d'exécution. Cette situation pourrait advenir si des créanciers privés obtenaient le prononcé d'une saisie au cours de la période de temps s'insérant entre l'engagement conventionnel, passé entre l'AFD et l'Etat bénéficiaire, d'affectation de concours financiers, et le versement effectif de ces concours, ou si l'intégralité des conditions suspensives prévues dans la convention étaient remplies, et que l'Etat affectataire demande à l'Agence le paiement de sommes qui n'auraient pas été versées.

Le gouvernement juge donc plus approprié, dans un but de sécurité juridique, de prévoir une disposition législative spécifique tendant à garantir l'absence de saisies entre les mains de l'Agence, pour les créances nées de concours financiers qu'elle accorde et qui constituent la « substance » même de sa mission de service public. Plutôt que d'attendre de soumettre au Parlement un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, et compte tenu des risques que font peser les récents contentieux relatifs aux créances sur le Congo, il propose d'insérer cette disposition dès le présent projet de loi de finances rectificative.

Cette disposition, qui n'aurait naturellement **pas de portée rétroactive pour les jugements passés en force de chose jugée**, serait *in fine* de nature à sécuriser la mise en œuvre de la politique française d'aide au développement dans certains Etats en proie à des difficultés financières.

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

ARTICLE 43

Application de tarifs différenciés, outre-mer, pour les redevances des licences UMTS

Commentaire : le présent article tend à restreindre à la seule métropole l'application du régime de la redevance due par les opérateurs de réseaux mobiles de troisième génération (UMTS), tel qu'il a été défini par les lois de finances pour 2001 et pour 2002.

I. LES VICISSITUDES DE LA REDEVANCE UMTS

A. LE RÉGIME INSTAURÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2001

Malgré l'importance de la recette attendue (130 millions de francs), le Parlement n'a été conduit à débattre de la redevance UMTS (Universal Mobile Telecommunication system), dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2001, que de façon incidente, en raison :

- de son **affectation** prévue à la caisse d'amortissement de la dette publique et du fonds de réserve pour les retraites qui exigeait, en vertu de l'article 18 de l'ordonnance de 1959, « *une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale* » ;

- du **caractère dérogatoire de son mode de paiement** par rapport aux principes de la domanialité publique (la moitié du total des redevances exigibles devait, en effet, être versée durant les deux premières des 15 années de l'échéancier envisagé, alors que l'article L. 31 du code du domaine de l'Etat interdisait « *tout paiement anticipé de redevances domaniales pour des périodes autres que triennales, s'agissant d'autorisations d'une durée supérieure à cinq ans* »).

En fait, l'utilisation de l'espace hertzien étant assimilée à une occupation privative du domaine public de l'Etat²³⁴, le Conseil constitutionnel a estimé que la redevance prévue par l'article 36 de la loi de finances pour 2001²³⁵ n'était pas une imposition mais un revenu domanial dont la détermination du montant relevait du pouvoir réglementaire²³⁶.

²³⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

²³⁵ N° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

²³⁶ Décisions n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 et n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

B. LES AJUSTEMENTS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2002

La France ne s'est ralliée que tardivement à un système de soumission comparative, de préférence à un recours à des enchères, déjà pratiquées en Grande-Bretagne et en Allemagne, pour la sélection des opérateurs devant développer des réseaux mobiles de troisième génération sur son territoire.

Elle a en outre exigé de ces derniers un « droit d'entrée » relativement élevé (puisque la moitié des redevances exigibles devait être versée durant les deux premières années de validité des licences).

De ce fait, les enchères britanniques et allemandes ayant « asséché » les liquidités disponibles des grands groupes, puis en raison de la dégradation des conditions boursières du marché des télécommunications (suite à « l'éclatement de la bulle internet »), seuls deux opérateurs au lieu de quatre prévus se sont portés candidats à l'acquisition d'une licence UMTS en France : Orange (France Telecom) et SFR (Vivendi). Suez, allié à Telefonica, y avait, de son côté, renoncé.

Aussi, le gouvernement a-t-il dû modifier, par l'article 33 de la loi de finances pour 2002²³⁷, le système initialement envisagé, de façon à le rendre plus attractif :

- par dérogation à l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications, la durée de la licence délivrée a été portée de quinze à vingt ans ;

- seule a été exigée, à l'entrée, une part fixe de redevance, s'élevant à environ 620 millions d'euros²³⁸, à laquelle devrait venir s'ajouter, chaque année, une part variable calculée en pourcentage du chiffre d'affaires engendré par l'UMTS.

Cette offre de conditions nouvelles, plus avantageuses, a conduit Bouygues Telecom à se joindre, en décembre 2002, aux deux autres opérateurs autorisés précités, pour la mise en service, en France, de l'UMTS.

²³⁷ N° 2001-835 du 28 décembre 2001.

²³⁸ 619.209.795,27 euros, soit environ 5 milliards de francs.

II. DES CONDITIONS ENCORE TROP ONÉREUSES POUR L'OUTRE-MER

A. L'IMPRÉCISION DES TEXTES INITIAUX

Le 28 juillet 2003, l'autorité de régulation des télécommunications (ART) prévoyait implicitement « *d'attribuer, dans un premier temps, des autorisations de portée métropolitaine* » et soulignait la nécessité de tenir compte de la spécificité de la « *situation de la téléphonie mobile dans les départements d'outre-mer* ».

Mais les principes de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications, auxquels se référaient les dispositions de la loi de finances pour 2002 relative aux montants des redevances UMTS, semblaient devoir s'appliquer à toute licence, quelle que soit l'étendue de la zone couverte par l'infrastructure autorisée.

Or, les montants exigibles paraissaient manifestement disproportionnés aux moyens des opérateurs locaux et à la rentabilité potentielle des réseaux outre-mer. Le développement de la téléphonie mobile de troisième génération dans les départements concernés s'en est trouvé, sans nul doute, freiné.

B. LA MISE AU POINT DU PRÉSENT ARTICLE

Conformément à l'intention initiale implicite du législateur, le présent article propose de restreindre le champ géographique d'application de l'article 36 de la loi de finances pour 2001, modifié par l'article 33 de la loi de finances pour 2002, au seul territoire métropolitain.

Dès lors, le montant des redevances exigibles dans les départements d'outre-mer pourra être fixé par voie réglementaire s'agissant de compétences considérées comme relevant du pouvoir exécutif, par assimilation de l'usage des fréquences à une occupation privative du domaine public de l'Etat.

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

ARTICLE 44

Refonte du régime des taxes acquittées par les opérateurs de télécommunications

Commentaire : le présent article a pour objet d'adapter au droit communautaire le régime des taxes acquittées par les opérateurs de télécommunications. Il supprime la taxe de constitution de dossier, forfaitise, et allège, la taxe de gestion et de contrôle, mais augmente, en revanche, le taux de la taxe de brouillage des fréquences et de non conformité des installations.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. UN RÉGIME D'AUTORISATION PRÉALABLE

1. Les objectifs

Depuis la loi de réglementation des télécommunications n° 96-659 du 26 juillet 1996, ces activités qui s'exercent librement sont soumises à un régime d'autorisation préalable destiné à garantir :

- la qualité du service rendu aux usagers ;
- le respect des exigences de la concurrence et de l'aménagement du territoire ;
- une gestion cohérente des ressources disponibles (en ce qui concerne les fréquences et la numérotation).

2. Les assujettis

Il existe trois catégories d'opérateurs :

- ceux des réseaux de télécommunication « ouverts au public »²³⁹ ;
- ceux des réseaux indépendants²⁴⁰ à usage personnel ou partagé ;

²³⁹ Art. L. 33-1 du code des postes et télécommunications. Au nombre de 85, dont ceux de France Télécom, Bouygues et la SFR (Société française de radiotéléphonie), ces réseaux peuvent recourir à des technologies aussi bien filaires que radioélectriques (avec transmission terrestre ou satellitaire).

²⁴⁰ Article L. 33-2 du code précité : à l'usage des groupes fermés d'utilisateurs qui les emploient de façon personnelle (téléalarme, télécommande, etc...) ou partagée (taxis ambulances). Il y en a 30 à 40.000, soit filaires (exemple la SNCF ou EDF), soit hertziens.

- et, enfin, les fournisseurs de services téléphoniques au public²⁴¹.

3. Les conditions de délivrance des autorisations

L'ART (Autorité de régulation des télécommunications) instruit, pour le compte du ministère chargé des télécommunications, les autorisations relatives à la première (réseaux ouverts au public) et à la dernière (services téléphoniques) des trois catégories de réseaux mentionnées ci-dessus.

Les autorisations sont délivrées pour une durée de quinze ans, à l'issue d'un appel à candidatures et d'une sélection dont les résultats sont publiés et motivés.

Les licences relatives à l'exploitation des réseaux indépendants sont directement délivrées par l'ART, sur la base d'une instruction simplifiée.

4. Les taxes spécifiques acquittées par les opérateurs de réseaux

L'article 45 de la loi de finances initiale pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986) distingue cinq taxes dont trois sont modifiées par le présent article, à savoir²⁴² :

- la taxe de constitution de dossier ;
- la taxe pour brouillage d'une fréquence radioélectrique ;
- la taxe de gestion et contrôle des autorisations.

a) La première (**taxe de constitution de dossier**), créée par l'article 36 de la loi de finances pour 1997²⁴³, ne s'applique plus qu'aux demandeurs d'une autorisation :

- de créer et exploiter un réseau de télécommunications ouvert au public ;
- de fournir des services téléphoniques au public.

Les opérateurs exerçant leur activité à titre expérimental pendant moins de trois ans en ont été exonérés²⁴⁴, de même que les créateurs de réseaux indépendants²⁴⁵.

La taxe est forfaitaire pour les services téléphoniques au public et les réseaux satellitaires ouverts au public (38.112 euros). Elle varie, selon l'étendue de la zone de couverture, pour les autres réseaux ouverts au public (terrestres : filaires ou hertziens).

²⁴¹ Article L. 34-1, au nombre de 62.

²⁴² Les deux autres sont celles assises sur l'acquisition d'émetteurs-récepteurs fonctionnant sur des réseaux banalisés et celles dues par les radio-amateurs.

²⁴³ Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996.

²⁴⁴ Article 38 de la loi de finances n° 99-1172 du 30 décembre 1999 pour 2000.

²⁴⁵ Article 25 de la loi de finances n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 pour 2001.

Au total, son produit serait de 560.000 euros.

b) La **taxe de gestion et contrôle des autorisations**, créée en même temps que la taxe de constitution de dossier, est égale à la moitié de celle-ci et perçue annuellement²⁴⁶.

Elle varie, elle aussi, en fonction de la superficie couverte, tout en étant forfaitisée, en ce qui concerne le satellite et la radiomessagerie. Elle est censée compenser la charge administrative du suivi des autorisations délivrées par l'ART.

Les opérateurs expérimentaux en sont exonérés, comme de la taxe de constitution de dossier.

Elle rapporterait environ 10 millions d'euros par an.

c) La **taxe forfaitaire perçue en cas de brouillage d'une fréquence radioélectrique** est de 228,67 euros.

B. L'ÉVOLUTION DU CADRE COMMUNAUTAIRE

1. La directive du Conseil des communautés européennes du 10 avril 1997

L'article 11 de la directive 97/13/CEE relative aux autorisations générales et aux licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications exige que les redevances perçues soient rigoureusement proportionnelles aux frais de gestion et de contrôle correspondants.

Estimant que cette condition n'était pas respectée, les opérateurs ont contesté devant les tribunaux le barème de la taxe de gestion et de contrôle des autorisations mentionnée ci-dessus.

Dans un jugement du 19 juin 2003, le tribunal administratif de Paris a donné raison sur ce point à la société Global Telesystem Europe BV (GIS).

D'autres recours contentieux pourraient intervenir.

En attendant, une autre société, Viatel, a entamé, sur le même fondement, une procédure de remboursement à l'amiable d'un trop-perçu de taxe.

2. Le « paquet Télécom » de 2002

En 2002, six directives et une décision²⁴⁷, adoptées par l'Union européenne et regroupées sous l'appellation de « paquet Télécom », ont

²⁴⁶ Elle est calculée, la première année, prorata temporis.

profondément affecté l'environnement juridique des activités de télécommunications.

Il en est résulté :

- la confirmation de la volonté européenne d'établir une concurrence effective sur l'ensemble du marché des communications électroniques, dans un cadre réglementaire harmonisé, moyennant un renforcement du rôle des autorités de réglementations nationales (ARN), dont le pouvoir d'appréciation serait accru et les actions mieux coordonnées ;

- un rapprochement des principes de la régulation sectorielle et de ceux du droit de la concurrence.

C. UNE MISE EN CONFORMITÉ TARDIVE ET INCOMPLÈTE

1. Une transposition qui n'aura pas été effectuée dans les délais impartis

Cinq des directives précitées auraient dû être transposées par les Etats membres à compter du 25 juillet 2003.

Il s'agit des directives « cadre », « autorisation », « accès », « service universel » et « concurrence ».

Or, un projet de loi (n° 1055) a certes été élaboré à cette fin par le gouvernement, mais il n'a été examiné en Conseil des ministres que le 31 juillet dernier, et n'a pas pu être encore discuté par l'Assemblée nationale, sur le bureau de laquelle il a été déposé.

2. Les expédients utilisés

A défaut de transposition, ont été publiées le 17 juillet dernier, des « lignes directrices », inspirées par le nouveau régime européen qui ont été, déterminées par le ministre délégué à l'industrie et l'ART.

Ces indications étant dépourvues de valeur juridique, il reste au gouvernement, pour faire respecter le droit communautaire, à compter sur les effets des jurisprudences de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) ou du Conseil d'Etat.

²⁴⁷ *Décision 676/2002/CE du 7 mars 2002 (dite décision « spectre radioélectrique ») du Parlement européen et du Conseil.*

Directives :

- 2002/19/CE à 2002/22/CE du 7 mars 2002, dites directives « accès », « autorisation », « cadre » et « service universel » ;

- 2002/58/CE du 12 juillet 2002 (directive « vie privée et communications électroniques ») ;

- 2002/77/CE du 16 septembre 2002 (directive « concurrence »).

La CJCE, contrairement au Conseil d'Etat, permet aux requérants d'invoquer les directives à l'appui d'une demande dirigée contre une décision individuelle.

Mais le Conseil d'Etat, pour sa part, n'en considère pas moins que le pouvoir réglementaire est tenu d'abroger les actes contraires à une directive non transposée dans les délais (CE 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*). Il sanctionne les dispositions contraires aux objectifs des directives²⁴⁸. Il considère donc que les directives ont un caractère obligatoire et qu'il peut en contrôler le respect de la transposition, même si elles ne peuvent pas être invoquées à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel²⁴⁹.

Les dispositions des directives susceptibles d'être ainsi directement appliquées, en l'absence de transposition formelle, doivent être « claires, inconditionnelles et suffisamment précises », selon la jurisprudence des deux instances précitées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES CONSÉQUENCES DE LA DIRECTIVE « AUTORISATION »

1. Le passage d'un régime d'autorisation à un régime déclaratif

L'article 3 de la directive « autorisation » précitée dispose qu'**une entreprise de télécommunications ne peut être tenue d'obtenir une décision expresse ou tout autre acte administratif de l'autorité réglementaire nationale** avant d'exercer les droits découlant de l'autorisation **générale** dont fait l'objet la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques.

L'entreprise ne peut être invitée qu'à soumettre une notification qui **se limite à une déclaration** à l'attention de l'autorité réglementaire nationale.

Dès lors, le ministère de l'industrie et l'ART ont considéré, à juste titre, dans les « lignes directrices » du 17 juillet 2003, qu'il ne pouvait plus être exigé d'autorisation individuelle préalable des candidats à l'établissement ou à l'exploitation de réseaux de télécommunications ouverts au public ou à la fourniture de services téléphoniques au public.

²⁴⁸ CE 7 décembre 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*.

²⁴⁹ *Décision Assemblée, Cohn Bendit, du 22 décembre 1978.*

L'ART a donc mis en place, depuis le 25 juillet 2003, un régime de déclaration préalable à l'intention des opérateurs (qui s'applique à ceux qui, n'ayant pas encore obtenu leur autorisation, avaient déposé un dossier avant cette date).

En revanche, l'attribution d'une fréquence aux exploitants de réseaux indépendants reste soumise à une autorisation individuelle délivrée par l'ART.

2. Les prémisses d'une modification du régime de taxation en vigueur

Les mêmes lignes directrices du 17 juillet 2003 ont estimé que l'ordonnancement, par l'ART, de la taxe de constitution de dossiers ne se justifiait plus à partir du moment où aucune autorisation individuelle ne devait plus être requise pour entrer²⁵⁰ sur le marché (l'arrêté d'autorisation étant le fait générateur de cette taxe).

En revanche, la directive « autorisation » ne s'oppose pas à la perception d'une taxe de gestion et de contrôle à condition que le montant n'en couvre exclusivement que les coûts administratifs, minimisés, d'une manière équitable et transparente.

Son produit continue à ne pas être encaissé directement par l'ART, contrairement à la volonté exprimée par le législateur dans la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications (disposition figurant à l'article L 36-4 du code des postes et télécommunications). Normalement, la subvention du ministère de l'industrie (chapitre 37-06) ne devrait venir satisfaire les besoins de financement de l'autorité qu'en complément de ses ressources propres.

B. LE CONTENU DU PRÉSENT ARTICLE

1. La suppression de la taxe de constitution de dossier

La suppression par le présent article de la taxe de constitution de dossier découle de l'application de la directive « autorisation », telle que l'ont correctement interprétée les lignes directrices de juillet dernier.

2. L'adaptation du barème de la taxe de contrôle et de gestion

Afin d'éviter de nouveaux contentieux sur la proportionnalité du montant de la taxe aux coûts de gestion et de contrôle de l'ART, celui-ci est forfaitisé, diminué, et fixé annuellement à 20.000 euros.

²⁵⁰ Mais l'attribution d'une fréquence à un opérateur de réseau ouvert au public continue, elle, de faire l'objet d'une autorisation individuelle.

Cette somme est divisée par deux, s'agissant de réseaux ou de services qui ne couvrent que les départements d'outre-mer ou un seul département métropolitain.

Elle est, en revanche, quadruplée (alors qu'elle n'est actuellement que doublée), s'agissant des opérateurs censés, au vu de leur part de marché, y exercer une influence significative²⁵¹.

L'exonération consentie aux opérateurs exerçant leur activité à titre expérimental n'est pas remise en cause.

Ce nouveau barème sera applicable aux taxes recouvrées au titre de 2003.

3. L'augmentation de la taxe pour brouillage

Il est proposé de porter de 228,67 euros à 450 euros, afin d'en renforcer le caractère dissuasif, le taux de la taxe pour brouillage.

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

²⁵¹ La liste en est établie chaque année par l'ART, en application du 7° de l'article L. 36-7 du code de la poste et des télécommunications, après avis du Conseil de la concurrence (en pratique, ce sont France-Télécom, SFR et Orange).

ARTICLE 45

Application rétroactive de certaines dispositions favorables relatives au calcul des redevances de gestions dues par les opérateurs de boucle locale radio

Commentaire : le présent article vise à permettre l'application rétroactive de dispositions relatives à la redevance de gestion due par les opérateurs de boucle locale radio.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES REDEVANCES INSTITUÉES SUITE À LA DIVERSIFICATION TECHNOLOGIQUE DES MODES D'ACCÈS DES OPÉRATEURS RADIO À LEURS CLIENTS

La création d'une redevance de mise à disposition des fréquences et d'une redevance de gestion à la charge des opérateurs de boucle locale radio résulte d'une diversification technologique des modes d'accès des opérateurs à leurs clients.

Ainsi que le précise notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, la boucle locale désigne « *l'ensemble des infrastructures de transmission d'un réseau de télécommunication ouvert au public reliant directement les clients aux équipements de commutation auxquels ils sont rattachés* ».

A l'accès filaire traditionnel appartenant à France Télécom s'est ajouté le raccordement direct des clients par la boucle locale radio, lequel utilise des fréquences dans les bandes de fréquence de 3,5 GHz et 26 GHz pour la métropole, et de 3,5 GHz pour les départements d'outre-mer.

Les exploitants de réseaux titulaires d'autorisations délivrées par l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) sont redevables de deux redevances versées au budget général de l'Etat :

- une redevance due au titre de la mise à disposition des fréquences ;
- une redevance de gestion des fréquences, dont la détermination du montant fait l'objet des dispositions du présent article.

B. UN ABAISSEMENT DU TAUX DE LA REDEVANCE DE GESTION

Initialement, le montant annuel de la redevance de la gestion a été fixé forfaitairement à 533.572 euros par le décret du 3 février 1993 relatif aux redevances de mise à disposition de fréquences radioélectriques et de gestion dues par les titulaires des autorisations délivrées en application des articles L. 33-1 et L. 33-2 du code des télécommunications²⁵².

Ce niveau relativement élevé traduisait l'attente d'un essor rapide de cette nouvelle technologie à partir de 2000. Or, parmi la quinzaine d'opérateurs initialement retenus, seuls deux poursuivent toujours leur activité en métropole (LD COM, dont 9 Télécom est une filiale, et Altitude) et quatre outre-mer. Cette évolution du marché traduit aussi un phénomène de concentration.

Compte tenu des difficultés financières des opérateurs et de la méconnaissance du principe de proportionnalité²⁵³, faute de prise en compte de la surface d'affectation de la bande et de la surface du territoire métropolitain couverte au regard des frais administratifs réels, le décret n° 2002-238 du 21 février 2002 a modifié le décret du 3 février 1993 selon les principes suivants :

- les opérateurs dont la couverture est nationale doivent continuer de s'acquitter d'une redevance dont le montant est fixé forfaitairement à 533.572 euros ;

- pour les opérateurs dont la couverture est régionale (hors départements d'outre-mer), conformément aux dispositions du b) du chapitre B de l'article 1^{er} du décret du 3 février 1993 précité ainsi modifié, « *le montant de la redevance de gestion annuelle est multiplié par le rapport entre la surface couverte par l'attribution de fréquences et la surface totale du territoire métropolitain* », c'est-à-dire qu'elle représente une fraction du taux forfaitaire de 533.572 euros selon la part du territoire national qui est couverte ;

- pour les opérateurs dont la couverture régionale est située outre-mer, le montant forfaitaire de la redevance s'élève à 1.524 euros, compte tenu de l'étroitesse des surfaces couvertes outre-mer.

²⁵² Les articles L. 33-1 et L. 33-2 du code des télécommunications sont relatifs aux autorisations d'établissement et d'exploitation des réseaux ouverts au public.

²⁵³ Cette méconnaissance du principe de proportionnalité, soulignée par l'Autorité de régulation des télécommunications dans un avis en date du 7 décembre 2001, pourrait le cas échéant susciter des contestations juridiques sur la base du droit communautaire, notamment l'article 11 de la directive 97/13 du 10 avril 1997 relatif à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications. Une action contentieuse a d'ailleurs été engagée par l'un des opérateurs.

Les montants facturés aux opérateurs le 19 juin 2002 se sont élevés à 9,75 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La diminution des montants des redevances de gestion dues par les opérateurs de boucle locale radio, opérée par le décret du 21 février 2002 précité, n'a toutefois pas de portée rétroactive, compte tenu de la non-rétroactivité des dispositions réglementaires.

Afin de prendre en compte les difficultés des opérateurs, suite notamment à la crise du secteur des télécommunications, le présent article propose d'appliquer rétroactivement à la date du 4 août 2000 les dispositions du décret du 21 février 2002 précité. La date du 4 août 2000 correspond à l'attribution des premières licences de boucle locale radio.

Le coût pour le budget de l'Etat des mesures proposées s'élève à 6,64 millions d'euros.

Il est observé que l'absence de rétroactivité crée une distorsion de concurrence entre les opérateurs passés et présents, dont plusieurs ont effectué des demandes de remise gracieuse, et les nouveaux entrants éventuels.

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

Bien que réservée sur le principe du recours à la loi pour conférer un portée rétroactive à des dispositions réglementaires, votre commission vous propose d'adopter le présent article, compte tenu des difficultés réelles des opérateurs et d'anciens barèmes inadaptés qui ont entravé le développement d'un véritable marché.

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

ARTICLE 46

Prélèvement sur le Fonds pour le renouvellement urbain (FRU)

Commentaire : le présent article a pour objet de prélever en 2004 106 millions d'euros sur le Fonds pour le renouvellement urbain (FRU), dont 50 millions d'euros seraient affectés à l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et 56 millions d'euros seraient affectés au budget général de l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FONDS POUR LE RENOUVELLEMENT URBAIN DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Le **programme de renouvellement urbain** de la Caisse des dépôts et consignations, issu d'une convention signée entre l'Etat et cette dernière en octobre 1998 et actualisée en juin 2000, a pour objet de favoriser des investissements de renouvellement urbain, notamment à travers :

- des prêts pour le renouvellement urbain (PRU) ;
- des prêts projets urbains (PPU) ;
- un **Fonds pour le renouvellement urbain (FRU)**.

1. Un fonds doté de 457 millions d'euros

Conformément aux décisions prises lors du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, la Caisse des dépôts, après avis favorable de la commission de surveillance et en accord avec l'Etat, a décidé de créer, le 30 décembre 1999, un **Fonds pour le renouvellement urbain (FRU)**.

A cette fin, elle a conclu le 7 juin 2000 avec l'Etat, pour une durée de trois ans, un avenant à la convention du 8 octobre 1998 relative au renouvellement urbain.

Ce document indique **les modalités de fonctionnement du FRU**. Il prévoit que la Caisse des dépôts affecte aux actions de ce fonds la somme de

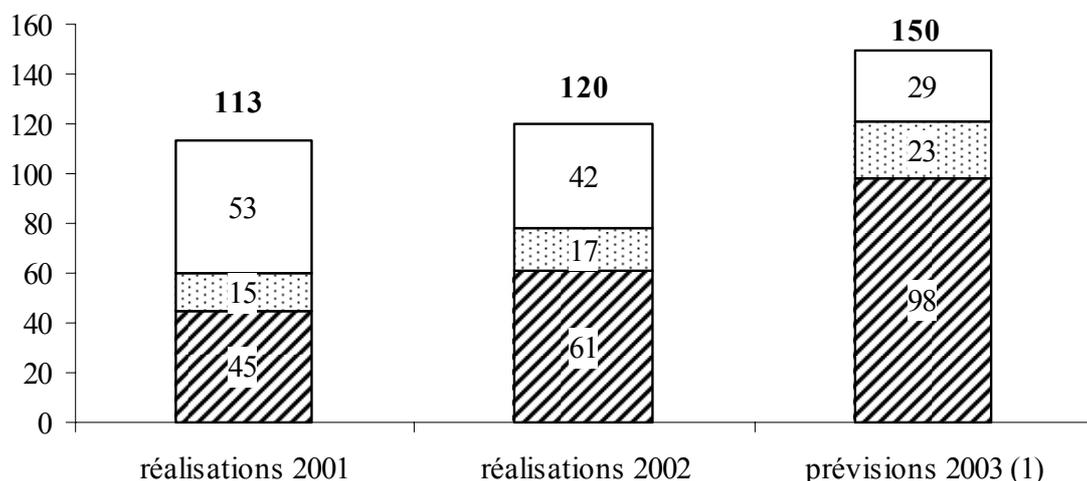
457 millions d'euros à compter de sa date de création, financée sur ses fonds propres.

2. Des dépenses de l'ordre de 150 millions d'euros en 2003

Selon le « jaune » budgétaire intitulé « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2004, les dépenses du FRU seraient de l'ordre de 150 millions d'euros en 2003, comme l'indique le graphique ci-après.

Les dépenses du Fonds pour le renouvellement urbain

(en millions d'euros)



■ Investissements en capital □ Ingénierie □ Préfinancement de subventions

(1) 75 millions d'euros au titre du Fonds de renouvellement urbain puis 75 millions d'euros de concours sur fonds propres.

Source : « jaune » « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2004

Les interventions du FRU prennent la forme :

- **d'investissements en capital** dans des opérations de rénovation urbaine ;
- **d'aides à l'ingénierie** ;

- d'avances aux investisseurs.

Les projets financés par le FRU s'inscrivent dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Parmi les **300 projets** déjà recensés en 2001, plus de **100 projets** ont été rendus opérationnels en **2002**. Ces projets portent principalement sur le **réaménagement de grands ensembles d'habitat social** :

- opérations de démolition et de reconstruction de logements sociaux²⁵⁴ ;
- aménagements et équipements publics ;
- infrastructures de transports ;
- opérations de développement économique et commercial.

Le FRU intervient également dans **d'autres domaines** :

- requalification de friches urbaines ou industrielles (comme en Seine-Saint-Denis, dans la banlieue lyonnaise ou dans l'agglomération de Creil) ;

- opérations de traitement de quartiers anciens dans les centres-villes (comme à Roubaix, Bordeaux ou Perpignan) ;

- actions particulières pour le traitement de **copropriétés en difficulté**, les interventions financières de la Caisse des dépôts se plaçant dans le cadre d'une convention passée avec l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), de manière à offrir aux collectivités territoriales et aux opérateurs un service financier global, comprenant les subventions de l'ANAH et des financements de la Caisse des dépôts²⁵⁵.

B. L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE

1. Un objectif de démolitions ambitieux

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine définit les objectifs du programme national de rénovation urbaine, comme la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux pour la période 2004-2008, la réhabilitation d'un nombre

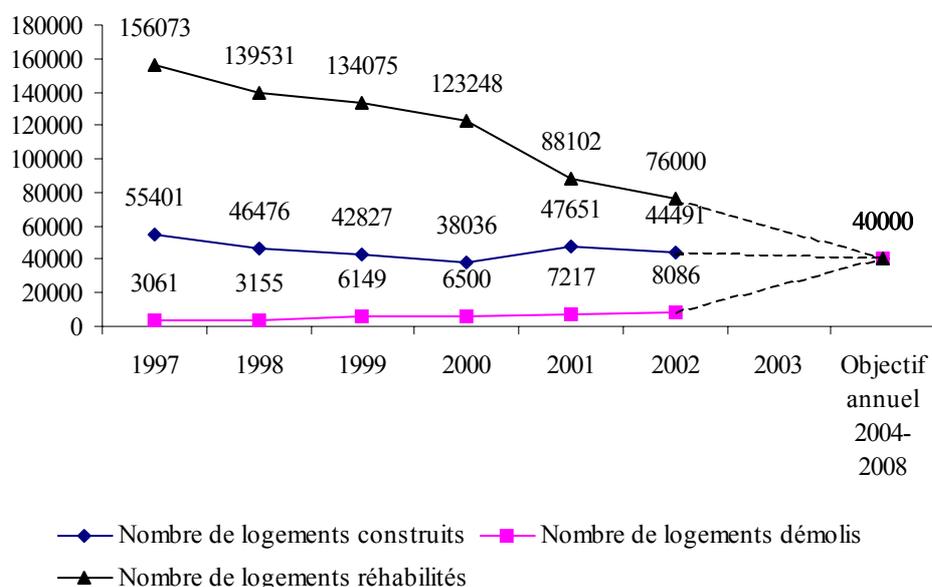
²⁵⁴ En 2002, les concours destinés aux opérateurs publics confrontés à des opérations lourdes de démolition et de restructuration ont atteint 15 millions d'euros, pour des opérations dépassant 4.000 logements.

²⁵⁵ Des sociétés de portage de copropriétés ont été créées, aussi bien en Ile-de-France qu'à Nogent-sur-Oise et Vaulx-en-Velin.

équivalent de logements dans les zones urbaines sensibles, et la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées.

Ces objectifs sont ambitieux si l'on en juge par les constructions, réhabilitations et démolitions effectuées au cours des dernières années, comme l'indique le graphique ci-après.

Nombre de constructions, de réhabilitations et de démolitions : réalisations et objectifs



Source : direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Ainsi, **il faudrait multiplier par cinq les opérations de démolition dès 2004**. Les objectifs en termes de construction et de réhabilitation sont davantage conformes au rythme des réalisations actuelles.

On peut observer à cet égard que le projet de loi de finances pour 2004 propose, dans les indicateurs de résultats de l'agrégat « politique de la ville et du développement social urbain », de **détruire 26.000 logements en 2004**, ce qui est nettement **inférieur** à la moyenne annuelle théorique, mais plus réaliste, compte tenu de la nécessaire montée en charge du dispositif.

2. La création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine

Selon la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, les crédits de l'Etat en faveur de la rénovation urbaine inscrits en loi de finances initiale doivent s'élever à au moins 2,5 milliards d'euros sur la période 2004-2008, avec **une dotation**

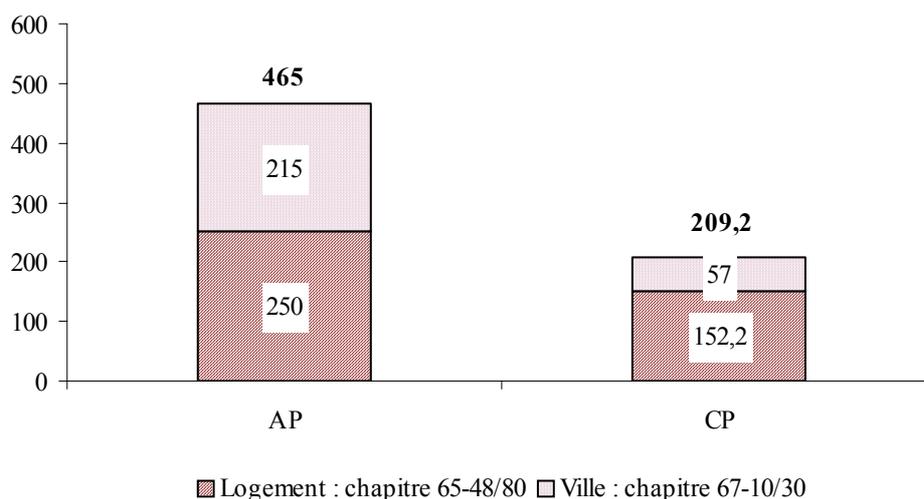
annuelle au moins égale à 465 millions d'euros. Ces crédits sont affectés à un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial, **l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).**

La création de l'ANRU vise à simplifier les circuits de financement. L'agence centralisera tous les moyens. Cette centralisation, associée à des programmations pluriannuelles, sera, sans aucun doute, un facteur d'efficacité pour le suivi de l'ensemble de la politique de rénovation urbaine.

Pour 2004, le montant minimal de 465 millions d'euros serait atteint pour les autorisations de programme, mais pas pour les crédits de paiement, comme l'indique le graphique ci-après.

Dotations budgétaires de l'agence nationale de rénovation urbaine proposées pour 2004

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2004 (budgets de la ville et du logement)

Outre les subventions de l'Etat, l'ANRU recevra :

- des contributions de l'Union d'économie sociale du logement (le « 1 % logement ») ;
- la contribution des organismes HLM prévue au dernier alinéa de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- des subventions de la **Caisse des dépôts et consignations**, qui font l'objet du présent article.

Selon le « jaune » précité, **la contribution du « 1 % logement » serait de 550 millions d'euros en 2004**, ce qui correspondrait à la quasi-totalité de l'augmentation des concours publics à la politique de la ville.

Au total, les recettes de l'ANRU devraient s'élever à 1,2 milliard d'euros en 2004.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA DISPARITION PROGRAMMÉE DU FRU

1. L'article 8 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

A l'initiative de sa commission des affaires économiques, l'Assemblée nationale a supprimé, à l'article 8 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée, la mention selon laquelle la Caisse des dépôts et consignations mobilise ses ressources propres dans le cadre d'un fonds spécifique dont elle est gestionnaire.

Ainsi, l'article 8 précité prévoit que « *la Caisse des dépôts et consignations participe au financement du programme national de rénovation urbaine par l'octroi de prêts sur les fonds d'épargne dont elle assure la gestion (...) et par la mobilisation de ses ressources propres* ».

Les missions actuelles du FRU sont néanmoins rappelées. Il est en effet précisé que les ressources propres de la Caisse des dépôts « *financent des avances aux investisseurs, des prises de participation dans les opérations de rénovation urbaine et des aides à l'ingénierie* », ce qui correspond aux missions actuelles du FRU.

2. Le projet de nouvelle convention

a) *L'arrivée à échéance de la convention relative aux années 2001 à 2003*

Ainsi que ceci a été indiqué, l'avenant en date du 7 juin 2000 à la convention précitée du 8 octobre 1998, entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, a été conclu pour une durée de **trois ans**. Ainsi, **il est arrivé à expiration en juin 2003.**

Par ailleurs, l'article 8 précité prévoit qu'une **convention** conclue entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations assure la cohérence des interventions de cette dernière avec les orientations du programme national de rénovation urbaine, et « **détermine le montant annuel des subventions à verser à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine** ».

b) Le projet de nouvelle convention

Cette nouvelle convention, actuellement en cours de finalisation, **ne prévoit pas d'individualiser ces moyens au sein d'un fonds**. En effet, l'existence d'un tel fonds a été jugée peu utile, voire source d'une inutile complexité.

Par ailleurs, **le montant exact de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations est encore incertain**.

Selon le « jaune » précité, la Caisse des dépôts et consignations participerait sur ses fonds propres au renouvellement urbain à hauteur de **150 millions d'euros en 2004**, soit le même montant qu'en 2003.

Cependant, selon les informations transmises à votre rapporteur général, le projet de convention prévoirait une participation de **seulement 90 millions d'euros par an**.

B. LA MESURE PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

1. L'affectation en 2004 de 56 millions d'euros au budget de l'Etat

Le I du présent article propose de **prélever en 2004 106 millions d'euros** sur le FRU, et de les affecter :

- à raison de 50 millions d'euros, à l'ANRU ;
- pour le solde, soit 56 millions d'euros, au budget général de l'État.

L'ensemble des crédits publics relatifs au renouvellement urbain s'en trouverait donc réduit à hauteur de 56 millions d'euros.

Les 106 millions d'euros prélevés sur le FRU correspondent à l'estimation de ses **disponibilités nettes** à la fin de l'année 2003. En effet, avec des engagements bruts annuels de l'ordre de 120 millions d'euros de 2001 à 2003, la somme des **engagements nets**²⁵⁶ à la fin de l'année 2003 devrait être de **350 millions d'euros**.

2. L'affectation au budget de l'Etat des disponibilités nettes des années ultérieures

²⁵⁶ C'est-à-dire diminués des désengagements (abandons et réengagements).

Par ailleurs, le **II** du présent article prévoit que jusqu'à la clôture du FRU et selon des modalités définies par convention entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, les **disponibilités nettes** de ce fonds, constatées au 31 décembre de chaque année, sont **versées au budget général de l'Etat**.

En effet, le reliquat disponible à la fin de l'année 2003 ne constitue pas le solde définitif du fonds, ce dernier ayant pris des engagements de long terme (participations, prêts de « haut de bilan ») et devant bénéficier de remboursements de préfinancements.

*

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ainsi que ceci a été souligné, le présent article tend à **réduire de 56 millions d'euros en 2004** les crédits publics **disponibles** pour le renouvellement urbain.

On peut cependant se demander s'il en résultera une diminution des dépenses consacrées au renouvellement urbain. En effet, il serait peut-être optimiste de supposer que la totalité des crédits prévus seront consommés en 2004.

A défaut, cette mesure contribuerait utilement à la **maîtrise du déficit public**. En effet, les 56 millions d'euros correspondants seront **affectés au budget général de l'Etat**.

Par ailleurs, il convient de rappeler que, selon le « jaune » précité, **l'ensemble des moyens** consacrés en 2004 à la politique de la ville et au renouvellement urbain **augmenterait** en 2004 d'environ **600 millions d'euros**. En effet, si le projet de loi de finances pour 2004 propose de **réduire** les crédits du budget de la ville et de la rénovation urbaine de 7 %, **l'ensemble des crédits publics** consacrés à la politique de la ville **passerait de 5,4 milliards d'euros à 6 milliards d'euros**, essentiellement du fait de l'instauration de la contribution²⁵⁷ du « 1 % logement », indiquée ci-avant, au financement de l'ANRU, en conséquence de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 précitée.

²⁵⁷ De 550 millions d'euros en 2004.

Enfin, il faut également rappeler que la loi du 1^{er} août 2003 précitée prévoit que l'État consacre chaque année au moins **465 millions d'euros** au financement de l'ANRU, ce qui représente un effort financier considérable.

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

ARTICLE 47

Application aux agents des douanes exerçant leurs fonctions dans les services de la surveillance de la bonification du cinquième du temps de service accompli

Commentaire : le présent article vise à étendre aux agents des douanes exerçant ou ayant exercé des fonctions de surveillance le bénéfice, en termes de droits à pension, de la bonification du cinquième du temps de service accompli existant pour les agents des services de police et de gendarmerie.

I. LE CONTEXTE ACTUEL

A. LE RÉGIME DE LA BONIFICATION DU CINQUIÈME

La bonification du cinquième consiste à accorder (avec ou sans retenue supplémentaire en ce qui concerne la cotisation pour retraite) une annuité supplémentaire par période de cinq années de services effectifs. Elle est plafonnée à cinq annuités et ne peut être inférieure à trois annuités du fait de la condition de quinze ans de services effectifs exigée pour la constitution du droit à pension civile ou militaire. Elle est généralement diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire au-delà de cinquante-cinq ans, l'objectif initial de cette mesure étant d'offrir une retraite à taux plein pour des personnels ayant un âge de départ en retraite précoce.

Ce régime bénéficie :

- **aux policiers**, en application de l'article 1^{er} de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 ;

- **aux gendarmes**, en vertu de les articles L.12 et R. 25-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

- **aux sapeurs-pompiers professionnels**, en application du III de l'article 125 de la loi de finances pour 1984 et du décret n° 86-169 du 5 février 1986 ;

- **aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne**, en vertu de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 ;

- aux **surveillants pénitentiaires**, en application de l'article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996.

Seule la bonification du cinquième des militaires est prévue par le code des pensions, les bonifications du cinquième des policiers, des surveillants pénitentiaires et des sapeurs-pompiers professionnels ayant été instituées par des textes particuliers.

B. LA REVENDICATION DES AGENTS DES DOUANES

Les agents de la surveillance des douanes demandent, depuis de nombreuses années, à pouvoir bénéficier d'une bonification d'ancienneté comparable à celles déjà accordées aux policiers en 1957, aux gendarmes en 1975, aux sapeurs pompiers professionnels en 1983 et aux personnels de l'administration pénitentiaire en 1995.

Ce type de mécanisme appliqué à des métiers spécifiques « exercés dans des conditions dangereuses et contraignantes », est associé à un âge d'ouverture des droits à pension, selon le cas, à 50 ou 55 ans. Les douaniers de la surveillance bénéficient, depuis 1936, d'une ouverture des droits à pension à 55 ans. Ils ne sont pas souvent en mesure, en l'absence d'un mécanisme de bonification, de prendre leur retraite à taux plein à cet âge.

A de nombreuses reprises, et en dernier lieu, en 1997, 1998 et 2002, des propositions visant à instituer une bonification d'ancienneté au profit des agents de la surveillance ont été portées à l'arbitrage du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

A l'issue du conflit des agents de la surveillance des douanes au printemps 2002, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du précédent gouvernement a pris l'engagement de reconsidérer le dossier relatif aux bonifications de retraite. Lors du comité technique paritaire du 7 octobre 2002, l'actuel ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a confirmé que ce dossier, qui devait être traité en équité pour l'ensemble des agents chargés de missions de sécurité, serait examiné dès que le projet gouvernemental de réforme des retraites aurait abouti. Dans son discours au comité technique paritaire du 24 juin 2003, dans le contexte du débat sur le projet de loi portant réforme des retraites, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a réitéré son engagement :

« J'aborde maintenant un sujet sur lequel vous attendez une réponse : la bonification du cinquième pour les douaniers de la surveillance. Il s'agit d'un dossier délicat, dont nous avons dit l'an dernier qu'il serait traité en équité avec le reste du dossier des retraites. Il va donc l'être, grâce à l'avancement du dossier d'ensemble.

L'application actuelle de la bonification du cinquième

	OUVERTURE DES DROITS	LIMITE D'ÂGE	BONIFICATION DU CINQUIÈME				
			DATE D'EFFET	SERVICES OUVRANT À LA BONIFICATION	CONDITIONS D'ÂGE ET DE SERVICES	COTISATION SUPPLÉMENTAIRE	DÉGRESSIVITÉ DE LA BONIFICATION
Policiers	- Justifier au 1 ^{er} janvier de l'année considérée de 25 années de services effectifs ouvrant droit à la bonification du 5 ^{ème} - Et se trouver à moins de 5 ans de la limite d'âge de leur grade	55 ans sauf pour les commissaires (57 ans pour les commissaires et les commissaires principaux et 58 ans pour les commissaires divisionnaires)	Depuis 1957 - mise en œuvre immédiate	Bonification d'un 5 ^{ème} du temps passé en position d'activité dans des services actifs de police	A compter de 50 ans si 25 années de services ouvrant à la bonification	Retenue supplémentaire de 1%	Réduction à concurrence de la durée des services accomplis au-delà de 55 ans sans qu'il soit tenu compte des reculs de limite d'âge pour enfants.
Gendarmes	- Après 15 ans de services effectifs pour les sous-officiers de la gendarmerie - Après 25 ans de services effectifs pour les officiers de la gendarmerie	De 55 ans à 61 ans selon les grades	Depuis 1975 - mise en œuvre immédiate	Bonification du 5 ^{ème} du temps de service accompli par les militaires	Avoir accompli au moins 15 ans de services militaires effectifs. Pas de condition d'âge.	-	Réduction d'une annuité pour chaque année supplémentaire au-delà de 55 ans (57 ans) et jusqu'à 58 ans (60 ans). Nulle au-delà de 58 ans (60 ans). <i>La loi portant réforme des retraites prévoit de décaler de 2 ans cette dégressivité</i>
Surveillants pénitentiaires	- Justifier de 25 années de services effectifs en position d'activité dans un des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire - Et se trouver, au 1 ^{er} janvier de l'année considérée, à moins de 5 ans de la limite d'âge de leur corps	55 ans	Depuis 1996 - montée en charge progressive en 5 ans (1 an en 1996, 2 ans en 1997, 3 ans en 1998, 4 ans en 1999 et 5 ans depuis 2000)	Bonification égale au 5 ^{ème} du temps effectivement passé en position d'activité dans les corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire	A compter de 50 ans si 25 ans de services dans les corps concernés. Sans condition d'âge pour les départs anticipés des mères de 3 enfants	-	-
Sapeurs-pompiers professionnels (fonctionnaires territoriaux)		60 ans	Depuis 1984 - mise en œuvre immédiate	Bonification du 5 ^{ème} du temps effectivement accompli en qualité de SPP	A compter de 55 ans pour les SPP qui ont accompli 30 années de services effectifs dont 15 en qualité de SPP	Retenue supplémentaire de 2%	-

Les engagements du 7 octobre seront tenus : les douaniers seront traités comme les autres forces de sécurité. Ce sera applicable au 1^{er} janvier 2004 et figurera donc dans le projet de loi de finances pour 2004. Le détail des mesures applicables aux services actifs sera précisé fin juillet et le directeur général des douanes vous réunira à cet effet. En conclusion sur ce dossier, un mot : évoqué et discuté depuis de très nombreuses années, nous le réglons positivement comme nous en avons pris l'engagement ».

Au terme des travaux menés avec les partenaires syndicaux et après arbitrage du Premier ministre, des projets de textes permettant la mise en œuvre de cette mesure ont été adressés à la direction du budget au mois d'août 2003. Pour des raisons de calendrier, cette mesure a été inscrite dans le présent projet de loi de finances rectificative.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'OCTROI DE LA BONIFICATION DU CINQUIÈME AUX AGENTS DE SURVEILLANCE DES DOUANES

Le présent article accorde, de manière graduelle jusqu'au 31 décembre 2005, le bénéfice de la bonification du cinquième aux fonctionnaires appartenant aux corps des douanes exerçant ou ayant exercé des fonctions de surveillance à la condition qu'ils aient accompli au moins **vingt-cinq ans de services publics effectifs dont quinze ans de services dans un emploi de surveillance des douanes classé en catégorie active**.

Ne peuvent bénéficier du maximum de bonification que les fonctionnaires qui quittent le service au plus tard à 58 ans²⁵⁸. La bonification est réduite d'un trimestre pour chaque trimestre supplémentaire de services jusqu'à l'âge de soixante ans. Aucune bonification n'est accordée au-delà de l'âge de soixante ans.

En contrepartie de cet avantage, les douaniers de surveillance seraient assujettis à compter du 1^{er} janvier 2004 à une retenue supplémentaire pour pension assise sur le traitement et l'indemnité de risques dont le taux serait fixé par décret.

²⁵⁸ 60 ans jusqu'au 31 décembre 2005.

B. L'ÉCONOMIE DE LA RÉFORME

Sur les 9.000 douaniers affectés aux activités de surveillance de la douane, 5.331 profiteraient à l'échéance de 2015 de la bonification du cinquième pour un coût brut de **69,98 millions d'euros** cumulés sur la période 2004-2015.

Coût brut lié à la bonification au cinquième sur la période 2004-2015
(en euros)

Catégorie	Nombre d'agents bénéficiaires	Surcoût total sur la période
Catégorie A	283	5.797.069
Catégorie B	1.879	26.593.570
Catégorie C	3.169	37.590.429
Total	5.331	69.981.068

La participation des agents au financement de la bonification au cinquième, correspondant à une surcotisation de 1,5 %, s'élèverait à 34,787 millions d'euros sur la période 2004-2015.

Contrepartie financière liée à une cotisation retraite de 10,35% (8,85 % + 1,5 %)

(en euros)

1 - PRELEVEMENT A 8,85 %	
Catégorie	Incidence financière globale
A	780.858
B	6.217.880
C	10.077.810
TOTAL	17.076.548
2 - PRELEVEMENT COMPLEMENTAIRE SUR LA BASE DE 10,35 %	
Catégorie	Incidence financière globale
A	913.116
B	7.271.904
C	11.790.487
TOTAL	19.975.507
Cotisations complémentaires attachées sur une pension civile égale à 10,35 % du traitement pension civile	2.898.959
Cotisations complémentaires sur la période 2004-2015	34.787.508

Le coût net de la réforme sur la période 2004-2015 s'établirait ainsi à 35.193.560 euros.

En 2004, il serait constaté une économie nette de 1,2 million d'euros correspondant à un coût brut lié à la bonification du cinquième de 1,7 million d'euros et à un surcroît de cotisations de 2,9 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

9.000 agents chargés de missions de surveillance sont concernés sur les 20.000 que compte la direction générale des douanes et des droits indirects.

Il peut sembler étonnant que la présente disposition n'ait pas été examinée dans le cadre du projet de loi de réforme pour les retraites : son opportunité aurait ainsi été mise en perspective avec les objectifs généraux de la réforme présentée par le gouvernement consistant à assurer une équité entre salariés du secteur privé et salariés du secteur public. Le présent article ne correspond pas à l'orientation donnée par la loi du 21 août 2003 sur les retraites visant à garantir des avantages supplémentaires liées à la pénibilité. Si les missions des agents des douanes présentent d'indéniables difficultés, mais celles-ci ne correspondent pas aux critères retenus pour juger de la pénibilité d'un emploi.

La loi précitée n'a néanmoins pas remis en cause les régimes de bonification déjà octroyés au bénéfice de personnels exerçant des missions comparables à celles des agents des douanes.

La direction générale des douanes et des droits indirects juge que des contreparties, notamment financières, sont apportées par ses agents en échange de l'octroi de cet avantage :

« Afin d'assurer une cohérence par rapport aux autres forces de sécurité qui ne disposent pas du droit de grève, l'octroi de la bonification aux fonctionnaires des douanes de la surveillance est concomitant à la mise en place d'un dispositif de réglementation du droit de grève. Le nouveau dispositif interdit la participation à un mouvement de grève aux douaniers dont la présence est jugée indispensable à l'exercice des missions de sécurité des personnes et des biens ».

Par ailleurs, d'ici au 31 décembre 2005, le nombre d'unités des douanes chargées des contrôles sera réduit de 300 à 200. Environ 1.500 agents, soit près du cinquième des effectifs, feraient l'objet d'un redéploiement.

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

ARTICLE 48

Abaissement progressif à 50 ans de l'âge de jouissance de la majoration de pension résultant de l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) dans le calcul de la pension des personnels militaires de la gendarmerie

Commentaire : le présent article vise à abaisser progressivement de 55 ans à 50 ans l'âge de jouissance de la majoration de pension résultant de l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) dans le calcul de la pension des personnels militaires de la gendarmerie.

I. LE DROIT EXISTANT

Le décret n° 58-639 du 28 juillet 1958 portant attribution d'une indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) aux personnels militaires de la gendarmerie visait à prendre en compte « *l'exécution de travaux de nature exceptionnelle* », en application de l'article 11 du décret n° 48-1366 du 27 août 1948 déterminant les indemnités diverses susceptibles d'être payées au titre de la solde aux militaires des armées de terre, de mer et de l'air.

Le taux actuel de l'indemnité de sujétions spéciales de police varie entre 14 % et 25 % de la solde de base, le taux moyen s'élevant à 16 % de la solde de base.

L'article 131 de la loi de finances pour 1984²⁵⁹ a prévu l'intégration progressive sur quinze ans de cette prime, du 1^{er} janvier 1984 au 1^{er} janvier 1998, dans le calcul des pensions, en contrepartie d'une augmentation des cotisations à due proportion. Cette mesure se traduit par une majoration des pensions de 3.800 euros.

La majoration des pensions est différée jusqu'à l'âge de 55 ans, sauf pour les militaires radiés des cadres pour invalidité et pour les ayants cause de ces militaires décédés avant leur admission à la retraite.

Les fonctionnaires de la police nationale bénéficient d'une mesure analogue en application de l'article 95 de la loi de finances pour 1983²⁶⁰, mais sans condition d'âge. Les fonctionnaires de la police nationale peuvent faire valoir leurs droits à la retraite à partir de 50 ans.

²⁵⁹ Loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983.

²⁶⁰ Loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982.

Cette différence de régime, justifiée par des conditions différentes de départ à la retraite dans la police et la gendarmerie nationales, avait cristallisé certaines revendications dans la gendarmerie nationale, notamment lors du conflit de 2001.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose que, à compter du 1^{er} février 2006, la limite d'âge jusqu'à laquelle est différée la majoration de pension au titre de l'ISPP soit abaissée de 55 ans à 50 ans.

Comme dans le droit existant, les militaires de la gendarmerie radiés des cadres ou mis à la retraite pour les invalidités et les ayants cause des militaires de la gendarmerie décédés avant leur admission à la retraite pourraient bénéficier de la majoration de pension sans limite d'âge.

Cet abaissement devrait être opéré progressivement par voie réglementaire, du 1^{er} février 2002 au 1^{er} février 2006. La mesure proposée s'appliquerait ainsi partiellement de manière rétroactive.

Cette rétroactivité résulte de la volonté du gouvernement de respecter le calendrier prévu par le conseil de la fonction militaire le 8 décembre 2001, suite au mouvement de protestation des gendarmes : la date du 1^{er} février 2002 a marqué l'entrée en vigueur d'autres mesures indemnitaires et la fin du mouvement de protestation des gendarmes.

Le coût de la mesure est estimé à 23,6 millions d'euros en 2004, dont 13,3 millions d'euros pour l'application de la mesure au titre des années 2002 et 2003.

Estimation du coût en 2004 de l'abaissement progressif de l'âge des militaires de la gendarmerie nationale et de la garde républicaine dans le dispositif d'intégration de l'ISPP
(en euros)

	Effectifs	Montant principal en euros	Surcoût en année pleine	Surcoût en année pleine avec majoration pour enfants
Au titre de 2002	1.422	22.744.505	4.577.958	4.728.775
Au titre de 2003	2.481	38.321.479	8.359.053	8.610.170
Au titre de 2004	3.138	46.449.311	9.988.602	10.250.551
Total	7.041	107.515.295	22.925.614	23.589.496

Valeur du point au 31 décembre 2002 : 52,4933 euros.

Etude réalisée à partir du stock de pensions en paiement au 31 décembre 2002, génération s1948 à 1952, et des flux 2003 et 2004 calqués sur le flux 2002.

Il a été tenu compte des taux normaux d'ISPP au 1^{er} janvier 2003 (décret n° 2003-544 du 25 juin 2003).

L'incidence du nouveau dispositif sur les pensions de réversion n'a pas été chiffrée.

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

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

Dans son rapport spécial pour les crédits de la défense pour 2004, notre collègue François Trucy a souligné par ailleurs que « *l'harmonisation au taux de 22 % pour tous les sous-officiers de l'indemnité de sujétion spéciale de police – ISSP, qui est en application depuis le 1^{er} février 2002, a été budgétée en loi de finances initiale pour 2002 à concurrence de 22 millions d'euros. Cette indemnité a été augmentée de 2 points en 2003 pour un coût budgétaire de 29,1 millions d'euros l'année dernière et de 2,3 millions d'euros supplémentaires dans le projet de budget pour 2004. On note qu'il est prévu l'intégration progressive de cette indemnité dans les calculs de la pension de retraite* »²⁶¹.

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

²⁶¹ Rapport n° 73 (2003-2004), tome III, annexe 42, p. 23.

ARTICLE 48 bis (nouveau)

**Possibilité de versement de la part variable de l'allocation de vétéranee
aux anciens sapeurs-pompiers volontaires par les conseils
d'administration des services départementaux d'incendie et de secours**

Commentaire : le présent article tend à permettre aux conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de verser aux anciens sapeurs-pompiers volontaires la part variable de l'allocation de vétéranee.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers a amélioré le statut des sapeurs pompiers volontaires, et en particulier, leur protection sociale, notamment en cas d'accident.

L'article 18 de cette loi a créé une allocation de vétéranee versée aux anciens sapeurs-pompiers volontaires qui ont effectué au moins vingt ans de services. Il dispose en effet que : *« Les sapeurs-pompiers volontaires qui, ayant cessé leur activité avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, remplissent les conditions fixées à l'article 12 perçoivent la part forfaitaire de l'allocation de vétéranee. »*

« Les sapeurs-pompiers volontaires qui bénéficiaient avant le 1^{er} janvier 1998 d'un régime d'allocation de vétéranee plus favorable pourront conserver le bénéfice de ce régime si les collectivités territoriales et les établissements publics concernés le décident ».

L'allocation de vétéranee est donc constituée de deux parts :

- une part forfaitaire ;

- une part variable, calculée sur la base du dernier grade de l'intéressé et du nombre total d'années effectuées.

La loi a limité le bénéfice de la part variable aux sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé leur activité depuis le 1^{er} janvier 1998. Par conséquent, les sapeurs-pompiers volontaires plus anciens (dont le nombre, d'après les évaluations du gouvernement, serait d'environ 60.000), ne peuvent percevoir que la part forfaitaire de l'allocation, soit 308,29 euros par an, versée par les

services départementaux d'incendie et de secours. Ils ne peuvent pas bénéficier de la part variable complémentaire, soit environ 80 euros par an, et ce, même si les conseils d'administration des SDIS le souhaitent.

Plusieurs conseils d'administration de SDIS ont toutefois versé cette part variable aux sapeurs-pompiers partis avant 1998, sans disposer de la base juridique pour le faire.

En réponse à une question écrite de notre collègue Michel Doublet, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indiquait, le 7 novembre 2002, que : *« en effet, les dispositions en vigueur ne permettent pas, à l'heure actuelle, de verser la part variable de cette allocation aux sapeurs-pompiers volontaires les plus anciens malgré une proposition en ce sens déposée au Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, amendement qui n'a finalement pu être adopté. Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a rappelé, dès sa nomination, son vif intérêt pour le volontariat et il a demandé à M. Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes, de présider une commission chargée d'effectuer un bilan des actions menées en faveur des sapeurs-pompiers depuis 1990, d'en vérifier l'application réelle sur le terrain et de formuler des propositions en vue de la définition d'une politique de fidélisation et de développement du volontariat que pourraient conduire l'Etat et les collectivités locales, avec l'appui des acteurs de la profession. Sans attendre les résultats définitifs de la mission volontariat, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a annoncé le 14 septembre dernier, lors du congrès national des sapeurs-pompiers, l'extension du bénéfice de la part variable de l'allocation de vétérance aux sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé leur activité avant le 1^{er} janvier 1998, mesure qui sera intégrée dans le projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, soumis au printemps prochain au Parlement (...) »*²⁶².

En réponse à une autre question écrite de notre collègue Serge Mathieu, en date du 2 octobre 2003, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ajoutait que *« le ministre, lors de la remise du rapport Fournier, le 31 mars dernier, a confirmé sa volonté de mettre rapidement en œuvre des mesures portant sur les conditions statutaires de l'exercice du volontariat afin de faciliter sa gestion. Il s'est prononcé en faveur de l'institution d'un avantage retraite permettant de reconnaître le temps passé par les sapeurs-pompiers volontaires au service de la population et de l'extension de la part variable de l'allocation de vétérance aux sapeurs-pompiers volontaires partis avant le 1^{er} janvier 1998 (...) »*²⁶³.

²⁶² In JO Questions Sénat du 7 novembre 2002, page 2657.

²⁶³ In JO Questions Sénat du 2 octobre 2003, page 2978.

II. LE DISPOSITIF VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le gouvernement, sous-amendé par notre collègue député Charles de Courson. Il vise, selon l'exposé des motifs du gouvernement, à « *rétablir la sécurité juridique des collectivités territoriales et établissements publics qui, de leur propre initiative, accordent le bénéfice de la part variable aux anciens volontaires ayant cessé leur activité avant le 1^{er} janvier 1998* ». Le sous-amendement présenté par notre collègue député Charles de Courson vise à prévoir que ce ne sont pas les collectivités territoriales et les établissements publics intéressés, mais les conseils d'administration des SDIS, qui pourront décider le versement de la part variable de l'allocation de vétérance aux sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé leur activité avant 1998.

La discussion de cette disposition à l'Assemblée nationale a permis d'opérer une clarification utile quant à sa portée. Ainsi, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, M. Alain Lambert, a indiqué que le dispositif n'était pas rétroactif. Notre collègue député Charles de Courson, en défendant son sous-amendement, a indiqué que, avec le dispositif proposé par le gouvernement, « *on risquait donc qu'une partie des pompiers du département de l'Orne, pour prendre un exemple au hasard, bénéficie de la part variable de l'allocation de vétérance, et d'autres non.*

« *Après concertation avec les ministères de l'intérieur et du budget, nous avons opté pour un système simple : ce sont les SDIS qui prendront la décision. Cela permettrait, si le SDIS en décide ainsi, que tous les sapeurs-pompiers, qu'ils appartiennent au corps départemental ou n'y soient pas intégrés, touchent l'allocation. Qui la versera ? Le SDIS. Comment la financera-t-il ? En la répercutant sur les communes ou en la mutualisant, à son choix* »²⁶⁴.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES CHARGES NOUVELLES SUPPORTÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU TITRE DES SDIS

Votre commission des finances est partagée au sujet du présent article. Certes, **nul ne saurait contester le bien-fondé d'une égalité de traitement entre les pompiers volontaires partis à la retraite après 1998 et**

²⁶⁴ In compte rendu analytique officiel de l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du jeudi 4 décembre 2003, page 36.

ceux qui sont partis à la retraite avant cette date. Il s'agit donc d'une **mesure d'équité**, visant à faire bénéficier l'ensemble des sapeurs-pompiers volontaires de l'intégralité de l'allocation de vétérance, à laquelle votre commission est favorable. Toutefois, elle est plus réservée quant à la méthode utilisée. Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, M. Nicolas Sarkozy, a annoncé à plusieurs reprises qu'il était favorable à une telle mesure. Dans son discours devant le 109^{ème} congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers, il indiquait en effet : *« Je veux que les années passées comme volontaire soient reconnues et pour cela que soit examinée dans le cadre de la réforme du régime de retraite, la possibilité d'instituer un avantage retraite pour les sapeurs pompiers volontaires. J'ai pris l'initiative de la concertation interministérielle qui va le permettre. Je veux aussi que soit ouvert le bénéfice de la totalité de l'allocation de vétérance aux sapeurs-pompiers ayant quitté le service actif avant le 1^{er} janvier 1998 »*. Lors du dernier congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, le 27 septembre dernier, il indiquait : *« Cette reconnaissance des sapeurs pompiers doit être aussi celle de leur fidélité.*

« Vous venez de le rappeler, il faut régler le différend sur l'extension de la part variable de l'allocation vétérance aux sapeurs-pompiers volontaires qui ont cessé leur activité avant 1998. Qui peut me dire qu'ils ont été moins méritants que leurs cadets ?

« J'ai entendu leur impatience. J'ai reçu, avec vous Président Ory, un de leurs représentants. Mais, sur ce sujet, comme sur tant d'autres, vous savez que l'accord des élus est incontournable. C'est aujourd'hui chose faite. Je vais enfin corriger rapidement ce que les plus anciens vivent comme une injustice. Et au lieu de laisser cette disposition dans le projet de loi sur la sécurité civile, qui viendra en discussion au Parlement au printemps, j'ai voulu qu'elle soit inscrite dans la prochaine loi de finances rectificative pour 2003. Ainsi, nous gagnons le temps des débats parlementaires. Et, cette extension, je vous le dis, sera appliquée dès le 1^{er} janvier 2004 ».

Ce faisant, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales apparaît comme le principal auteur de cette mesure, et bénéficie du crédit correspondant auprès des sapeurs-pompiers. Or, il convient de souligner que le financement de cette mesure ne sera pas à la charge de l'Etat, mais des collectivités territoriales qui participent au financement des SDIS, et, en grande partie, des départements, qui en sont les principaux financeurs. **Le gouvernement fait en quelque sorte une promesse aux sapeurs-pompiers, qu'il reviendra aux collectivités territoriales de tenir - et de financer - ensuite.**

Certes, il ne s'agit pas, dans le cas de la mesure proposée par le présent article, d'une dépense obligatoire à la charge des collectivités territoriales, mais d'une simple faculté offerte aux SDIS. Toutefois, **dès lors que la mesure a été annoncée publiquement par le gouvernement, et**

qu'elle sera mise en œuvre dans un certain nombre de départements, il pourrait être difficile aux conseils d'administration des SDIS de résister aux pressions qui ne manqueront pas de s'exercer pour la mise en place de cette mesure.

Lors du dernier congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, le 27 septembre 2003, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a indiqué : « (...) *je me suis engagé devant vous pour que les sapeurs-pompiers volontaires bénéficient d'un véritable avantage retraite spécifique, un avantage qui soit la reconnaissance de votre fidélité après 20 ans d'engagement au service des autres.*

« La formule apparemment la plus simple, que j'avais reprise à mon compte, est celle de la bonification de vos annuités calculées au titre de votre activité principale. A l'analyse, cette idée se heurte à de réelles difficultés techniques. D'abord en raison de la diversité de vos statuts professionnels. Ensuite, du fait qu'elle n'offre aucun bénéfice à ceux d'entre vous qui ont déjà le nombre d'annuités suffisant pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Sans oublier la difficulté, vous l'imaginez, de toucher à plus de trente régimes de base différents.

« Aussi, je vous propose une autre solution pour que vous puissiez bénéficier d'une retraite complémentaire après un minimum de 20 ans d'engagement.

« Cette solution, c'est de créer un nouveau régime de retraite complémentaire qui se substituera progressivement à l'allocation de vétérance. Pour vous dire les choses de manière simple : le socle est la cotisation de l'employeur qui vous garantit à partir de 20 ans de service un complément de retraite. Le plus, naturellement facultatif, est la possibilité que vous aurez de cotiser également. Et le bonus sera le doublement de votre cotisation par l'Etat. L'objectif est de créer un complément de retraite de 1.800 euros par an comme le préconise le rapport Fournier. J'ai tenu à présenter ce dernier projet aux élus. Et je leur ai donné rendez-vous dans un mois pour arrêter définitivement le dispositif. L'objectif est qu'il soit adopté avant votre prochain congrès.

« Toutefois un régime de ce type porte ses effets au fur et à mesure du cumul des cotisations. C'est pourquoi, pour la période transitoire, j'ai obtenu des élus qu'à partir de 2004, ceux d'entre-vous qui quitterez le service, perçoivent de toute façon un revenu revalorisé. Concrètement, ils toucheront le double du montant de l'indemnité versée actuellement.

« Vous voyez la logique de ce dispositif : les plus anciens bénéficieront dès le 1^{er} janvier 2004 de l'extension de la part variable ; pour vous tous, un nouveau dispositif de retraite complémentaire se substituera à l'allocation de vétérance ; et dans la période de mise en place, le montant de l'indemnité versée à ceux qui partiront dès 2004 sera doublé.

« C'était un engagement, je ne vous cache pas qu'il n'était pas facile à obtenir. Mais cet engagement je vous le devais. Il est aujourd'hui réalité ».

On notera enfin que le ministre a confirmé, dans une lettre adressée aux sapeurs-pompier le 10 octobre 2003, que *« avant la fin du mois, le Conseil d'Etat aura rendu son avis sur la refonte du décret de 1999 sur l'exercice du volontariat et ces dispositions deviendront le nouveau cadre de votre engagement. Mais je considère que ces mesures ne suffiront pas si elles ne sont pas accompagnées de la création d'un véritable avantage retraite spécifique qui reconnaisse la fidélité de ceux qui se sont engagés pendant plus de 20 ans au service de la collectivité.*

« C'est pourquoi j'ai obtenu du gouvernement la création d'un nouveau régime de retraite complémentaire qui viendra remplacer progressivement l'allocation vétérance. Ce régime, qui pourra être abondé par les cotisations des sapeurs-pompier volontaires qui le souhaiteraient, sera alimenté par les SDIS avec le soutien de l'Etat.

« Il permettra de créer un complément de retraite pouvant atteindre 150 euros par mois ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les services du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales réfléchissent actuellement, en concertation avec les élus, aux modalités selon lesquelles un tel système pourrait être mis en place à l'avenir.

Il convient toutefois de noter que le financement des mesures annoncées par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales n'est pas prévu. Il semble raisonnable de penser qu'elles seront, pour partie au moins, à la charge des collectivités territoriales, en particulier, le doublement de l'allocation de l'indemnité versée aux sapeurs-pompier volontaires cessant leur activité à compter de 2004, qui a déjà été annoncé.

B. UN DISPOSITIF QUI POURRAIT RENCONTRER DES DIFFICULTÉS D'APPLICATION

S'agissant des dispositions issues de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, votre commission des finances est quelque peu perplexe.

En effet, si elle comprend le souhait exprimé, elle considère toutefois que les modalités de mise en œuvre de cette modification ne seraient pas sans poser des problèmes, tant au niveau des principes que d'un point de vue pratique.

Confier au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) le soin de décider du versement de la part variable de l'allocation de vétérance conduirait à lui faire prendre une décision concernant l'ensemble des sapeurs-pompiers volontaires du département qui ont cessé leur activité avant 1998, y compris ceux qui relevaient d'une autre autorité d'emploi que le SDIS. En effet, il convient de rappeler que, sur près de 200.000 sapeurs pompiers volontaires, près d'un cinquième relèvent des centres de première intervention (CPI) qui dépendent des communes et de leurs groupements.

L'article 14 de la loi de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers dispose que *« l'allocation de vétérance est financée par les contributions des collectivités territoriales et des établissements publics, autorités d'emploi des sapeurs-pompiers volontaires. Les contributions des autorités d'emploi constituent des dépenses obligatoires »*. L'article 15 de la même loi précitée dispose que *« les services départementaux d'incendie et de secours perçoivent les contributions et versent l'allocation de vétérance »*. Il ressort de ces dispositions que **l'allocation de vétérance est versée par les SDIS, mais est financée par les contributions des collectivités territoriales et des établissements publics, autorités d'emploi des sapeurs-pompiers volontaires, pour lesquels elle constitue une dépense obligatoire.**

Il convient de s'interroger sur les conséquences potentielles du texte adopté par l'Assemblée nationale, qui pourrait aboutir à confier au SDIS le soin de prendre une décision ayant des conséquences sur les dépenses obligatoires des communes et de leurs groupements, ce qui ne paraît pas souhaitable.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 48 ter (nouveau)

Instauration d'une cessation anticipée d'activité et d'une allocation au profit des fonctionnaires et agents non titulaires exerçant ou ayant exercé certaines fonctions dans un établissement de construction ou de réparation navales où était traité de l'amiante, ainsi que des agents atteints de certaines maladies professionnelles provoquées par l'amiante

Commentaire : le présent article tend à étendre le dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le gouvernement.

L'article 36 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000²⁶⁵ avait étendu aux salariés des entreprises de la construction et de la réparation navales le dispositif de cessation anticipée d'activité instauré au profit des salariés et des anciens salariés des entreprises fabriquant des matériaux contenant de l'amiante. Ces dispositions ont également été étendues par voie réglementaire aux ouvriers de l'Etat du ministère de la défense travaillant ou ayant travaillé dans ce secteur de la construction et de la réparation navales du ministère de la défense.

Le présent article propose d'étendre le bénéfice de cette mesure. Il prévoit ainsi d'instaurer un dispositif de cessation anticipée d'activité et une allocation :

- d'une part au profit des fonctionnaires et agents non titulaires exerçant ou ayant exercé certaines fonctions dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navales, lorsqu'y était traité de l'amiante ;

- d'autre part au profit des agents atteints de certaines maladies professionnelles provoquées par l'amiante.

Cette mesure poursuit un **objectif d'équité**, afin que les ouvriers de l'Etat, les agents sous contrat et les fonctionnaires relevant du ministère de la défense ou mis à disposition de l'entreprise nationale DCN soient traités de la même manière.

²⁶⁵ Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999.

D'après les éléments communiqués à votre rapporteur général, environ 560 fonctionnaires et 160 agents sous contrat pourraient bénéficier de ce dispositif. Le taux de recours au dispositif est évalué à 15 %, ce qui signifie qu'une centaine de personnes opteraient pour cette cessation anticipée d'activité.

Un élargissement progressif du dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante

L'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998) a créé une allocation de cessation anticipée d'activité, c'est-à-dire une préretraite, destinée aux travailleurs de l'amiante âgés de plus de 50 ans, et a également institué le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) qui finance cette allocation.

Le dispositif était initialement ouvert aux personnes atteintes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante et aux personnes ayant travaillé dans un établissement de fabrication de matériaux contenant de l'amiante.

L'article 36 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 précitée a élargi le dispositif aux personnes ayant travaillé dans un établissement de flocage et de calorifugeage à l'amiante, de même qu'il a été étendu aux personnes qui avaient exercé un métier dans un établissement de construction ou de réparation navale ou avaient été « ouvriers dockers professionnels ».

Un arrêté du 3 décembre 2001 a étendu le dispositif aux personnes atteintes de plaques pleurales. L'article 54 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 a également étendu le dispositif aux salariés agricoles reconnus atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante. Depuis le 1^{er} janvier 2003, quatre arrêtés complétant et modifiant les listes d'établissements ouvrant droit au bénéfice de l'allocation ont été pris.

Le nombre d'allocataires présents dans le dispositif, inférieur à 4.000 personnes à la fin de l'année 2000, s'élevait à 13.519 personnes à la fin du mois de juin 2002. A la fin du mois de juin 2003, 21.936 personnes percevaient ou avaient perçu cette allocation.

Le présent article précise que l'allocation peut se cumuler avec une pension militaire de retraite et une allocation temporaire d'invalidité.

Il prévoit également que la durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des fonctionnaires qui sont exonérés du versement des retenues pour pension.

Un décret en Conseil d'Etat devrait fixer les conditions d'application de ces dispositions, notamment les conditions d'âge, de cessation anticipée ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale et de cessation du régime selon l'âge de l'intéressé et ses droits à pension.

Un arrêté interministériel devrait fixer la liste des établissements concernés. De même, la liste des maladies professionnelles ouvrant droit à ce dispositif de cessation anticipée d'activité serait fixée par arrêté interministériel.

Le gouvernement a indiqué que les bénéficiaires de la cessation anticipée d'activité pourraient être maintenus en cessation anticipée d'activité au-delà de 60 ans s'ils n'ont pas acquis le nombre maximum de trimestres liquidables pour percevoir une pension à taux plein. Ils seraient radiés lorsqu'ils atteindraient ce nombre maximum ou, au plus tard, à l'âge de 65 ans.

Le présent article vise à donner un support juridique à une mesure nouvelle inscrite au projet de loi de finances pour 2004, sur les crédits de la défense (au chapitre 33-91 « *Prestations sociales versées par l'Etat* », article 50 « *Direction de la fonction militaire et du personnel civil. Personnels civils des services déconcentrés* »). **Le coût du dispositif est estimé à 1,37 million d'euros pour 2004.**

Votre commission est favorable au principe posé par le présent article, qui poursuit un objectif d'équité. Elle observe toutefois que la rédaction proposée pourrait ne pas être totalement satisfaisante, dans la mesure où le champ des bénéficiaires potentiels de la mesure n'est pas défini de manière suffisamment précise.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 49

Réforme de l'aide médicale de l'Etat

Commentaire : le présent article a pour objet de mettre en place différentes mesures de nature à mieux encadrer l'attribution de l'aide médicale de l'Etat (AME), tout en confirmant la vocation humanitaire du dispositif.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DISPOSITIF REMANIÉ AVEC LA MISE EN PLACE DE LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE

1. L'aide médicale de l'Etat a succédé au dispositif d'aide médicale

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 99-641 portant création de la couverture maladie universelle (CMU) existait déjà un système d'aide médicale. Les dispositions issues de la loi n° 92-772 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (RMI) prévoyaient en effet que les personnes, françaises ou étrangères, dépourvues de ressources suffisantes pouvaient obtenir l'aide médicale, de plein droit, si elles justifiaient de ressources inférieures au barème d'admission.

La loi fixait un barème national au niveau du RMI, mais les conseils généraux pouvaient appliquer un barème plus favorable. Les personnes ayant des ressources immédiatement supérieures au barème pouvaient être admises après un examen particulier de leur situation. L'admission était alors partielle.

Sous condition de justifier d'une résidence effective en France et non d'y être seulement de passage, les étrangers, comme les autres bénéficiaires, relevaient soit du département dans lequel ils résidaient, soit de l'Etat si, étant sans résidence stable, ils élaient domicile auprès d'une association.

Ils bénéficiaient de la prise en charge des soins dispensés par un établissement de santé ou de prescriptions ordonnées à cette occasion, y compris en cas de consultation externe, à la condition de justifier de leur résidence en France.

Mais un régime d'accès limité à la médecine de ville leur était toutefois réservé, s'ils ne justifiaient pas de la régularité de leur séjour en France. Faute d'être en situation régulière, il leur fallait justifier d'une

résidence ininterrompue en France depuis au moins trois ans, pour avoir droit à l'aide médicale en médecine de ville.

D'après les données fournies par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, les dépenses annuelles résultant de l'aide médicale relevant de l'Etat étaient de l'ordre de 122 millions d'euros annuellement. Toutefois, la limitation de cette dotation budgétaire et les retards des facturations des établissements de santé avaient occasionné l'accumulation d'une dette : au 1^{er} janvier 2000, 80 millions d'euros restaient à rembourser par l'Etat aux hôpitaux et aux URSSAF pour les cotisations d'assurance personnelle et 36,8 millions d'euros restaient dus à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) par l'Etat pour le remboursement de la gestion de l'aide médicale des personnes sans résidence stable par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

Les retards de facturation et de liquidation ont en outre, depuis le 1^{er} janvier 2000 jusqu'au 30 novembre 2003, occasionné une dette supplémentaire de plus de 107 millions d'euros au titre des soins antérieurs au 1^{er} janvier 2000 liquidés par les CPAM après cette date.

2. L'aide médicale de l'Etat est essentiellement destinée aux personnes étrangères en situation irrégulière

Depuis l'entrée en vigueur de la couverture maladie universelle (CMU), le 1^{er} janvier 2000, l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que tout étranger résidant en France sans remplir les conditions fixées par l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale²⁶⁶, et dont les ressources ne dépassent pas le plafond de la couverture maladie universelle, soit 566,5 euros par mois depuis le 1^{er} juillet 2003, a droit, pour lui-même et les personnes à sa charge, à l'aide médicale de l'Etat.

Deux catégories de personnes sont principalement concernées par l'aide médicale de l'Etat :

- les personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière ;
- à titre transitoire, les personnes de nationalité étrangère en situation régulière mais qui ne peuvent justifier d'une résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois, et ne peuvent donc prétendre au bénéfice de la couverture maladie universelle.

En outre, toute personne qui, ne résidant pas en France, est présente sur le territoire français, et dont l'état de santé le justifie, peut, par décision individuelle prise par le ministre chargé de l'action sociale, bénéficier de l'aide

²⁶⁶ Cet article prévoit que toute personne résidant en France de façon stable et régulière relève du régime général lorsqu'elle n'a droit à aucun autre titre aux prestations en nature d'un régime d'assurance maladie et maternité.

médicale de l'Etat. Dans ce cas, la prise en charge des dépenses peut être partielle. De même, toute personne gardée à vue sur le territoire français, qu'elle réside ou non en France, peut, si son état de santé le justifie, bénéficier de l'aide médicale de l'Etat.

Ces personnes ont droit à la prise en charge par l'Etat des frais de soins et du forfait journalier. Le bénéficiaire de l'AME est dispensé d'avance des frais pour la part ne relevant pas de sa participation. Le champ de couverture de l'AME est défini, par l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles, par référence aux articles L. 321-1 et L. 331-2 du code la sécurité sociale. L'AME permet :

- la couverture des frais de médecine générale et spéciale, des frais de soins et de prothèses dentaires, des frais pharmaceutiques et d'appareils, des frais d'analyses et d'examens de laboratoire, y compris la couverture des frais relatifs aux actes d'investigation individuels, des frais d'hospitalisation et de traitement dans des établissements de soins, de réadaptation fonctionnelle et de rééducation ou d'éducation professionnelle, ainsi que des frais d'interventions chirurgicales nécessaires pour l'assuré et les membres de sa famille, y compris la couverture des médicaments, produits et objets contraceptifs et des frais d'analyses et d'examens de laboratoire ordonnés en vue de prescriptions contraceptives ;

- la couverture des frais de transport de l'assuré ou des ayants droit se trouvant dans l'obligation de se déplacer pour recevoir les soins ou subir les examens appropriés à leur état ainsi que pour se soumettre à un contrôle prescrit en application de la législation de sécurité sociale ;

- la couverture des frais de soins et d'hospitalisation afférents à l'interruption volontaire de grossesse ;

- la couverture des frais relatifs aux actes et traitements à visée préventive réalisés dans le cadre des programmes prioritaires de prévention et notamment des frais relatifs aux examens de dépistage et des frais afférents aux examens prénuptiaux et aux vaccinations ;

- la couverture des frais médicaux, pharmaceutiques, d'appareils et d'hospitalisation relatifs à la grossesse, à l'accouchement et à ses suites.

Initialement, la prise en charge des frais était intégrale. **L'article 57 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002²⁶⁷ a institué une participation plafonnée des bénéficiaires de l'AME.**

Le décret d'application n'a cependant pas été pris en 2003 : il devrait être pris au début de l'année 2004. **Votre commission s'étonne de ce retard,**

²⁶⁷ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

qui a clairement contrarié la mise en œuvre de la volonté nettement exprimée par le Parlement.

La participation financière sera demandée aux bénéficiaires pour les dépenses de médecine de ville, les dépenses de transports sanitaires, les dépenses d'interruption volontaire de grossesse, les frais d'examen prénuptiaux et les frais liés à la maternité.

En revanche, des exonérations sont prévues :

- lorsque les frais sont engagés pour un mineur ;
- lorsqu'ils concernent une pathologie grave ou coûteuse²⁶⁸ ;
- lorsqu'une femme est en état de grossesse, pendant une période qui débute quatre mois avant la date présumée de l'accouchement et se termine à la date où l'accouchement a lieu ;
- en cas d'hospitalisation des nouveaux-nés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;
- pour les soins consécutifs aux sévices subis par les mineurs victimes de sévices sexuels ;
- pour les frais d'examens de dépistage effectués dans le cadre des programmes de prévention.

L'article L. 252-3 du code de l'action sociale et des familles précise que **l'admission à l'aide médicale de l'Etat**, prononcée par le représentant de l'Etat dans le département, qui peut déléguer ce pouvoir au directeur de la caisse primaire d'assurance maladie des travailleurs salariés, **est accordée pour une période d'un an.**

Les demandeurs dont la situation l'exige sont admis immédiatement au bénéfice de l'AME. Cette admission immédiate est actuellement prononcée sur la base d'une instruction réduite à la constatation de l'urgence médicale, le dossier comportant éventuellement une déclaration d'intention de résider en France et une déclaration sur l'honneur d'une insuffisance de ressources.

²⁶⁸ Les conditions sont précisées par les 1° à 4° de l'article L. 322-3 du code de la sécurité sociale : c'est ainsi le cas, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsque, à l'occasion d'une hospitalisation ou au cours d'une période de temps déterminée, la dépense demeurant à la charge de l'intéressé dépasse un certain montant ; lorsque l'état du bénéficiaire justifie la fourniture d'un appareil appartenant à une catégorie déterminée par décret, pour les frais d'acquisition de l'appareil ; lorsque le bénéficiaire a été reconnu atteint d'une affection, comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse.

B. UN NOMBRE CROISSANT DE BÉNÉFICIAIRES

Le tableau suivant retrace la progression du nombre de bénéficiaires de l'AME depuis 2000. Celle-ci a été particulièrement importante, puisqu'ils sont passés de 75.000 à la fin 2000 à 165.000 au troisième trimestre 2003.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat

situation en fin de trimestre	nouveaux entrants du trimestre	variation par rapport au trimestre précédent	bénéficiaires	variation par rapport au trimestre précédent	dont ayants droit	ayants droit / bénéficiaires
4ème trimestre 2000	13 138		74 919		20 952	28%
1er trimestre 2001	14 937	14%	89 848	20%	24 120	27%
2ème trimestre 2001	11 739	-21%	102 282	14%	26 473	26%
3ème trimestre 2001	11 661	-1%	117 631	15%	29 950	25%
4ème trimestre 2001	17 950	54%	139 074	18%	34 103	25%
1er trimestre 2002	18 790	5%	153 314	10%	36 700	24%
2ème trimestre 2002	16 127	-14%	165 480	8%	38 792	23%
3ème trimestre 2002	16 140	0%	176 302	7%	41 559	24%
<i>nouvelle série</i>						
4ème trimestre 2002	19 425		145 394		34 129	23%
1er trimestre 2003	33 736	74%	167 403	15%	40 199	24%
2ème trimestre 2003	17 564	-92%	152 010	-9%	35 725	24%
3ème trimestre 2003	23 670	35%	164 569	8%	39 650	24%

Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

A la suite d'une mission de l'inspection générale des affaires sociales²⁶⁹ (IGAS), la CNAMTS a été conduite à revoir ses fichiers de bénéficiaires, notamment pour en exclure des personnes dont l'admission n'avait pas été renouvelée. Une nouvelle série commence dans le décompte avec les résultats indiqués pour le 4^e trimestre 2002.

C. UN COUT ÉLEVÉ, DIFFICILE À APPRÉHENDER

1. Les raisons de la progression de la dépense

Le coût de ce dispositif est élevé et est allé croissant. Outre la progression du nombre de bénéficiaires, plusieurs raisons expliquent cette progression de la dépense :

²⁶⁹ IGAS, Première évaluation de l'application de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, rapport n° 2001112. L'IGAS a également remis en février 2003 un rapport sur l'évolution de l'aide médicale de l'Etat.

- **les retards de la facturation hospitalière** : dans les dépenses liquidées en 2003 par les caisses primaires d'assurance maladie figurent en effet plus de 76 millions d'euros de factures relatives à des soins des années antérieures à 2002 ;

- **la gestion souple du dispositif par les caisses primaires d'assurance maladie et le manque de contrôle de la dépense.**

En effet, les difficultés particulières aux étrangers en situation irrégulière au regard du séjour pour justifier par des documents probants la nature et le montant de leurs moyens d'existence ont été prises en compte. De même, l'imprécision de la condition de résidence en France instaurée par la loi du 27 juillet 1999, du fait notamment de l'absence d'une exigence d'une certaine durée de séjour, a donné lieu le plus souvent à l'application la plus favorable permettant notamment de tenir compte des intentions déclarées des personnes arrivées de fraîche date sur le territoire français. Ainsi, la circulaire n° 2000-14 du 10 janvier 2000 a formulé les recommandations suivantes : *« une appréciation des situations particulières est nécessaire, notamment lorsque l'étranger a seulement un ou quelques mois de résidence en France, afin de vérifier s'il est effectivement un étranger résident, et non pas un étranger de passage »* ou encore, plutôt qu'un rejet pur et simple des demandes sans justificatifs des ressources : *« Le demandeur justifie ses ressources par tout moyen. Au besoin, s'il ne dispose d'aucun document pouvant les attester, il lui est nécessairement demandé par le service constituant le dossier d'établir une déclaration sur l'honneur précisant le montant de ses revenus »*. Elle précisait que *« l'objectif sanitaire et social est de ne pas freiner l'accès aux soins de personnes particulièrement précaires »*.

En pratique, le nombre de déclarations sur l'honneur s'est révélé très important, notamment en ce qui concerne les ressources.

Il a été indiqué à votre rapporteur général que les projets de décrets préparés par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité devraient permettre de renforcer les moyens de contrôle des caisses primaires d'assurance maladie, en exigeant notamment des demandeurs de l'aide médicale une description précise des moyens d'existence durant les 12 mois précédant le dépôt de la demande ;

- **le coût élevé des dépenses des bénéficiaires de l'AME** : la prestation moyenne d'AME, qui correspond à une prise en charge totale, se chiffre à un coût plus élevé (2.995 euros en 2001) que celles de la CMU (1.953 euros en 2000) ou des autres patients du régime général (1.504 euros en 2000).

2. Une dépense toujours supérieure aux dotations prévues

La loi de finances initiale pour 2002 avait prévu une dotation de 60,98 millions d'euros au titre de la dépense liée à l'AME. Toutefois,

445 millions d'euros ont été ouverts en collectif d'été 2002, dont 265 millions d'euros pour couvrir les dettes cumulées jusqu'au 31 décembre 2001 et 180 millions d'euros pour combler les insuffisances de financement pour 2002.

La loi de finances initiale pour 2003 avait revu la dotation à la hausse, en prévoyant des crédits de 233,48 millions d'euros. Ceux-ci se révèlent pourtant très insuffisants et nécessitent un nouvel ajustement en loi de finances rectificative pour 2003 : 208 millions d'euros sont prévus à ce titre. **Votre rapporteur général estime que ce surcoût aurait pu être dans une large mesure évité si le gouvernement s'était conformé à l'intention exprimée par le Parlement à l'article 57 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002.**

Ce montant ne devrait toutefois pas suffire à satisfaire la dépense 2003. Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a en effet indiqué à votre rapporteur général que *« la dépense 2003 s'établit à 489 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 89,6 millions d'euros d'insuffisances de financement de l'année 2002 »*. Le besoin total de crédits s'établit donc à 578,6 millions d'euros, contre 441,48 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative : 137 millions d'euros de charges devraient donc être reportés vers 2004.

Les dotations inscrites au projet de loi de finances pour 2004, sur le chapitre 46-82 du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité s'élèvent à 233,48 millions d'euros.

Il faut toutefois noter que la stabilité de la dotation masque un double mouvement. Il s'agit, d'une part, d'une mesure nouvelle majorant les crédits de 411,52 millions d'euros afin d'ajuster la dotation aux prévisions de dépenses, si aucune action n'est envisagée. Le coût total du dispositif atteindrait donc 645 millions d'euros. Mais est prévu un ajustement en sens inverse de la dotation, du même montant, afin de tenir compte des mesures de réforme souhaitées par le gouvernement.

Compte tenu de la dette qui sera reportée vers 2004, et du flou entourant le chiffrage des mesures d'économie résultant des réformes annoncées, il apparaît manifeste que le montant inscrit au budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité pour 2004 ne suffira pas à satisfaire les besoins.

Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité indique toutefois que l'incertitude persiste sur l'évolution du nombre d'étrangers en situation irrégulière, potentiellement bénéficiaires de l'AME, celui-ci étant lui-même partiellement dépendant des effets des réformes en cours du droit d'asile et de la politique d'immigration.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'INSTAURATION D'UN DÉLAI DE RÉSIDENCE CONTINUE ET PRÉALABLE DE TROIS MOIS

Le 1^o du présent article vise à instaurer, pour les personnes souhaitant obtenir le bénéfice de l'AME, **un délai de résidence continue et préalable de trois mois**, afin d'éviter que l'AME ne prenne en charge des personnes qui ne séjournent sur le territoire que pour une courte durée. Alors que toute personne en situation irrégulière peut avec le dispositif actuel demander à être admise à l'AME quelle que soit la durée de sa résidence en France, le dispositif proposé restreint cette possibilité aux étrangers résidant « *de manière ininterrompue depuis plus de trois mois* » sur le sol français.

Ce délai de trois mois est identique à celui requis pour l'accès à la couverture maladie universelle. Cette mesure devrait donc permettre de recentrer l'AME sur sa vocation humanitaire et éviter la prise en charge de simples séjours sanitaires de personnes étrangères qui n'ont jamais résidé en France.

Le nombre des bénéficiaires de l'AME admis avant le terme des trois premiers mois de séjour en France ne fait pas l'objet par la CNAMTS d'un décompte particulier. On observe au contraire en règle générale dans la pratique des services instructeurs des CPAM qu'ils évitent de prononcer l'admission des personnes titulaires d'un visa de court séjour en cours de validité, même lorsque l'intéressé effectue une démarche de régularisation administrative tendant à prolonger son séjour en France, notamment pour y soigner une pathologie grave.

Les décisions prenant effet pendant les premiers mois de séjour interviennent souvent, à titre rétroactif, au profit de personnes admises à l'AME après l'expiration de la validité de leur visa de court séjour ou après l'obtention d'une autorisation provisoire de séjour pour soins, afin d'éviter à l'établissement de santé ayant hospitalisé l'intéressé pendant les premiers mois de présence en France une créance irrécouvrable.

B. LA DISTINCTION DE L'AIDE MÉDICALE DE L'ETAT ET DU TRAITEMENT DES INTERVENTIONS URGENTES

Le 2^o du présent article propose deux modifications :

- il supprime le dernier alinéa de l'article L. 252-3 du code de l'action sociale et des familles, qui dispose que « *les demandeurs dont la situation l'exige sont admis immédiatement au bénéfice de l'aide médicale de l'Etat* » ;

- il insère un nouveau chapitre et un nouvel article consacrés à la prise en charge des soins urgents dans le code de la sécurité sociale.

Dispensés par les établissements de santé, les soins urgents visés par le nouvel article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles seraient ceux dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître. Le nombre annuel des soins urgents, tels que définis par le présent article, est estimé entre 5.000 et 10.000.

La mesure proposée au 2° du présent article vise donc à distinguer, d'une part, l'AME, dont l'attribution est soumise à une véritable instruction administrative, et, d'autre part, le traitement des interventions médicales urgentes. **La prise en charge des dépenses de soins urgents des étrangers résidant en France sans remplir les conditions de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale²⁷⁰, et qui ne bénéficieraient pas de l'AME, serait assurée par l'Etat, dans le cadre d'une dotation forfaitaire spécifique à l'assurance maladie.**

L'objectif de ce système est d'instaurer un financement global et maîtrisé de l'obligation déontologique des établissements de santé de ne pas laisser sans soins ces personnes qui ne bénéficient pas de l'AME.

Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité indique que les crédits nécessaires au financement des soins urgents seront ouverts au chapitre budgétaire 46-82 du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité. Le montant et les modalités de calcul de cette dotation ne sont pas définis pour le moment.

Les procédures de remboursement des établissements de santé par la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés seront précisées par décret. **Le texte du présent article prévoyant que les soins urgents seraient pris en charge « dans les conditions prévues à l'article L 251-2 du code de l'action sociale et des familles », il leur serait fait « application des tarifs servant de base au calcul des prestations de l'assurance maladie » et du ticket modérateur.**

²⁷⁰ Cet article prévoit que toute personne résidant en France de façon stable et régulière relève du régime général lorsqu'elle n'a droit à aucun autre titre aux prestations en nature d'un régime d'assurance maladie et maternité.

Dans l'AME actuelle, peuvent en principe prétendre à l'admission les étrangers résidents qui ne remplissent pas les conditions d'admission à la CMU et à la CMU complémentaire, c'est-à-dire non seulement les personnes étrangères en situation irrégulière mais aussi celles qui ne remplissent pas la condition de stabilité de résidence pour pouvoir bénéficier de la CMU (plus de trois mois) et qui se trouvent en situation régulière, par exemple sous le couvert d'un visa de court séjour en cours de validité.

Avec les dispositions prévues par les 1° et 2° du présent article, ces personnes en situation régulière ne pourraient plus prétendre à l'AME. Elles n'auraient pas droit non plus aux soins urgents. En application du 2° de l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifié par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, elles sont en effet tenues, pour entrer en France, d'être munies sous réserve des conventions internationales, des documents prévus par décret en Conseil d'Etat relatif à la prise en charge par un opérateur d'assurance agréé des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'elles pourraient engager en France. Cette disposition vise à lutter contre le phénomène dit de « tourisme médical ».

C. LA PROVISION VERSÉE PAR LES PERSONNES ÉTRANGÈRES RESTERAIT À LEUR CHARGE

L'article R. 716-9-1 du code de la santé publique dispose que, « *dans le cas où les frais de séjour des malades ne sont pas susceptibles d'être pris en charge soit par les services de l'aide médicale, soit par un organisme d'assurance maladie, soit par le ministère chargé des anciens combattants et victimes de guerre ou par tout autre organisme public, les intéressés ou, à défaut, leur famille ou un tiers responsable souscrivent un engagement d'acquitter les frais de toute nature afférents au régime choisi. Ils sont tenus, sauf dans les cas d'urgence, de verser au moment de leur entrée dans l'établissement une provision renouvelable calculée sur la base de la durée estimée du séjour. En cas de sortie avant l'expiration du délai prévu, la fraction dépassant le nombre de jours de présence est restituée* ».

Le 3° du présent article précise le régime applicable aux provisions versées et aux engagements de souscriptions. Il prévoit que, lorsqu'une provision a été versée à un établissement de santé pour couvrir des frais de soins et de séjour ou qu'un engagement de versement a été souscrit, la partie des frais correspondant à la provision ou à l'engagement reste à la charge des bénéficiaires.

L'exposé des motifs indique par ailleurs que le gouvernement prendrait les mesures réglementaires nécessaires pour que, lorsqu'une provision est constituée auprès d'un établissement de santé, l'établissement en

informe immédiatement le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie concerné. **Un décret pris en Conseil d'État préciserait ce dispositif, qui éviterait les admissions à l'AME dès lors qu'un versement de provision aurait été effectué.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inscrit dans un plan de réforme globale de l'aide médicale, engagée dès le collectif d'hiver 2002, même si les dispositions contenues dans cette loi n'ont pas trouvé d'application en 2003.

Le gouvernement a annoncé une réforme d'ensemble de l'AME en 2004, comprenant :

- un meilleur de contrôle de l'accès aux soins, prévu par les mesures du présent article et par un décret à venir ;

- l'introduction d'une participation financière des bénéficiaires, qui correspond à la mise en œuvre des dispositions prévues par l'article 57 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002 ;

- la création d'un « panier de soins », c'est-à-dire une restriction des soins remboursés à ceux qui sont médicalement indispensables : la réflexion, qui nécessitera une modification législative, est en cours.

Cette orientation paraît souhaitable afin de ne pas dévoyer le système de l'aide médicale de l'Etat et de maîtriser davantage le coût de cette dépense. Il faut toutefois souligner que celui-ci est difficile à appréhender et dépend du nombre d'étrangers en situation irrégulière.

Cependant, votre rapporteur général regrette l'absence de chiffrage des mesures proposées par cet article, comme il déplore le flou entourant la dépense prévue en 2004. D'ores et déjà, compte tenu des données fournies par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, il est manifeste que la dotation prévue à ce titre au chapitre 46-82 du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité en 2004 ne suffirait à couvrir les besoins.

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

ARTICLE 50 (nouveau)

Aménagement des procédures de recouvrement de la redevance d'archéologie préventive

Commentaire : le présent article a pour objet de sécuriser les procédures d'assiette qui permettent de liquider la redevance d'archéologie préventive en complétant la loi du 17 janvier 2001 pour que les autorités compétentes qu'elle a désignées pour les mettre en œuvre, puissent déléguer leur signature aux chefs des services de l'Etat concernés dans le département ou la région et procéder à la rectification éventuelle des déclarations accompagnant les demandes volontaires de réalisation d'un diagnostic.

Le présent article a été introduit, avec l'avis favorable du gouvernement, par notre collègue député Laurent Hénart, auteur, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, d'un rapport intitulé : « *Pour notre patrimoine : des acteurs responsabilisés, des délais garantis, des coûts maîtrisés* ».

L'actuel gouvernement a hérité d'une situation de crise en matière archéologique préventive. C'est ainsi qu'il a fait voter la loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003 qui est venue modifier la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive pour essayer de remettre sur les rails une réforme mal conçue et difficilement applicable.

Alors que le nouvel établissement public, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) qui avait pris la succession de l'Association pour les fouilles archéologiques nationales, traversait une grave crise financière²⁷¹, en dépit et sans doute à cause du monopole qui lui avait été conféré, les redevables s'étaient trouvés confrontés à des situations ressenties comme d'un arbitraire difficilement tolérable.

Pour essayer de « calmer le jeu », l'Assemblée nationale avait été amenée à introduire dans la loi de finances pour 2003 un article 105 réduisant, avant même l'intervention annoncée de la loi précitée du 1^{er} août 2003, de 25 % les redevances d'archéologie préventive.

²⁷¹ L'INRAP va ainsi accuser, en 2003, près de 23 millions d'euros de pertes pour à peine plus de 100 millions de budget.

Le sentiment d'incompréhension suscité par la loi initiale avait été accentué par la rigueur des procédures qui prévoyaient que, dès lors que les prescriptions étaient éditées par le Préfet et transmises à l'INRAP, un avis de recouvrement était émis par l'établissement.

Sans revenir sur le détail de la réforme introduite par la loi précitée du 1^{er} août 2003, on doit rappeler que, tandis que les opérations de fouilles elles-mêmes incombent à l'aménageur qui les paye sur la base de leur coût réel, les diagnostics sont financés au moyen d'une taxe d'un faible montant forfaitaire de 32 centimes d'euros, intitulée « redevance d'archéologie préventive », perçue sur les terrains d'une superficie supérieure à 3.000 m².

Le fait générateur de la redevance n'est donc plus l'édition de prescriptions mais des actes relevant des procédures d'urbanisme : délivrance des autorisations d'urbanisme ou non opposition aux travaux, acte décidant de la réalisation du projet pour les travaux soumis à étude d'impact, dépôt de la déclaration administrative préalable pour les autres affouillements.

En ce qui concerne la perception de la redevance, le calcul de la redevance et son recouvrement sont effectués, selon les cas, par le directeur départemental de l'équipement ou le directeur régional des affaires culturelles ou par la collectivité territoriale, dès lors que celle-ci a compétence en matière de taxes d'urbanismes. Le recouvrement est dans tous le cas effectué par le comptable du Trésor. Il est prévu des pénalités de retard égales à 10 % des sommes restant dues.

Le premier alinéa du présent article tend à compléter le premier alinéa de l'article 9 de la loi précitée du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive. Celui-ci prévoit que le montant de la redevance d'archéologie préventive est liquidé et ordonnancé par le représentant de l'Etat dans le département ainsi que, dans les cas prévus à l'article 255 A du livre des procédures fiscales²⁷², par le maire lorsqu'il s'agit de permis de construire ou d'autorisations de travaux ou par le représentant de l'Etat dans la région lorsqu'il s'agit de travaux donnant lieu à étude d'impact ou d'opérations d'affouillement.

¹ Art. L. 255 A. – Les taxes, versements et participations prévus aux articles 1585 A et 1599 octies du code général des impôts et les taxes mentionnées au 1° de l'article L.332-6-1 du code de l'urbanisme sont assis, liquidés et recouverts en vertu d'un titre de recette individuel ou collectif délivré par le directeur départemental de l'équipement ou, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, par le maire compétent pour délivrer les permis de construire au nom de la commune en application du premier alinéa de l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme.

L'autorité précitée peut déléguer sa signature aux agents placés sous son autorité.

Dans un souci d'efficacité, le 1° du présent article permet aux **représentants de l'Etat dans le département et dans la région de déléguer leur signature respectivement au directeur départemental de l'équipement et au directeur régional des affaires culturelles territorialement compétents.**

On note que ces deux derniers fonctionnaires peuvent également subdéléguer leur signature à leurs subordonnés.

Quelque circonspect que l'on puisse être face à une telle « cascade de délégations de signatures », votre commission vous propose, pour accélérer les procédures, de vous rallier à l'initiative de l'Assemblée nationale.

Le 2° du présent article permet au service responsable de la liquidation de rectifier d'office les déclarations inexactes en ce qui concerne la superficie déclarée par l'aménageur, lorsque l'on se trouve dans le cas prévu au 6^{ème} alinéa du I de l'article 9 de la loi précitée du 17 janvier 2001, c'est-à-dire dans le cas où l'aménageur souhaite que le diagnostic soit réalisé avant la délivrance du permis de construire ou la non opposition aux travaux ou avant l'acte autorisant la réalisation d'un projet soumis à étude d'impact.

Ce redressement intervient dans les conditions de l'article L. 55 du livre des procédures fiscales qui garantit le caractère contradictoire de la procédure.

Votre commission des finances vous propose également d'approuver la mesure préconisée par l'Assemblée nationale.

Toutefois, elle souhaite que le gouvernement explicite en séance publique l'analyse qu'il fait des conséquences de ce changement pour le recouvrement de la redevance d'archéologie préventive.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 50

Réforme de la gouvernance du réseau des caisses d'épargne

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de modifier les modalités de représentation des caisses d'épargne et de prévoyance au conseil de surveillance de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance (CNCE), de prévoir une saisine de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations avant toute opération portant sur le capital de la CNCE et de supprimer les sociétés locales d'épargne (SOLE).

I. AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DES CAISSES D'ÉPARGNE

En vertu de l'article L. 512-90 du code monétaire et financier, **les caisses d'épargne et de prévoyance sont dirigées par un directoire sous le contrôle d'un conseil de surveillance.** Ce dernier prend le nom de conseil d'orientation et de surveillance (COS). Il est composé de dix-sept membres. Il comprend des membres élus directement par les salariés sociétaires de la caisse d'épargne et de prévoyance, des membres élus directement par les collectivités territoriales et des membres élus par l'assemblée générale des sociétaires de la caisse d'épargne et de prévoyance.

Les membres du directoire sont proposés par le conseil d'orientation et de surveillance (COS). C'est le directoire de la Caisse nationale des caisses d'épargne qui propose leur agrément au conseil de surveillance de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance (CNCE).

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 512-94, la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance est une société anonyme à directoire et conseil de surveillance, dont les caisses d'épargne et de prévoyance détiennent ensemble au moins la majorité absolue du capital et des droits de vote.

Son conseil de surveillance comprend notamment des membres élus par les salariés du réseau des caisses d'épargne dans les conditions prévues par ses statuts. La nomination du président du directoire de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance est soumise à un agrément du ministre chargé de l'économie.

Actuellement, les présidents de directoires des caisses d'épargne jouent un rôle déterminant dans le conseil de surveillance de la CNCE qui désigne le président du directoire, alors qu'ils sont également soumis à l'agrément du directoire pour leur nomination.

Votre commission des finances vous propose donc d'améliorer sur ce point la gouvernance du groupe des caisses d'épargne.

Le présent article additionnel propose que les caisses d'épargne soient représentées au conseil de surveillance de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance par une majorité de présidents de conseils d'orientation et de surveillance (COS) désignés sur proposition de la Fédération nationale des caisses d'épargne. Ces présidents représentent en effet le sociétariat des caisses et sont des personnalités indépendantes.

On rappellera que la Fédération nationale des caisses d'épargne et de prévoyance regroupe l'ensemble des caisses d'épargne et de prévoyance représentées par deux membres de leur conseil d'orientation et de surveillance, dont le président, et par le président de leur directoire. Elle est consultée par la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance sur tout projet de réforme concernant les caisses d'épargne et de prévoyance. Elle est l'organe représentatif des intérêts collectifs du réseau.

II. PERMETTRE UNE CONSULTATION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS EN CAS DE MODIFICATION DU CAPITAL DE LA CNCE

L'année 2004 sera marquée par la mise en place d'une nouvelle Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance, issue de l'intégration d'Eulia et de la banque d'investissement CDC Ixis au sein de la CNCE, détenue à 65 % par les caisses d'épargne et à 35 % par la Caisse des dépôts et consignations.

La Caisse des dépôts et consignations, actionnaire minoritaire du nouvel ensemble, accèdera cependant aux revenus issus de l'activité du réseau de banque de détail grâce à l'émission des certificats coopératifs d'investissement (CCI) qui seront détenus par la CNCE à hauteur de 20 % du capital des caisses d'épargne.

Afin de conforter cet ensemble, et de préserver les intérêts de la Caisse des dépôts et consignations, **le présent article additionnel propose que la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations soit saisie pour avis avant toute opération portant sur le capital de la CNCE et affectant sa participation.**

Par ailleurs, elle en informerait les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

III. SUPPRIMER LES SOCIÉTÉS LOCALES D'ÉPARGNE

Par le présent article additionnel, votre commission des finances vous propose, enfin, de reprendre une disposition que le Sénat avait adoptée en 1999, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'épargne et à la sécurité financière qui avait réformé le statut des caisses d'épargne.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi relatif à l'épargne et à la sécurité financière créait des groupements locaux d'épargne (GLE) sous forme de sociétés coopératives, chargées de favoriser la détention la plus large du capital des caisses d'épargne et d'animer le sociétariat. Ces groupements étaient toutefois privés de la faculté de faire des opérations de banque et dispensés de l'immatriculation au registre du commerce, ce qui avait conduit votre commission des finances à estimer qu'ils étaient des « coquilles vides » uniquement destinées à porter le capital des caisses d'épargne.

Convaincu de leur caractère parfaitement virtuel, le Sénat avait supprimé les GLE et confié à des sections locales de l'assemblée générale des sociétaires de chaque caisse d'épargne, le soin d'animer le sociétariat localement, comme le permet la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

L'Assemblée nationale avait toutefois rétabli en nouvelle lecture les GLE sous une nouvelle dénomination, les « sociétés locales d'épargne » (SOLE) en précisant que la création d'une SOLE devait être préalablement approuvée par la caisse d'épargne à laquelle la SOLE était affiliée ainsi que par la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance.

Votre commission des finances vous propose donc de supprimer les « sociétés locales d'épargne » (SOLE) en reprenant les amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture du projet de loi épargne et sécurité financière.

Cette disposition a pour but de favoriser l'émergence d'un véritable sociétariat des caisses d'épargne, et, par là même, d'une gouvernance plus proche du droit commun du secteur coopératif.

Au moment où le groupe des caisses d'épargne prend une nouvelle dimension du fait de l'acquisition de l'ensemble Eulia-Ixis, en affichant des ambitions internationales, il lui faut, pour inspirer durablement confiance à ses partenaires, se conformer à des principes de transparence et d'équilibre des pouvoirs internes que traduit en particulier la modification souhaitée par votre commission des finances de la composition du conseil de surveillance de la caisse nationale et la suppression des sociétés locales d'épargne.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le jeudi 11 décembre 2003 sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du **projet de loi n° 104 (2003-2004) de finances rectificative pour 2003**, sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur général**.

Sous réserve des amendements figurant dans le présent rapport et des articles dont elle a proposé de réserver l'examen, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2003.