



N° 2387

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2000.

RAPPORT (Tome II : examen en commission)

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2000** (n° 2335),

PAR M. DIDIER MIGAUD

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE DU TOME II
EXAMEN EN COMMISSION

I.- AUDITION

II.- DISCUSSION DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

<i>Article 1^{er}</i> : Baisse de l'impôt sur le revenu	111
<i>Article additionnel après l'article 1^{er}</i> : Exonérations de prélèvements obligatoires en faveur de l'indemnité de cessation d'activité versée aux salariés exposés à l'amiante	155
<i>Article 2</i> : Abaissement du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.....	161
<i>Article 3</i> : Application du taux réduit de 5,50% de la taxe sur la valeur ajoutée aux travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles	170
<i>Article additionnel après l'article 3</i> : Reconstitution et pérennisation de l'application du taux réduit de 5,50% de la TVA aux billets d'entrée à des concerts donnés dans des établissements qui offrent à leur clientèle un service de consommation	174
<i>Article 4</i> : Exonération temporaire de droits sur les acquisitions de propriétés en nature de bois et forêts et de terrains nus destinés à être reboisés	179
<i>Article 5</i> : Relèvement du droit de consommation sur les tabacs	185
<i>Article 6</i> : Allègement de la taxe d'habitation	208
<i>Article 7</i> : Aménagement du remboursement aux transporteurs routiers d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole.....	265
<i>Article 8</i> : Fonds de compensation pour la TVA : modification du taux de compensation et modalités exceptionnelles de remboursement concernant les réparations des dommages liés aux intempéries de novembre et décembre 1999	269
<i>Article 9</i> : Dotation de compensation de la taxe professionnelle : financement des communautés d'agglomération	281
<i>Article 10</i> : Equilibre général	291

DEUXIÈME PARTIE

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ANNÉE 2000

OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

Budget général

<i>Article 11</i> : Dépenses ordinaires des services civils.- Ouvertures	295
<i>Article 12</i> : Dépenses en capital des services civils.- Ouvertures.....	296
<i>Article 13</i> : Dépenses ordinaires des services militaires.- Ouvertures	296
<i>Article 14</i> : Dépenses en capital des services militaires.- Ouvertures.....	297

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

<i>Article additionnel avant l'article 15</i> : Renforcement des pouvoirs d'investigation des membres du Parlement investis d'une mission de contrôle financier.....	298
--	-----

MESURES CONCERNANT LA FISCALITE

<i>Article 15</i> : Aménagements du régime de report d'imposition des plus-values de cession de titres dont le produit est investi dans les fonds propres d'une jeune entreprise	304
--	-----

EXAMEN EN COMMISSION

I.- AUDITION

La Commission a procédé, dans sa séance du 26 avril 2000, à l'audition de **M. Laurent Fabius**, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et de **Mme Florence Parly**, secrétaire d'Etat au budget, sur le débat d'orientation budgétaire pour 2001 et sur le projet de loi de finances rectificative pour 2000.

M. Laurent Fabius ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a tout d'abord évoqué les nombreuses occasions qui vont l'amener à travailler prochainement avec la Commission des finances, notamment le projet de loi sur l'épargne salariale, le projet de loi de finances rectificative pour 2000, le débat d'orientation budgétaire pour 2001 et le projet de loi de règlement pour 1998, ces trois derniers débats devant, pour

la première fois, être regroupés afin d'offrir à la représentation nationale une vision générale des finances publiques avant le prochain débat budgétaire.

La secrétaire d'Etat et lui-même seront attentifs aux réflexions menées par la Commission des finances dans le cadre de sa mission d'évaluation et de contrôle, sur la transparence des finances publiques, et en vue de la révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

La situation macro-économique française est bonne : la prévision de la croissance de 3,6% du PIB en 2000 vient d'être confirmée par le FMI, l'inflation est maîtrisée, le chômage recule au point d'observer quelques goulets d'étranglement dans certains secteurs comme le bâtiment et l'informatique, la balance extérieure est toujours favorable, la production industrielle est bonne et les résultats en termes de création d'emplois s'améliorent très nettement. Cette situation devrait se maintenir, sauf survenance d'un krach boursier toujours possible en raison du système financier américain très déséquilibré par un faible taux d'épargne. Quelques sujets de préoccupations doivent également être signalés du côté du marché des changes, même si la faiblesse de l'euro, que le FMI estime sous-évalué de 30%, résulte essentiellement de l'attractivité de l'économie américaine, ou des pays émergents, toujours fragiles, même si l'Asie et l'Amérique latine redémarrent bien.

S'agissant de la situation des finances publiques, il est difficile, à cette époque de l'année, de faire des prévisions à partir des recettes fiscales constatées, mais l'engagement de baisse des prélèvements obligatoires sera tenu, même si l'on doit davantage s'attacher au poids des impôts, notion plus significative pour les contribuables que celle, plus abstraite, de prélèvements obligatoires.

Le projet de loi de finances rectificative traduit l'engagement du Gouvernement de réduire les impôts à hauteur de 40,6 milliards de francs qui viendront s'ajouter à la baisse de 40 milliards de francs prévue par la loi de finances initiale. Trois impôts sont concernés. La diminution d'un point du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) se traduira par un allègement de 18,5 milliards de francs en 2000 et de plus de 30 milliards de francs en année pleine. Ces chiffres sont à comparer avec l'augmentation décidée le 1^{er} août 1995 qui avait entraîné une ponction de près de 57 milliards de francs en année pleine sur le budget des ménages. L'allègement de l'impôt sur le revenu résultera de la baisse d'un point des taux des deux premières tranches du barème, mesure qui, si elle concerne de façon plus significative les contribuables aux revenus modestes, bénéficiera mécaniquement à tous. Cette mesure allégera l'impôt sur le revenu de 11 milliards de francs. La taxe d'habitation sera réduite par la suppression de la part régionale, qui sera

entièrement compensée par l'Etat, la compensation évoluant ensuite comme la dotation globale de fonctionnement. De plus, les mécanismes actuels de dégrèvement seront remplacés par un dispositif de plafonnement de la taxe en fonction du revenu fiscal de référence bénéficiant aux redevables modestes et moyens. Au total, l'allègement de la taxe d'habitation sera de l'ordre de 11 milliards de francs.

Le projet de collectif ouvre des crédits nouveaux à hauteur de 10 milliards de francs au titre de la solidarité envers les victimes des tempêtes, des cyclones et de la marée noire (5,5 milliards de francs) et pour financer des mesures exceptionnelles. Des crédits supplémentaires sont ainsi affectés au service public hospitalier (2 milliards de francs), à l'enseignement scolaire et professionnel (1 milliard de francs), à la politique de la ville (430 millions de francs), au dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) (221 millions de francs), au plan d'urgence pour les prisons (1 milliard de francs en moyens d'engagement), au renforcement des moyens de la Gendarmerie nationale (160 millions de francs), au budget des Affaires étrangères (147 millions de francs) et à la mise en œuvre de l'accord conclu en début d'année avec les transporteurs routiers. Enfin, le collectif traduit divers mouvements de réallocations de moyens au sein du budget de la Défense et prévoit des prélèvements sur recettes de 500 millions de francs pour accélérer le remboursement aux collectivités locales de la TVA payée au titre des travaux qui ont fait suite aux intempéries et de 250 millions de francs pour accompagner la constitution des communautés d'agglomération.

Le projet de loi de finances rectificative, qui réévalue de 51,4 milliards de francs les recettes, établit le solde budgétaire à un niveau inchangé par rapport à la loi de finances initiale pour 2000, soit 215,3 milliards de francs, sachant que si la croissance se maintient au niveau prévu, elle pourrait engendrer des plus-values de recettes fiscales – et non pas une « cagnotte » – qui seront affectées à la réduction du déficit.

Abordant les orientations budgétaires pour 2001, le ministre a précisé qu'il s'agissait de formuler les hypothèses économiques qui seront associées à la future loi de finances initiale. On peut d'ores et déjà anticiper pour 2001 une croissance du PIB de 3% et un taux d'inflation de 0,9%, assurant une croissance de 3,9% en valeur. S'agissant des finances publiques, les engagements européens de la France encadrent l'action du Gouvernement. Ce dernier s'est engagé en 2001 à ramener le solde de l'ensemble des administrations publiques à -1,2% du PIB, l'Etat enregistrant un déficit de 2,2% en partie compensé par des excédents de 0,5% pour les administrations de sécurité sociale, de 0,25% pour les collectivités locales et de 0,25% pour les organismes divers d'administration

centrale (ODAC). Hors le déficit budgétaire de l'Etat, le solde des autres administrations devrait s'établir à + 1%.

Le ministre a souligné que les salaires, les pensions, les recrutements et la réduction du temps de travail dans la fonction publique, dont le coût représente 40% du budget de l'Etat, seront, à cet égard, des points déterminants à examiner en concertation, d'autant que l'accord cadre actuel vient à expiration en 2000.

En 2001, il faudra également être attentif à la bonne utilisation, notamment en direction des publics les plus difficiles, des marges dégagées sur le budget de l'Emploi par les économies liées à la baisse du chômage et à la refondation du budget de la Défense. La baisse réelle des impôts devra être poursuivie selon un rythme et des modalités qui restent à déterminer.

Enfin, le ministre a attiré l'attention sur le fait qu'au cours des années 1990, le budget de l'Etat a, en quelque sorte, tenu lieu d'assureur final de divers organismes publics (sécurité sociale, UNEDIC, etc...), dont il a assumé les déficits. Aujourd'hui, certains de ces partenaires ayant des résultats excédentaires, ne serait-il pas légitime d'opérer un rééquilibrage, d'autant qu'il s'agit, en toute hypothèse, de fonds publics ?

Votre **Rapporteur général**, s'est réjoui de l'élaboration d'un collectif budgétaire, nécessaire, pour des motifs de transparence, afin d'ajuster les perspectives de l'exercice 2000 aux résultats de l'exécution budgétaire pour 1999. Il a noté que, dans le passé, peu de lois de finances rectificatives s'étaient traduites par des baisses d'impôts. On peut noter, en 1976, la baisse de la TVA sur les produits pharmaceutiques pour 1 milliard de francs. En avril 1986, une autre majorité procéda à la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes pour 4 milliards de francs. En l'espèce, l'opposition de l'époque s'était évidemment opposée à cette mesure, qui ne profitait, par définition, qu'aux plus fortunés. Il s'agit donc d'un texte particulièrement important.

Il reste néanmoins quelques questions en suspens. En premier lieu, il n'est pas concevable que le déficit de l'exercice 2000 soit supérieur à celui constaté en 1999. Dès lors, quelles sont les intentions du Gouvernement à cet égard ? S'agissant des recettes de l'année 2000, il est effectivement difficile de réaliser des projections à partir des résultats constatés sur les trois premiers mois de l'exercice. On a cependant noté une très forte progression des recettes de la taxe intérieure sur les produits pétroliers en début d'année. Si un dialogue a été engagé par le Gouvernement avec les compagnies pétrolières au sujet des prix de détail des produits pétroliers finis, peut-on envisager que des mesures plus

draconiennes soient prises afin que la baisse des cours du brut soit mieux répercutée « à la pompe » ?

En ce qui concerne les perspectives économiques pour 2001, doit-on craindre un effet négatif sur la croissance d'une hausse probable des taux d'intérêt ? La Banque centrale européenne, ainsi que la Banque de France, semblent craindre aujourd'hui une reprise de l'inflation. S'agit-il d'un risque réel ?

Votre Rapporteur général a rappelé que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait plaidé, dans l'exercice de ses précédentes fonctions, pour une amélioration de la transparence en matière budgétaire et il lui a demandé quelles initiatives il comptait prendre en ce sens, notamment s'agissant de la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances

Enfin, votre Rapporteur général a indiqué qu'il avait obtenu des ministres des éléments d'information concernant le sujet d'éventuelles délocalisations fiscales, éléments qu'il a l'intention de rendre publics selon des modalités normales dès qu'il aura pu les analyser et les compléter. Quels sont les enseignements qu'il est possible, déjà, de mettre en lumière à partir de ces données ? Possède-t-on des éléments objectifs sur ces phénomènes, notamment au regard des biens professionnels ? Quelles seraient éventuellement les mesures à mettre en œuvre pour y remédier, d'autant que si un mouvement significatif affectant les biens professionnels et les sièges sociaux d'entreprises était avéré, cette question, jusqu'à présent cantonnée dans le registre polémique, changerait évidemment de nature ?

M. Laurent Fabius d'abord évoqué l'évolution des prix de détail des produits pétroliers. Une augmentation du prix des produits finis a été constatée au cours des derniers mois, du fait de l'évolution à la hausse des cours sur le marché de Rotterdam, du fait, aussi, de ce que certains appellent pudiquement une reconstitution des marges et en raison, enfin, de l'appréciation du dollar. La baisse récente des prix du brut de 30 à 24 dollars le baril, en moyenne, devrait aujourd'hui se traduire par à une évolution du prix des produits pétroliers finis, d'autant que la réduction concomitante d'un point du taux normal de la TVA devrait permettre une baisse de 6 centimes pour le supercarburant sans plomb et de 4 centimes pour le gazole. Une réunion a été organisée avec les professionnels de l'industrie pétrolière. Il a été constaté que des marges de baisse existaient encore, qui devront se concrétiser au bénéfice du consommateur. Des relevés ont été effectués la semaine dernière et le seront de nouveau cette semaine afin d'observer au plus près l'ampleur et le rythme de la baisse du prix de l'essence.

Il a noté que la Commission des finances avait saisi le Conseil de la concurrence sur les prix de la vente au détail des produits pétroliers finis. Il lui paraît souhaitable, dans un souci de pédagogie, que l'étude du Conseil puisse être rendue publique. S'agissant d'éventuelles mesures plus draconiennes, les prix étant libres sur les marchés français, le rôle de l'Etat est de les observer avec une vigilance qui peut avoir un rôle incitatif.

S'agissant du niveau des taux d'intérêt, le ministre a indiqué qu'il ne devait pas être inadapté, les quelques tensions apparues dans le secteur des services, que la baisse de la TVA a d'ailleurs contribué à contenir, ne pouvant pas être considérées comme traduisant une situation de surchauffe, la faiblesse de l'euro étant essentiellement liée au mouvement de confiance renforçant la devise américaine.

Le présent collectif et la loi de finances pour 2001 permettront d'avancer dans le sens d'une plus grande transparence budgétaire avec la mise en œuvre de nouvelles approches telles que la comptabilisation en droits constatés, la meilleure appréhension du patrimoine des administrations et des relations financières entre celles-ci, l'élaboration d'indicateurs de résultat prenant en compte l'efficacité de la dépense et l'efficacité du service, ou l'explicitation des méthodes retenues pour la présentation budgétaire et des modifications qui leur sont apportées.

Le ministre a réaffirmé sa conviction qu'il est nécessaire de réviser l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, dont certaines des dispositions sont devenues excessives à notre époque, notamment en empêchant d'avoir une vision pluriannuelle ou de mettre en œuvre un véritable contrôle d'efficacité de la dépense. Il appuiera donc votre Rapporteur général dans le travail de réforme qu'il a entrepris.

En ce qui concerne les enseignements de l'étude réalisée, à la demande formulée en septembre dernier de votre Rapporteur général, sur les « délocalisations » de contribuables, le ministre a estimé que ce phénomène, s'il n'a pas l'ampleur que d'aucuns lui prêtent, impose cependant un examen attentif. La raison du départ de certains contribuables aux patrimoines élevés est sans doute approchée de façon plus pertinente en considérant certains cumuls d'impositions plutôt qu'en se satisfaisant de considérations générales. La direction générale des impôts travaille à cet approfondissement. On peut d'ores et déjà douter de l'efficacité de mesures coercitives, l'attachement à la souveraineté fiscale ne dispensant pas de procéder aux nécessaires comparaisons.

M. Philippe Auberger a rappelé son souhait, non satisfait, d'un débat en séance publique avant la transmission, à Bruxelles, des propositions triennales au titre de la procédure de surveillance multilatérale

du pacte de stabilité. Il a ensuite regretté la présentation malencontreuse d'une augmentation du déficit du budget de l'Etat entre l'exécution de 1999 et les prévisions pour 2000, laquelle a suscité des critiques de la part du Gouverneur de la Banque de France, de la Commission européenne et du Président de la Banque centrale européenne. En effectuant une révision plus réaliste des prévisions de recettes, en particulier du produit de l'impôt sur les sociétés, qui tient insuffisamment compte des bons résultats des entreprises, on aurait pu, avec une réévaluation des recettes de 65 à 70 milliards de francs, éviter cette maladresse. S'inquiétant de la norme d'évolution des dépenses qui serait prise en compte dans les prochaines lettres de cadrage, il s'est interrogé sur la compatibilité des hausses de dépenses avec les engagements de la programmation triennale, l'augmentation de 1%, tous budgets confondus, risquant d'être incompatible avec d'autres évolutions préoccupantes, comme celle de l'assurance maladie.

Ayant fait part de ses doutes quant à la répercussion effective dans les prix de la baisse d'un point du taux normal de la TVA, il a demandé si le dispositif retenu pour la prise en compte des charges de famille dans le cadre du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu devait s'analyser comme un acte de contrition après le plafonnement, au titre de 1999, des effets du quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

M. Laurent Fabius a estimé que nos partenaires européens n'ont jamais critiqué nos prévisions de déficit budgétaire dans les termes suggérés par M. Philippe Auberger. Ils ont seulement souhaité une transmission plus précoce de ces prévisions. Une nouvelle révision des prévisions de recettes n'apparaît pas possible à ce stade, les données sur les premiers versements au titre de l'impôt sur les sociétés n'étant pas disponibles. Les lettres de cadrages s'inscriront bien dans la programmation triennale, qui ne comportait pas de prévision propre à chacune de ses trois années. En ce qui concerne la répercussion de la baisse de la TVA, un dispositif de suivi a été mis en place. Les premières observations font apparaître une répercussion par certains commerçants. Pour sa part, l'INSEE a estimé que la baisse sera répercutée dans les prix à concurrence des trois quarts de son montant, ce qui devrait permettre une diminution de trois dixièmes de point de l'indice des prix, c'est-à-dire l'équivalent d'un tiers de l'impact sur l'indice de l'augmentation des prix du pétrole depuis un an. Sur un plan plus général, le bon fonctionnement de la concurrence doit permettre cette répercussion. Elle garantira une hausse du pouvoir d'achat en empêchant l'enclenchement d'une spirale prix-salaires dont la hausse des prix du pétrole nous faisait courir le risque.

Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, a expliqué, qu'en matière d'impôt sur les sociétés, les prévisions étaient difficiles. En 1999, les recettes effectives n'ont été constatées qu'en fin d'exercice et, pour l'année 2000, les éléments concernant les versements d'avril ne sont pas encore disponibles. S'agissant des autres impôts, les premiers résultats ne sont pas significatifs, compte tenu des événements qui ont perturbé les administrations des finances au début de l'année.

Aucune modification du montant de la demi-part prise en compte pour le calcul des dégrèvements de taxe d'habitation n'était à prévoir dans le cadre d'une réforme ayant pour but de diminuer la charge globale de cet impôt. En revanche, en matière d'impôt sur le revenu, la diminution du plafond de l'avantage fiscal par demi-part s'inscrivait dans le contexte très particulier d'une substitution de cette mesure à la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

M. François d'Aubert a souhaité que la note du ministre à votre Rapporteur général sur les délocalisations fiscales soit rendue publique, compte tenu des éléments déjà parus, notamment dans un quotidien du soir. Il a demandé la publication de statistiques sur les quitus fiscaux délivrés aux contribuables expatriés par la direction générale des impôts en 1998 et 1999. Il a observé que, dans la mesure où la compensation par l'Etat de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation prendrait la forme d'une dépense ou d'un prélèvement sur recettes, il y avait lieu de relativiser le montant annoncé des baisses d'impôt. Il s'est interrogé sur le respect par la France de la norme d'augmentation annuelle des dépenses, de 0,33 % en volume, annoncée au titre du pacte de stabilité, alors que l'on constate un dérapage des dépenses de l'Etat.

M. Augustin Bonrepaux a souhaité saluer le caractère exceptionnel du collectif budgétaire, qui témoigne de la réussite de la politique économique du Gouvernement, au-delà des prévisions. Il a donné l'exemple de l'allègement de taxe d'habitation, plus important que ce que l'on pouvait espérer en décembre dernier. Il a constaté que, dans un contexte général de croissance économique soutenue, les améliorations étaient plus marquées en France qu'ailleurs, et a fait observer que les orientations pluriannuelles des finances publiques avaient été présentées à la Commission des finances avant leur transmission aux instances communautaires.

Il a souhaité que le Gouvernement poursuive dans la voie de la modération de la dépense publique, tout en ayant présent à l'esprit le rôle que celle-ci peut jouer afin d'assurer une plus grande solidarité, ce qui est le cas, par exemple s'agissant de l'éducation nationale et des hôpitaux. Il a constaté que les baisses d'impôt proposées répondaient aux préoccupations

des Français, car elles étaient redistributives et donnaient la priorité à l'emploi. Il s'est félicité du retour amorcé au niveau de prélèvement de TVA antérieur aux hausses décidées à l'été 1995 par le Gouvernement dirigé par M. Alain Juppé. Il a souhaité, enfin, que si d'autres baisses d'impôts sont envisageables, elles s'inscrivent dans la même perspective de redistribution et d'encouragement à l'emploi, et que, dans ce cadre, la réflexion n'écarte pas la piste de la réforme de la contribution sociale généralisée (CSG).

M. Jean-Jacques Jégou a déploré le dérapage de la dépense publique, causé notamment par l'augmentation du coût de la fonction publique. Il a considéré que les 40 milliards de francs dont faisait état le Gouvernement avaient été mal utilisés. En effet, la baisse de la taxe d'habitation pose le problème de la libre administration des collectivités locales. En matière d'impôt sur le revenu, la mesure proposée se résume à une sorte de bricolage sur deux tranches. Quant à la coûteuse diminution d'un point du taux normal de la TVA, elle ne devrait guère être répercutée sur les prix. Il a regretté les manipulations conduisant à un « jeu de yo-yo » du déficit, ce qui constituait un mauvais élément pour la tenue de l'euro sur les marchés des changes. Il a enfin annoncé que l'UDF ferait prochainement des propositions en matière d'incitation au retour à l'emploi, de nature à répondre notamment aux goulets d'étranglement constatés dans les secteurs du bâtiment et de l'informatique.

M. Yves Cochet, évoquant la diminution d'un point du taux normal de la TVA, s'est interrogé sur l'intérêt de cette mesure, compte tenu de sa répercussion aléatoire sur les prix. Il a proposé que l'ouverture de 40 millions de francs de crédits pour l'économie solidaire soit portée à 80 millions de francs afin de financer des projets de terrain. Il a souhaité que, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, puisse être étudié le remplacement par la CSG d'une fraction des cotisations sociales des salariés et que la base de la CSG soit élargie.

Le **Président Henri Emmanuelli** a fait valoir que les arguments tirés du caractère incertain de la répercussion des baisses du taux de la TVA ne doivent pas conduire à écarter toute baisse de l'impôt indirect, souhaitant que l'on n'oublie pas que le problème central était la redistributivité de l'impôt.

Répondant en premier lieu à M. François d'Aubert, **M. Laurent Fabius** a pris acte de ce que votre Rapporteur général se proposait de communiquer dès que possible aux membres de la Commission des finances le document précédemment évoqué sur les délocalisations de contribuables.

Le ministre a ensuite précisé que la compensation des pertes de recettes résultant, pour les collectivités locales, de l'allégement de la taxe

d'habitation emprunterait la procédure de dégrèvement, faisant l'objet d'une imputation, en dépenses, sur le budget de l'Etat. Par ailleurs, à supposer qu'elle soit effectivement retenue comme base de cadrage du projet de loi de finances pour 2001, la projection sur un an de la norme de progression des dépenses retenue dans le programme pluriannuel de finances publiques 2001-2003, soit 0,3% environ, ne constituerait pas un « dérapage ». En effet, l'année 2001 verra se poursuivre la diminution de la part des dépenses de l'Etat dans le PIB. De plus, l'augmentation vraisemblable de la charge de la dette en 2001 implique qu'un taux de progression des dépenses de 0,3% cette année-là constitue une contrainte aussi rigoureuse que le taux de croissance nul retenu pour le budget 2000 dans un contexte où il est prévu que la charge de la dette diminue.

Le ministre a indiqué que, conformément aux appréciations au demeurant élogieuses formulées par M. Augustin Bonrepaux, le Gouvernement entendait poursuivre une politique économique et sociale axée sur la recherche de l'efficacité et d'une plus grande solidarité.

M. Laurent Fabius a récusé le prétendu « dérapage » des dépenses de l'Etat évoqué par M. Jean-Jacques Jégou, de même que la qualification de « bricolage » portée sur le dispositif d'allègement de l'impôt sur le revenu présenté par le Gouvernement. On ne peut qualifier ainsi une réforme qui fait sortir du barème 650 000 personnes tout en bénéficiant à l'ensemble des contribuables. Force est de convenir que, pris dans son ensemble, l'impôt sur le revenu est un système compliqué, mais les projets de réforme évoqués çà et là dans la presse ne sauraient préjuger des orientations du Gouvernement. Enfin, l'abaissement d'un point du taux normal de TVA a assurément un coût important pour le budget. Cependant, il est surprenant de le voir critiquer par l'opposition, puisqu'il répond à un vœu maintes fois exprimé depuis juin 1997 par ceux là-mêmes qui avaient majoré ce taux.

Le ministre a pris acte des réserves exprimées par M. Yves Cochet au regard de la décision du Gouvernement d'abaisser d'un point le taux normal de TVA. Il a précisé que les moyens affectés au secteur de l'économie solidaire dans la loi de finances initiale pour 2000 s'élèvent à 13 millions de francs et que le projet de loi de finances rectificative propose de majorer cette dotation de 40 millions de francs. Il a enfin estimé que les orientations présentées par M. Yves Cochet en matière de contribution sociale généralisée, pour intéressantes qu'elles soient, ouvrent un débat plus vaste que celui que permet le présent collectif budgétaire.

* *

La Commission a procédé, dans sa séance du 10 mai 2000, sur le rapport de votre Rapporteur général, à l'examen du **projet de loi de finances rectificative pour 2000** (n° 2335).

M. Pierre Méhaignerie a souhaité indiquer que le rapport déposé par le Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire considérait comme essentiel de développer les incitations au retour à l'emploi. Ce document estime possible la création d'environ un million d'emplois d'ici la fin de la législature. Cependant, il est notoire que le taux de chômage structurel en France est d'environ 8,5%, en raison de l'écart trop faible entre les revenus du travail et les revenus de compensation. Il a ajouté que, dans ce contexte, les mesures proposées par le Gouvernement dans le présent projet produisent, pour deux d'entre elles, des effets négatifs : il s'agit de la baisse d'un point du taux normal de TVA dans le cadre d'une économie mondialisée et de la diminution de la taxe d'habitation, qui désresponsabilise les collectivités territoriales. Il a rappelé la proposition de l'UDF tendant à affecter les 40 milliards de francs disponibles dans le cadre du collectif à un crédit de cotisations sociales pour les bas salaires, afin de revaloriser les salaires de 6 à 7 millions de personnes, qui sont inférieurs à 7.000 francs par mois. Il a déploré le manque de perspective stratégique du Gouvernement, alors que des goulots d'étranglement sont apparus dans l'industrie, en particulier dans le bâtiment. N'offrir à nombre de jeunes que la perspective de salaires entre 5.500 et 6.000 francs n'est pas à la mesure des enjeux de la société française d'aujourd'hui.

M. Michel Inchauspé s'est associé à ces remarques.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le collectif budgétaire reposait sur un parti pris différent de celui de M. Méhaignerie, ce dont il s'est félicité. Il a réfuté la mention d'un taux de chômage structurel d'environ 8,5% dans le rapport gouvernemental préparatoire au débat d'orientation budgétaire. Il s'est interrogé sur le caractère évolutif de la réflexion stratégique de l'UDF, en rappelant que, l'an dernier, l'opposition avait déposé des amendements tendant à diminuer le taux de la TVA. Il s'est déclaré convaincu de la volonté gouvernementale d'amplifier le mouvement de retour à l'emploi, en considérant que les mesures proposées par le collectif budgétaire, qui concernent l'impôt sur le revenu, la TVA et la taxe d'habitation, bénéficieraient à la majeure partie de nos concitoyens.

Le **Président Henri Emmanuelli** s'est réjoui de la découverte récente, par certains, que l'existence de salaires nets inférieurs à 6.000 francs pose effectivement problème. Il a considéré que le débat sur le

poids des charges sociales était intéressant, mais il a fait part de sa difficulté à comprendre le point de vue de l'opposition sur la TVA. En effet, la fiscalité indirecte n'est pas si indolore qu'on le répète, elle participe à l'augmentation des prélèvements obligatoires, et surtout, lorsqu'elle est trop importante, elle obère la part nécessaire de la fiscalité directe, qui présente l'intérêt d'être progressive et redistributive. Il a invité chacun à prendre en considération le fait que le taux normal de la TVA en France est plus élevé que ceux, en moyenne, constatés chez nos partenaires.

*

* *

II.- EXAMEN DES ARTICLES

PREMIERE PARTIE

CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER

Article 1^{er}

Baisse de l'impôt sur le revenu.

Texte du projet de loi :

I. - Au 1 du I de l'article 197 du code général des impôts, les taux de « 10,9% » et « 24 % » sont respectivement remplacés par les taux de « 9,5 % » et « 23 % ».

II. - Les dispositions du I s'appliquent pour l'imposition des revenus de 1999.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de baisser d'un point les deux premiers taux du barème progressif de l'impôt sur le revenu afin d'alléger l'impôt de tous les contribuables, notamment ceux disposant de revenus modestes ou moyens. Cette mesure constituerait en outre une incitation au retour à l'emploi.

Observations et décision de la Commission :

Cet article tend à réduire d'un point le taux de la deuxième et de la troisième tranches ⁽¹⁾ de l'impôt sur le revenu, à compter de l'imposition, en 2000, des revenus de l'année 1999, soit une diminution de 10,5% à 9,5% du taux de la deuxième tranche et de 24% à 23% de celui de la troisième tranche.

L'objectif est d'alléger l'impôt sur le revenu pour l'ensemble des contribuables qui y sont assujettis, et plus particulièrement pour ceux disposant de revenus modestes ou intermédiaires et acquittant une contribution peu élevée, pour un coût budgétaire égal à 11,04 milliards de francs.

(1) D'une manière courante, cette mesure a été présentée comme la réduction d'un point du taux des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu. Néanmoins, il est difficile dans le cadre du présent rapport de reprendre cette terminologie. Ce serait, en effet, méconnaître le fait que la première tranche de l'impôt sur le revenu est la tranche à taux zéro. Une telle tranche n'existe pas dans certains pays, tels que le Royaume-Uni.

Ainsi, selon les simulations effectuées par la direction générale des impôts, 96% des quelque 16,64 millions de foyers fiscaux verront leur cotisation réduite et les 4% restant verront leur cotisation purement et simplement annulée.

La mesure proposée constitue également, ainsi que l'a indiqué le Gouvernement, une incitation au retour à l'emploi, car elle tend à relever le niveau de revenu à partir duquel un foyer fiscal devient imposable et cesse ainsi de pouvoir prétendre à certaines prestations sociales ou avantages sociaux, ce qui atténue les effets des « trappes à pauvreté » et « trappes à bas salaires ».

I.- Le dispositif proposé : une réduction de l'impôt sur le revenu en faveur de l'ensemble des contribuables, et plus particulièrement les plus modestes d'entre eux

A.- Le barème de l'impôt sur le revenu prévu par la loi de finances pour 2000

L'impôt sur le revenu est en France un impôt progressif par tranches (il comprend actuellement sept tranches, dont une tranche à taux zéro), dont le barème, à savoir les taux d'imposition et les limites des tranches, est fixé chaque année par la loi de finances.

Conformément à l'article 2 de la loi de finances pour 2000, le barème actuellement applicable aux revenus perçus au cours de l'année 1999, est le suivant :

BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU PREVU PAR LA LFI 2000

	Limite des tranches (revenu imposable)^(a)	Somme maximale relevant de la tranche	Taux d'imposition
Première tranche	Moins de 26.230 francs	26.230 francs	0%
Deuxième tranche	De 26.230 francs à 51.600 francs	25.370 francs	10,5%
Troisième tranche	De 51.600 francs à 90.820 francs	39.220 francs	24%
Quatrième tranche	De 90.820 francs à 147.050 francs	56.230 francs	33%
Cinquième tranche	De 147.050 francs à 239.270 francs	92.220 francs	43%
Sixième tranche	De 239.270 francs à 295.070 francs	55.800 francs	48%
Septième tranche	Plus de 295.070 francs	Totalité de la fraction du revenu imposable au-delà de 295.070 francs	54%

(a) Revenu net de frais professionnels, sur une base réelle ou sur une base forfaitaire (déduction de 10%), après application, le cas échéant, de l'abattement de 20%.

La somme qui relève de chacune des tranches est soumise à un taux d'imposition spécifique, qui s'applique ainsi non à la totalité du revenu imposable, mais à une fraction de celui-ci.

Il n'y a donc pas d'effet de seuil lorsqu'un contribuable « change de tranche », puisque seule la fraction de revenu qui dépasse la limite supérieure de l'ancienne tranche est imposée à un taux plus élevé.

Lorsqu'un contribuable dépasse à raison de 1.000 francs la limite inférieure de la tranche à 54%, le supplément d'impôt est ainsi de 540 francs (soit 54% de 1.000 francs).

*B.- Le dispositif proposé par le Gouvernement :
un allègement de plus de 11 milliards de francs dans le cadre
d'un aménagement du bas du barème*

Le paragraphe I du présent article tend à opérer un allègement du bas du barème en réduisant d'un point le taux d'imposition des deux tranches du barème qui suivent la tranche à taux zéro, c'est-à-dire d'un

point, de 10,5% à 9,5%, le taux de la deuxième tranche et d'un point également, de 24% à 23%, le taux de la troisième tranche.

Il s'agit donc uniquement d'une rectification du barème actuel prévu par la loi de finances pour 2000, puisque les limites supérieures et inférieures afférentes à ces deux tranches sont inchangées et que le dispositif relatif aux cinq autres tranches n'est pas modifié.

Le tableau suivant indique le barème qui sera applicable après cette rectification.

**BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU RESULTANT DU PRESENT PROJET
DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

	Limite des tranches (revenu imposable)^(a)	Somme maximale relevant de la tranche	Taux d'imposition
Première tranche	Moins de 26.230 francs	26.230 francs	0%
Deuxième tranche	De 26.230 francs à 51.600 francs	25.370 francs	9,5%
Troisième tranche	De 51.600 francs à 90.820 francs	39.220 francs	23%
Quatrième tranche	De 90.820 francs à 147.050 francs	56.230 francs	33%
Cinquième tranche	De 147.050 francs à 239.270 francs	92.220 francs	43%
Sixième tranche	De 239.270 francs à 295.070 francs	55.800 francs	48%
Septième tranche	Plus de 295.070 francs	Totalité de la fraction du revenu imposable dépassant 295.070 francs	54%

(a) Revenu net de frais professionnels, sur une base réelle ou sur une base forfaitaire (déduction de 10%), après application, le cas échéant, de l'abattement de 20%.

Cette mesure est importante à plusieurs titres.

D'une part, elle concerne l'ensemble des foyers fiscaux imposables, c'est à dire 16,64 millions de contribuables.

D'autre part, **elle représente un coût budgétaire substantiel, estimé par le Gouvernement à 11,04 milliards de francs.**

Enfin, cette rectification du barème s'appliquant dès cette année, c'est-à-dire à l'imposition en 2000 des revenus de l'année 1999,

conformément au **paragraphe II**, on conçoit qu'il est difficile d'aller, en cours d'année, au-delà d'une mesure techniquement simple.

Toute mesure plus lourde risquerait en effet d'être mal comprise, car elle rendrait totalement caduque la documentation diffusée, d'une part, par la direction générale des impôts et, d'autre part, par les éditeurs privés, dans la perspective de la déclaration annuelle des revenus, au mois de février ou au cours du mois de mars.

En outre, il faut rappeler que la réforme de l'impôt sur le revenu est le chantier qui était ouvert pour 2001, en matière fiscale, ainsi que le précise le Gouvernement dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

C.- La répartition des gains entre les différentes catégories de ménages : un dispositif comparativement plus favorable aux contribuables modestes ou bénéficiant de revenus intermédiaires

La mesure proposée par le Gouvernement soulève peu de difficultés, car elle engendre un allègement d'impôt pour l'ensemble des contribuables. Il n'y a que donc des gagnants, dans le contexte d'une redistribution d'un surplus fiscal qui n'a pas été pris en compte lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2000.

Les gains ne sont cependant pas répartis d'une manière identique entre les foyers.

Si l'on raisonne de la manière la plus rigoureuse, c'est-à-dire en termes de pourcentage de diminution de la cotisation d'impôt qui aurait été acquittée si le barème initialement prévu par la loi de finances pour 2000 avait été maintenu, on constate que le dispositif proposé est plus favorable aux foyers modestes et aux contribuables chargés de famille qu'aux ménages aisés.

Dans l'ensemble, le gain représente une part d'autant plus importante de l'impôt que le revenu imposable est faible.

Ce constat n'est pas modifié par un examen, également significatif, du montant du gain de chaque ménage en valeur absolue.

Si ce dernier progresse en fonction du revenu, le fait que la réduction des taux ne porte que sur le bas du barème et le plafonnement des effets du quotient familial en limitent la portée, pour les contribuables titulaires des revenus les plus élevés.

1.- La variation du montant de l'allègement d'impôt
en fonction du revenu pour quelques ménages types

La complexité des mécanismes de l'impôt sur le revenu exige d'examiner d'abord les conséquences de l'allègement proposé sur quelques cas simples de foyers fiscaux ne disposant que de revenus salariaux, et de faire abstraction des éléments tels que l'avoir fiscal, les déductions du revenu imposable ou les réductions d'impôt.

• **Les contribuables célibataires et les contribuables mariés
n'ayant pas d'enfant à charge**

L'évolution, en fonction du revenu, de l'allègement d'impôt dont bénéficieront les contribuables célibataires ou les contribuables mariés ne bénéficiant pas de demi-parts additionnelles de quotient familial, est donnée dans le tableau suivant.

**NIVEAU DE L'ALLEGEMENT D'IMPOT POUR LES CELIBATAIRES ET LES
COUPLES MARIÉS N'AYANT PAS D'ENFANT A CHARGE**

(en francs)

Revenu salarial annuel déclaré	Célibataire (une part)				Couple marié sans enfant (deux parts)			
	Impôt selon la LFI 2000	Impôt suivant le PLFR	Montant du gain	Réduction de la cotisation initiale (en %)	Impôt selon la LFI 2000	Impôt suivant le PLFR	Montant du gain	Réduction de la cotisation initiale (en %)
63.000	668	NI	668	100	Non imposable (NI)			
1 SMIC ^(a)	1.30	858	444	34	NI			
70.000	1.72	1.22	484	28	NI			
75.000	3.12	2.52	556	17,8	NI			
80.000	4.10	3.75	314	7,7	NI			
100.000	7.50	7.10	458	6	754	NI	754	100
110.000	9.28	8.72	530	5,7	2.2	1.72	536	23,7
126.139	12.07	11.42	646	5,3	4.0	3.62	384	9,5
150.000	17.72	17.10	646	3,6	6.4	5.92	556	8,5
200.000	29.62	28.98	646	2,2	15.1	14.20	916	6,1
252.279	45.50	44.80	646	1,4	24.1	22.80	1.292	5,3
300.000	60.28	59.62	646	1,1	35.4	34.20	1.292	3,6
500.000	132.12	131.48	646	0,5	89.6	88.3	1.292	1,4
1 million	358.90	358.20	646	0,2	296.6	295.32	1.292	0,4

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

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

On peut procéder aux observations suivantes.

En premier lieu, le **niveau de revenu à partir duquel un ménage devient imposable est légèrement relevé.**

Dans le cas d'un célibataire, un calcul arithmétique montre que ce seuil passe d'un revenu imposable de 44.086 francs, soit un revenu salarial déclaré de 61.230 francs, avant déduction de 10% au titre des frais professionnels et abattement de 20%, à un revenu imposable de 45.965 francs, soit un revenu salarial déclaré de 63.840 francs.

Il faut y voir l'effet de la décote et du minimum de perception de 400 francs.

En effet, la décote annule les cotisations d'impôt dont le montant est inférieur à la moitié de la limite supérieure de son application ⁽¹⁾, soit 1.675 francs.

Comme l'allègement du barème entraîne, pour un revenu donné, une diminution du montant de l'impôt correspondant, le revenu correspondant à un impôt inférieur ou égal à 1.675 francs est symétriquement relevé.

Dans le cas d'un contribuable célibataire bénéficiant d'une seule part de quotient familial, un tel revenu passe de 58.594 francs à 60.296 francs.

Pour les contribuables dont la cotisation n'est pas annulée par le jeu de la décote, mais reste inférieure au minimum de recouvrement de l'impôt sur le revenu, soit 400 francs, on constate un phénomène similaire de relèvement du niveau du revenu pour lequel le contribuable bénéficie de cette franchise.

En deuxième lieu, **l'allègement d'impôt représente une proportion de moins en moins importante de la cotisation initiale, au fur et à mesure que l'on progresse dans l'échelle des revenus.**

S'agissant d'un célibataire, on passe en effet, pour rester dans le cas simple, d'un allègement représentant 100% de la cotisation pour un revenu salarial déclaré de 63.000 francs à 0,2% pour un revenu salarial déclaré égal à 1 million de francs.

En ce qui concerne un couple marié (un seul salaire), l'évolution est similaire, mais à un niveau de revenu plus élevé. L'allègement de

(1) La limite supérieure d'application de la décote a été fixée par la loi de finances pour 2000 à 3.350 francs.

cotisation est de 100% pour un revenu salarial déclaré égal à 100.000 francs et de 0,4% pour un revenu salarial déclaré égal à un million de francs.

En troisième lieu, pour les ménages qui restent imposables, le montant de l'allègement augmente globalement avec le revenu, jusqu'à un certain niveau où il se stabilise à raison de 646 francs pour un célibataire et de 1.242 francs pour un couple marié (soit 646 francs par part). Il faut cependant observer que dans le bas de l'échelle des revenus, le montant de l'allègement augmente, puis diminue, puis augmente à nouveau.

Ce profil appelle trois explications.

D'abord, la chute du montant du gain en bas de l'échelle des revenus, après une première phase de croissance, s'explique par la décote.

Pour un célibataire, le gain est en effet de 556 francs pour un revenu salarial déclaré de 75.000 francs et de 314 francs pour un revenu salarial déclaré de 80.000 francs, puis de 485 francs à un niveau de revenu de 100.000 francs.

Pour un couple marié soumis à imposition commune, il est de 536 francs pour un revenu salarial déclaré de 110.000 francs et de 384 francs pour un revenu salarial déclaré de 126.139 francs, puis de 556 francs pour un revenu de 150.000 francs.

Pour des raisons purement arithmétiques ⁽¹⁾, la décote tend en effet à doubler le montant de l'allègement d'impôt résultant de la seule réduction d'un point des taux du barème.

Puis, la sortie de la décote se traduit par une réduction du montant du gain, pour les contribuables concernés.

Ensuite, la croissance du montant du gain provient de ce que l'allègement d'impôt augmente tant que le revenu continue à relever de la tranche actuellement imposée à 10,5% ou de celle actuellement imposée à 24%, c'est à dire tant que le revenu imposable reste inférieur à 90.820 francs, pour une part.

(1) Lorsque la cotisation d'impôt initiale (I) est inférieure à la limite supérieure d'application de la décote (D), l'impôt dû (I') est égal à l'impôt initial diminué de la différence entre cette même limite et la cotisation initiale, selon la formule arithmétique suivante : $I' = I - (D - I)$, soit $I' = 2I - D$. L'impôt dû après la mise en jeu de la décote varie donc, à la hausse comme à la baisse, deux fois plus vite que la cotisation d'impôt initiale.

Enfin, la stabilisation du gain à 646 francs, à partir d'un revenu équivalent à un revenu salarial de 126.139 francs pour un célibataire, et à 1.242 francs, à partir d'un revenu égal à 253.279 francs pour un couple marié soumis à imposition commune, s'explique par le fait que le foyer fiscal commence à relever, à partir de ces seuils, de la tranche à 33%, pour laquelle aucun allègement n'est prévu.

En effet, dès lors que la tranche à 24% est saturée, le niveau d'impôt correspondant à la fraction du revenu qui dépasse la limite supérieure de celle-ci est inchangée par rapport au barème fixé par la loi de finances pour 2000.

Le gain de 646 francs par part correspond ainsi au gain maximum que peut retirer, un foyer fiscal type, de la rectification prévue par le présent article, hors mise en jeu, naturellement, de la décote ou du minimum de perception.

Les deux graphiques ci-joints, qui indiquent le pourcentage de l'allègement d'impôt en fonction du revenu, illustrent l'essentiel de ces constatations, notamment **le fait que la mesure est plus favorable aux contribuables modestes, car l'allègement d'impôt est comparativement plus important.**

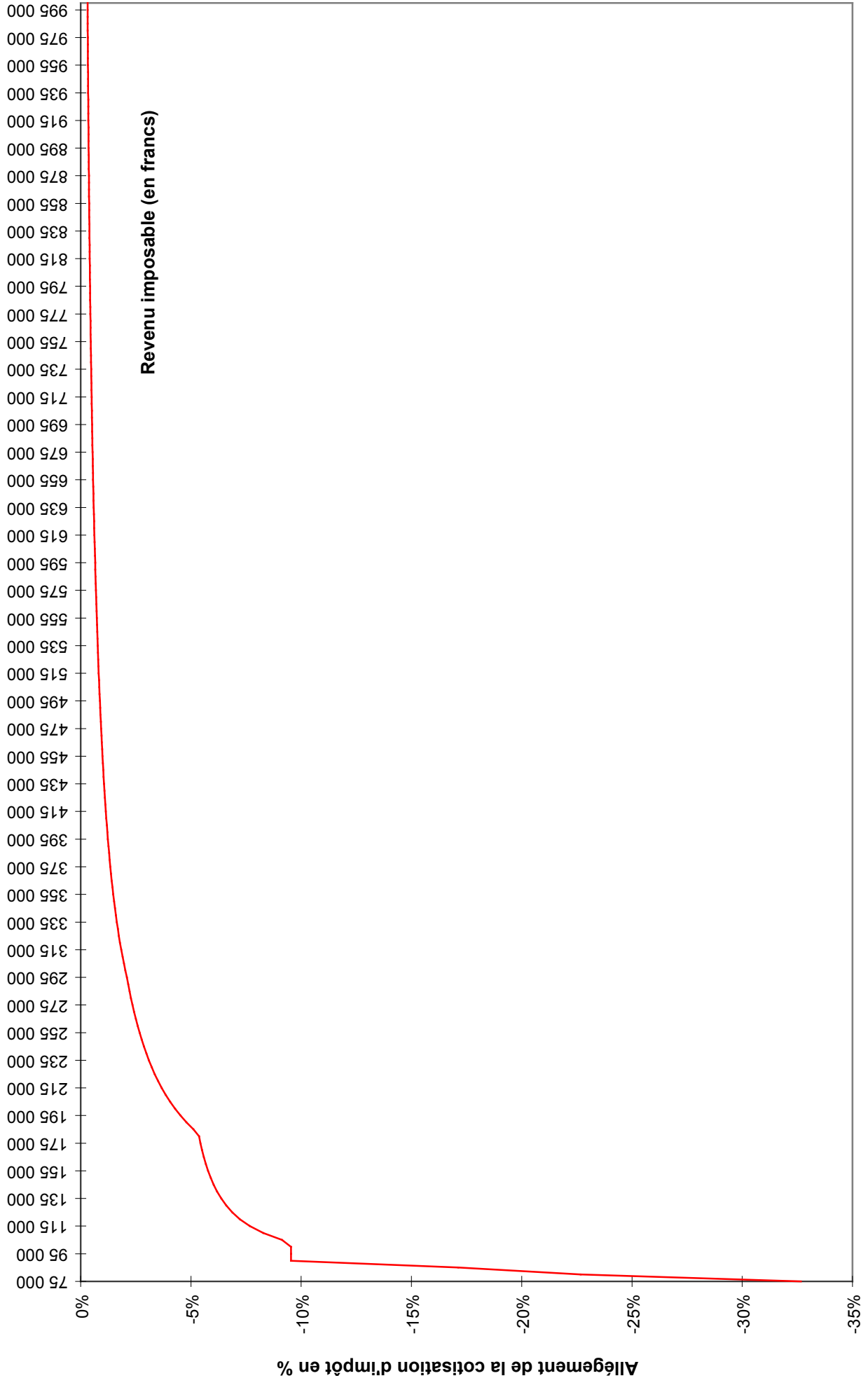
REDUCTION D'UN POINT DES TAUX DES 2^{ème} ET 3^{ème} TRANCHES DU BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Célibataire 1 part



REDUCTION D'UN POINT DES TAUX DES 2ème ET 3ème TRANCHES DU BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Marié 2 parts



- **Les personnes seules ayant un enfant à charge**

Les contribuables célibataires ayant un seul enfant à charge relèvent de deux catégories distinctes sur le plan fiscal.

Lorsqu'ils ne vivent pas effectivement seuls et qu'ils sont ainsi en situation de concubinage, ils bénéficient d'une demi-part additionnelle de quotient familial. L'avantage maximum en impôt résultant de cette demi-part est limité à 11.060 francs, selon les modalités de droit commun prévue pour le plafonnement des effets du quotient familial.

Lorsqu'ils assument effectivement seuls la charge de l'enfant, ils bénéficient de deux demi-parts additionnelles de quotient familial, avec un plafond spécifique égal à 20.370 francs. La réduction d'impôt résultant des deux demi-parts de quotient familial ne peut ainsi excéder cette somme.

Le tableau suivant récapitule le montant du gain résultant de l'allègement prévu au présent article en fonction du revenu salarial déclaré, avant la déduction de 10% au titre des frais professionnels et application de l'abattement de 20%.

MONTANT DE L'ALLEGEMENT D'IMPOT POUR LES PERSONNES NON MARIÉES AYANT UN ENFANT A CHARGE

(en francs)

Revenu salarial annuel déclaré	Concubin ayant un enfant à charge (une part et demie)				Parent isolé ayant un enfant à charge (deux parts)			
	Impôt selon la LFI 2000	Impôt suivant le PLFR	Montant du gain	Réduction de la cotisation initiale (en %)	Impôt selon la LFI 2000	Impôt suivant le PLFR	Montant du gain	Réduction de la cotisation initiale (en %)
1 SMIC ^(a)	Non imposable (N.I.)				N.I.			
80.000	<i>484</i>	N.I.	484	100	N.I.			
85.000	<i>1.240</i>	<i>802</i>	438	35,3	N.I.			
90.000	<i>1.996</i>	<i>1.486</i>	510	25,5	N.I.			
100.000	3.429	2.854	575	16,8	<i>754</i>	(N.I.)	754	100
105.000	3.807	3.444	363	9,5	<i>1.510</i>	<i>1.040</i>	464	30,7
110.000	4.428	4.029	399	9,0	<i>2.260</i>	<i>1.730</i>	536	23,7
125.000	7.020	6.513	507	7,2	3.942	3.566	376	9,5
150.000	11.340	10.653	687	6,1	6.480	5.924	556	8,5
189.208	18.115	17.146	969	5,3	13.255	12.417	838	6,3
200.000	20.679	19.710	969	4,3	15.120	14.204	916	6,1
229.100	27.593	26.625	968	3,5	20.148	19.023	1.125	5,6
233.586	28.659	28.013	646	2,3	20.923	19.766	1.157	5,5
240.970	30.945	30.299	646	2,1	22.199	20.989	1.210	5,4
244.000	31.884	31.238	646	2,0	22.723	21.928	795	3,5
245.096	32.223	31.577	646	2,0	22.913	22.267	646	2,8
300.000	49.221	48.575	646	1,3	39.911	39.265	646	1,6
500.000	121.073	120.427	646	0,5	111.763	111.117	646	0,6
1 million	347.846	347.200	646	0,2	338.536	337.890	646	0,2

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

N.B. : Les impositions réduites grâce à la décote sont indiquées en italique et les gains correspondant à un pallier ou à un maximum sont indiqués en gras.

De même que précédemment, on observe pour chacun des deux cas présentés une augmentation du niveau de revenu à partir duquel un ménage devient imposable, ainsi qu'une diminution du gain exprimé en pourcentage

de la cotisation d'impôt initiale au fur et à mesure que le revenu augmente et, enfin, une chute du montant du gain lorsque la décote cesse de jouer.

Au-delà de ces constatations, il faut remarquer qu'après une phase de croissance, où le montant de l'allègement d'impôt s'élève régulièrement, celui-ci culmine puis décroît avant de se stabiliser.

Ce profil en « bosse » est la conséquence du plafonnement **du quotient familial**.

L'objectif du plafonnement du quotient familial étant, en effet, de limiter le montant de la réduction d'impôt afférente à chaque demi-part additionnelle de quotient familial (11.060 francs dans le cas droit commun), les contribuables « plafonnés » selon le barème initial prévu par la loi de finances pour 2000 ne bénéficient d'aucun allègement au titre des demi-parts additionnelles.

Par ailleurs, pour les contribuables qui n'auraient pas connu les effets du plafonnement en raison du barème prévu par la loi de finances initiale pour 2000, mais qui n'auraient pas été loin du plafond, l'augmentation de l'avantage global afférent à chaque demi-part est progressivement neutralisé dès lors que la réduction d'impôt imputable à chaque demi-part, qui augmente jusqu'à 343 francs par demi-part en raison de l'allègement du bas du barème, atteint le plafond.

Le revenu à partir duquel joue le plafonnement du quotient familial est donc légèrement réduit.

Ainsi, en ce qui concerne le cas d'une personne vivant en concubinage (une demi-part de quotient familial pour le premier enfant), l'allègement maximum, égal à 969 francs, est atteint pour un revenu salarial de 189.208 francs, niveau où le ménage relève alors au-delà de ce seuil de la tranche à 33% pour toute fraction de revenu additionnelle ⁽¹⁾ – puis connaît un pallier à 969 francs pour un revenu compris entre 189.208 francs et 229.100 francs avant de décroître et de se stabiliser à 646 francs, c'est-à-dire au niveau de l'allègement afférent à une part, à compter d'un revenu égal à 233.586 francs

On constate le même phénomène pour les parents isolés ayant un enfant à charge.

(1) On observera que ce niveau maximum de 969 francs est égal au produit du montant maximum dont bénéficie un célibataire (646 francs) par le nombre de parts de quotient familial.

Le montant de l'allégement progresse en fonction du revenu pour s'établir à un maximum de 1.210 francs pour un revenu salarial déclaré de 240.970 francs et diminue rapidement pour s'établir à 646 francs à partir d'un revenu égal à 245.096 francs.

Néanmoins, par rapport à la situation précédente, celle du parent isolé ne vivant pas seul, on observe que le montant maximum de l'allégement, égal à 1.210 francs, n'est atteint qu'en un point unique – il n'y a pas de pallier ; le point où l'allégement atteint son maximum est un point isolé – et que le montant théorique de l'allégement d'impôt correspondant à deux parts de quotient familial, soit 1.292 francs (deux fois 646 francs), n'est jamais atteint.

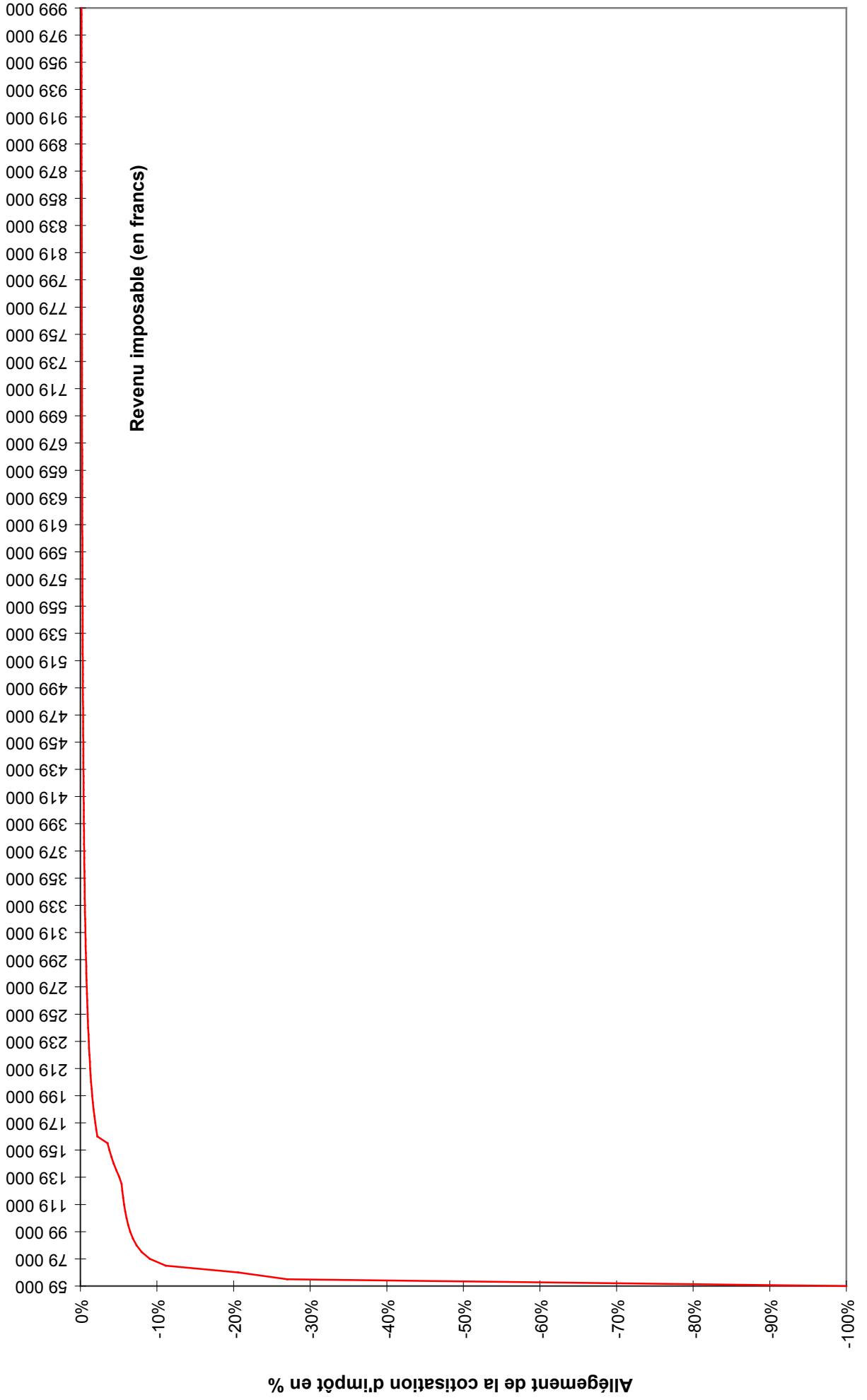
Cette particularité s'explique par le fait que le plafonnement du quotient familial entre en jeu avant que la tranche à 24% ne soit « saturée ».

Des constatations similaires pourraient être établies pour les contribuables ayant plusieurs enfants à charge, ou bénéficiant de demi-parts de quotient familial non pas en raison de leurs charges de famille, mais en raison de la spécificité de leur situation (célibataires, veufs et divorcés ayant eu des enfants à charge ; invalides ; anciens combattants).

Comme précédemment, les deux graphiques ci-joints, qui indiquent le pourcentage de l'allégement d'impôt en fonction du revenu, reprennent l'essentiel de ces constatations, notamment **le fait que la mesure est plus favorable aux contribuables modestes car l'allégement d'impôt est comparativement plus important.**

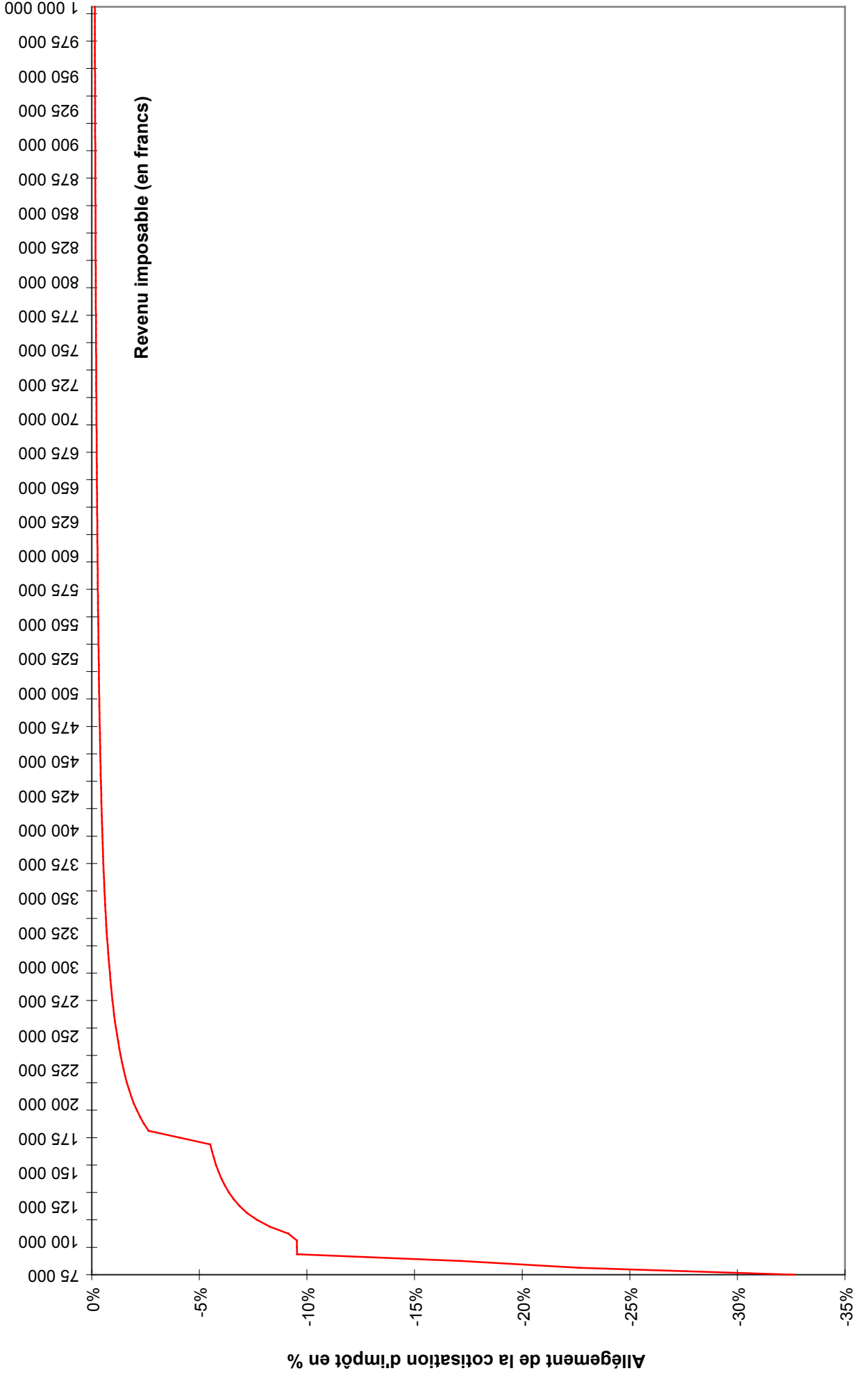
REDUCTION D'UN POINT DES TAUX DES 2ème ET 3ème TRANCHES DU BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Concubin un enfant à charge 1,5 part



REDUCTION D'UN POINT DES TAUX DES 2ème ET 3ème TRANCHES DU BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Parent isolé un enfant à charge 2 parts



- **Les couples soumis à imposition commune ayant un ou deux enfants à charge**

Le tableau suivant récapitule le montant du gain en fonction du revenu, et le pourcentage de réduction de la cotisation d'impôt initiale, en fonction du revenu, pour un couple marié soumis à imposition commune ayant un seul enfant ou deux enfants, et ayant un seul revenu (le plafonnement de l'abattement de 20% a été pris en compte).

**MONTANT DE L'ALLEGEMENT D'IMPOT POUR LES COUPLES MARIÉS
AYANT UN OU DEUX ENFANTS A CHARGE (UN SEUL REVENU)**

(en francs)

Revenu salarial annuel déclaré	Couple marié avec un enfant à charge (deux parts et demie)				Couple marié avec deux enfants (trois parts)			
	Impôt selon la LFI 2000	Impôt suivant le PLFR	Montant du gain	Réduction de la cotisation initiale <i>(en %)</i>	Impôt selon la LFI 2000	Impôt suivant le PLFR	Montant du gain	Réduction de la cotisation initiale <i>(en %)</i>
1 SMIC ^(a)	Non imposable (N.I.)				N.I.			
120.000	<i>1.02</i>	<i>606</i>	418	40,8	N.I.			
135.000	<i>3.29</i>	<i>2.63</i>	634	19,3	<i>538</i>	<i>(N.I.)</i>	538	100
140.000	<i>3.69</i>	<i>3.34</i>	357	9,7	<i>1.2</i>	<i>850</i>	444	34,3
150.000	<i>4.45</i>	<i>4.02</i>	425	9,5	<i>2.8</i>	<i>2.2</i>	588	20,9
155.000	<i>4.85</i>	<i>4.37</i>	461	9,5	<i>3.4</i>	<i>2.9</i>	554	16,0
200.000	<i>10.26</i>	<i>9.47</i>	785	7,7	<i>6.8</i>	<i>6.2</i>	654	9,5
269.000	<i>22.18</i>	<i>20.90</i>	1.28	5,8	<i>17.3</i>	<i>16.1</i>	1.150	6,6
300.000	<i>27.54</i>	<i>26.03</i>	1.50	5,5	<i>22.6</i>	<i>21.3</i>	1.374	6,1
315.347	<i>30.19</i>	<i>28.57</i>	1.61	5,3	<i>25.3</i>	<i>23.8</i>	1.484	5,8
378.416	<i>45.17</i>	<i>43.56</i>	1.61	3,6	<i>36.2</i>	<i>34.2</i>	1.938	5,3
433.340	<i>58.22</i>	<i>56.61</i>	1.61	2,8	<i>49.2</i>	<i>47.3</i>	1938	3,9
435.000	<i>58.62</i>	<i>57.12</i>	1.49	2,6	<i>49.6</i>	<i>47.7</i>	1.938	3,9
437.826	<i>59.29</i>	<i>58.00</i>	1.29	2,2	<i>50.3</i>	<i>48.4</i>	1.938	3,8
458.200	<i>65.60</i>	<i>64.30</i>	1.29	2,0	<i>55.1</i>	<i>53.2</i>	1.937	3,5
460.000	<i>66.13</i>	<i>64.86</i>	1.29	1,9	<i>55.6</i>	<i>53.8</i>	1.808	3,3
467.172	<i>68.37</i>	<i>67.08</i>	1.29	1,9	<i>57.3</i>	<i>56.0</i>	1.292	2,3
500.000	<i>78.54</i>	<i>77.23</i>	1.29	1,6	<i>67.4</i>	<i>66.1</i>	1.292	1,9
1 million	<i>285.58</i>	<i>284.28</i>	1.29	0,4	<i>274.5</i>	<i>273.2</i>	1.292	0,5

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

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

On constate ainsi que le cas des couples soumis à imposition commune ayant un ou plusieurs enfants à charge obéit au même schéma que

celui qui vient d'être évoqué pour les célibataires et les parents isolés chargés de famille, car le phénomène du plafonnement du quotient familial joue également pour les titulaires des revenus les plus élevés.

En ce qui concerne les couples ayant un seul enfant à charge, qui bénéficient de deux parts et demie de quotient familial, le montant de l'avantage fiscal croît, au-delà du niveau où intervient la décote, en fonction du revenu, pour s'établir à son maximum à 1.615 francs pour un revenu salarial déclaré de 315.347 francs. C'est à partir de ce niveau de revenu que la tranche actuellement imposée au taux de 24% est saturée et que toute fraction de revenu supplémentaire relève de la tranche à 33% puis des tranches supérieures.

On observe ensuite un pallier, où le montant de l'avantage est stable à 1.615 francs (soit deux fois et demie la somme de 646 francs correspondant à une part), mais représente naturellement une fraction de moins en moins importante de la cotisation d'impôt initiale.

Ensuite, la mise en jeu du plafonnement du quotient familial, à partir d'un revenu salarial déclaré égal à 433.340 francs, tend à réduire le montant de l'allègement, qui se stabilise au niveau du plafond de celui constaté pour un couple marié sans enfant, soit 1.292 francs, à partir d'un revenu de 437.826 francs. C'est à partir de ce dernier niveau que joue actuellement le plafonnement du quotient familial.

S'agissant d'un couple marié ayant deux enfants à charge, et bénéficiant de trois parts de quotient familial, on observera le même profil, le maximum de 1.938 francs d'allègement (soit trois fois le montant de 646 francs constaté pour une part) étant atteint pour un revenu salarial déclaré de 378.416 francs.

La décroissance du montant de l'allègement s'observe à partir d'un revenu salarial déclaré égal à 458.200 francs, seuil de mise en jeu du plafonnement des effets du quotient familial.

Enfin, l'avantage s'établit au niveau constaté pour un couple marié sans enfant, soit 1.292 francs, pour un revenu salarial égal à 467.172 francs.

Les mêmes constatations pourraient être effectuées pour les foyers pour lesquels les enfants sont plus nombreux et le niveau du quotient familial plus élevé.

Le phénomène de croissance puis décroissance du gain est cependant plus accentué, car l'écart entre le niveau de revenu auquel la

tranche à 33% est atteinte et le seuil de mise en jeu du plafond du quotient familial, est plus faible. En conséquence, la différence entre l'avantage fiscal maximum dont bénéficient les titulaires de revenus intermédiaires non soumis au plafonnement du quotient familial, égal au produit de 646 francs par le nombre de parts, et l'avantage de 1.292 francs dont bénéficient les foyers soumis au plafonnement des effets du quotient familial, est plus importante.

Ainsi pour un couple soumis à imposition commune et ayant trois enfants à charge (4 parts), le revenu salarial déclaré auquel l'avantage maximum résultant de la réduction des taux du barème serait atteint à un niveau égal à 504.555 francs. L'allégement d'impôt serait alors de 2.584 francs.

Au-delà de ce niveau de revenu, l'avantage serait réduit et se stabiliserait à 1.292 francs à partir de 525.863 francs.

S'il est moins avantageux pour les familles qu'un léger rehaussement du plafond du quotient familial, ce dispositif leur est favorable, puisqu'en tout état de cause, la réduction d'impôt est proportionnellement plus importante pour elles.

Par ailleurs, on ne peut manquer d'observer qu'il eût été trop complexe, pour une modification du barème en cours d'année, de procéder à un relèvement du quotient familial, par pure coordination, sauf à rendre la loi fiscale encore moins lisible qu'elle ne l'est, pour le particulier.

Le tableau suivant, qui indique les niveaux de revenu pour lesquels s'applique le plafonnement des effets du quotient familial, montre que ceux-ci restent importants :

**REVENU IMPOSABLE À PARTIR DUQUEL S'APPLIQUE LE PLAFONNEMENT DES EFFETS DU QUOTIENT FAMILIAL
IMPOSITION DES REVENUS DE 1999 (Loi de finances rectificative 2000)**

(en francs)

Nombre de Parts	Parent isolé, célibataire ou divorcé ou séparé ayant au moins un enfant à charge ^(a)		Veuf, célibataire, divorcé (ou séparé) dont le dernier enfant majeur est imposé séparément ^(b)		- Célibataire, divorcé (ou séparé), concubin avec au moins un enfant à charge - Célibataire, divorcé (ou séparé) non concubins mais n'ayant à charge que des personnes autres que des enfants - Veuf, personnes seules sans enfant				Marié			
	Premier revenu plafonné		Premier revenu plafonné		Premier revenu plafonné		Premier revenu plafonné		Premier revenu plafonné			
	sans invalide ou ancien combattant ^(c)	1 invalide ^(c)	2 invalides ^(c)	le dernier-né a 27 ans ou plus ^(c)	le dernier-né a au plus 26 ans ^(c)	sans invalide ou ancien combattant ^(c)	1 invalide ou ancien combattant pour 1,5 seul ^(c)	2 invalides ^(c)	sans invalide ou ancien combattant ^(c)	1 invalide ou ancien combattant ^(c)	1 invalide ou ancien combattant ^(c)	2 invalides ou 1 ancien combattant + 1 personne à charge invalide ^(c)
2	-	-	-	104.835	219.052	164.952	219.052	-	-	-	-	-
2,5	173.499	-	-	-	-	182.852	236.952	-	-	-	-	-
3	205.152	237.357	-	-	-	213.904	249.663	285.727	312.003	366.103	-	-
3,5	-	258.942	285.994	-	-	244.300	265.942	296.921	329.903	384.003	438.103	-
4	262.625	-	303.808	-	-	-	291.265	309.452	-	401.908	456.008	-
4,5	-	306.780	-	-	-	294.950	-	329.877	365.708	-	473.908	-
5	309.751	-	344.654	-	-	-	332.847	-	-	437.708	-	-
5,5	-	347.627	-	-	-	335.819	-	370.723	427.803	-	499.320	-
6	350.597	-	385.501	-	-	-	373.693	-	-	484.915	-	-
	-	388.471	-	-	-	376.665	-	411.567	488.601	-	531.880	-

(a) Personne vivant seule ayant un ou plusieurs enfants dont elle assume seule la charge effective.

(b) Contribuables visés à l'article 195-1 a, b, e, du code général des impôts.

(c) La présence au sein du foyer fiscal d'une personne ayant la qualité d'ancien combattant ou étant invalide ouvre droit à une demi-part de quotient familial, avec un plafond spécifique, égal à 16.380 francs, contre 11.000 francs dans le droit commun. De même, le plafond de la demi-part supplémentaire est égal à 6.100 francs ou 16.380 francs, pour les célibataires, veufs ou divorcés ayant eu au moins un enfant à charge, selon que le dernier né a plus de 26 ans ou non.

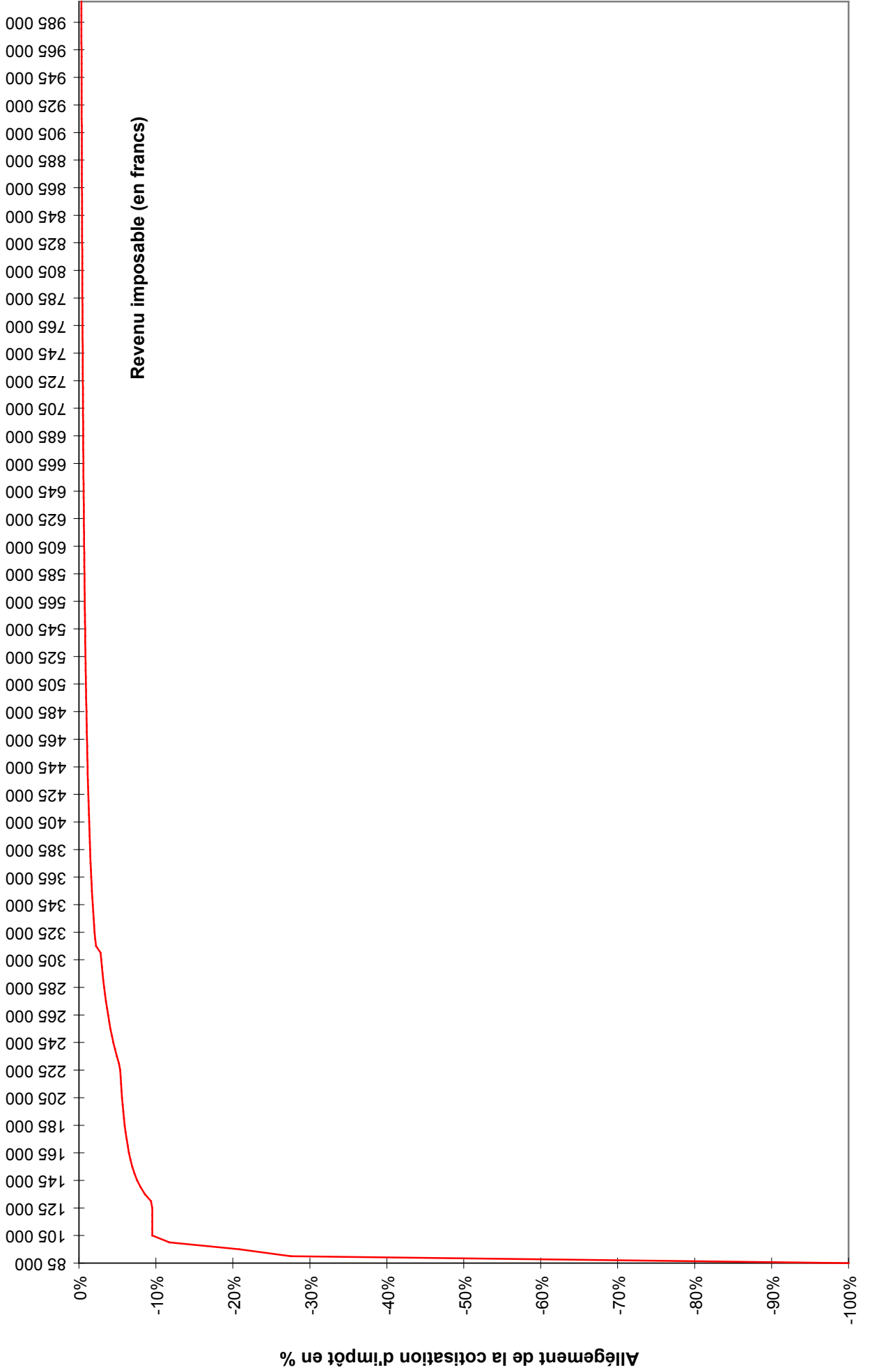
Source : Direction générale des impôts.

Globalement on constate ainsi que, pour l'ensemble des contribuables disposant de demi-parts additionnelles de quotient familial, le plafonnement fait que le montant de l'allégement d'impôt est plus important pour les foyers disposant de revenus intermédiaires.

Comme précédemment, les deux graphiques ci-joints, qui indiquent le pourcentage de l'allégement d'impôt en fonction du revenu, reprennent l'essentiel de ces constatations, notamment **le fait que la mesure est plus favorable aux contribuables modestes, car l'allégement d'impôt est comparativement plus important.**

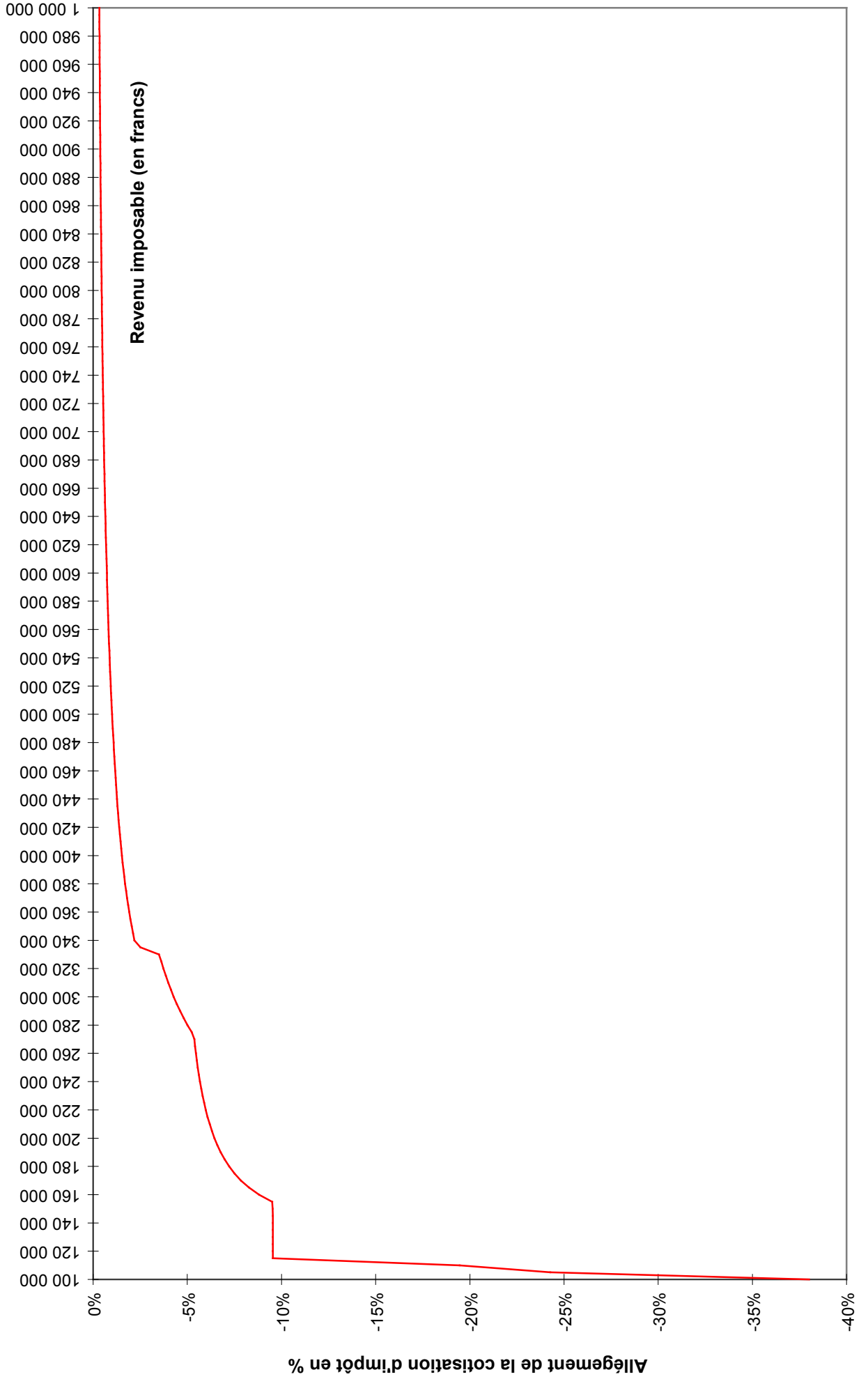
REDUCTION D'UN POINT DES TAUX DES 2^{ème} ET 3^{ème} TRANCHES DU BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Marié un enfant à charge 2,5 parts



REDUCTION D'UN POINT DES TAUX DES 2^{ème} ET 3^{ème} TRANCHES DU BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Marié deux enfants à charge 3 parts



2.- Les effets d'ensemble de la mesure

Au-delà des constatations qu'il est possible de faire à partir des quelques cas types qui viennent d'être évoqués, il faut tenir compte de l'impact réel de la mesure, ce qui revient à prendre en compte les éléments précédemment écartés, tels que les réductions d'impôt, l'avoir fiscal ⁽¹⁾ ou les déductions du revenu imposable.

Les simulations opérées par le Gouvernement corroborent naturellement les conclusions précédentes mais permettent également de tirer des conclusions d'ensemble.

- **Un allègement d'impôt égal en moyenne à près de 700 francs par foyer fiscal**

Selon les données communiquées à votre Rapporteur général, le gain serait égal en moyenne à 698 francs, pour chacun des foyers fiscaux concernés ⁽²⁾.

S'agissant des contribuables qui resteront imposables, dont l'effectif est de 15,964 millions, le gain est légèrement supérieur à cette moyenne et devrait s'établir à 716 francs.

- **Plus de 650.000 foyers fiscaux supplémentaires non imposables**

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, ce sont 676.000 contribuables qui deviendraient non imposables par rapport au barème prévu par l'article 2 de la loi de finances pour 2000.

Cet effectif comprend à la fois des contribuables non imposables en 1999 au titre de l'imposition des revenus de l'année 1998, et qui resteront non imposables alors qu'ils auraient dû être soumis au barème en 2000, ainsi que des contribuables antérieurement imposables et qui cesseront de l'être.

(1) Il faut observer que l'avoir fiscal, qui vient en diminution de l'impôt, fait que, dans certains cas, le gain par part est supérieur au niveau de 646 francs constaté lors de l'examen des ménages types.

(2) On observera que la multiplication du montant du gain moyen (698 francs) par le nombre des foyers fiscaux bénéficiaires de la mesure (16,64 millions) conduit à une somme égale à 11,614 milliards de francs, supérieure au montant du coût budgétaire estimé (11,04 milliards de francs). Cet écart s'explique par le fait que seul 95% du produit théorique de l'impôt sur le revenu est recouvré. Toute estimation sincère implique ainsi une rectification de 5%.

On rappellera que c'est là l'effet de la décote et du minimum de perception précédemment évoqué lors de l'examen du cas type d'un célibataire sans enfant à charge, puisque la limite supérieure de la tranche à taux zéro est inchangée.

En 1998, pour l'imposition des revenus de l'année 1997, le nombre des foyers fiscaux ayant bénéficié d'une décote, qu'ils soient imposables ou non imposables, s'est élevé à 7,22 millions.

Par ailleurs, pour chacun de ces 676.000 foyers qui deviendraient non imposables, le gain moyen s'établit à 296 francs, soit près de 300 francs.

Le montant de ce gain peut paraître limité, mais il ne faut pas négliger que les foyers qui deviendront non imposables sont les foyers actuellement proches du seuil de la non imposabilité et qu'en termes relatifs, c'est-à-dire en pourcentage, ce sont eux qui bénéficient des réductions les plus importantes.

En outre, un examen de la répartition des foyers fiscaux par tranche de gain montre que les contribuables qui deviennent non imposables bénéficient également d'allègements importants pouvant aller jusqu'à 1.000 francs. Ils représentent ainsi 10,6 % des foyers bénéficiant de gains compris entre 646 francs et 1.000 francs, contre 4 % de l'ensemble des contribuables concernés.

VENTILATION DES FOYERS FISCAUX PAR TRANCHE DE GAIN EN VALEUR ABSOLUE

Tranches de gain (en francs)	Population					
	Contribuables imposables allégés	en %	Contribuables devenant non imposables	en %	Total	en %
0 à 250	0	0	8.000	100	8.000	100
250 à 500	4.468	95,5	202.000	4,5	4.670	100
500 à 646	5.694	95,9	234.000	4,1	5.928	100
646 à 1.000	2.172	89,4	231.000	10,6	2.403	100
1.000 à 1.292	2.536	99,9	1.000	ε	2.537	100
1.292 à 1.500	356.000	100	0	0	356.000	100
plus de 1.500	738.000	100	0	0	738.000	100
	15.964	96	676.000	4	16.640	100

Source : Direction générale des impôts.

- **Une diminution d'impôt comparativement plus importante pour les contribuables modestes ou disposant de revenus intermédiaires**

La mesure proposée par le Gouvernement, ciblée sur les catégories modestes et les revenus intermédiaires imposables à l'impôt sur le revenu, atteint son objectif, car elle est plus avantageuse pour les contribuables modestes ou bénéficiant de revenus intermédiaires.

– Des pourcentages de réduction d'impôt importants pour les foyers modestes ou disposant de revenus intermédiaires

Dans le droit fil des conclusions établies à l'occasion de l'examen des cas types, les simulations communiquées par le Gouvernement montrent que les foyers disposant de revenus modestes ou intermédiaires bénéficieront de réductions d'impôt appréciables, en pourcentage.

En premier lieu, 50% des foyers dont le revenu imposable n'excède pas 100.000 francs, ce qui correspond à un revenu salarial annuel déclaré de 138.000 francs, bénéficieront d'une réduction de leur cotisation d'impôt supérieure à 10%.

En deuxième lieu, 75% des foyers dont le revenu imposable est compris entre 100.000 francs et 250.000 francs soit un revenu salarial déclaré compris entre 138.800 francs et 347.220 francs (332.600 francs pour les pensions), bénéficieront d'un allègement de leur imposition de plus de 5%.

Ces pourcentages de réduction des cotisations d'impôt sont appréciables, car il faut rappeler qu'en pure arithmétique, la réduction de 10,5% à 9,5% du taux d'imposition de la deuxième tranche entraîne mécaniquement une réduction de 9,52% de la fraction du montant de l'impôt payée au titre de cette tranche. De même, la réduction de 24% à 23% du taux de la troisième tranche entraîne un allègement de 4,17 % du montant de l'impôt payé au titre de cette tranche.

Cela conduit à insister à nouveau sur le rôle de la décote, qui explique une grande partie des taux d'allègement d'impôt supérieurs à 10%, comme l'a montré l'examen des cas types, et qui fait l'objet d'une certaine extension. Comme l'indique le tableau suivant, le niveau des revenus ouvrant droit au bénéfice à la décote est relevé :

ÉVOLUTION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DÉCOTE

(en francs)

Nombre de parts	Premier revenu imposable bénéficiant de la décote (cotisation d'impôt = 400 F)		Dernier revenu imposable bénéficiant de la décote (cotisation d'impôt = 3.348 F)		Amplitude	
	LFI 2000	PLFR	LFI 2000	PLFR	LFI 2000	PLFR
1	44.083	45.962	54.456	55.684	10.373	9.722
1,5	57.198	59.077	71.244	74.602	14.046	15.525
2	70.313	72.192	84.359	87.717	14.046	15.525
2,5	83.428	85.307	97.474	100.832	14.046	15.525
3	96.543	98.422	110.589	113.947	14.046	15.525
3,5	109.658	111.537	123.704	127.062	14.046	15.525
4	122.773	124.652	136.819	140.177	14.046	15.525

Source : Etabli d'après les éléments fournis par la Direction générale des impôts.

On observera que cette évolution n'est cependant pas homogène. Elle est plus importante pour le seuil d'entrée que pour le niveau de sortie de la décote, pour une part. Ce resserrement ne remet naturellement pas en cause les conclusions précédentes.

Par ailleurs, en toute rigueur, il faut, en outre, souligner que le pourcentage de réduction de la cotisation d'impôt issu de la réforme est d'autant plus important lorsque le contribuable bénéficie de réductions d'impôt, au titre, par exemple, des enfants à charge scolarisés dans le secondaire ou dans le supérieur, mais cet effet est difficile à mesurer car il dépend de la situation personnelle de chaque contribuable.

– Une forte diminution du nombre des contribuables imposables aux taux marginaux d'imposition les moins élevés du barème, qui contraste avec la stabilité du nombre des contribuables relevant des tranches plus élevées

Ce sont les quelque 3,4 millions de foyers imposables, selon le barème prévu par la loi de finances initiale, au taux marginal de 10,5%, et les quelque 9,1 millions de foyers relevant du taux marginal de 24% qui bénéficieront comparativement le plus du dispositif proposé.

On observe, en effet, une baisse des effectifs de ces catégories, révélatrice d'un décalage vers la non-imposition de l'ensemble des contribuables relevant du bas du barème, ainsi que l'indique le tableau suivant :

**INCIDENCE DE LA BAISSÉ DE L'IMPOT SUR LE REVENU SUR LA RÉPARTITION
DES CONTRIBUABLES IMPOSABLES PAR TAUX MARGINAL D'IMPOSITION**

Loi de finances pour 2000		Projet de loi de finances rectificative pour 2000	
Taux marginaux (en %)	Effectifs imposables (en millions)	Taux marginaux (en %)	Effectifs imposables (en millions)
10,5	3,40	9,5	2,85
24	9,15	23	9,05
33	2,67	33	2,67
43	0,97	43	0,97
48	0,19	48	0,19
54	0,26	54	0,26

*Source : Direction générale des impôts
Logiciel Casimir – Revenus 1998 actualisés 1999 avec effet volume
Echantillon de 40.000 foyers fiscaux tirés après la 5^{ème} émission.*

Selon cette simulation, le nombre des contribuables relevant de la deuxième tranche (imposée au taux de 10,5%/9,5%) devrait diminuer de 16,2%, passant de 3,4 millions à 2,85 millions, et celui des foyers imposables au taux marginal de la troisième tranche (imposée au taux de 24%/23%) devrait également légèrement diminuer, passant de 9,15 millions à 9,05 millions.

Cette diminution contraste avec la stabilité des effectifs des tranches supérieures.

– La forte présence de contribuables disposant de revenus peu élevés ou intermédiaires et de contribuables acquittant une cotisation d'impôt peu élevée parmi les foyers bénéficiant de gains élevés

Lors de la présentation des cas types, il a été souligné que le montant du gain tendait globalement à croître avec le revenu, et donc avec l'impôt, sous réserve de la mise en jeu de la décote qui double l'avantage résultant du seul jeu de la réduction des taux du barème, et d'un plafonnement du gain pour les contribuables disposant des revenus les plus élevés⁽¹⁾. Dans l'ensemble, on constate que ces deux mécanismes correcteurs jouent un rôle important.

Le tableau suivant donne la répartition des contribuables par tranche de gain en valeur absolue et par tranche de revenu imposable.

(1) Il faut également tenir compte du fait que l'allégement proposé modifie, pour les contribuables dont le taux marginal d'imposition est diminué, c'est-à-dire pour les contribuables actuellement imposés au taux marginal de 10,5% ou de 24% et les contribuables qui relèvent des tranches supérieures à raison des seuls dividendes qu'ils perçoivent, l'avantage résultant de l'avoir fiscal. Il tend à augmenter ce dernier.

VENTILATION DES FOYERS FISCAUX PAR TRANCHE DE GAIN EN VALEUR ABSOLUE ET PAR TRANCHE DE REVENU IMPOSABLE

Tranches de gain (en francs)	Tranches de revenu imposable (en francs)											
	De 0 à 100.000		De 100.000 à 250.000		De 250.000 à 500.000		De 500.000 à 1 million		Plus de 1 million		Total	
	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%
0 à 250	6,50	81,2	1,50	18,8							8.000	100
250 à 500	3,98	85,3	687,00	14,7							4.670.000	100
500 à 646	2,90	48,9	2,85	48,2	143,00	2,4	23,000	0,4	8,00	0,1	5.928.000	100
646 à 1.000	194,00	8,1	2,20	91,9							2.403.000	100
1.000 à 1.292			1,64	64,9	657,00	25,9	188,000	7,5	44,00	1,7	2.537.000	100
1.292 à 1.500			334,00	93,8	22,00	6,2					356.000	100
Plus de 1.500			275,00	37,3	463,00	62,7					738.000	100
Total	7,08	42,6	8,00	48,1	1,2	7,7	211,000	1,3	52,00	0,3	16.640.000	100

Ces statistiques proviennent d'un échantillon de 40.000 déclarations d'impôt sur les revenus de 1998 actualisées en 1999 (modèle « Casimir »).

Source : Direction générale des impôts.

Ce tableau permet de procéder aux observations suivantes.

Il apparaît clairement que les gains les plus importants en valeur absolue bénéficient aux personnes titulaires de revenus intermédiaires et non aux foyers disposant des revenus les plus élevés : la proportion des premiers est en effet très supérieure dans les tranches de gains élevés à son poids dans l'ensemble des 16,64 millions de contribuables bénéficiant de l'allègement.

Les foyers titulaires de revenus imposables supérieurs à 500.000 francs n'obtiennent jamais un gain supérieur à 1.292 francs, alors qu'une part importante des foyers dont les revenus sont compris entre 100.000 francs et 250.000 francs, d'une part, et 250.000 francs et 100.000 francs, d'autre part, devrait bénéficier de gains compris entre 1.292 francs et 1.500 francs ou de gains supérieurs à 1.500 francs.

D'une manière plus fine, on observe que l'effectif des foyers titulaires d'un revenu de plus de 500.000 francs se décompose en deux catégories, l'une dont les gains sont compris entre 500 francs et 646 francs, l'autre dont les gains sont compris entre 1.000 francs et 1.292 francs. Aucun de ces ménages ne relève d'un autre cas.

C'est clairement le résultat des effets du plafonnement du quotient familial, qui limite, pour les contribuables les plus aisés, le gain à 646 francs par adulte donnant lieu à une part de quotient conjugal, soit 646 francs pour un célibataire et 1.292 francs pour un couple.

Les foyers titulaires de revenus imposables compris entre 250.000 francs et 500.000 francs sont absents des deux tranches de gain inférieures à 500 francs et de la tranche de gain comprise entre 646 francs et 1.000 francs.

Si l'on met à part le cas de ceux obtenant un gain compris entre 500 francs et 646 francs que sont les foyers constitués d'un célibataire ou autour d'un parent isolé, on constate que, avec 62,7% des foyers dont le gain est supérieur à 1.500 francs alors qu'ils représentent 7,7% des foyers fiscaux concernés par l'allègement, ces ménages sont les principaux bénéficiaires des gains élevés. Une étude plus fine montrerait probablement que les principaux gagnants disposent de nettement moins de 500.000 francs, car ce revenu est, dans presque tous les cas, très supérieur au niveau de mise en jeu du plafonnement du quotient familial.

Le même raisonnement vaut, mais dans une moindre mesure, pour les foyers disposant d'un revenu imposable compris entre 100.000 francs et

250.000 francs, nettement surreprésentés dans les tranches de gain compris entre 646 francs et 1.500 francs.

Les deux premières tranches de gain, correspondant, d'une part, à des gains inférieurs à 250 francs et, d'autre part, à des gains compris entre 250 francs et 500 francs, sont surtout l'apanage des titulaires d'un revenu imposable de moins de 100.000 francs.

Cette impression d'une concentration des faibles revenus dans les tranches de gains médiocres doit cependant être fortement relativisée, dans la mesure où, comme on l'a vu, les gains des foyers concernés sont souvent très significatifs en proportion de la cotisation initiale et dans la mesure où 43% de ces foyers ont un gain supérieur à 500 francs. En outre, on se situe à un niveau de revenus pour lesquels les célibataires, dont les gains sont plus limités du fait de l'absence de charges de famille et, ainsi, de parts supplémentaires de quotient familial, constituent une très forte proportion des foyers imposables, puisque le quotient familial fait que les contribuables chargés de famille ne sont généralement pas imposables.

Dans l'ensemble, la dispersion des foyers relevant des différentes tranches de revenus entre les différentes tranches de gain est suffisamment large pour confirmer que la mesure est plus favorable aux foyers imposables titulaires de revenus modestes et intermédiaires.

L'examen de la répartition des foyers fiscaux ventilés par tranche de cotisation d'impôt en fonction du gain, que donne le tableau suivant, corrobore cette analyse.

VENTILATION DES FOYERS FISCAUX PAR TRANCHE DE GAIN EN VALEUR ABSOLUE ET PAR TRANCHE DE COTISATION D'IMPOT SUR LE REVENU

Tranches de cotisation d'impôt sur le revenu (en francs)												
Tranches de gain (en francs)	De 0 à 1.000		De 1.000 à 5.000		De 5.000 à 10.000		De 10.000 à 50.000		Plus de 50.000		Total	
	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%
0 à 250	8.000	100%									8.000	100
250 à 500	980.000	21,0%	2.650.000	56,7%	1.032.000	22,1%	8.000	0,2%			4.670.000	100
500 à 646	430.000	7,3%	1.665.000	28,1%	1.550.000	26,1%	2.061.000	34,8%	222.000	3,7%	5.928.000	100
646 à 1.000	256.000	10,6%	265.000	11,0%	909.000	37,8%	971.000	40,4%	2.000	0,1%	2.403.000	100
1.000 à 1.292	29.000	1,1%	20.000	0,9%	64.000	2,5%	1.698.000	66,9%	726.000	28,6%	2.537.000	100
1.292 à 1.500	2.000	0,6%	7.000	2,0%	9.000	2,5%	328.000	92,1%	10.000	2,8%	356.000	100
Plus de 1.500	15.000	2,0%	7.000	1,0%	24.000	3,3%	664.000	89,9%	28.000	3,8%	738.000	100
Total	1.720.000	10,3%	4.614.000	27,7%	3.588.000	21,6%	5.730.000	34,5%	988.000	5,9%	16.640.000	100

N. B. : Il convient d'attribuer à l'avoir fiscal le fait que des foyers acquittant un impôt inférieur à 1.000 francs puissent bénéficier d'un gain supérieur à ce montant.

Ces statistiques proviennent d'un échantillon de 40.000 déclarations d'impôt sur les revenus de 1998 actualisées en 1999 (modèle « Casimir »).

Source : Direction générale des impôts.

On observe une assez grande dispersion, signe que la corrélation entre le montant du gain et le niveau de la cotisation d'impôt n'est pas stricte, même si on la voit néanmoins transparaître, puisque l'on constate que les foyers acquittant peu d'impôt représentent une plus forte proportion des foyers obtenant de gains faibles et que les foyers acquittant des cotisations d'impôt importantes sont mieux représentés dans les tranches de gains élevés.

Par ailleurs, les gains supérieurs à 1.000 francs sont essentiellement concentrés sur les foyers qui paient des cotisations d'impôt comprises entre 10.000 francs et 50.000 francs, foyers aux revenus intermédiaires, qui représentent 34,5% de l'ensemble des foyers actuellement imposables, mais 66,9% des foyers bénéficiant d'un allègement d'impôt compris entre 1.000 francs et 1.292 francs, 92,1% des foyers bénéficiant d'un allègement compris entre 1.292 francs et 1.500 francs et 89,9% de ceux obtenant un gain supérieur à ce dernier montant.

- **Une mesure globalement avantageuse pour les familles**

Lors de la présentation du dispositif à la presse, le Gouvernement a insisté sur le fait que la réduction d'un point des deuxième et troisième tranches du barème serait plus favorable aux familles qu'aux célibataires, car la diminution d'impôt serait en moyenne de 1.036 francs pour un couple marié ayant deux enfants à charge, contre 517 francs pour un célibataire.

La comparaison du gain moyen en fonction de la situation de famille des contribuables, et, plus généralement, du nombre de parts de quotient familial dont dispose un foyer fiscal, mentionné dans le tableau ci-après, corrobore cette analyse.

GAIN MOYEN DES FOYERS FISCAUX REPARTIS EN FONCTION DE LEUR SITUATION FAMILIALE

(en francs)

Situation familiale et nombre de parts de quotient familial		Gain moyen		
		Contribuables devenant non imposables	Contribuables dont l'impôt décroît	Ensemble des contribuables allégés
Célibataires, veufs, divorcés, séparés	Sans personne à charge (1)	558	517	519
	Concubin ayant un enfant à charge (1,5) ^(a)	642	513	522
	Sans personne à charge, un enfant majeur de plus de 26 ans imposé distinctement (1,5) ^(b)	551	549	549
	Parent isolé ayant un enfant à charge (2)	586	700	692
	Parent isolé ayant deux enfants à charge (2,5)	684	651	654
	Parent isolé ayant trois enfants à charge (3,5)	548	685	567
	Mariés	Sans personne à charge (2)	633	884
Un enfant à charge (2,5) ^(a)		678	998	990
Deux enfants à charge (3)		663	1.042	1.036
Trois enfants à charge (4)		514	1.134	1.127
Quatre enfants à charge (5)		822	1.239	1.225

(a) Plafond de droit commun de 10.060 francs pour la demi-part additionnelle.

(b) Plafond spécifique de 6.100 francs pour la demi-part additionnelle.

(c) Plafond de 20.370 francs pour les demi-parts additionnelles.

Source : Direction générale des impôts.

On constate que, pour les contribuables dont l'impôt décroît, les plus nombreux puisqu'ils représentent 96% des foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu, le gain moyen croît, dans l'ensemble, en fonction du nombre de parts de quotient familial.

S'agissant des célibataires veufs ou divorcés, il est de 517 francs pour un foyer bénéficiant d'une part et de 685 francs pour un foyer bénéficiant de 3,5 parts. On observera cependant que le gain moyen est un peu supérieur à ce dernier chiffre, à raison de 700 francs, pour les deux parts dont bénéficient les parents isolés ayant un seul enfant à charge⁽¹⁾.

(1) On rappellera que les deux demi-parts additionnelles bénéficient d'un plafond spécifique égal à 20.370 francs.

En ce qui concerne les couples mariés soumis à imposition commune et qui restent imposables, la progression est régulière.

Le gain moyen est de 884 francs en l'absence d'enfant à charge (2 parts), de 998 francs avec un seul enfant à charge (2,5 parts), de 1.042 francs avec deux enfants à charge (3 parts), de 1.134 francs avec trois enfants à charge (4 parts) et de 1.239 francs avec quatre enfants à charge (5 parts).

De même, la répartition des contribuables par nombre de parts de quotient familial et par tranches de gain confirme ce constat.

On observe en effet que les foyers disposant d'un nombre de parts élevé représentent une proportion plus forte des foyers bénéficiant de gains élevés que de l'ensemble des foyers fiscaux concernés par l'allègement.

Ainsi, les contribuables bénéficiant de 2,5 parts représentent 46,6% des foyers obtenant un allègement d'impôt compris entre 1.292 francs et 1.500 francs et 42,1% des foyers obtenant plus de 1.500 francs, contre 12,4% de l'ensemble des foyers fiscaux.

Les proportions respectives sont de 39,3%, 40,1% et 10,7% pour les foyers bénéficiant de 3 parts et de 11,5%, 12,3% et 3,7% pour les foyers bénéficiant de 4 parts.

Néanmoins, cette corrélation n'exclut pas une certaine dispersion, notamment une forte représentation des foyers bénéficiant de 3 ou 4 parts dans la tranche des gains inférieurs à 250 francs, car le quotient familial fait qu'un nombre important des foyers concernés se trouve à un niveau proche du seuil de la non imposable.

Le tableau suivant récapitule ces éléments.

**VENTILATION DES FOYERS FISCAUX PAR TRANCHE DE GAIN EN VALEUR ABSOLUE ET
PAR NOMBRE DE PARTS DE QUOTIENT FAMILIAL**

Tranches de gain	Nombre de parts														Total	
	1 part		1,5 part		2 parts		2,5 parts		3 parts		4 parts		Autres		Nombre de foyers	%
	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%	Nombre de foyers	%		
0 à 250 francs	1.000	12,5	1.000	12,5	1.000	12,5	500	6,3	3.000	37,5	1.000	12,5	500	6,3	8.000	100
250 à 500 francs	2.518.000	53,9	817.000	17,5	671.000	14,4	345.000	7,4	260.000	5,6	39.000	0,8	20.000	0,4	4.670.000	100
500 à 646 francs	2.919.000	49,2	1.261.000	21,3	1.055.000	17,8	317.000	5,3	263.000	4,4	95.000	1,6	18.000	0,3	5.928.000	100
646 à 1.000 francs	64.000	2,7	390.000	16,2	940.000	39,1	510.000	21,2	408.000	17,0	80.000	3,3	11.000	0,5	2.403.000	100
1.000 à 1.292 francs					1.569.000	61,8	420.000	16,6	412.000	16,2	99.000	3,9	37.000	1,5	2.537.000	100
1.292 à 1.500 francs							166.000	46,6	140.000	39,3	41.000	11,5	9.000	2,5	356.000	100
Plus de 1.500 francs							311.000	42,1	296.000	40,1	91.000	12,3	40.000	5,4	738.000	100
Total	5.502.000	33,1	2.469.000	14,8	4.236.000	25,5	2.069.500	12,4	1.782.000	10,7	446.000	2,7	135.500	0,8	16.640.000	100

N. B. : Il convient d'attribuer à l'avoir fiscal ainsi qu'à la décote et au minimum de perception le fait que des foyers puissent d'un gain supérieur à 646 francs par part.

Ces statistiques proviennent d'un échantillon de 40.000 déclarations d'impôt sur les revenus de 1998 actualisées en 1999 (modèle « Casimir »).

Source : *Direction générale des impôts.*

Ce constat se déduit également des études relatives aux principaux cas types précédemment étudiés.

Il est incontestable si l'on considère les seuls montants bruts.

Il convient cependant d'en préciser la portée dès lors que l'on examine le rapport du gain et du nombre de parts de quotient familial, car l'on observe que la réduction est inférieure par part pour les ménages chargés de famille, puisqu'elle est en moyenne de 517 francs pour un célibataire et de 345 francs pour les couples mariés ayant deux enfants à charge.

Ce qui peut sembler paradoxal s'explique toutefois aisément.

Un examen attentif de certains des éléments précédemment évoqués montre, en effet, qu'en termes relatifs, c'est-à-dire en pourcentage, l'allégement d'impôt proposé est, à revenu égal, supérieur, pour un couple marié ayant deux enfants à charge, à celui dont bénéficierait un célibataire :

– 393 francs de diminution d'impôt par part (1.179 francs au total), soit 54% de réduction, grâce au jeu de la décote, pour un couple disposant d'un revenu salarial déclaré de 100.000 francs par an, contre 458 francs et 6% pour un célibataire percevant le même revenu ;

– 218 francs par part (654 francs au total) et 9,5% pour un couple avec un revenu de 200.000 francs par an, contre 646 francs et 2,2% pour un célibataire ;

– 458 francs par part (1.374 francs au total) et 6,1%, contre 646 francs et 1,1%, respectivement pour un revenu annuel égal à 300.000 francs ;

– 431 francs par part (1.292 francs au total) et 1,9%, contre 646 francs et 0,5%, respectivement, pour un revenu annuel de 500.000 francs.

- **Un dispositif favorable au retour à l'emploi**

Lors de la présentation de l'allégement, le Gouvernement a insisté sur le fait que la mesure qu'il proposait était favorable au retour à l'emploi.

C'est la conséquence de ce que le niveau du revenu au-delà duquel un ménage devient imposable est relevé.

Ainsi que cela a été antérieurement précisé, ce seuil s'établit actuellement à un revenu imposable de 44.082 francs, soit un revenu salarial déclaré de 61.225 francs, s'agissant d'une personne seule.

L'allègement du barème prévu par le présent article tend à rehausser ces seuils à 45.958 s'agissant du revenu imposable et à 63.380 francs en ce qui concerne le revenu salarial déclaré.

Cependant, on observera qu'une personne seule disposant du SMIC reste imposable, même si l'impôt qu'elle acquitte est réduit de 1.302 francs à 858 francs.

Les effets des «trappes à pauvreté» et des «trappes à bas salaires» qui peuvent être imputables à l'entrée dans le barème, et à la perte d'avantages liés à la non-imposition, sont ainsi décalés vers le haut, ce qui est positif.

Ainsi, la mesure proposée par le Gouvernement doit être saluée comme une étape importante vers le nécessaire allègement de l'impôt sur le revenu.

En outre, il faut apprécier qu'elle contribue à limiter le poids de cet impôt, qui progresse spontanément.

Le coût budgétaire de cet allègement d'impôt, 11,04 milliards de francs, représente, pour l'essentiel, la contrepartie d'un supplément de recettes de quelque 12 milliards de francs par rapport aux prévisions ayant servi de base à la loi de finances initiale pour 2000.

II.- La réforme de l'impôt sur le revenu et la question des transferts de domiciles fiscaux à l'étranger

Sans entrer dans la difficile et délicate question des modalités d'un allègement plus profond de l'impôt sur le revenu, la mesure proposée par le Gouvernement dans le cadre du présent article offre à votre Rapporteur général l'occasion d'évoquer la question du poids comparé de l'impôt en France vis-à-vis de nos principaux partenaires et de celle des départs à l'étranger des contribuables les plus imposés.

En réponse aux interrogations que votre Rapporteur général avait exprimées dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2000, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat

au budget, ont adressé à votre Rapporteur général, le 21 avril dernier, une note sur ce sujet.

Son texte intégral est reproduit en annexe au présent rapport.

Ce rapport permet de constater que, l'essentiel des 25.000 transferts de domicile fiscal à l'étranger intervenus en 1997 et des 24.000 transferts intervenus en 1998 semble avoir répondu à des motifs d'ordre professionnel ou personnel indépendant de la fiscalité, même si les « délocalisés » ont en moyenne un revenu supérieur à celui de l'ensemble des contribuables, avec 186.000 francs contre 132.000 francs pour l'ensemble des contribuables. Ceci traduit vraisemblablement des profils de carrière plus dynamiques que la moyenne. **Toutefois, plusieurs indices vont dans le même sens que des éléments diffus que l'on peut rassembler de sources diverses, sur le départ à l'étranger de certains des contribuables les plus imposés, dans des proportions plus importantes que celles découlant du simple jeu de la mobilité des individus.**

En premier lieu, parmi les 235 contribuables qui ont procédé au transfert de leur domicile fiscal à l'étranger en 1997 et 1998 et ayant déclaré un revenu annuel supérieur à 1,235 million de francs⁽¹⁾, les 77 qui acquittaient également l'impôt de solidarité sur la fortune (soit une proportion de près d'un tiers) avaient en moyenne un revenu brut sensiblement supérieur à celui des non redevables de cet impôt, avec 7,41 millions de francs contre 2,33 millions de francs.

Leur revenu se caractérisait par une forte proportion des plus-values non professionnelles, c'est à dire des plus values sur valeurs mobilières et droits sociaux, à raison de 42,4% contre 15% pour les non redevables de l'ISF, et des revenus du patrimoine, avec 21,8% contre 15,7%.

En deuxième lieu, les redevables de l'ISF qui ont procédé au transfert de leur domicile fiscal à l'étranger (à raison d'environ 350 en 1997 comme en 1998) détenaient en moyenne un patrimoine taxable quatre fois supérieur à celui des autres contribuables assujettis à l'ISF, avec 49 millions de francs contre 12 millions pour l'ensemble des redevables.

En outre, les trois-quarts du patrimoine taxable était détenu par des contribuables déclarant un actif supérieur à 60 millions de francs, dont l'actif brut moyen était de 170 millions de francs, et acquittant, après

(1) Il s'agit de la fraction la plus aisée des contribuables ayant des revenus supérieurs à 1 million de francs qui ont transféré leur domicile fiscal en 1997 et 1998, à raison de près de 325 chaque année.

plafonnement, un montant d'ISF égal, en moyenne, à 1,6 million de francs, ce qui conduit à identifier un petit groupe (20%) de contribuables disposant d'un patrimoine élevé, plus de 100 millions de francs, pour lesquels le cumul des impositions constitue vraisemblablement l'origine de la délocalisation quand elle a lieu. Ce groupe constituerait le noyau le plus identifiable des personnes transférant leur domicile à l'étranger pour des raisons fiscales.

Les délocalisés sont en moyenne plus jeunes que l'ensemble des redevables de l'ISF, avec 53 ans contre 67 ans, ce qui traduit une population encore en activité professionnelle ou proche de s'arrêter et disposant d'un patrimoine encore en cours de constitution.

La perte de base taxable de l'ISF est estimée à 13 milliards de francs, soit une perte de recettes de près de 130 millions de francs par an, qu'il faut mettre en regard avec le rendement annuel de cet impôt (11,13 milliards de francs en 1998).

Toutefois, il est vraisemblable que le montant du patrimoine délocalisé est supérieur, dans la mesure où les données fiscales ne prennent pas en compte le patrimoine professionnel, exonéré d'ISF, qui aurait été taxé en France à la cessation d'activité, s'il n'y avait pas eu de délocalisation.

En outre, si l'on tient compte de l'importance des facteurs psychologiques, on ne peut s'empêcher de penser, comme le suggère la note présentée en annexe, que le transfert de domicile fiscal à l'étranger est également le fait de personnes imposées dans des conditions comparables à celles des pays étrangers au moment de ce transfert, mais qui anticipent une imposition future plus importante (succession, développement d'une activité professionnelle, réalisation de *stock options*).

En troisième lieu, les principaux pays de destination des redevables de l'ISF qui procèdent au transfert à l'étranger de leur domicile fiscal, la Suisse (23%), le Royaume-Uni (14%), la Belgique (14%) et les Etats-Unis (12%), présentent, dans certains domaines, une fiscalité plus légère que celle de la France.

La Belgique exonère les plus-values mobilières, y compris l'essentiel des plus-values sur participations substantielles et ne connaît pas l'impôt sur la fortune, ce qui peut largement compenser le caractère élevé de la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu (56,65%).

La Suisse exonère les plus-values mobilières. En outre, dans certains cantons, notamment les cantons de Vaud et du Valais, l'impôt sur le revenu est établi d'après les dépenses courantes, pour certains ressortissants étrangers qui n'exercent pas d'activité lucrative dans le pays. Ce dispositif est très favorable aux contribuables qui en bénéficient. L'impôt sur la fortune est modéré, à raison d'un taux de 0,3%. Les successions en ligne directe sont exonérées dans le canton du Valais et le taux des droits correspondants faibles dans le canton de Vaud (3,5% au-delà de 5,2 millions de francs français).

Si le Royaume-Uni impose les plus-values selon des modalités complexes qui peuvent ne pas être avantageuses par rapport à la France, les motivations fiscales des transferts de domicile reposent sur l'absence d'imposition sur la fortune et le niveau du taux de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu (40%), ainsi que sur la possibilité de bénéficier de la règle de *remittance basis*, selon laquelle, sous certaines conditions, les revenus de source étrangère qui n'ont pas été transférés au Royaume-Uni n'y sont pas imposés.

S'agissant des Etats-Unis, le taux de l'impôt sur le revenu ne dépasse pas le taux maximum du barème de l'impôt fédéral, soit 39,6%, pour les résidents des Etats qui n'ont pas institué un tel impôt, notamment la Floride⁽¹⁾. Il n'y a pas non plus d'impôt sur la fortune, au niveau fédéral.

En pratique, la Suisse attire plutôt les personnes aisées ayant un patrimoine très important, de 100 millions de francs en moyenne, ayant plus de 60 ans et n'exerçant pas d'activité professionnelle.

Les pays anglo-saxons attirent une population plus jeune et ayant un patrimoine évalué à 30 millions de francs.

Le rapport observe avec justesse la difficulté d'identifier d'une manière parfaitement rigoureuse les facteurs de délocalisation.

Aussi, en l'absence de constat technique rigoureux, l'appréciation du politique prend toute sa valeur, car c'est à lui qu'il revient de se déterminer et de choisir, selon son intime conviction, sans pouvoir s'en remettre totalement à un avis extérieur.

(1) Le barème de l'impôt sur le revenu perçu par chaque Etat membre est fixé librement par l'instance législative de cet Etat. Les taux maximum du barème se situent en moyenne autour de 6 à 7%. Néanmoins, ils sont plus élevés dans certains Etats : 9,5% pour Washington (district of Columbia) ; 9,3% pour la Californie ; 12% pour le Dakota du Nord ; 11% pour le Montana.

Dans ce contexte, votre Rapporteur général observe que, si ce mouvement était confirmé et significatif, le départ, vers des Etats dont les avantages sont suffisamment tangibles et connus des conseillers fiscaux pour qu'ils soient intégrés dans les comportements des contribuables fortement imposés, d'une population aisée et faisant en grande partie preuve d'un dynamisme économique certain, constituerait un préjudice fiscal et économique indéniable pour notre pays. Il ne s'agit pas de se lancer dans une course au moins disant fiscal pour cette population, mais d'apprécier cette situation et d'adapter le cas échéant nos règles afin que ces dernières ne soient pas préjudiciables, au final, au maintien de l'emploi dans notre pays.

Ainsi que l'observe la note transmise à votre Rapporteur général, ce serait le cumul des impositions qui pèsent sur le revenu, c'est-à-dire de l'impôt sur le revenu, de l'imposition des plus-values (en général au taux proportionnel de 16%, auquel il faut ajouter 10% au titre de la CSG et des prélèvements associés) et de l'impôt de solidarité sur la fortune, qui serait à l'origine des départs.

Afin de prévenir ces risques de délocalisation, sans remettre en cause le système fiscal et social français, dont il ne faut pas oublier qu'il a pour contrepartie un haut niveau de prestations, notamment en matière de santé et d'éducation, **les orientations futures pourraient reposer, d'une part, sur un renforcement de la coordination entre les différents impôts et, d'autre part, sur une meilleure prise en compte des conséquences du cumul des impositions lorsque le législateur procède à un aménagement ou à un allègement de l'une ou de plusieurs d'entre elles.**

*

* *

La Commission a examiné deux amendements de M. Gilbert Gantier, tendant à réduire le barème de l'impôt sur le revenu, compte tenu des mesures récemment adoptées en Allemagne et du barème en vigueur au Royaume-Uni.

M. Gilbert Gantier s'est déclaré convaincu de l'adoption par la Commission d'amendements inspirés par la politique de gouvernements socialistes étrangers.

Votre **Rapporteur général**, tout en se félicitant de l'inspiration nouvelle de l'auteur des amendements, en a souhaité le rejet en rappelant que, dans le cadre des contraintes budgétaires de la loi de finances rectificative, le Gouvernement proposait la baisse des taux applicables aux deuxième et troisième tranches du barème, mesures bénéficiant à tous les contribuables, et qu'il convenait d'en rester là.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

Elle a ensuite *rejeté*, sur la proposition de votre Rapporteur général, un amendement de M. Charles de Courson, tendant à rétablir le barème de l'impôt sur le revenu adopté dans la loi de finances initiale pour 1997.

Elle a également *rejeté*, sur la proposition de votre Rapporteur général, un amendement de M. Philippe Auberger, défendu par **M. Yves Deniaud**, proposant la baisse d'un point des taux applicables à chacune des tranches du barème et un amendement de M. Gilbert Gantier, de même portée.

Elle a examiné un amendement de M. Christian Cuvilliez, tendant à créer une tranche d'imposition au taux de 48,5%.

M. Christian Cuvilliez a expliqué que le but recherché était le maintien du rendement global de l'impôt sur le revenu en accroissant la progressivité du barème.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à cet amendement, qui a été *rejeté*, en rappelant que la mesure proposée par l'article premier bénéficiait principalement aux plus basses tranches du barème, mais concernait l'ensemble des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu.

La Commission a examiné deux amendements de M. Gilbert Gantier, tendant à relever le plafond du quotient familial.

M. Gilbert Gantier a regretté la diminution du plafond du quotient familial à 11.000 francs par la loi de finances initiale pour 1999 et il a appelé de ses vœux une politique familiale plus active.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable, en évoquant cependant la réflexion menée sur l'ensemble des questions relatives à l'impôt sur le revenu dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2001, y compris la question du quotient familial.

La Commission a *rejeté* ces amendements, puis elle a *adopté* l'article premier sans modification.

*
* *

Article additionnel après l'article 1^{er}

Exonérations de prélèvements obligatoires en faveur de l'indemnité de cessation d'activité versée aux salariés exposés à l'amiante.

Texte de l'article additionnel :

I.- 1. L'indemnité de cessation d'activité prévue au V de l'article 41 modifié de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 est exonérée d'impôt sur le revenu et exclue de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale.

2. Les dispositions du I sont applicables aux indemnités de cessation d'activité perçues depuis la date d'entrée en vigueur de l'article 41 modifié de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998.

II.- La perte de recettes résultant du I est compensée, à due concurrence, par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement de M. Alain Bocquet, défendu par M. Christian Cuvilliez, visant à exonérer de l'impôt sur le revenu et à exclure de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale, les indemnités de cessation d'activité versées par l'employeur, lors de la rupture du contrat de travail, dans le cadre du dispositif de cessation anticipée d'activité en faveur des salariés et anciens salariés exposés à l'amiante, également appelé dispositif « préretraite amiante ».

L'ensemble de ce dispositif est prévu par l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) et le décret n° 99247 du 29 mars 1999.

Il est ouvert, d'une part, aux personnes âgées de cinquante ans et atteintes d'une maladie professionnelle liée à l'amiante et, d'autre part, aux personnes travaillant ou ayant travaillé dans un environnement exposé à l'amiante, sous certaines conditions.

Il repose, d'une part, sur le versement d'une allocation de cessation anticipée d'activité, calculée sur la base du salaire perçu au cours de la

dernière année d'activité⁽¹⁾ et, d'autre part, sur le versement d'une indemnité de cessation d'activité, lorsque le salarié admis au bénéfice de l'allocation présente sa démission à son employeur.

Cette indemnité de cessation d'activité, prévue au V de l'article 41 de la loi précitée, est égale à l'indemnité de départ en retraite, calculée selon les modalités légales ou conventionnelles applicables.

C'est cette indemnité qu'il est proposé d'exonérer de tout prélèvement obligatoire, puisque **le 1 du paragraphe I du présent article additionnel** vise tant l'impôt sur le revenu que les cotisations sociales, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

L'allocation constitue, quant à elle, vis-à-vis des cotisations et prélèvements sociaux, un revenu de remplacement. Elle relève par ailleurs des règles fiscales applicables en matière de traitements et salaires.

L'exonération proposée apparaît tout à fait pertinente, dès lors qu'elle concerne une somme considérée à juste titre par l'administration comme une indemnisation liée à un préjudice spécifique. Elle relève d'un esprit d'équité qu'il convient de saluer.

Afin d'éviter toute inégalité de traitement, **le 2 du paragraphe I** prévoit que cette exonération s'applique à l'ensemble des indemnités versées depuis l'entrée en vigueur du dispositif, c'est-à-dire, depuis la fin de l'année 1998.

On observera que cette rétroactivité est favorable aux personnes concernées.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, 1.998 demandes d'allocation avaient été acceptées au 31 décembre 1999 et 515 étaient en instance de décision.

*
* *

M. Christian Cuvilliez a considéré qu'il s'agissait d'une juste mesure de compensation en faveur de personnes qui, par ailleurs, ont

(1) L'allocation est égale à 65% de la fraction du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale (14.700 francs par mois) et 50% de la fraction comprise entre ce même plafond et deux fois son montant (29.400 francs).

souvent eu du mal à faire reconnaître le caractère professionnel de leurs maladies.

Votre **Rapporteur général** s'étant affirmé très sensible à cette mesure d'équité, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 36**).

*
* *

Après l'article 1^{er}

La Commission a examiné un amendement de M. Philippe Auberger, tendant à relever le plafond du quotient familial.

M. Michel Inchauspé s'est félicité de l'annonce par votre Rapporteur général d'une nouvelle exclusive, à savoir la possibilité d'une modification du régime du quotient familial par la loi de finances pour 2001.

Votre **Rapporteur général** a réfuté l'opinion selon laquelle il aurait fait une telle annonce, car il n'avait évoqué qu'une piste de réflexion parmi d'autres.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné deux amendements de M. Jean-Jacques Jégou, tendant à aligner le régime des concubins sur celui des contribuables mariés en matière d'impôt sur le revenu et de droits de mutation.

M. Jean-Jacques Jégou a expliqué que la loi instituant le PACS avait donné des avantages fiscaux aux contribuables « pacsés », mais n'avait pas modifié la situation des concubins. Il a indiqué que le premier amendement avait pour objet d'assimiler le concubinage et le mariage pour l'impôt sur le revenu, en imposant cependant une durée de deux années de concubinage déclaré.

Votre **Rapporteur général** a réitéré son avis défavorable à un amendement déjà rejeté l'automne dernier dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2000 et du projet de loi de finances rectificative pour 1999. Il a rappelé que le statut du mariage, comme celui du PACS, imposait aux contractants des obligations réciproques qui n'existent pas dans le concubinage. Il a indiqué que cette analyse procédait des observations du Conseil constitutionnel et qu'il maintenait, dans les hypothèses visées par ces amendements, son refus de l'imposition commune des concubins.

La Commission a *rejeté* le premier amendement.

M. Jean-Jacques Jégou a souhaité l'adoption de l'amendement assimilant les concubins aux contribuables mariés en matière de droits de mutation, en rappelant que la notion de concubinage notoire était prise en compte pour l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Votre **Rapporteur général** a estimé que cette précision était spécifique à l'ISF et qu'elle avait été introduite afin d'éviter les divorces à but fiscal.

La Commission a *rejeté* le deuxième amendement.

La Commission a ensuite examiné quatre amendements de M. Gilbert Gantier, visant à harmoniser le régime fiscal de la rente avec celui du versement en capital, en cas de versement de prestations compensatoires à l'issue d'un divorce.

M. Gilbert Gantier a noté que ces amendements avaient le même objet, mais qu'il convenait de modifier plusieurs dispositions du code général des impôts pour aboutir à cette harmonisation.

Votre **Rapporteur général** a considéré qu'il s'agissait d'un problème intéressant, observant que la proposition de loi sur la prestation compensatoire, actuellement en navette, prévoit déjà de telles dispositions et qu'il ne serait pas de bonne méthode de voter les amendements proposés dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Ces quatre amendements ont été retirés.

La Commission a ensuite examiné cinq amendements de M. Yves Cochet, visant :

- pour le premier, à exonérer d'impôt sur les plus-values les gains de cession de parts de fonds communs de placement solidaires ou caritatifs ;
- pour le deuxième, à exonérer d'impôt l'ensemble des produits des parts de ces mêmes fonds ;
- pour le troisième, à assimiler à un don aux œuvres et aux associations, la non-perception volontaire d'un revenu sur un produit d'épargne pour l'innovation sociale et solidaire, dans le cadre du système de déduction applicable en matière d'impôt sur le revenu ;

– pour le quatrième, à soumettre au taux réduit de l’impôt sur les sociétés les plus-values à long terme relatives aux OPCVM de partage et à ne pas soumettre à l’impôt sur les sociétés les plus-values latentes ;

– et pour le cinquième, à exonérer d’impôt sur le revenu et d’impôt sur les bénéfices certains revenus distribués et versés sous forme de dons à des organismes agréés.

M. Yves Cochet a noté que ces cinq amendements avaient le même objectif. Il a particulièrement insisté sur l’amendement tendant à assimiler à un don la non-perception volontaire d’un revenu sur un produit d’épargne pour l’innovation sociale et solidaire.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu’il s’agissait, là encore, d’un problème réel et qu’en outre, ces mesures intervenaient dans le cadre d’une priorité définie par le Gouvernement, puisqu’un secrétaire d’Etat à l’économie solidaire vient d’être nommé. Il a cependant relevé qu’elles s’intégreraient mieux dans le cadre d’un texte spécifique, d’autant que cette question mérite d’être travaillée pour améliorer la cohérence des dispositions susceptibles d’être adoptées. Il a également demandé le retrait de l’amendement visant à assimiler la non-perception volontaire d’un revenu à un don, puisque, selon les informations dont il dispose, cet amendement aurait en grande partie satisfaction s’agissant des fonds caritatifs.

Après que l’auteur des amendements eut retiré ce dernier amendement, la Commission a *rejeté* les quatre autres.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Philippe Auberger, tendant à instituer une imposition progressive sur le surplus de revenu constaté lors d’une reprise d’activité après une période de chômage.

M. Yves Deniaud a indiqué que cet amendement tendait à faciliter la reprise d’une activité salariée par les personnes qui ont été privées d’emploi, en limitant l’imposition affectant le revenu supplémentaire lié à la reprise d’activité. Il a jugé que cette mesure s’imposait d’autant plus qu’après une période de chômage, la propension à consommer a légitimement tendance à augmenter.

Votre **Rapporteur général** a estimé que cette mesure intéressante s’inscrivait dans le cadre de la réflexion actuelle du Gouvernement, mais devait être abordée lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2001.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Gilbert Gantier, visant à relever les seuils d'exonération des plus-values professionnelles des exploitants individuels.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que cet amendement avait été rejeté lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2000, puisque les plafonds concernés sont déjà significatifs.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Christian Cuvilliez**, visant à ramener de 50% à 45% le taux du crédit d'impôt accordé au titre de l'avoir fiscal.

Votre **Rapporteur général** ayant observé que cette mesure devrait plutôt être examinée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Gilbert Gantier, tendant à supprimer la dernière tranche de l'impôt de solidarité sur la fortune.

M. Gilbert Gantier a souligné que la récente note gouvernementale sur les délocalisations attestait que trop d'impôt, tue l'impôt.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Christian Cuvilliez, visant à assujettir à un droit de timbre les achats ou les ventes de valeurs de toute nature effectués par les investisseurs non-résidents.

M. Christian Cuvilliez a indiqué qu'un amendement similaire avait été défendu lors de l'examen du projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques.

Ayant noté que cet amendement procédait du même esprit que ceux visant à instituer une « taxe Tobin », votre **Rapporteur général** a rappelé que MM. Daniel Feurtet et Gérard Fuchs présenteront, le 31 mai prochain, devant la Commission, un rapport d'information sur les mouvements internationaux de capitaux et qu'en outre, un rapport gouvernemental devrait être déposé sur ce thème avant la fin du mois de juin.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 2

Abaissement du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.

Texte du projet de loi :

I. – A l'article 278 du code général des impôts, le taux de « 20,60 % » est remplacé par le taux de « 19,60 % ».

II. – A l'article 296 du code général des impôts, le taux de « 9,50% » est remplacé par le taux de « 8,50 % ».

III. – Les dispositions des I et II s'appliquent aux opérations pour lesquelles la taxe est exigible à compter du 1^{er} avril 2000.

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin d'accompagner la croissance et de réduire la charge fiscale pesant sur les ménages et les entreprises, il est proposé d'abaisser, à compter du 1^{er} avril 2000, le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée de 20,60 % à 19,60 % en France métropolitaine et de 9,50 % à 8,50 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de baisser d'un point le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} avril 2000, sur l'ensemble des livraisons de biens et des prestations de service soumises à ce taux.

Ce dispositif est donc déjà en vigueur depuis cette date. Même si la méthode qui consiste, pour le Gouvernement, à intervenir par voie réglementaire dans un domaine relevant constitutionnellement du Parlement n'est pas satisfaisante au plan des principes, on observera que la mise en œuvre rapide de cette mesure a permis aux ménages de bénéficier, sans attendre, d'allègements fiscaux correspondant aux surplus de recettes de l'exercice 2000, qu'il a été possible d'anticiper dès le mois de mars ⁽¹⁾. La mesure s'inscrit, de surcroît, dans le cadre des engagements pris par la majorité dès 1997.

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

Cette mesure est l'une des trois composantes du dispositif d'allègement fiscal que le Premier ministre a exposé aux Français le 16 mars

⁽¹⁾ Voir notamment le « rapport sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget 1999 » n°2244, de votre Rapporteur général, en date du 14 mars 2000.

2000, avec la baisse d'un point des taux des deuxième et troisième tranches de l'impôt sur le revenu et la baisse de la taxe d'habitation.

Son impact sur les recettes devrait s'établir à 18,45 milliards de francs pour l'exercice 2000 et à 31,05 milliards de francs en année pleine.

I.- Les effets d'une baisse d'un point du taux normal de la TVA

Il convient de distinguer les effets sur les finances publiques des effets sur les prix.

A.- Le coût pour les finances publiques

La mesure devrait présenter, sur l'exercice 2000, un coût de 18,45 milliards de francs, selon les estimations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Pour parvenir à cette estimation, les services du ministère ont pris pour base de calcul la valeur du point du taux normal de la TVA en France métropolitaine et en Corse, qui s'élève à 30,8 milliards de francs. Une première opération a consisté à soustraire de cette somme la part des recettes annuelles de TVA acquittée par les assujettis soumis au régime simplifié d'imposition. Ceux-ci versent, en effet, des acomptes trimestriels dont le montant est calculé sur la base du chiffre d'affaires constaté l'année précédente. Dès lors, les acomptes versés par ces assujettis en 2000 ne pourront tenir compte de la baisse du taux normal, applicable à compter du 1^{er} avril 2000.

Il faut cependant préciser qu'il est loisible à ces assujettis de modifier le montant d'un acompte trimestriel durant un exercice N, calculé sur le chiffre d'affaires constaté lors de l'exercice N-1, à due concurrence d'une baisse de la taxe due à raison des opérations réalisées au cours du trimestre de l'acompte de référence de l'exercice N, si cette baisse est au moins égale à 10% du montant de l'acompte dû (article 6 de la loi n° 99-1172 de finances pour 2000). La baisse d'un point du taux normal peut donc favoriser l'utilisation de cette faculté, puisqu'elle correspond, toutes choses égales par ailleurs, à une baisse de 4,85% de la dette fiscale relative au taux normal de la TVA, si l'on considère que l'ensemble des opérations de l'assujetti est soumis à ce taux.

La part du régime simplifié d'imposition dans le produit d'un point de TVA s'élève à 2 milliards de francs. Le Gouvernement a donc opéré son

calcul sur un montant de 28,8 milliards de francs, qui représente la recette fiscale annuelle correspondant au régime réel normal.

Le Gouvernement a ensuite considéré que le taux normal à 19,60% concernerait 8/12^{èmes} des recettes considérées, alors que la mesure s'applique dès le 1^{er} avril 2000, soit pendant neuf mois de l'exercice 2000. Deux considérations ont conduit le Gouvernement à privilégier cette hypothèse. D'une part, il est probable, selon le Gouvernement, qu'une partie substantielle des recettes de TVA concernées par le nouveau taux normal ne sera perçue qu'à partir du mois de mai, donc pendant huit mois en 2000, du fait des délais liés aux obligations déclaratives des assujettis. D'autre part, le mois de janvier, mois pendant lequel la TVA perçue est forte du fait de la pointe traditionnelle de consommation du mois décembre, n'est, en 2000, pas concerné par la baisse du taux normal.

Le Gouvernement estime donc que la baisse des recettes de TVA concernera 8/12^{èmes} des 28,8 milliards de francs évoqués, soit 19,2 milliards de francs.

La dernière opération concerne le moindre coût pour les finances publiques du passage au taux réduit des travaux d'aménagement et d'entretien des locaux à usage d'habitation construits depuis plus de deux ans (article 5 de la loi n° 99-1172 de finances pour 2000). En effet, le coût de cette mesure avait initialement été évalué à 20,6 milliards de francs pour l'exercice 2000. Or le passage au taux réduit, du fait de la baisse d'un point du taux normal, signifiera en 2000, dans le secteur concerné, une baisse de la TVA de 15,1 points pendant 3 mois et de 14,1 points pendant 9 mois, et non plus de 15,1 points sur l'ensemble de l'année. Le montant de la « dépense fiscale », due au passage au taux réduit, est ainsi minoré de 0,9 milliard de francs, qu'il convient de retrancher du coût de la baisse d'un point du taux normal de TVA.

Ce coût s'établit donc à 18,3 milliards de francs pour la France métropolitaine, auxquels il faut ajouter 150 millions de francs qui correspondent à la même série d'opérations sur la valeur du point du taux normal en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion.

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

Il convient de remarquer que le second tableau de synthèse, qui retrace les ressources du budget général, intégré à l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances rectificative pour 2000, précise

que les recettes nettes de TVA devraient s'élever en 2000 à 672,1 milliards de francs, compte tenu de la baisse d'un point du taux normal, et non à 681,2 milliards de francs, comme il avait été prévu par la loi de finances initiale pour 2000. Cela signifie que, sans cette mesure de baisse du taux normal, les recettes nettes de TVA se seraient élevées à 690,5 (672,1+18,45) milliards de francs. L'allègement concernant la TVA inscrit dans le présent projet représente donc le double du surplus attendu de recettes nettes de TVA par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2000.

B.- Les effets sur les prix

Si la baisse d'un point du taux normal est intégralement répercutée dans les prix toutes taxes comprises, le montant de chaque facture concernée devrait baisser de 0,83%. L'effet potentiel de la mesure sur le niveau général des prix s'établirait donc de 0,5 à 0,6 point, compte tenu de la part de la consommation intérieure soumise au taux normal.

Quelles sont les perspectives réelles de répercussion de la baisse du taux normal sur les prix ?

Les prévisions économiques semblent montrer que l'effet de la mesure sur les prix sera limité mais réel. L'INSEE et la Caisse des dépôts et consignations estiment que le niveau général des prix devrait être influencé à la baisse de 0,3 à 0,4 point, en glissement annuel. Il s'agirait d'un effet non négligeable dans le cadre d'un environnement économique marqué par quelques signes d'accélération de l'inflation, notamment aux Etats-Unis.

Ces prévisions économétriques sont corroborées par la constatation des effets concrets des mesures significatives les plus récentes concernant les taux de TVA. La Caisse des dépôts et consignations note que l'effet à la hausse sur les prix de l'augmentation de deux points du taux normal de la TVA à compter du 1^{er} août 1995, décidée durant la précédente législature fut, à terme, de 0,7 point.

S'agissant des mesures antérieurement prises par l'actuel Gouvernement, on peut noter que le passage au taux réduit de TVA des travaux d'aménagement et d'entretien dans les locaux à usage d'habitation construits depuis plus de deux ans semble avoir été en grande partie répercuté dans les prix TTC du secteur, au moins dans la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la mesure.

Selon la note de conjoncture du mois d'avril dernier de la Fédération française du bâtiment, l'augmentation des prix hors taxes du

secteur entre les quatrièmes trimestres de 1998 et 1999 s'élève à 3%, soit un montant sensiblement équivalent à l'augmentation des prix de revient. Cela signifie que les prix TTC auraient baissé sur la même période d'environ 9,5%, puisque le passage au taux réduit signifiait une baisse potentielle des prix TTC de 12,5%. Le passage au taux réduit aurait donc été répercuté à hauteur de 80%. Cette étude semble corroborée par les constatations de la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, réalisées avant et après le 15 septembre 1999, qui a analysé 3.000 évolutions de prix. Selon cette enquête, dans 92% des cas, la baisse a été intégralement répercutée. 2,7% seulement des prix TTC étaient restés inchangés. Il convient de poursuivre les études dans ce domaine, afin de s'assurer de la pérennité de ces baisses.

S'il est trop tôt pour évaluer l'impact exact de la présente mesure sur les prix, il convient de relever certaines initiatives qui tendent à montrer qu'elle ne sera pas sans effet et semble d'ores et déjà favorable au pouvoir d'achat des ménages :

– les constructeurs automobiles ont décidé de répercuter la baisse du taux normal ;

– lors de la rencontre du 19 avril dernier entre le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et les représentants des compagnies pétrolières en France et de la grande distribution, il a pu être établi que la baisse du taux normal de la TVA avait été répercutée dans les prix TTC des produits pétroliers finis. Les prix des litres de supercarburant sans plomb et de gazole ont respectivement baissé en moyenne de 6 centimes et de 4 centimes, dès le 1^{er} avril ;

– enfin, nombre de grandes surfaces ont décidé de répercuter sur l'ensemble de leur prix la baisse du taux normal.

II.- La baisse du taux normal complète une série de baisses ciblées mises en œuvre depuis le début de la législature

Depuis le début de l'actuelle législature, une série de mesures a été adoptée par la majorité afin d'alléger le poids de la TVA. Ainsi la présente proposition de baisse d'un point du taux normal de la TVA complète les baisses ciblées mises en œuvre depuis trois ans.

La loi de finances initiale pour 1998 a procédé à des passages au taux réduit sur des opérations relevant de la construction et de l'immobilier, notamment dans le domaine social. La loi de finances initiale pour 1999, en

son article 29, prévoit le passage au taux réduit des abonnements relatifs aux livraisons d'électricité et de gaz combustible. La loi de finances initiale pour 2000 prévoit l'application du taux réduit aux travaux d'aménagement et d'entretien des locaux à usage d'habitation, construits depuis plus de deux ans.

Le tableau ci-après décrit l'ensemble des mesures de baisse de TVA mises en œuvre durant l'actuelle législature et le coût pour les finances publiques induit par chacune d'elle.

**BILAN DES BAISES DE TAUX DE TVA DÉCIDÉES DEPUIS JUIN 1997
OU PROPOSÉES DANS LE PRÉSENT PROJET**

(en millions de francs)

Nature de la baisse de TVA	Référence	Niveau de l'allègement fiscal en année pleine
Taux réduit de TVA pour les travaux de réhabilitation de logements locatifs sociaux	LF 98 art. 14	
Extension du taux réduit de TVA aux logements foyers	DDOEF 98 art. 111	3.000
Restitution partielle de TVA aux personnes qui réalisent des travaux subventionnés par l'ANAH	LF 99 art. 32	
Taux super-réduit sur certains médicaments	LFR 97 art. 34	
Taux réduit sur les appareillages destinés aux handicapés	LF 99 art. 30	400
Taux réduit de TVA sur les abonnements souscrits pour la fourniture de gaz et d'électricité	LF 99 art. 29	4.000
Taux réduit de TVA sur les traitements des déchets faisant l'objet d'un tri sélectif	LF 99 art. 31	500
Exonération de TVA sur les terrains à bâtir achetés par les particuliers	LF 99 art. 40	1.100
Taux réduit de TVA sur les services à domicile	LF 2000 art. 7	100
Taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien, d'amélioration et de réparation des logements ^(a)	LF 2000 art. 5	20.600
Baisse d'un point du taux normal de la TVA	PLFR printemps 2000 art. 2	31.050
Taux réduit de TVA sur les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles	PLFR printemps 2000 art. 3	10
Total		60.760

(a) Y compris l'application du taux réduit de TVA sur les travaux concernant certains arbres. Voir l'instruction fiscale 3 C-3-00 n° 63 du 30 mars 2000 présentée au III du commentaire de l'article 3 du présent projet.

Il apparaît que l'ensemble de ces mesures représente un allègement de plus de 60 milliards de francs en année pleine. Ce montant est supérieur à l'alourdissement de la pression fiscale consécutif à la hausse de deux points du taux normal de la TVA décidée et approuvée par la majorité précédente, à compter du 1^{er} août 1995. L'actuelle majorité a donc su progressivement effacer les effets d'une mesure qui avait pour principal défaut de frapper indistinctement l'ensemble des consommateurs, et, au premier chef, les plus défavorisés d'entre eux.

III.- La mise en place de la baisse d'un point du taux normal de la TVA

Comme on l'a vu ci-dessus, la présente mesure est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000. Les précisions nécessaires à cette mise en place, concernant notamment la date d'entrée en vigueur et les obligations des redevables, ont été détaillées par une instruction fiscale 3 C-4-00 n° 63 du 30 mars 2000.

A.- Les règles générales de mise en œuvre

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

Pour les biens meubles, l'exigibilité correspond à la date de leur livraison, c'est à dire à la date à laquelle se réalise le transfert du pouvoir de disposer de ce bien comme un propriétaire. Dans la majorité des cas, la date de livraison est aussi celle de la facture. Quand ces deux dates ne coïncident pas, celle de la livraison fait foi. Il faut noter que les contrats de location-vente portant sur des biens meubles sont assimilés à des livraisons classiques. La date à laquelle a eu lieu la remise matérielle du bien fait aussi foi dans ce cas.

Pour les prestations de service, l'exigibilité intervient à la date du paiement des acomptes, du prix ou de la rémunération, quelle que soit la date effective à laquelle la prestation a été effectuée. Toute somme encaissée pour paiement d'une prestation de service à compter du 1^{er} avril est donc soumise au taux de 19,60%.

B.- Les règles spécifiques à certaines opérations

Sans remettre en cause le choix de l'exigibilité de la taxe comme date de référence pour l'application du nouveau taux normal, l'instruction fiscale évoquée décrit quelques cas spécifiques.

Il est précisé que, dans le cas de l'achat d'une automobile, la livraison du bien correspond à la date à laquelle le véhicule est remis à l'acheteur avec les clés et les documents d'accompagnement (par exemple le certificat d'immatriculation). Cette règle de la date de livraison s'applique aux opérations de location-vente.

S'agissant des locations d'automobiles, la date d'encaissement du loyer fait référence, quand bien même celui-ci se rapporte en partie à une prestation de service antérieure au 1^{er} avril 2000. Ces règles s'appliquent à la location avec option d'achat.

Pour les livraisons d'immeubles, la taxe est généralement exigible à la date de signature de l'acte de cession. Dès lors, le taux applicable au prix de vente sera de 20,60% ou de 19,60%, selon que les ventes sont constatées par un acte conclu avant ou après le premier avril.

Pour les ventes à terme et en l'état futur d'achèvement, dont l'exigibilité intervient de droit à la date de l'acte de cession, et pour lesquelles certains encaissements sont postérieurs au 31 mars 2000, il est prévu que ces derniers sont soumis, par dérogation, au taux de 19,60%, même si l'acte de cession est antérieur au 1^{er} avril, dès lors que l'achèvement de l'immeuble intervient après cette date. L'instruction fiscale du 30 mars 2000 spécifie que dans ces cas, un acte rectificatif devra être établi afin de préciser que certains encaissements sont soumis au taux de 19,60%. Il est prévu que cet acte soit exonéré des droits, de publicité foncière ou fixe, dus à ce titre. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur général, il semble qu'une facture rectificative soit suffisante à l'avenir pour rendre officiel ce changement de taux selon la date des acomptes. Il est prévu que cette dérogation s'appuie à l'avenir sur une disposition spécifique, à même de garantir au vendeur et à l'acquéreur la sécurité juridique nécessaire à ces transactions.

L'instruction du 30 mars 2000 précise le régime des facturations. Une facture postérieure au 1^{er} avril doit préciser le cas échéant les parts des opérations concernées par chacun des deux taux. Une facture établie antérieurement au 1^{er} avril, qui retrace des opérations soumises en tout ou partie au nouveau taux normal, doit être rectifiée par une nouvelle facture.

Pour éviter des manipulations comptables complexes et fastidieuses, il est admis qu'une prestation entre assujettis soumise au taux de 19,60% et facturée antérieurement au 1^{er} avril au taux de 20,60% puisse rester soumise au taux de 20,60%.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de suppression de M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou a affirmé que la baisse d'un point de la TVA n'aboutirait qu'à diminuer les recettes fiscales de l'Etat et n'aurait aucune incidence pour les consommateurs, puisque cette diminution ne serait pas répercutée sur les prix, en particulier dans des secteurs tels que le bâtiment où l'activité est très soutenue. Il a ajouté que la TVA pouvait constituer un instrument de protection à l'encontre de certaines importations.

Votre **Rapporteur général** a noté que cet amendement se situait dans une logique d'augmentation du poids de la TVA, qui n'est pas celle de la majorité parlementaire et il a constaté que, contrairement aux affirmations de M. Jean-Jacques Jégou, la baisse de la TVA avait un impact sur les prix, comme on l'observe sur le prix de l'essence et des véhicules automobiles ou encore lors des contrôles effectués dans les grandes surfaces.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Après que votre **Rapporteur général** eut souligné son coût excessif, la Commission a *rejeté* un amendement de **M. Gilbert Gantier**, tendant à ramener à 18,60 % le taux normal de TVA.

Elle a ensuite *adopté* l'article 2 sans modification.

*
* *

Après l'article 2

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Charles de Courson, tendant à exclure, de façon interprétative, la prise en compte de la valeur des droits de plantation et de replantation de vigne pour la détermination des plus-values de cession d'actifs professionnels.

Article 3

Application du taux réduit de 5,50% de la taxe sur la valeur ajoutée aux travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles.

Texte du projet de loi :

I. - Il est ajouté à l'article 279 du code général des impôts un j ainsi rédigé :

« j. les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles ».

II. - Les dispositions du I s'appliquent aux opérations pour lesquelles une facture a été émise à compter du 1^{er} janvier 2000.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le taux de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux travaux forestiers diffère suivant que ces opérations s'analysent ou non comme des façons agricoles.

Ainsi, les travaux d'abattage, de tronçonnage, d'ébranchage, qui sont effectués sur les coupes de bois, bénéficient d'ores et déjà du taux réduit de la TVA dès lors qu'ils remplissent les conditions juridiques du travail à façon.

En revanche, les autres opérations telles que le débardage des bois s'analysent comme des prestations de services soumises au taux normal de la TVA.

Afin de réduire le coût des travaux forestiers engagés par les exploitants agricoles à la suite des intempéries de décembre 1999 et de soutenir la filière bois, il est proposé d'appliquer le taux réduit de 5,50% de la TVA à l'ensemble des travaux forestiers réalisés au profit d'exploitants agricoles.

Cette mesure s'appliquerait dès le 1^{er} janvier 2000.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'appliquer le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée de 5,50% à tous les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière, effectués au profit d'exploitants agricoles.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre du dispositif mis en place à la suite des intempéries qui ont frappé le territoire métropolitain à la fin de l'année 1999.

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

Les travaux concernés sont ceux dont la facture a été émise à compter du 1^{er} janvier 2000.

I.- Les bénéficiaires de la mesure

Cette mesure constituait l'un des points du plan préparé par le Gouvernement afin de faire face aux conséquences des intempéries de la fin de l'année 1999. La Commission européenne fut informée de ce plan par une lettre du Premier ministre du 20 janvier dernier. La mesure a ensuite fait l'objet d'une note d'information spécifique plus précise remise le 2 février aux autorités communautaires. Celles-ci ont précisé en réponse, le 4 février, que le dispositif était compatible avec le droit communautaire, pour autant que les exploitants agricoles en soient les bénéficiaires exclusifs. En effet l'annexe G à la directive du Conseil n° 77-388 du 17 mai 1977 prévoit en son point n° 10 que le taux réduit de TVA peut s'appliquer aux livraisons de biens (à l'exclusion des machines et des bâtiments) et aux prestations de services destinés normalement à être utilisés dans la production agricole. L'annexe B à cette même directive précise en son point n° 9 que sont notamment considérés comme des prestations de service agricoles, « *la taille des arbres, le coupage des bois et autres services de la sylviculture* ».

L'instruction fiscale 3 I-1-00 (B.O.I. n° 64 du 23 mars 2000), qui décrit les modalités d'application de la présente mesure, précise donc qu'elle concerne les exploitants agricoles pour les besoins de leur exploitation⁽¹⁾, et exclut les prestations de services rendues à l'Etat, aux autres autorités publiques et aux particuliers, ceux-ci étant néanmoins concernés par une mesure décrite au III ci-dessous.

II.- Les travaux concernés

Une partie des prestations de services agricoles étaient déjà soumises au taux réduit de 5,50%, dans le domaine de la sylviculture. Il s'agissait des travaux à façon qui s'entendent de travaux effectués par un façonnier pour le compte de l'exploitant agricole (donneur d'ouvrage) dès lors que ces travaux remplissent certaines conditions :

– le façonnier ne devient pas propriétaire des biens confiés par le donneur d'ouvrage ;

– la valeur des matériaux fournis par le façonnier ne doit pas excéder la valeur des biens apportées par le donneur d'ouvrage augmentée des frais de façon ;

– les biens sont restitués à l'identique au donneur d'ouvrage ou, sous certaines conditions, à l'équivalent ;

⁽¹⁾ A l'exclusion des travaux sur des arbres situés dans des parcs et jardins d'agrément.

– les opérations de façon doivent conduire à la réalisation d'un produit nouveau.

Dans le domaine des travaux forestiers et de la sylviculture, l'abattage, le tronçonnage, et l'ébranchage (opération consistant à préparer l'abattage par une coupe spécifique des grandes branches) remplissaient l'ensemble des conditions évoquées, et étaient donc soumis au taux réduit de 5,50% ⁽¹⁾.

La présente mesure maintient l'application du taux réduit à ces travaux et se propose d'en étendre l'application à tous les autres travaux sylvicoles, notamment ceux qui ne créent pas de produits nouveaux et qui, ainsi, n'entraient pas dans le régime particulier du travail à façon. Il s'agit des travaux de débardage (qui consistent à amener les coupes de bois jusqu'au bord des routes ou des sentiers forestiers), de taille des arbres et des haies, d'élagage (qui consiste en une taille grossière), de défrichage et débroussaillage, de déssouchage, de déboisement, reboisement et plantation, de brûlage (qui consiste à brûler les déchets liés à la coupe des bois), d'entretien des sentiers, d'andainage (qui consiste notamment à rassembler du petits bois afin de constituer des fagots), et de stockage du bois dans le cadre de l'exploitation forestière.

Restent exclues du champ d'application de cette mesure les opérations sur les arbres qui suivent le débardage ou le stockage, le sciage, par exemple, lesquelles ont les caractéristiques d'opérations industrielles et ne rentrent donc pas dans le cadre des travaux susceptibles de bénéficier des dispositions communautaires relatives à la production agricole.

III.- Une mesure complétée par l'extension du champ d'application de l'article 5 de la loi de finances initiale pour 2000

Si la présente mesure ne concerne pas les particuliers, ceux-ci bénéficient en matière de travaux sur certains arbres, d'une interprétation nouvelle des dispositions relatives à l'application du taux réduit de TVA aux travaux d'entretien et d'aménagement des locaux à usage d'habitation, mise en place par l'article 5 de la loi de finances initiale pour 2000, et entrée en vigueur le 15 septembre 1999. L'instruction fiscale 3 C-5-99 (B.O.I. n° 169 bis du 15 septembre 1999) précisait expressément que les espaces verts étaient exclus de l'application du taux réduit. L'instruction fiscale 3 C-3-00 (B.O.I. n° 63 du 30 mars 2000) nuance cette interprétation, afin de favoriser

⁽¹⁾ Il faut noter que ces opérations sont aujourd'hui soumises au taux de 2,10% en Corse, en application de l'article 297-I.1 1° du code général des impôts. Il semble que la rédaction de l'article 3 aboutisse à un relèvement, en Corse, à 5,50% du taux applicable à ces opérations. Il appartient au Gouvernement, qui est alerté sur ce point, de proposer au Parlement, le cas échéant, un dispositif de coordination qui tienne compte du régime fiscal spécifique de la Corse.

la réalisation de certains travaux rendus nécessaires par les intempéries de la fin de l'année 1999.

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

– les arbres concernés par la mesure se sont abattus sur les locaux à usage d'habitation ou menacent de le faire ;

– les locaux d'habitation comprennent, outre le logement proprement dit, les balcons, loggias, terrasses ou vérandas, mais aussi les dépendances usuelles attenantes ou à proximité des habitations comme les caves, greniers ou garages privatifs. Les voies d'accès au logement et les murs de clôture sont aussi concernés ;

– les travaux concernés étant nécessairement urgents, la condition d'une ancienneté supérieure à deux ans de la construction devient, dans ce cas, caduque.

Il a été décidé que le taux réduit s'appliquerait aux travaux facturés à compter du 1^{er} janvier 2000. Cette anticipation de l'application de la mesure, si elle ne donne pas satisfaction au regard des prérogatives du Parlement en matière fiscale, est, bien sûr, justifiée par l'urgence des situations que le dispositif vise expressément.

*

* *

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Gilbert Gantier**, tendant à étendre le bénéfice de ce taux réduit aux travaux sylvicoles réalisés par des particuliers, votre **Rapporteur général** ayant souligné, outre l'incompatibilité d'une telle proposition avec le droit communautaire, son caractère en partie superfétatoire, en raison de l'interprétation retenue par le Gouvernement, avec l'accord de la Commission européenne, et qui permet d'appliquer le taux réduit aux travaux de remise en état de locaux d'habitation endommagés par la chute d'arbres.

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article additionnel après l'article 3

Reconduction et pérennisation de l'application du taux réduit de 5,50% de la TVA aux billets d'entrée à des concerts donnés dans des établissements qui offrent à leur clientèle un service de consommation.

Texte de l'article additionnel :

Insérer l'article suivant :

I.- Au III de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1996 (n° 96-1182 du 30 décembre 1996), les mots : « du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 1999 » sont remplacés par les mots : « à compter du 1^{er} janvier 1997 ».

II.- La perte de recettes est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Observations et décision de la commission :

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur général, tendant à pérenniser l'application du taux réduit de TVA de 5,50% au prix du billet d'entrée à des concerts organisés dans des établissements qui, à cette occasion, proposent à leur clientèle un service de consommation. Cette mesure a été mise en place, à titre expérimental, à compter du 1^{er} janvier 1997, jusqu'au 31 décembre 1999, en application de l'article 42 de la loi n° 96-1182 de finances rectificative pour 1996.

I.- Les conditions de mise en œuvre

L'article 279 b *bis* a du code général des impôts décrit les conditions qui permettent de bénéficier de cette mesure :

– le taux réduit ne doit s'appliquer qu'au prix du billet d'entrée. Les consommations éventuellement achetées par une personne ayant acquitté le droit d'entrée sont soumises au taux normal. Cette personne reste d'ailleurs libre de profiter ou non du service de consommation assuré par l'établissement. Si deux billetteries distinctes, l'une pour l'entrée, l'autre pour les consommations, ne sont pas mises en place, l'ensemble des opérations est soumis au taux normal;

– l'exploitant doit être titulaire de la licence n° 1 visé à l'article 1^{er}-1 de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles. Cette licence est accordée aux entrepreneurs de spectacles vivants qui ont pour caractéristique d'exploiter des lieux de spectacles

aménagés pour les représentations publiques, c'est-à-dire des locaux fixes, aménagés en vue d'y organiser des concerts ;

– l'exploitant doit pouvoir prouver que son établissement a accueilli au moins vingt concerts l'année précédente ;

– l'article 87 *bis* de l'annexe III du code général des impôts précise que le concert s'entend des tours de chant, des récitals, des harmonies de voix ou d'instruments, ou des deux à la fois, caractérisés par la présence effective d'au moins un musicien ou chanteur. Il ne peut donc s'agir d'un spectacle où un artiste se contente d'opérer un enchaînement de musiques enregistrées.

II.- La pérennisation du dispositif

Le III de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1996 permettait d'appliquer la mesure durant une période expérimentale de trois ans, à compter du 1^{er} janvier 1997. Le dispositif n'est donc plus en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000. Il est donc proposé de le reconduire, à compter de cette date, pour une durée illimitée.

L'extinction de la mesure à compter du 31 décembre 1999 a suscité la demande de sa reconduction par les professionnels auxquels elle bénéficiait. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, 400 à 450 salles de spectacle sont concernées par l'application de l'article 279 *b bis* a du code général des impôts. L'abandon du dispositif pourrait d'ailleurs avoir pour effet principal de susciter, de la part des responsables de ces établissements, dont environ 300 bénéficient d'ores et déjà de fonds publics, des demandes d'augmentation des subventions versées par l'Etat ou les collectivités locales.

*
* *

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 37**).

*
* *

Après l'article 3

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Gilbert Gantier**, soumettant les margarines et graisses végétales au taux réduit de 5,50% de la TVA.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Yves Cochet, tendant à étendre le champ du même taux réduit, déjà applicable sous certaines conditions au bois de chauffage, à son utilisation dans les bâtiments à usage de bureaux, les réseaux de chaleur et les immeubles d'habitation exploités par un prestataire.

M. Yves Cochet a souhaité que le Gouvernement saisisse l'occasion de la présidence française de l'Union européenne pour œuvrer en vue d'obtenir cette extension. Il a observé qu'elle inciterait au développement de procédés et de matériels économes en énergie et utilisateurs d'énergie renouvelable, alors qu'une partie non négligeable de l'industrie française accuse un retard certain en ce domaine par rapport à ses concurrentes européennes.

Votre **Rapporteur général** a souligné que l'objectif très compréhensible et souhaitable de cette proposition ne pouvait néanmoins trouver une traduction effective dans un dispositif non conforme au droit communautaire actuellement en vigueur.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Christian Cuvilliez, tendant à étendre le champ du taux réduit de 5,50% de la TVA aux abonnements relatifs à la livraison d'énergie calorifique distribuée par les réseaux publics alimentés par géothermie et cogénération.

M. Christian Cuvilliez a souligné tout l'intérêt qui s'attacherait à l'adoption de nouvelles baisses ciblées de TVA, notamment pour des dépenses de grande consommation, sentiment conforté par les estimations mitigées de l'INSEE quant à l'impact réel de la baisse générale du taux normal de la TVA sur l'indice des prix.

La Commission a *rejeté* cet amendement, après que votre **Rapporteur général** eut estimé que l'INSEE avait, au contraire, mis en valeur une répercussion significative sur les prix de détail de l'abaissement à 19,60% du taux normal de la TVA.

La Commission a examiné un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à appliquer le taux réduit de 5,50% de la TVA à la restauration traditionnelle.

M. Michel Inchauspé a estimé qu'une telle extension permettrait de répondre aux injonctions résultant d'un récent arrêt du Conseil d'Etat.

Après avoir observé que le droit communautaire s'opposait à l'extension proposée, la France ne bénéficiant pas, contrairement au Portugal, d'une dérogation en la matière, votre **Rapporteur général** a souligné que l'arrêt du Conseil d'Etat invoqué n'avait pas, en réalité, cette portée, car il vise le fondement législatif des exonérations de TVA dont bénéficient notamment les cantines d'entreprises. Il a fait valoir que l'objectif était de lui substituer, rapidement, un fondement solide pour maintenir cette opportune dérogation.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à étendre le taux réduit de 5,50% de la TVA aux droits d'utilisation des installations sportives.

Après que **M. Yves Deniaud** eut souligné l'intérêt d'une telle mesure, à la fois en termes d'incitation au développement du bénévolat et de créations potentielles d'emplois, votre **Rapporteur général** a estimé son lien avec le bénévolat pour le moins distendu et souligné que tous les souhaits de baisses ciblées de TVA ne pouvaient raisonnablement pas être satisfaits en même temps, 60 milliards de francs ayant déjà été consacrés à la baisse du taux normal et aux baisses ciblées.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *rejeté* deux amendements présentés par **M. Gilbert Gantier**, tendant :

– le premier, à soumettre au taux réduit de 5,50% de la TVA les travaux dans les espaces verts et jardins, les dépendances d'habitation non attenantes à celle-ci, ainsi que les opérations de livraisons de matières premières nécessaires aux travaux dans les locaux d'habitation. Votre **Rapporteur général** a estimé que l'interprétation extensive retenue pour les travaux rendus nécessaires par les chutes d'arbres sur les habitations, comme pour la notion de locaux d'habitation, donnait, en partie, satisfaction à l'auteur de l'amendement, sa troisième proposition apparaissant, en revanche, manifestement contraire à la directive communautaire applicable, qui vise exclusivement les prestations de services ;

– le second, à soumettre au même taux réduit les opérations de nettoyage et de sauvetage de la faune et de la flore à la suite du naufrage du pétrolier *Erika*. Votre **Rapporteur général** a salué l'esprit de cet amendement, mais souligné son incompatibilité avec le droit communautaire.

*

*

*

Article 4

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

Texte du projet de loi :

A. - Il est inséré dans le code général des impôts un article 1137 ainsi rédigé :

« Art. 1137. - Les acquisitions de propriétés en nature de bois et forêts et de terrains nus non frappés d'interdiction de boisement, constatées par un acte authentique signé avant le 1er janvier 2003, sont exonérées de toute perception au profit du Trésor si l'acquéreur prend l'engagement dans l'acte d'acquisition de reboiser les terrains nus dans un délai de cinq ans et de présenter dans le même délai une des garanties de bonne gestion prévues au quatrième alinéa de l'article L. 101 du code forestier.

Lorsque, postérieurement à la signature de l'acte, une disposition législative ou réglementaire ou une décision administrative édicte une interdiction de boisement, l'acquéreur est délié de son engagement. ».

B. - Il est inséré dans le code général des impôts un article 1840 G *decies* ainsi rédigé :

« Art. 1840 G *decies* - I. - En cas de manquement à l'un des engagements pris dans les conditions prévues à l'article 1137, l'acquéreur est tenu d'acquitter l'imposition dont il avait été exonéré et, en outre, un droit supplémentaire de 1 %.

II. - Les infractions visées au I sont constatées par des procès-verbaux dressés par les agents du service départemental de l'agriculture. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de permettre la reconstitution des forêts particulièrement touchées par les intempéries de décembre 1999, il est proposé d'exonérer de manière temporaire et sous certaines conditions de toute perception au profit du Trésor les acquisitions à titre onéreux de parcelles forestières et de terrains nus destinés à être reboisés.

Observations et décision de la Commission :

Pour inciter au maintien des bois et forêts et à la reconstitution des forêts touchées par les tempêtes de la fin de 1999, le présent article tend à instituer une exonération temporaire des droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière perçus à l'occasion de l'acquisition de bois et forêts ou de terrains nus destinés à être reboisés.

I.- L'instauration d'une exonération totale temporaire

A.- Le niveau de l'imposition actuelle

Après les abaissements des droits de mutation à titre onéreux décidés dans la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), dont l'article 39 a supprimé la taxe additionnelle régionale, et dans la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999),

dont l'article 9 a plafonné le taux de droit commun départemental à 3,60%, l'imposition de la vente d'un immeuble non bâti comprend l'impôt perçu au profit du département (3,60%), la taxe additionnelle de 1,20% perçue au profit de la commune ou d'un fond départemental de péréquation et le prélèvement perçu par l'Etat au titre de frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvements et de non-valeurs égal, à 2,5% du montant de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement perçu au profit du département.

B.- Le dispositif proposé

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

1.- Les opérations concernées

Elles seraient définies par deux critères :

– un critère matériel, tenant à la nature des immeubles en cause : l'exonération s'appliquerait aux ventes constatées par un acte authentique portant soit sur des propriétés en nature de bois et forêts, soit sur des terrains nus non frappés d'interdiction de boisement ;

– un critère temporel : l'exonération ne s'appliquerait qu'aux ventes précitées intervenant entre la date de publication de la présente loi et le 31 décembre 2002.

2.- Les conditions pour bénéficier de l'exonération

Le bénéfice de l'exonération serait subordonné à un engagement de l'acquéreur pris par lui dans l'acte d'acquisition :

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

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

Selon ce dernier article, présentent des garanties de bonne gestion : les forêts soumises au régime forestier, les forêts dotées d'un plan simple de gestion agréé, les forêts dont les propriétaires ont adhéré à un groupement de producteurs forestiers reconnu en vue d'appliquer un règlement commun de gestion agréé, ainsi que les forêts incluses dans un parc national ou classées comme forêts de protection (forêts dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables ; les bois et forêts situés à la périphérie des grandes agglomérations, ainsi que dans les zones où leur maintien s'impose pour des raisons écologiques ou de bien-être de la population).

Il convient de relever que le projet de loi d'orientation sur la forêt, déposé à l'Assemblée nationale le 12 avril dernier, propose de remplacer la notion de garantie de bonne gestion par celle de garantie de gestion durable, définie dans un nouvel article L. 8 du code forestier, et prévoit, en conséquence, l'abrogation de l'actuel article L.101 du même code. Il conviendra donc, en son temps, de procéder, dans le texte du projet de loi d'orientation précité, aux coordinations nécessaires avec les dispositions introduites, par le présent article, dans le code général des impôts.

3.- La portée de l'exonération

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

4.- La déchéance du bénéfice de l'exonération

La déchéance résulte du constat dressé par les agents du service départemental de l'agriculture (**dernier alinéa du B du présent article**) :

– ou bien que l'engagement de reboiser, dans le cas d'un terrain nu, n'est pas respecté, sauf si ce défaut résulte non du fait du propriétaire mais d'une disposition législative ou réglementaire ou d'une décision administrative interdisant le boisement. Dans ce cas, l'acquéreur est

logiquement délié de son engagement (**dernier alinéa du A du présent article**) ;

– ou bien de l'absence de présentation d'une garantie de bonne gestion dans le délai de cinq ans, dans le cas d'une parcelle en nature de bois et forêts ou d'un terrain nu destiné au reboisement.

En cas de constat de l'un de ces manquements, l'acquéreur serait tenu d'acquitter, comme il est habituel en matière de déchéance d'un régime de faveur :

- l'imposition dont il avait été exonéré ;
- le droit supplémentaire de 1% ;
- et l'intérêt de retard (0,75% par mois).

II.- La compensation des pertes de recettes des collectivités locales

Le présent article ne comporte aucune disposition relative à la compensation des pertes de recettes pour les collectivités locales. Cette perte est évaluée :

- pour les départements : à 13 millions de francs en 2000 ;
- pour les communes ou les fonds de péréquation : à 3 millions de francs en 2000.

La portée de ce silence diffère dans l'un et l'autre cas.

A.- Une compensation automatique pour les départements

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

Comme votre Rapporteur général a déjà eu l'occasion de l'indiquer lors de l'examen de l'article 39 de la loi de finances pour 1999 et de l'article 9 de la loi de finances pour 2000, qui ont, chacun, abaissé l'impôt relatif aux mutations à titre onéreux d'immeubles perçu par les

départements, cet impôt leur a été transféré par l'Etat en application du II de l'article 99 de la loi précitée en contrepartie des transferts de compétences organisés par ce même texte, en matière d'action sociale et de santé, d'éducation, de culture, d'environnement et de transports scolaires. Aussi et conformément à l'article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales : *« les pertes de produit fiscal résultant, le cas échéant, pour les départements ou les régions, de la modification, postérieurement à la date de transfert des impôts et du fait de l'Etat, de l'assiette ou des taux de ces impôts sont compensées intégralement, collectivité par collectivité, soit par des attributions de dotation de décentralisation, soit par des diminutions des ajustements au deuxième alinéa de l'article L. 1614-4.*

« Le montant de la perte de produit fiscal à compenser, pour chaque collectivité concernée, est constaté dans les mêmes conditions que les accroissements et diminutions de charges visés à l'article L. 1614-3 ».

Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, pris après avis de la commission consultative de l'évaluation des charges, devrait donc constater, pour chaque collectivité, le montant des diminutions de ressources résultant de l'exonération temporaire proposée au présent article. Le versement de la compensation correspondante est effectué à l'occasion de l'attribution de la dotation générale de décentralisation.

B.- L'absence de compensation, pour les communes, de l'exonération de taxe additionnelle

La taxe additionnelle de 1,20% perçue au profit des communes sur laquelle les biens sont situés lorsqu'elle compte plus de 5.000 habitants ou, quelle que soit l'importance de sa population, si elle est classée comme station balnéaire, thermale, climatique, de tourisme ou de sports d'hiver, et, dans les autres cas, au profit d'un fonds de péréquation départemental, n'a pas le caractère d'un impôt d'Etat transféré aux communes parallèlement aux compétences qu'elles ont reçues de l'Etat. Cette ressource existait avant ce transfert. Elle n'entre donc pas dans le champ de l'article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales. En conséquence, en l'absence de dispositions organisant expressément une compensation, la perte de recettes résultant de l'exonération prévue par le présent article resterait à la charge de la commune ou du fonds de péréquation. Votre Rapporteur général vous proposera un amendement sur ce point.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, visant à instaurer, au bénéfice des communes visées à l'article 1584 du code général des impôts et des fonds de péréquation départementaux visés à l'article 1595 *bis* du même code, une compensation des pertes de recettes résultant de l'exonération temporaire de la taxe additionnelle au droit d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière, prévue par l'article 4 du présent projet.

Votre **Rapporteur général** a fait valoir que le dispositif de l'article 4 instaurait une telle compensation au profit des départements et qu'il convenait que les communes n'en soient pas écartées. Au demeurant, le coût de la mesure est évalué à 3 millions de francs, ce qui peut paraître négligeable mais pourrait être sensible pour certaines communes forestières éprouvées par les intempéries de l'hiver 1999.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 38**), puis l'article 4 ainsi modifié.

*

* *

Article 5

Relèvement du droit de consommation sur les tabacs.

Texte du projet de loi :

I. - A l'article 575 A du code général des impôts, le tableau du premier alinéa est remplacé par le tableau suivant :

Groupes de produits	Taux normal
Cigarettes	58,99
Cigares	29,55
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	51,69
Autres tabacs à fumer	47,43
Tabacs à priser	40,89
Tabacs à mâcher	28,16

II. - Les dispositions du présent article s'appliquent à compter du 1er avril 2000.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de tirer les conséquences des engagements gouvernementaux en matière de lutte contre le tabagisme chez les consommateurs et notamment les plus jeunes.

Le présent article a pour objet de compenser les effets de l'abaissement du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée de 20,60 % à 19,60 %, sur le niveau des prix de vente au détail des tabacs manufacturés.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à compenser les effets de la baisse du taux normal de TVA de 20,6 % à 19,6 % par un relèvement, à compter du 1^{er} avril 2000, du droit de consommation pesant sur les tabacs à hauteur de 0,69 point, afin que leurs prix de vente au détail restent inchangés.

I.- Le régime fiscal en vigueur

A.- Un régime fiscal complexe

La fiscalité applicable à la consommation de tabacs manufacturés regroupe trois types de taxe :

– la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;

– une taxe spécifique destinée au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) ;

– un droit de consommation.

1.- La TVA

Sur la base des articles 298 *quaterdecies* à 298 *sexdecies* du code général des impôts, les opérations portant sur les tabacs manufacturés sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée au taux normal de 20,6 % ⁽¹⁾.

Compte tenu de ce taux, il est possible de calculer la TVA pesant sur la consommation de tabac à partir du prix de vente au public (TTC) ⁽²⁾, en appliquant à ce prix un coefficient de $[0,206/1,206] = 17,08126\%$.

Soulignons que la TVA est assise sur le prix de vente au détail, lequel comprend la taxe BAPSA et le droit de consommation. Autrement dit, la taxe perçue au profit du BAPSA et le droit de consommation sont soumis à la TVA.

La TVA représente actuellement 22,5% de la charge fiscale globale pesant sur le prix de vente des cigarettes.

2.- La taxe perçue au profit du BAPSA

Sur la base de l'article 1609 *unvicies* du code général des impôts, une taxe spécifique de 0,74% est perçue sur les tabacs manufacturés au profit du BAPSA ⁽³⁾. Cette taxe est perçue selon les mêmes modalités que la TVA, notamment en termes d'assiette.

Compte tenu de ce taux, il est également possible de calculer le montant de la taxe BAPSA pesant sur la consommation de tabac à partir du prix de vente au public (TTC) ⁽⁴⁾, en appliquant à celui-ci un coefficient de $0,0074 / [1,0074 \times 1,206] = 0,60909\%$.

⁽¹⁾ Ce taux s'applique en Corse (article 297 du code général des impôts). En revanche, dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion, le taux normal de TVA est de 9,5% (article 296 du code général des impôts), tandis que la TVA n'est provisoirement pas applicable dans le département de la Guyane (article 294 du code général des impôts).

⁽²⁾ On dit alors que la TVA est calculée « en dedans » du prix de vente au public, par application du coefficient de 17,08 % au prix TTC.

⁽³⁾ Cette taxe s'applique en Corse et dans les DOM, à l'exception, toutefois, de la Guyane.

⁽⁴⁾ On dit alors que la taxe BAPSA est calculée « en dedans » du prix de vente au public par application du coefficient de 0,61% au prix TTC.

Cette taxe représente 0,8% de la charge fiscale globale pesant sur le prix de vente des cigarettes.

3.- Le droit de consommation

Les trois quarts de la charge fiscale pesant sur le prix de vente des cigarettes correspondent, en réalité, à un droit de consommation sur les tabacs.

a) Le droit de consommation en France continentale

Le régime fiscal de ce droit de consommation est fixé, pour les ventes de tabacs manufacturés effectuées en France continentale, par les articles 575 à 575 E *bis* du code général des impôts.

Ce droit de consommation s'applique aux prix de vente au détail des produits, sur la base d'un « taux normal », dont la valeur dépend de la nature du produit considéré, comme indiqué dans le tableau suivant.

TAUX NORMAL DU DROIT DE CONSOMMATION, TEL QUE FIXÉ PAR L'ARTICLE 575 A DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

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

- ***Droit de consommation sur les cigarettes***

La fiscalité pesant sur les cigarettes au titre du droit de consommation est dite « mixte », c'est-à-dire qu'elle comporte une part spécifique (ou fixe), exprimée par unité de produit, et une part proportionnelle au prix de détail.

Cette structure fiscale a été imposée par l'article 1^{er} de la directive 92/79/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes ⁽¹⁾.

Concrètement, le droit de consommation sur les cigarettes se calcule sur la base de la fiscalité applicable aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée (c'est-à-dire, aujourd'hui et depuis le 2 janvier 1989, les cigarettes Marlboro) qui ont ainsi un statut de référence en matière de fiscalité des cigarettes.

Pour ces cigarettes de la classe de prix la plus demandée, le droit de consommation est déterminé par l'application du taux normal au prix de vente au détail. La part spécifique est alors calculée sur la base de 5% de la charge fiscale globale. Le solde représente donc la part proportionnelle pour les cigarettes de la classe de prix la plus demandée. Il permet de déterminer le coefficient, dénommé « taux de base », nécessaire au calcul de la part proportionnelle pour les autres cigarettes.

Ce dispositif résulte de la directive 95/59/CE du Conseil ⁽²⁾, dont l'article 16 prévoit que la part spécifique du droit de consommation doit être comprise entre 5 et 55% de la charge fiscale globale pesant sur les cigarettes de la classe de prix la plus demandée.

On soulignera, à cet égard, que le régime français limite la part spécifique du droit de consommation au minimum communautaire, c'est-à-dire 5% de la charge globale pesant sur les cigarettes de la classe de prix la plus demandée.

⁽¹⁾ Directive publiée au Journal officiel des Communautés européennes n° L. 316 du 31 octobre 1992.

⁽²⁾ Directive 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés, publiée au Journal officiel des Communautés européennes n° L. 291 du 6 décembre 1995.

ARTICLE 16 DE LA DIRECTIVE 95/59/CE ⁽¹⁾

1. Le montant de l'accise spécifique sur les cigarettes est établi par référence aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée d'après les données connues au 1^{er} janvier de chaque année, à commencer par le 1^{er} janvier 1978.
2. L'élément spécifique de l'accise ne peut être inférieur à 5% ni supérieur à 55% du montant de la charge fiscale totale résultant du cumul de l'accise proportionnelle, de l'accise spécifique et de la taxe sur le chiffre d'affaires perçues sur ces cigarettes.
- 2 *bis*. Par dérogation au paragraphe 2, quand un changement dans le prix de vente au détail des cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée a lieu dans un Etat membre et a pour effet de ramener l'élément spécifique de l'accise, exprimé en pourcentage de la charge fiscale totale, à un niveau inférieur à 5% ou de le porter à un niveau supérieur à 55% de la charge fiscale totale, l'Etat membre en question peut s'abstenir d'ajuster le montant de l'accise spécifique au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit l'année du changement.
3. Si l'accise applicable à la classe de prix visée au paragraphe 1 est modifiée après le 1^{er} janvier 1978, le montant de l'accise spécifique est établi par référence à la nouvelle charge fiscale totale des cigarettes mentionnées au paragraphe 1.
4. Par dérogation à l'article 8 paragraphe 1, chaque Etat membre peut exclure les droits de douane de la base de calcul de l'accise proportionnelle perçue sur les cigarettes.
5. Les Etats membres peuvent percevoir une accise minimale sur les cigarettes, pour autant que cela n'ait pas pour effet de porter la taxe totale à un niveau supérieur à 90% de la taxe totale sur les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée.

(1) Version consolidée de la directive 95/59/CE, c'est-à-dire tenant compte de modifications introduites par la directive 1999/81/CE du Conseil, du 29 juillet 1999, modifiant la directive 92/79/CEE concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes, la directive 92/80/CEE concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes, et la directive 95/59/CE concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés, publiée au *Journal officiel* des Communautés européennes n° L. 211 du 11 août 1999.

Ainsi, pour un paquet de cigarettes Marlboro, dont le prix est fixé, depuis le 3 janvier dernier ⁽¹⁾, à 21 francs (TTC), le droit de consommation se décompose de la manière suivante :

– droit de consommation : $58,30\% \times 21 \text{ francs} = 12,24 \text{ francs}$;

⁽¹⁾ Arrêté du 17 décembre 1999 portant homologation du prix de vente en France continentale de certaines catégories de tabacs fabriqués.

dont :

- part spécifique : = 5% (TVA + Bapsa + droit de consommation)
= 5% [(17,08% + 0,61% + 58,30%) x 21 francs]
= 0,80 franc ;
- part proportionnelle : = droit de consommation – part spécifique
= 11,44 francs.

On mentionnera que le taux de base de la part proportionnelle (part proportionnelle/prix de vente au public) est de 54,50% : autrement dit, pour un paquet de cigarettes Marlboro, la part proportionnelle représente 54,50% du prix de vente au public.

S'agissant des cigarettes autres que les Marlboro, le droit de consommation se décompose de la manière suivante :

- part spécifique = 0,80 franc ;
- part proportionnelle = 54,50% × prix de vente au public ;
- droit de consommation = 0,80 + 54,50% × prix de vente au public.

Au total, la fiscalité pesant sur les cigarettes représente, comme le montre le calcul ci-après, 76% du prix de vente au public.

FISCALITÉ PESANT SUR UN PAQUET DE CIGARETTES MARLBORO

(en francs)

Prix de vente au détail d'un paquet de Marlboro (TTC).....	21,00
Remise au débitant de 8% ⁽¹⁾	1,680000
TVA (20,6%).....	3,587065
Taxe Bapsa (0,74%)	0,127909
Droit de consommation (58,30%).....	12,243000
- part spécifique (5%).....	0,797899
- part proportionnelle (54,50%).....	11,445101
Charge fiscale globale	15,957974
Charge fiscale globale en % du prix de vente au détail	75,99%
Poids de la TVA dans cette charge fiscale globale	22,48%
Poids de la taxe Bapsa dans cette charge fiscale globale.....	0,80%
Poids du droit de consommation dans cette charge fiscale globale ..	76,72%
Prix industriel (= prix hors taxe et hors remise)	3,362026

• ***Droit de consommation sur les produits autres que les cigarettes***

Le droit de consommation pesant sur les produits autres que les cigarettes est un droit exclusivement proportionnel au prix de vente (article 575, septième alinéa, du code général des impôts). Il se calcule en appliquant le taux normal au prix de vente au détail, sous réserve d'un minimum de perception.

⁽¹⁾ Cette remise résulte de l'article 570, 3°, du code général des impôts, qui dispose que tout fournisseur est tenu de « consentir à chaque débitant une remise dont les taux sont fixés par arrêté pour la France continentale, d'une part [taux fixé à 8% par l'arrêté du 21 septembre 1976 (J.O. du 9 octobre)], et pour les départements de Corse, d'autre part [taux fixé à 11,80% par l'arrêté du 2 septembre 1996 (J.O. du 12 octobre)]. Cette remise comprend l'ensemble des avantages directs ou indirects qui lui sont alloués. »

L'arrêté précité du 21 septembre 1976 relatif à la fixation des remises à allouer pour la vente au détail des tabacs manufacturés prévoit :

« Art. 1er.- Il est alloué aux gérants de débits de tabac une remise de 8% des prix de vente aux consommateurs, pour toutes les variétés de tabacs à fumer, à mâcher et à priser.

Art. 2.- Cette remise est allouée par les fournisseurs aux débitants déduction faite d'un précompte pour redevances et cotisation au régime d'allocations viagères. Ce précompte, dont le taux est fixé par décision du ministre de l'économie et des finances, est versé par les fournisseurs à la direction générale des impôts, à charge par cette dernière de faire ristourne aux débitants de l'excédent éventuel de retenue.

Art. 3.- Les articles 1er et 2 du présent arrêté prendront effet au 1er janvier 1977, les dispositions antérieures étant abrogées à compter de cette dernière date.

Art. 4.- Le directeur général des impôts est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française ».

b) Le droit de consommation en dehors de la France continentale

- Le régime fiscal des tabacs vendus en **Corse**, édicté à l'article 268 bis du code des douanes, résulte d'une dérogation communautaire, accordée au titre de la directive 1999/81/CE précitée.

Ce régime dérogatoire prévoit, notamment, que le droit de consommation y est fixé de sorte que les prix de vente au détail en Corse soient égaux :

– aux deux tiers des prix de vente au détail en France continentale pour les cigarettes, le tabac à mâcher, le tabac à priser, les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs ;

– à 85% des prix de vente au détail de France continentale pour les cigares et les cigarillos.

Article 268 bis du code des douanes

1. Les cigarettes, les cigares, les cigarillos, les tabacs à mâcher, les tabacs à priser, les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, destinés à être consommés dans les départements de Corse sont passibles d'un droit de consommation.

Pour les produits des espèces fabriquées et vendues au public en France continentale, le droit de consommation est fixé à des taux permettant leur vente au détail dans les départements de Corse à des prix égaux aux deux tiers des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de cigarettes, de tabacs à mâcher, de tabacs à priser, de tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et des autres tabacs à fumer et aux 85 / 100 des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de cigares et de cigarillos.

Pour les autres produits, les taux du droit de consommation sont ceux applicables aux produits visés à l'alinéa précédent et présentant la plus grande analogie avec les produits considérés.

2. Le droit de consommation est exigible soit à l'importation, soit à la cessation du bénéfice du régime suspensif d'accises, soit à l'issue de la fabrication par les usines locales.

3. Le droit de consommation est recouvré comme en matière de droit de douane. Les infractions sont constatées et réprimées et les instances instruites et jugées conformément aux dispositions du titre XII du code des douanes.

4. Le produit du droit de consommation est affecté au financement de travaux de mise en valeur de la Corse et versée à concurrence :

- d'un quart au budget des départements de la Corse,
- de trois quarts au budget de la collectivité territoriale de Corse.

5. Des arrêtés du ministre du budget fixent les taux du droit de consommation visé au paragraphe 1 ci-dessus et déterminent les autres modalités d'application des dispositions des paragraphes 1 à 4 ci-dessus.

• En application de l'article 2⁽¹⁾ de la directive 92/12/CE⁽²⁾, **les départements d'outre-mer (DOM)** n'appartiennent pas au territoire fiscal des Communautés européennes : la France n'est donc tenue par aucun engagement communautaire en la matière.

L'article 268 du code des douanes prévoit donc, comme pour la Corse, que le droit de consommation sur les tabacs manufacturés est fixé de sorte que leurs prix de vente au détail soient égaux :

– aux deux tiers des prix de vente au détail en France continentale pour les cigarettes, les tabacs à mâcher, les tabacs à priser, les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs ;

– à 85% des prix de vente au détail en France continentale pour les cigares et les cigarillos.

Article 268 du code des douanes

1. Les cigarettes, les cigares, cigarillos, les tabacs à mâcher, les tabacs à priser, les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, destinés à être consommés dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, sont passibles d'un droit de consommation.

Pour les produits des espèces fabriquées et vendues au public en France continentale, le droit de consommation est fixé à des taux permettant leur vente au détail à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion à des prix égaux aux deux tiers des prix de vente au détail en France continentale s'il s'agit de cigarettes, de tabacs à mâcher, de tabacs à priser, de tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et des autres tabacs à fumer et aux 85 / 100 des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de cigares et cigarillos.

.../

⁽¹⁾ Cet article dispose, en effet, que « la présente directive, ainsi que les directives mentionnées à l'article 1er paragraphe 2, sont d'application sur le territoire de la Communauté tel qu'il est défini, pour chaque Etat membre, par le traité instituant la Communauté économique européenne et en particulier son article 227, à l'exclusion des territoires nationaux suivants : [...] »

3. Par dérogation au paragraphe 1, la présente directive ainsi que les directives mentionnées à l'article 1er paragraphe 2 ne s'appliquent pas aux départements d'outre-mer de la République française. Toutefois, la République française peut notifier, par une déclaration, que ces directives s'appliquent à ces territoires, sous réserve de mesures d'adaptation à la situation d'ultra-périphéricité de ces territoires, à partir du premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de la déclaration.

[...]

6. Si la Commission considère que les dispositions des paragraphes 1 à 4 ne sont plus justifiées, notamment sur le plan de la neutralité concurrentielle, elle présente au Conseil les propositions appropriées. »

⁽²⁾ Directive 92/12/CE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, publiée au Journal officiel des Communautés européennes n° L. 76 du 23 mars 1992.

Pour les autres produits, les taux du droit de consommation sont ceux applicables aux produits visés à l'alinéa précédent et présentant la plus grande analogie avec les produits considérés.

2. Le droit de consommation est exigible soit à l'importation, soit à l'issue de la fabrication par les usines locales.

3. Le droit de consommation est recouvré comme en matière de droit de douane. Les infractions sont constatées et réprimées et les instances instruites et jugées conformément aux dispositions du code des douanes.

4. Le produit du droit de consommation perçu à la Guyane et à La Réunion sur les cigarettes, cigares et cigarillos, tabac à fumer, tabac à mâcher et tabac à priser, est affecté au budget de ces départements.

5. Les dispositions du présent article concernant la Guyane sont applicables au territoire de l'Inini.

6. Des arrêtés du ministre du budget fixent le montant du droit de consommation et déterminent les modalités d'application du présent article.

B.- Des droits essentiellement affectés aux comptes sociaux

Si la TVA et la taxe perçue au profit du BAPSA sont, respectivement, affectées au budget de l'Etat et au BAPSA, le droit de consommation, en revanche, bénéficie essentiellement aux comptes sociaux, et ce, à hauteur de 94,1%, 5,9% seulement de son produit revenant au budget de l'Etat.

- L'affectation d'une fraction du droit de consommation sur les tabacs manufacturés à l'assurance maladie a été mise en œuvre, pour la première fois de façon pérenne⁽¹⁾, par l'article 49 de la loi de finances initiale pour 1997.

Cette fraction était égale à 6,39% du droit de consommation sur les tabacs. Elle a été portée à 9,1% par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 1998.

⁽¹⁾ On rappellera que l'affectation du droit de consommation sur les tabacs manufacturés n'est pas, en soi, une nouveauté. Ainsi, l'article 48 de la loi de finances initiale pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) avait affecté le produit du droit de consommation à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), à hauteur de 3,98 centimes par cigarette vendue dans les départements de France continentale. Cette mesure était applicable pour la seule année 1990. De même, l'article 33 de la loi de finances initiale pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) a renouvelé cette opération, à hauteur de 1,5 centime par cigarette vendue dans les départements de France continentale, au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), pour la seule année 1993.

- L'article 55 de la loi de finances pour 2000 a sensiblement modifié ces modalités d'affectation du droit de consommation sur les tabacs manufacturés, au profit des comptes sociaux ⁽¹⁾.

Déduction faite du prélèvement de 9,1%, précédemment évoqué, en faveur de la CNAM, l'article 55 précité prévoit, en effet, d'affecter le produit des droits de consommation pesant sur les tabacs manufacturés de la manière suivante :

➤ 85,50% de ce droit sont affectés au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), créé par l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (n° 99-1140 du 29 décembre 1999) ;

Rappelons que ce fonds a pour objet de prendre en charge :

– les allègements de charges sociales consentis dans le cadre de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail ;

– les aides incitatives consenties dans le cadre de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail ;

– les dépenses engagées au titre de la « ristourne dégressive » de cotisations sociales sur les bas salaires mise en œuvre depuis 1993 ;

➤ 7,58% du droit de consommation sont affectés à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), afin de contribuer au financement des dépenses afférentes à la couverture maladie universelle (CMU) introduite par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 ;

➤ 0,43% du droit de consommation sur les tabacs manufacturés sont affectés au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, créé par l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998).

Ainsi, si l'on tient compte du montant de 9,1% versé à la CNAM, l'affectation du droit de consommation sur les tabacs manufacturés est la suivante :

⁽¹⁾ Voir à ce sujet le rapport n° 1805 présenté par votre Rapporteur général sur l'article 29 du projet de loi de finances pour 2000.

- CNAM 15,99022% ⁽¹⁾;
- FOREC : 77,71950% ⁽²⁾;
- Fonds amiante : 0,39087% ⁽³⁾;
- Budget général de l'Etat : 5,89941% ⁽⁴⁾.

Compte tenu de ces divers pourcentages, les recettes perçues sur les tabacs manufacturés se décomposent, en valeur absolue, de la manière suivante :

AFFECTATION DES TAXES PESANT SUR LES TABACS MANUFACTURÉS

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000 <i>statu quo</i>
Droit de consommation sur les tabacs	42.9	40.5	45.69	50.80
– affecté au budget général de l'Etat.....	40.7	36.7	41.50	3.00
– affecté aux comptes sociaux	2.2	3.8	4.19	47.80
• CNAM.....	2.2	3.8	4.19	8.10
• Fonds amiante.....	-	-	-	200
• FOREC.....	-	-	-	39.50
TVA (estimation statistique) à 20,6%.....	12.8	13.4	13.60	14.82
Affectation au BAPSA	422	452	479	481
TOTAL	56.2	54.5	59.77	66.10

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

II.- Une mesure de coordination

A.- Une mesure de santé publique

- **La mesure proposée par le Gouvernement vise à maintenir inchangés les prix de vente au détail des tabacs manufacturés.**

A défaut de cette mesure, en effet, et sauf à permettre aux détaillants d'accroître à due concurrence leur marge bénéficiaire, les prix de vente au public auraient pu connaître une baisse sensible.

Selon les informations transmises à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le prix d'un paquet de Marlboro aurait pu baisser de 85 centimes ⁽⁵⁾, passant ainsi,

⁽¹⁾ $9,1\% + (100 - 9,1) \times 7,58\% = 9,1\% + 6,89022\% = 15,99022\%$.

⁽²⁾ $(100 - 9,1) \times 85,50\% = 77,71950\%$.

⁽³⁾ $(100 - 9,1) \times 0,43\% = 0,39087\%$.

⁽⁴⁾ $(100 - 9,1) \times 6,49\% = 5,89941\%$.

⁽⁵⁾ Ce calcul a été effectué par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en se fondant sur l'hypothèse d'une taxe Bapsa constante.

vraisemblablement, compte tenu d'un « arrondi de politique commerciale », de 21 francs à 20 francs. Il y aurait eu notamment à craindre une baisse du prix de vente au public des produits les moins chers.

Or, d'une part, une telle baisse serait contraire aux engagements du Gouvernement. Rappelons, en effet, que celui-ci a déclaré, en annexe à la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000 ⁽¹⁾ qu'il [entendait] « *accentuer et renforcer sa politique de lutte contre le tabagisme* » [...] et « *afin d'avoir un réel impact sur la consommation, [...] recherchera au cours des années 2000–2002 une hausse des prix du tabac d'au moins 5 % par an* ».

La politique de lutte contre le tabagisme repose donc largement, en France, sur une hausse des prix à la consommation.

D'autre part, compte tenu de l'élasticité négative de la consommation de tabac au prix de celui-ci, une baisse des prix de vente aurait nécessairement eu des conséquences sur ce niveau de consommation, notamment auprès des plus jeunes.

On rappellera, en effet, qu'une étude de l'INSEE ⁽²⁾ a souligné qu'une hausse de 1 % du prix du tabac induit, au bout de trois ans, une baisse médiane de 0,3 % de la consommation. On peut donc supposer, *a contrario*, qu'une baisse de ce prix pourrait déboucher sur une hausse de la consommation de tabac ⁽³⁾.

- Soulignons, cependant, que la stabilité des prix de vente au public recherchée par le Gouvernement n'est pas formellement garantie.

En effet, il y a lieu de rappeler que les prix du tabac sont librement fixés par les fournisseurs ou fabricants, conformément aux dispositions de l'article 9 de la directive 95/59/CE précitée.

Le système français d'homologation, tel qu'il résulte de l'article 572 du code général des impôts ⁽⁴⁾, permet une surveillance de ces

⁽¹⁾ Publiée au Journal officiel du 30 décembre 1999.

⁽²⁾ INSEE première n° 551 octobre 1997.

⁽³⁾ On pourra se reporter, sur ce point, au commentaire de l'article 25 du projet de loi de finances pour 1999 présenté par votre Rapporteur général dans le rapport n° 1111 sur le projet de loi de finances pour 1999 (tome II, volume 1, pp. 460-480).

⁽⁴⁾ Rappelons que cet article prévoit l'application, sur l'ensemble du territoire, d'un prix unique pour les tabacs manufacturés. Mais, les fabricants et fournisseurs de tabacs manufacturés sont soumis à l'obligation de faire homologuer par l'administration les prix de vente au détail qu'ils souhaitent appliquer. L'introduction de nouveaux produits, ainsi que les modifications de prix de produits existants, sont soumises aux mêmes obligations. Les arrêtés d'homologation sont publiés tous les deux mois.

prix, mais ne saurait, sauf à être contraire aux dispositions du droit communautaire, interdire à un fabricant ou à un fournisseur de modifier à la hausse ou à la baisse le prix de ses produits à l'occasion d'un nouvel arrêté d'homologation.

Ce système d'homologation repose sur une compétence « liée » de l'administration : celle-ci ne peut, en aucun cas, refuser l'homologation des prix proposés par les fabricants.

En théorie, rien n'interdit donc aux fabricants de contourner la mesure proposée par le Gouvernement dans le présent collectif budgétaire, en présentant, lors de la prochaine homologation, une baisse des prix de vente au public.

Toutefois, cette hypothèse, toute théorique, n'est que peu vraisemblable. Le Gouvernement dispose, en effet, d'une arme de dissuasion particulièrement efficace : la hausse de la fiscalité pesant sur les tabacs manufacturés. Or, celle-ci serait particulièrement pénalisante pour les produits les moins chers. Il y a donc fort à parier que les fabricants respecteront la volonté du Gouvernement de voir les prix de vente au public être stabilisés à court terme et augmenter à moyen terme.

• D'aucuns ont fait valoir que la baisse d'un point de TVA aurait pu, à prix de vente au détail inchangé, être compensée, non pas par une augmentation du droit de consommation, mais par celle du taux de remise octroyé par les fournisseurs aux débiteurs de tabac.

Il est vrai que le nombre de débiteurs de tabac tend à décroître, passant de 35.923 en 1994 à 34.415 en 1999, et que cette évolution est parfois imputée à la difficulté de leur métier et à l'insuffisante prise en considération de leur travail. Il est, à cet égard, indéniable que le taux de remise dont bénéficient les débiteurs, de 8% en brut et de 6% en net, est resté inchangé depuis 1976, soit depuis 23 ans.

Pour autant, l'affectation de la baisse d'un point du taux normal de TVA à l'augmentation de la rémunération des débiteurs de tabac ne semble pas opportune.

Elle reviendrait, en effet, à faire bénéficier une catégorie socioprofessionnelle spécifique d'une mesure destinée initialement à l'ensemble des consommateurs, et ce, à hauteur de 500 millions de francs. Dans la mesure où, légitimement, les impératifs de santé publique conduisent à ne pas répercuter cette baisse de TVA sur les prix de vente, il

paraît opportun qu'elle bénéficie plutôt au budget général de l'Etat et aux comptes sociaux.

Par ailleurs, même si votre Rapporteur général ne sous-estime nullement les difficultés auxquelles sont confrontés les débiteurs de tabac, notamment en zone rurale, on ne saurait nier que ceux-ci ont bénéficié, de manière indirecte, de la hausse du prix des tabacs manufacturés.

Ainsi, selon les informations recueillies par votre Rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du fait de cette augmentation, le produit de la remise consentie aux débiteurs de tabac a connu, de 1991 à 1999, une hausse globale de 84%. La hausse des prix de vente au public aurait donc largement compensé la légère dégrèvement de la consommation de tabac observée au cours des années récentes. En 1999, la hausse du prix des cigarettes s'est établie à 5%, augmentant de 240 millions de francs la remise versée aux débiteurs de tabac, alors que, dans le même temps, la consommation de cigarettes était quasiment stable.

EVOLUTION DES PRIX DES MARLBORO DEPUIS 1989 ⁽¹⁾

(en francs)

Date de changement de prix	Prix du paquet de 20 cigarettes	Remise aux débiteurs de tabac
2 janvier 1989	10,00	0,8
17 juillet 1989	10,30	0,82
30 septembre 1991	10,80	0,86
27 avril 1992	11,90	0,95
10 janvier 1993	13,00	1,04
24 mai 1993	13,80	1,10
10 janvier 1994	15,50	1,24
7 novembre 1994	16,50	1,32
1er août 1995	17,50	1,40
8 janvier 1996	18,00	1,44
20 décembre 1996	19,30	1,54
5 janvier 1998	19,40	1,55
4 janvier 1999	20,00	1,60
3 janvier 2000	21,00	1,68

(1) La Marlboro a remplacé la Gauloise comme cigarette de référence le 2 janvier 1989.

On soulignera, enfin, que, les débitants de tabac bénéficient, de la part de l'Etat et de leurs fournisseurs, de diverses aides.

Ils ont ainsi perçu, en 1999, 54 millions de francs au titre des engagements de l'Etat en faveur de l'amélioration de leur sécurité et 84 millions de francs au titre d'une subvention de modernisation.

Ils bénéficient également, depuis le 1er janvier dernier, du relèvement, de 250.000 à 300.000 francs, du seuil d'exonération de la redevance à laquelle ils sont soumis. Cette mesure, qui a permis d'exonérer près de 800 débitants de tabac, est d'une portée significative, notamment pour ceux situés en zone rurale.

Rappelons, enfin, que les débitants de tabac disposent, auprès de leurs fournisseurs, de délai de paiement obligatoires⁽¹⁾ : un crédit à la livraison leur permet, d'une part, de ne régler leurs livraisons qu'au cours de livraison suivante, ou, au plus tard à la fin du mois suivant cette livraison ; un crédit permanent, dit de « stock », les autorise à ne régler leur première livraison qu'à hauteur de 55%, les 45% restant étant avancés par le fournisseur.

Cela dit, les difficultés des débitants de tabac, notamment en zone rurale mais pas seulement dans ces zones, méritent que l'on y prête attention, notamment en raison du rôle irremplaçable qu'ils jouent en termes d'aménagement du territoire et d'animation.

Ces difficultés sont parfois bien réelles, lorsque, pour éviter une rupture de stock ou du fait de commandes trop importantes auprès de leurs fournisseurs, les débitants sont contraints de stocker d'importantes quantités de marchandises. Cette situation peut alors être à l'origine de difficultés de trésorerie et peser sur leur marge bénéficiaire.

Doit-on, pour autant, apporter des solutions à de telles difficultés par le biais d'une mesure fiscale à vocation générale ?

Ces difficultés sont, en réalité, souvent liées à la nature de leur activité de commerçants, et non au poids de la fiscalité pesant sur les tabacs manufacturés. La résoudre par ce biais ne paraît pas obligatoirement approprié.

⁽¹⁾ Article 570, 4°, du code général des impôts et article 282 de l'annexe II de ce même code.

Toutefois, il va sans dire que si l'évolution de la situation financière des débiteurs de tabac devait faire apparaître des difficultés significatives, il conviendrait de prendre des mesures adéquates, non au détour de l'examen d'un collectif budgétaire, mais sur la base de négociations, menées en toute sérénité, entre les représentants de la profession et les pouvoirs publics.

- **Compte tenu des enjeux, en terme de santé publique, d'une baisse du prix de vente du tabac, on peut s'interroger sur le point de savoir pourquoi une mesure similaire, visant à compenser les effets de la baisse d'un point de TVA, n'a pas été proposée par le Gouvernement pour les produits alcooliques.**

Interrogé sur cette question, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait valoir qu'un tel mécanisme serait d'une application extrêmement complexe, le droit de consommation n'étant pas, comme en matière de tabac, fonction linéaire du prix de vente, mais fonction des volumes et du degré d'alcool. Précisons, par ailleurs, qu'il n'existe, en matière viti-vinicole, aucun système d'homologation des prix, permettant leur surveillance. Rappelons enfin, que le Gouvernement n'a souscrit jusqu'à présent aucun engagement d'une hausse continue des prix des produits alcooliques.

B.- Une hausse limitée du droit de consommation

- Selon les calculs effectués par le Gouvernement, pour maintenir inchangés les prix de vente au détail des tabacs manufacturés, la baisse d'un point du taux normal de TVA doit être compensée par une hausse de 0,69 point du taux normal du droit de consommation sur les cigarettes et de 0,7 point pour les autres produits.

Par souci de simplification, le Gouvernement a choisi d'appliquer une hausse du taux normal du droit de consommation de 0,69 point à l'ensemble des tabacs manufacturés.

— Pour un paquet de cigarettes Marlboro⁽¹⁾, le mode de calcul retenu, fondé sur l'hypothèse d'un prix de vente au public et d'un prix industriel constants, a été le suivant :

⁽¹⁾ Un paquet contient 20 cigarettes.

CALCUL DE LA COMPENSATION DE LA BAISSÉ D'UN POINT DE TVA

	TVA à 20,6%	TVA à 19,6%
Prix de vente public du paquet de Marlboro ❶	21 F	21 F
Remise au débitant ❷.....	$21 \times 8\% = 1,68 \text{ F}$	$21 \times 8\% = 1,68 \text{ F}$
TVA ❸.....	$21 \times (0,206 / 1,206) = 3,58706 \text{ F}$	$21 \times (0,196 / 1,196) = 3,4415 \text{ F}$
Taxe BAPSA ❹.....	$21 \times 0,0074 / (1,0074 \times 1,206) = 0,1279 \text{ F}$	$21 \times 0,0074 / (1,0074 \times 1,196) = 0,1290 \text{ F}$
Compensation de la baisse d'un point de TVA		$(3,58706 + 0,1279) - (3,4415 + 0,1290) = 0,1445$ $0,1445 / 21 = 0,69\% \text{ }^{(1)}$
Droit de consommation ❺.....	$21 \times 58,30\% = 12,2430 \text{ F}$	$21 \times (58,30 + 0,69)\% = 12,3879 \text{ F}$
– Part spécifique 5 % [❸ + ❹ + ❺] = ❻.....	0,7979 F	0,7979 F
– Part proportionnelle ❺ – ❻.....	11,4451 F	11,5900 F
Prix industriel ❶ – (❷ + ❸ + ❹ + ❺).....	3,36 F	3,36 F

(1) En réalité, si l'on effectue ces calculs à six décimales, la variation du droit de consommation s'élève à 0,688205%.

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

Il a donc été proposé d'accroître à hauteur de 0,69% le taux normal du droit de consommation sur les cigarettes Marlboro. Le taux de base des cigarettes augmentant à due concurrence, cette hausse se répercute sur la fiscalité applicable aux autres cigarettes.

– Pour les produits de tabac autres que les cigarettes, la compensation en droit de consommation de la baisse d'un point du taux normal de la TVA a été établie comme suit :

$[(\text{TVA à } 20,60\% + \text{BAPSA}) - (\text{TVA à } 19,60\% + \text{BAPSA})] / \text{prix de vente au public}$ $= 0,69 \text{ point calculé à cinq décimales }^{(1)}.$
--

Le droit de consommation étant uniquement proportionnel au prix de vente public TTC, il suffit donc d'ajouter 0,69 point à chaque tarif du droit de consommation, tel que repris au tableau de l'article 575 A du code

⁽¹⁾ 0,70 point arrondi à deux décimales.

général des impôts. Le Gouvernement a retenu une augmentation de 0,69 point pour tous les tarifs ⁽¹⁾.

- S'agissant du champ d'application de la mesure envisagée par le Gouvernement, celle-ci devrait entrer en vigueur le 1^{er} avril 2000, par cohérence avec la baisse de TVA prévue dans le cadre du présent collectif budgétaire.

Dans les départements de Corse, le prix de vente au détail des cigarettes est, en l'état, maintenu aux deux tiers de celui en vigueur sur le continent, conformément à l'article 268 *bis* du code des douanes, sans que ce maintien résulte d'une hausse du droit de consommation.

S'agissant des DOM, compte tenu de l'examen en cours du projet de loi (n° 2322) d'orientation pour l'outre-mer, adopté, en première lecture, le vendredi 12 mai 2000, qui modifiera en profondeur le régime fiscal applicable aux ventes de tabac, il a été jugé opportun de ne pas modifier le taux du droit de consommation à l'occasion de la baisse d'un point du taux normal de TVA.

- Comme le montre le tableau ci-joint, calculé à partir du prix de vente au détail d'un paquet de cigarettes Marlboro, la conjonction d'une baisse d'un point de TVA et d'une hausse de 0,69 point du droit de consommation va se traduire par une légère hausse de la fiscalité pesant sur les cigarettes.

S'agissant de l'exemple d'un paquet de Marlboro, l'écart de charges fiscales est de 0,019 francs ⁽²⁾, ce qui, somme toute, représente un écart minime. Si l'on tient compte du fait que 83 milliards d'unités de cigarettes sont vendues par an et en appliquant ce différentiel à l'ensemble des cigarettes, cet écart représente approximativement un écart de plus de 1,5 million de francs.

⁽¹⁾ Exemple de calcul :

Un tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes est vendu 40 francs TTC.

TVA à 20,60% : $40 \times 17,6904\% = 7,0762 F$

TVA à 19,60% : $40 \times 17,0021\% = 6,8008 F$

TVA à 20,6% - TVA à 19,60% = 0,2754 F

$0,2754 / 40 = 0,69\%$

Droit de consommation = $51 + 0,69 = 51,69\%$.

⁽²⁾ *$(15,957974 - 15,958351) \times [1000/20] = 0,019 \text{ francs.}$*

**IMPACT DE LA BAISSÉ D'UN POINT DE TVA
SUR LE PRIX INDUSTRIEL D'UN PAQUET DE MARLBORO**

(en francs)

	Scénario n° 1 ⁽¹⁾ TVA = 20,6% DC = 58,30%	Scénario n° 2 ⁽²⁾ TVA = 19,6% DC = 58,30%	Scénario n° 3 ⁽³⁾ TVA = 19,6% DC = 58,99%	Scénario n° 4 ⁽⁴⁾ TVA = 19,6% DC = 58,988205% ⁽⁵⁾
Prix de vente au détail d'un paquet de Marlboro ❶	21,00	21,00	21,00	21,00
Remise au débitant de 8 % ❷	1,68	1,68	1,68	1,68
TVA ❸	3,587065	3,441472	3,441472	3,441472
Taxe BAPSA ❹	0,127909	0,128979	0,128979	0,128979
Droit de consommation ❺	12,243000	12,243000	12,387900	12,387523
Charge fiscale globale ❻	15,957974	15,813451	15,958351	15,957974
Charge fiscale globale en % du prix de vente en % ❼	75,990352	75,302148	75,992148	75,990352
Prix industriel (hors taxe et hors remise) ❽	3,362026	3,506549	3,361649	3,362026

TVA ❸ = Prix de vente au public × [0,206/1,206] pour TVA de 20,6 %
ou prix de vente au public × [0,196/1,196] pour TVA de 19,6 %.

Taxe BAPSA ❹ = Prix de vente au public × 0,0074/[1,0074 × (1 + taux TVA)].

Droit de consommation ❺ = Prix de vente au public × taux normal du droit de consommation.

Charge fiscale globale ❻ = TVA + BAPSA + droit de consommation.

Prix industriel ❽ = prix de vente au public – remise – charge fiscale globale.

(1) Le scénario n° 1 correspond à la situation ayant prévalu jusqu'au 1^{er} avril 2000 : le taux de TVA était de 20,6% et le droit de consommation s'élevait à 58,30%.

(2) Le scénario n° 2 correspond à une baisse d'un point de TVA, que ne vient pas compenser une augmentation du droit de consommation, stable à 58,30%.

(3) Le scénario n° 3 correspond aux variations de charge fiscale prévues dans le cadre du présent collectif budgétaire : le taux de TVA baisse d'un point, tandis que le taux du droit de consommation augmente de 0,69 point.

(4) Le scénario n° 4 correspond à une variation du droit de consommation de 0,688205 point, qui permet, comme cela est indiqué précédemment, de compenser le plus exactement possible la baisse de charge fiscale engendrée par la réduction d'un point de TVA. Toutefois, cette variation de 0,688205 est, en pratique, inapplicable, compte tenu du degré de précision qu'elle entraînerait dans la détermination des différents taux de taxes pesant sur les tabacs manufacturés.

(5) L'augmentation du droit de consommation est donc ici de 0,688205 point.

C.- Une mesure favorable aux comptes sociaux

Selon les informations fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'incidence budgétaire du relèvement de 0,69 point du droit de consommation sur les

cigarettes ⁽¹⁾ se traduirait, en année pleine, en 2000, par une hausse de 520 millions de francs de ce droit et une perte de TVA, toutes choses égales par ailleurs, de 500 millions de francs.

Ce résultat est obtenu pour les seules cigarettes, à partir d'un modèle intégrant les catégories de cigarettes vendues en 1998, la législation et les prix applicables au 3 janvier 2000, ainsi que l'effet du relèvement du droit de consommation sur les minima de perception.

En année pleine, compte tenu de la ventilation du droit de consommation édictée par l'article 55 de la loi de finances pour 2000 précitée, ces 520 millions de francs seraient affectés de la manière suivante :

(en millions de francs)

Budget général de l'Etat	30,7
Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale.....	404,1
CNAM	83,1
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante	2,0
Total pour les comptes sociaux.....	489,2

Sur l'exercice 2000, en réalité, l'incidence budgétaire du relèvement du droit de consommation doit être calculée *pro rata temporis* puisqu'elle n'est intervenue qu'à partir du 1^{er} avril 2000. Par ailleurs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fondé ses calculs sur l'hypothèse d'un décalage de recouvrement d'environ un mois et demi ⁽²⁾.

De ce fait, le relèvement de 0,69 point du droit de consommation devrait se traduire, en 2000, par une augmentation d'environ 325 millions de

(1) Le chiffre d'affaires dégagé par les ventes de cigarettes (76.834 millions de francs) représente, en 1999, 92% du chiffre d'affaires du secteur du tabac (83.083 millions de francs), les 6.249 millions de francs restant étant dégagés par les « autres produits ».

(2) Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie fait, en effet, valoir que : « le droit de consommation est exigible à la mise en consommation pour ce qui concerne les tabacs fabriqués en France métropolitaine ou dans un État membre de l'Union européenne ; il est donc payé par le fournisseur au plus tard le 5 du deuxième mois suivant celui au titre duquel la liquidation a été effectuée (article 575 C du code général des impôts). En revanche, à l'importation, le droit est recouvré comme en matière de douane, c'est-à-dire le mois suivant. En moyenne, on retient un décalage compris entre un et deux mois, soit un mois et demi ».

francs du produit du droit de consommation ⁽¹⁾, tandis que les pertes de TVA s'élèveraient à 312 millions de francs ⁽²⁾.

Le supplément de ressources publiques résultant du relèvement du droit de consommation, d'un montant de 325 millions de francs, serait réparti de la manière suivante :

(en millions de francs)

Budget général de l'Etat	19,2
Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale.....	252,6
CNAM	52,0
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante	1,3
Total des comptes sociaux	305,9

Ces résultats sont résumés dans le tableau suivant. Précisons que ces données, davantage globalisées que les résultats des calculs effectués ci-dessus par votre Rapporteur général, ont été fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000 <i>statu quo</i>	2000 ^(a) PLFR 2000	Variation des taxes en 2000
Droit de consommation sur les tabacs.....	42.99	40.58	45.69	50.80	51.13	+ 330
– affecté au budget général de l'Etat	40.73	36.72	41.50	3.00	3.02	+ 20
– affecté aux comptes sociaux	2.26	3.85	4.19	47.80	48.11	+ 310
• CNAMTS	2.26	3.85	4.19	8.10	8.15	+ 50
• Fonds amiante.....	-	-	-	200	200	0
• FOREC	-	-	-	39.50	39.76	+ 260
TVA (estimation statistique).....	12.85	13.47	13.60	14.82	14.50	- 320
Affectation au BAPSA	422	452	479	481	483	+ 2
TOTAL.....	56.20	54.50	59.57	66.10	66.11	+ 12

(a) En tenant compte d'un décalage de recouvrement de un mois et demi.

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

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Jacques Jégou, visant à majorer de 0,69%, à compter du 1^{er} avril 2000, le

⁽¹⁾ $520 \times [12-3-1,5]/12 = 325$ millions de francs.

⁽²⁾ $500 \times [12-3-1,5]/12 = 312$ millions de francs.

Le décalage de recouvrement de la TVA s'élève également à un mois et demi (article 298 quaterdecies du code général des impôts).

taux de remise consenti aux débiteurs de tabac sur le prix de vente au détail des tabacs manufacturés.

M. Jean-Jacques Jégou a indiqué que l'article 5 du présent projet a pour objet de compenser les effets de la baisse du taux normal de TVA de 20,6% à 19,6%, afin, dans un souci de santé publique, de maintenir inchangés les prix de vente au détail. Or, une enquête récemment conduite auprès des buralistes a montré les difficultés de leur profession et les responsabilités nouvelles qui leur sont confiées, notamment en matière de vente de tabac aux mineurs. Dans le même temps, le taux de remise est resté inchangé depuis 23 ans. L'État pourrait donc faire un geste en faveur des buralistes, alors même qu'il n'est manifestement plus en situation de « pénurie » et que des transferts importants sont par ailleurs décidés dans le présent projet en direction des ménages.

Votre **Rapporteur général** a fait valoir que le montant du déficit prévu pour 2000, soit 215 milliards de francs, devrait conduire à relativiser l'image de « sortie de pénurie » employée par M. Jean-Jacques Jégou. Le taux de remise accordé aux débiteurs est effectivement resté inchangé depuis 1976 et s'établit, en brut, à 8% et, en net, à 6% du prix de vente au détail. Cependant, l'augmentation de ce prix, liée notamment à celle du droit de consommation, a conduit à une progression, à due proportion, de la valeur des remises perçues par les buralistes. On a ainsi observé, de 1991 à 1999, une augmentation de 84% du montant total des remises. Le paquet de cigarettes de référence était vendu 10 francs en 1989, le détaillant percevant donc 80 centimes. Le paquet de référence est désormais vendu 21 francs, soit une remise au détaillant de 1,68 franc.

Il est vrai que la situation est diverse selon les catégories de débiteurs : les bureaux de tabacs situés en zone rurale ont certainement plus de difficultés que ceux situés en zone urbaine, notamment du fait du coût de financement du stockage des cigarettes et tabacs. Ce problème n'est cependant pas spécifique à la vente au détail des tabacs manufacturés, mais concerne toutes les activités commerciales. Il existe des aides publiques en faveur des débiteurs et l'aménagement de la fiscalité du tabac n'est pas, en l'occurrence, une bonne solution. Pour autant, la situation économique des buralistes est effectivement un sujet de réflexion, sur lequel il conviendra de rester vigilant.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis *adopté* l'article 5 sans modification.

Article 6

Allègement de la taxe d'habitation.

Texte du projet de loi :

I. - 1. Le code général des impôts est ainsi modifié :

- a) au premier alinéa de l'article 1599 *bis*, les mots : « , la taxe d'habitation » sont supprimés ;
- b) au deuxième alinéa du I et au premier alinéa du II de l'article 1599 *quinquies*, les mots : « , à la taxe d'habitation » sont supprimés ;
- c) L'article 1599 *quater* est abrogé.

2. a) A compter de 2001, il est institué une dotation budgétaire afin de compenser la perte de recettes résultant du 1.

Cette compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation et ou de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation émis au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse en 2000 revalorisé en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

A compter de 2002, le montant de cette compensation évolue chaque année, comme la dotation globale de fonctionnement.

b) Au II de l'article 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), il est inséré un troisième alinéa ainsi rédigé :

« En 2002, la compensation des exonérations visées au a) du I versée au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse est égale à la compensation de l'année 2001 revalorisée en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. A compter de 2003, le montant de cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement. ».

3. Pour les impositions établies au titre de l'année 2000, il est accordé aux contribuables autres que ceux visés à l'article 1414 du code général des impôts, un dégrèvement d'office de la totalité de la cotisation de taxe d'habitation ou de taxe spéciale additionnelle à la taxe d'habitation perçues au profit des régions ou de la collectivité territoriale de Corse.

II. - Le code général des impôts est ainsi modifié :

1. au I de l'article 1636 B *sexies* sont supprimés :

- a) dans la première phrase du premier alinéa du 1, les mots : « les conseils régionaux autres que celui de la région d'Ile-de-France » ;
- b) au premier alinéa du 2, les mots : « , les régions » ;

2. après l'article 1636 B *sexies*, il est inséré un article 1636 B *sexies A* ainsi rédigé :

« Art. 1636 B *sexies A*. - I. - Sous réserve des dispositions du VI de l'article 1636 B *septies*, les conseils régionaux autres que celui de la région d'Ile-de-France votent chaque année les taux des taxes foncières et de la taxe professionnelle. Ils peuvent :

- a. soit faire varier dans une même proportion les taux des trois taxes appliqués l'année précédente ;
- b. soit faire varier librement entre eux les taux des trois taxes. Dans ce cas, le taux de taxe professionnelle :
 - ne peut, par rapport à l'année précédente, être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
 - ou doit être diminué, par rapport à l'année précédente, dans une proportion au moins égale à la diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Jusqu'à la prochaine révision, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

II. - Toutefois, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties peut être diminué jusqu'au niveau du taux moyen national de la taxe constaté l'année précédente pour les régions ou, s'il est plus élevé, jusqu'au niveau du taux de la taxe professionnelle de la région concernée sans que ces diminutions soient prises en compte pour l'application, à la baisse, des dispositions du I.

Lorsque au titre d'une année il est fait application des dispositions du premier alinéa, la variation en hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties à prendre en compte, pour l'application du I, pour la détermination du taux de la taxe professionnelle ou du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, est réduite de moitié pendant les trois années suivantes.

Lorsque au titre d'une année, le taux de la taxe professionnelle ou le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a été augmenté dans ces conditions, il ne peut pas être fait application du premier alinéa pendant les trois années suivantes. » ;

3. au premier alinéa du II de l'article 1599 *quinquies*, les mots : « aux 1 et 2 du I de l'article 1636 B *sexies* » sont remplacés par les mots : « à l'article 1636 B *sexies* A ».

III. - L'article 1414 A du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 1414 A - I. - Les contribuables autres que ceux mentionnés à l'article 1414, dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au II de l'article 1417 sont dégrévés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale pour la fraction de leur cotisation qui excède 4,3 % de leur revenu au sens du IV de l'article 1417 diminué d'un abattement fixé à :

a. 22 500 F pour la première part de quotient familial, majoré de 6 500 F pour les quatre premières demi-parts et de 11 500 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième, en France métropolitaine ;

b. 27 000 F pour la première part de quotient familial, majoré de 6 500 F pour les deux premières demi-parts et de 11 500 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième, dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion ;

c. 30 000 F pour la première part de quotient familial, majoré de 5 000 F pour les deux premières demi-parts et de 12 000 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième, dans le département de la Guyane.

Ces montants d'abattements sont, chaque année, indexés comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

II. - 1. Pour l'application du I :

a. le revenu s'entend du revenu du foyer fiscal du contribuable au nom duquel la taxe est établie ;

b. lorsque la taxe d'habitation est établie au nom de plusieurs personnes appartenant à des foyers fiscaux distincts, le revenu s'entend de la somme des revenus de chacun des foyers fiscaux de ces personnes ;

c. lorsque les personnes mentionnées aux a et b cohabitent avec des personnes qui ne font pas partie de leur foyer fiscal et pour lesquelles la résidence constitue leur habitation principale, le revenu s'entend de la somme des revenus de chacun des foyers fiscaux des personnes au nom desquelles l'imposition est établie ainsi que des revenus de chacun des foyers fiscaux des cohabitants dont les revenus, au sens du IV de l'article 1417, excèdent la limite prévue au I du même article ;

d. l'abattement est déterminé en tenant compte de la somme des parts retenues pour l'établissement de l'impôt sur le revenu de chacun des foyers fiscaux dont le revenu est retenu pour le calcul du dégrèvement.

2. Pour les impositions établies au titre de 2000 à 2004, le montant du dégrèvement calculé dans les conditions fixées au I ne peut être inférieur au montant du dégrèvement qui aurait été accordé conformément aux dispositions de l'article 1414 C dans sa rédaction en vigueur au titre de 2000 avant la publication de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-... du .../2000) ; toutefois pour les impositions établies à compter de 2001, le pourcentage de 50 % mentionné à ce même article est réduit de dix points chaque année.

III. - A compter de 2001, le montant du dégrèvement prévu au I est réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable au profit des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale par la différence entre le taux global de taxe d'habitation constaté dans la commune au titre de l'année d'imposition et ce même taux global constaté en 2000.

Pour l'application du premier alinéa :

a. lorsque les bases nettes imposables au profit de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et du département sont différentes, la base la moins élevée est retenue ;

b. le taux global de taxe d'habitation comprend le taux des taxes spéciales d'équipement additionnelles à la taxe d'habitation ;

c. la réduction n'est pas applicable si elle est inférieure à 100 F. ».

IV. - L'article 1417 du code général des impôts est ainsi modifié :

1. les I, II et III sont ainsi rédigés :

« I. - Pour les impositions établies au titre de 2000, les dispositions de l'article 1391, du 3 du II et du III de l'article 1411, des 2° et 3° du I de l'article 1414 sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 1999 n'excède pas la somme de 44 110 F, pour la première part de quotient familial, majorée de 1 790 F pour chaque demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 1999. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 52 200 F, pour la première part, majorée de 12 470 F pour la première demi-part et 11 790 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième. Pour la Guyane, ces montants sont fixés respectivement à 54 570 F, 15 020 F et 11 790 F.

II. - Pour les impositions établies au titre de 2000, les dispositions de l'article 1414 A sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 1999 n'excède pas la somme de 103 710 F, pour la première part de quotient familial, majorée de 24 230 F pour la première demi-part et 19 070 F à compter de la deuxième demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 1999. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 125 350 F, pour la première part, majorée de 26 600 F pour la première demi-part, 25 350 F pour la deuxième demi-part et 19 070 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième. Pour la Guyane, ces montants sont fixés à 137 370 F pour la première part, majorée de 26 600 F pour chacune des deux premières demi-parts, 22 660 F pour la troisième demi-part et 19 070 F pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la quatrième.

III. - Les dispositions des I et II s'appliquent dans les mêmes conditions aux impositions établies au titre de 2001 et des années suivantes. Toutefois, chaque année, les montants de revenus sont indexés comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. » ;

2. le I *bis* et le IV sont abrogés ;

3. dans le V, qui devient IV, la dernière phrase du 1 et le 2° sont supprimés.

V. - 1. Les articles 1414 *bis*, 1414 B et 1414 C du code général des impôts sont abrogés.

2. A l'article 1413 *bis* du code général des impôts, les mots : « et des articles 1414 *bis*, 1414 A, 1414 B et 1414 C » sont remplacés par les mots : « et de l'article 1414 A ».

3. Le premier alinéa du 3 du I de l'article 1641 du code général des impôts est ainsi modifié :

a) dans la première phrase, les mots : « l'article 1414 C » sont remplacés par les mots : « l'article 1414 A » ;

b) la deuxième phrase est remplacée par la phrase suivante : « Les redevables visés aux articles 1414 et 1414 A en sont toutefois exonérés pour leur habitation principale. ».

4. Au deuxième alinéa de l'article L. 173 du livre des procédures fiscales, les mots : « d'un dégrèvement ou d'une exonération en application des articles 1391, 1414, 1414 *bis*, 1414 A, 1414 B et 1414 C » sont remplacés par les mots : « d'une exonération, d'un dégrèvement ou d'un abattement en application des articles 1391, 1414, 1414 A et du 3 du II de l'article 1411 ».

5. Le troisième alinéa du III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) est complété par les mots : « , majoré de la compensation prévue à l'article ... de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-... du .../.../2000) et de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) qui leur ont été versées la même année. ».

6. Le I de l'article 54 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est ainsi modifié :

a) au premier alinéa, les mots : « le produit des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit de la collectivité locale ou du groupement de communes » sont remplacés par les mots : « le produit des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit de la collectivité locale ou du groupement de communes, majoré du montant de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) » ;

b) au troisième alinéa, les mots : « les produits des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit des collectivités locales, de leurs groupements et des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle » sont remplacés par les mots : « les produits des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit des collectivités locales, de leurs groupements et des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, majorés du montant de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) qui leur a été versée, » ;

c) le quatrième alinéa est complété par les mots : « , majoré du montant de la compensation prévue à l'article ... de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-... du .../.../2000) et du montant de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), qui leur ont été versées cette même année. ».

7. Au dernier alinéa du IV *bis* de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), après les mots : « en application des IV et IV *bis* du présent article » sont insérés les mots : « , du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), de l'article ... de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-... du .../.../2000) ».

8. a. Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° au 1° du a de l'article L. 4331-2 et au premier alinéa de l'article L. 4332-7, les mots : « , la taxe d'habitation » sont supprimés ;

2° à l'article L. 4332-8 :

- au premier alinéa, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « trois » et il est ajouté, après les mots : « ou réductions de bases de fiscalité directe » les mots : « et de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation » ;

- au premier tiret du deuxième alinéa, il est ajouté après les mots : « les bases de fiscalité de chacune des taxes concernées » les mots : « et de la taxe d'habitation » et après les mots : « la mise en œuvre de la mesure d'exonération ou de réduction des bases » les mots : « et de suppression de la part régionale de la taxe d'habitation » ;

- au deuxième tiret du deuxième alinéa, il est ajouté après les mots : « chacune de ces taxes » les mots : « et celui de la taxe d'habitation » et après les mots : « la mise en œuvre de la mesure d'exonération ou de réduction des bases » les mots : « et de suppression de la part régionale de la taxe d'habitation » ;

3° à l'article L. 4332-9, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « trois ».

b. Pour le calcul des fonds de correction des déséquilibres régionaux en 2001 et en 2002, le potentiel fiscal prévu à l'article L. 4332-8 du code général des collectivités locales tient compte des bases afférentes à la taxe d'habitation de la pénultième année.

9. Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

a. aux 1° et 2° du III de l'article L. 136-2 et au III de l'article L. 136-8, les mots : « au V de l'article 1417 » et les mots : « des I et IV du même article » sont remplacés respectivement par les mots : « au IV de l'article 1417 » et les mots : « des I et III du même article » ;

b. au deuxième alinéa de l'article L. 380-2, les mots : « au 1° du V de l'article 1417 » sont remplacés par les mots : « au IV de l'article 1417 ».

VI. - 1. Les dispositions du 1 du I ainsi que du II sont applicables à compter des impositions établies au titre de 2001.

2. Les dispositions des III, IV ainsi que des 1 et 3 du V sont applicables à compter des impositions établies au titre de 2000.

3. Les dispositions des 5, 6, 7 et du 1° du a du 8 du V sont applicables à compter de 2001.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé d'alléger la taxe d'habitation :

- d'une part, en supprimant la part régionale. Cet allègement s'appliquerait à l'ensemble des redevables. La perte de recettes pour les régions résultant de cette mesure ferait l'objet d'une compensation par l'Etat ;

- d'autre part, en remplaçant les mécanismes actuels de dégrèvements par un dispositif unique de plafonnement de la taxe en fonction du revenu fiscal de référence. Ce dégrèvement serait applicable aux redevables de la taxe d'habitation dont le montant du revenu n'excède pas 103 710 F pour la première part de quotient familial majoré de 24 230 F pour la première demi-part supplémentaire et de 19 070 F pour chaque demi-part supplémentaire.

L'ensemble de ces mesures représenterait un allègement d'impôt en 2000 de 11 milliards de F en faveur des ménages.

Observations et décision de la Commission :

Faisant suite à une demande de l'Assemblée nationale, le présent article propose une réforme de la taxe d'habitation permettant d'alléger la charge supportée par les contribuables de cette taxe dès l'imposition perçue au titre de 2000. Il prévoit ainsi de supprimer la part régionale de la taxe d'habitation et de remplacer les mécanismes actuels de dégrèvements par un dispositif unique de plafonnement. Il comporte également de nombreuses dispositions de coordination.

I.- Une réforme répondant à une demande de l'Assemblée nationale

La taxe d'habitation est l'impôt local qui pèse sur le plus grand nombre de contribuables. Or, son caractère injuste lui vaut de nombreuses critiques. Toute réforme globale paraissant difficile à mettre en œuvre à court terme, l'Assemblée nationale a souhaité que le Gouvernement propose des réformes visant à réduire, davantage encore que ne le prévoit la loi de finances initiale pour 2000, la charge supportée par les contribuables dès l'année 2000, et, particulièrement, par les contribuables locaux.

A.- Un impôt critiqué

1.- Un impôt pesant lourdement sur les ménages

En 1999, les produits votés des quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle) étaient de 318,5 milliards de francs.

PRODUITS VOTÉS DES QUATRE TAXES LOCALES EN 1999

(en milliards de francs)

Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe professionnelle
71,5	87,8	5,3	153,9

Source : Direction générale des collectivités locales.

La part de la fiscalité directe locale dans le produit intérieur brut est passée de 2,7% en 1989 à 3,5% en 1999. Même si une légère diminution de la pression fiscale locale a été enregistrée ces dernières années, il importe de souligner que, compte tenu de l'importance des exonérations accordées en matière d'impôt sur le revenu, **les impôts locaux sont supérieurs à l'impôt sur le revenu pour les deux tiers des foyers fiscaux.**

Le produit de la taxe d'habitation était de 71,5 milliards de francs en 1999, soit 22,4% de la fiscalité directe locale. Depuis 1992, la taxe d'habitation ne représente que le deuxième impôt pesant sur les ménages au titre de la fiscalité locale, après le foncier bâti. En effet, de 1986 à 1996, le foncier bâti a connu un taux de croissance annuelle de + 8,6% et son produit est passé de 32,8 milliards de francs en 1986 à 87,8 milliards de francs en 1999. Il n'en reste pas moins que, sur la même période 1986-1996, le produit de la taxe d'habitation a également fortement augmenté (+ 5,7% en moyenne annuelle), sous l'effet d'une augmentation importante des bases et d'une hausse plus modérée, mais ininterrompue, des taux.

		1986	1987	1988	1989	1990	1991 ^(a)	1992	1993	1994	1995	1996
Taxe d'habitation	Evolution du produit	+ 9,6%	+ 7,2%	+ 5,1%	+ 6,1%	+ 7,6%	+ 8,3%	- 5,4%	+ 9,5%	+ 7,4%	+ 5,0%	+ 6,7%
	Effet taux	+ 1,8%	+ 1,8%	- 0,2%	+ 1,6%	+ 3,2%	+ 2,4%	+ 0,3%	+ 4,1%	+ 2,6%	+ 1,8%	+ 4,2%
	Effet base	+ 7,7%	+ 5,4%	+ 5,3%	+ 4,5%	+ 4,3%	+ 6,1%	- 5,6%	+ 5,2%	+ 4,7%	+ 3,2%	+ 2,4%

(a) Afin de mesurer correctement l'effet taux et l'effet base, la suppression du coefficient déflateur a été corrigée.

Source : DGCL, DGI, Crédit local de France.

Cette évolution a été ralentie depuis 1997 (les taux de la taxe d'habitation ont augmenté de 1,3% en 1997, de 0,9% en 1998 et de 0,4% en 1999). En 1999, le taux moyen de la taxe d'habitation s'établit à 21,14%.

En outre, la taxe d'habitation est **l'impôt local qui pèse sur le plus grand nombre de contribuables** : n'en sont exonérés ou dégrévés totalement que, d'une part, les personnes âgées de plus de soixante ans, les veufs et veuves, ainsi que les invalides, lorsque le montant des revenus de l'année précédente rend les contribuables appartenant à ces trois catégories non imposables à l'impôt sur le revenu et, d'autre part, les titulaires du revenu minimum d'insertion ou des allocations supplémentaires du Fonds de solidarité vieillesse.

Or, la taxe d'habitation est unanimement critiquée comme étant un impôt injuste.

2.- Un impôt injuste

Il pourrait être tentant de faire valoir à ce stade que les taux globaux moyens de la taxe d'habitation dans chaque région reflètent cette injustice. Il existe, en effet, une disparité très importante entre le Nord-Pas-de-Calais, dont le taux global ⁽¹⁾ était de 31,14% en 1999, et l'Ile-de-France qui, pour la même année, avait un taux de 17,69%. Toutefois, il convient de rappeler que, plus le montant des bases est élevé, plus les taux votés par les collectivités locales sont faibles et inversement. L'importance des taux n'est donc pas réellement significative.

Le caractère injuste de la taxe d'habitation réside surtout dans le fait qu'elle est assise sur des valeurs locatives obsolètes, qu'elle ne tient pas compte des capacités contributives des redevables et que les mécanismes d'exonération et de dégrèvement sont insuffisants.

a) Des valeurs locatives obsolètes

La révision générale des valeurs locatives aurait dû, selon l'article premier de la loi du 18 juillet 1974, avoir lieu tous les six ans. Malgré des déclarations de principe réitérées, la dernière révision, dont les résultats ont été mis en application à compter du 1^{er} janvier 1974, a apprécié les valeurs locatives au 1^{er} janvier 1970.

⁽¹⁾ Toutes collectivités, hors taxes perçues par l'Etat et les organismes consulaires.

Ainsi, sous réserve de l'actualisation survenue en 1980, seuls des coefficients annuels de revalorisation forfaitaire ont donc été appliqués à compter de 1981 aux valeurs locatives issues de la révision de 1970. Or, ces coefficients sont établis au niveau national et ne peuvent donc pas refléter de manière satisfaisante l'évolution des loyers, nécessairement différenciée au niveau local.

Comme le note, en introduction, le rapport au Parlement sur les conséquences de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux : *« Du fait du vieillissement des valeurs locatives, la répartition de l'impôt entre contribuables est devenue de plus en plus inéquitable. L'évolution des valeurs locatives diverge en effet de plus en plus des réalités économiques aussi bien en foncier non bâti qu'en foncier bâti. Il en résulte des transferts « cachés » et injustifiés entre les contribuables des quatre taxes et entre contribuables d'une même taxe ».*

Ces transferts touchent particulièrement les contribuables résidant en HLM. En effet, en 1970, ce type d'habitat incarnait le confort (ascenseurs, salles de bain...), tandis que l'habitat de centre ville était considéré comme vétuste. Depuis, les HLM se sont souvent dégradés, alors que l'habitat ancien a été largement rénové.

Il n'est donc pas étonnant d'assister à une véritable « explosion » des demandes de remises gracieuses (environ 300.000 par an) sur la taxe d'habitation.

b) Un impôt qui, à l'origine, n'a pas de vocation redistributive

La taxe d'habitation n'est pas liée aux revenus des ménages.

Plusieurs propositions de réformes ont visé, soit à une substitution totale d'un impôt local sur le revenu, soit à une substitution partielle.

L'article 56 de la loi du 30 juillet 1990 sur la révision des évaluations cadastrales avait posé le principe de la substitution, à la part départementale de la taxe d'habitation, d'une taxe proportionnelle sur le revenu. L'article 33 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier avait confirmé l'entrée en vigueur de cette taxe départementale sur le revenu, en 1992, pour les départements de métropole, et en 1994, pour les départements d'outre-mer. Cependant, compte tenu de l'accroissement de charges qu'elle était susceptible de représenter pour un nombre non négligeable de contribuables,

dont certains à revenus modestes, la loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions fiscales a décidé de reporter son application.

Des correctifs ont néanmoins été apportés pour tenir compte des capacités contributives des ménages. Mais s'ils sont positifs pour les bénéficiaires, ils ont pu avoir pour conséquence de créer de nouvelles inégalités.

c) Des mécanismes d'exonération et de dégrèvement importants, mais insuffisants

En 1998, 3.814.496 contribuables étaient exonérés de la taxe d'habitation et 6.723.653 bénéficiaient d'un dégrèvement. **Ainsi, plus de 10,5 millions de contribuables profitent d'une réduction totale ou partielle de leur taxe d'habitation, soit 40% des foyers assujettis à cet impôt.**

EXONÉRATIONS

Catégories d'exonération (article 1414-I du code général des impôts)	1998	
	Nombre	Montant de la compensation (en millions de francs)
Fonds national de solidarité.....	172.086	/
Droits acquis depuis 1967 ^(a)	66.659	/
Contribuables âgés de plus de 60 ans et non imposables à l'impôt sur le revenu (NI/IR)...	3.081.	/
Conjoints remplissant la condition d'âge ou d'invalidité	24.527	/
Infirmes et invalides NI/IR.....	287.758	/
Veufs et veuves NI/IR.....	181.652	/
Total	3.814.	7.121

(a) Y compris les personnes handicapées titulaires de l'allocation aux adultes handicapés.

DÉGRÈVEMENTS

Type de dégrèvement	1998		1999	
	Nombre	Coût (en millions de francs)	Nombre	Coût (en millions de francs)
Dégrèvement total : <i>RMI (article 1414-III du code général des impôts)</i>	413.44	830	516.80	1.044
Dégrèvements partiels :				
- <i>Partiel 100%</i> <i>(article 1414 bis du code général des impôts)</i> ^(a)	1.14	1.650	1.19	1.837
<i>(article 1414 A du code général des impôts)</i> ^(b)	919.09	1.250	806.26	1.219
- <i>Partiel réduit</i> <i>(article 1414 B du code général des impôts)</i> ^(c)	569.28	440	506.54	423
- <i>Plafonnement</i> <i>(article 1414 C du code général des impôts)</i> ^(d)	3.68	3.930	3.64	4.225
Total	6.72	8.100	6.66	8.748

Sont dégrévés les contribuables :

- (a) Dont le montant de revenu est inférieur à 25.000 francs (première part du quotient familial), pour la fraction de cotisation de taxe d'habitation de 1998 excédant 1.500 francs. Au titre de 1999, ces montants étaient respectivement de 25.200 francs et 1.541 francs.
- (b) Dont le montant de revenu est inférieur à 43.550 francs (première part du quotient familial), pour la fraction de cotisation de taxe d'habitation de 1998 excédant 2.131 francs. Au titre de 1999, ces montants étaient respectivement de 43.900 francs et 2.189 francs.
- (c) Dont le montant de revenu est inférieur à 49.480 francs (première part du quotient familial), à hauteur de 50% de la fraction de cotisation de taxe d'habitation de 1998 excédant 2.131 francs. Au titre de 1999, ces montants étaient respectivement de 49.880 francs et 2.189 francs.
- (d) Dont le montant de revenu est inférieur à 102.370 francs (première part du quotient familial), pour la fraction de cotisation qui excède 3,4% du revenu dans la limite de 50% de la fraction de cotisation de taxe d'habitation de 1998 excédant 2.131 francs. Au titre de 1999, ces montants étaient respectivement de 103.200 francs et 2.189 francs.

Ainsi, en 1999, un couple marié bénéficiait d'un dégrèvement, plus ou moins important, dès lors que son revenu de référence de 1998 (généralement son revenu imposable) n'avaient pas excédé 127.310 francs (ce qui correspond à un revenu brut d'environ 162.950 francs). Pour un couple avec deux enfants, ce seuil était fixé à 165.270 francs (soit environ 211.550 francs de revenu brut).

Bien évidemment, un tel dispositif pose le problème des effets de seuil. On a pu le constater lorsqu'à la suite de l'adoption de l'article 18 de la loi de finances pour 1996, visant à réduire le seuil d'application du plafonnement prévu par l'article 1414 C du code général des impôts, près de

200.000 contribuables en ont perdu le bénéfice ⁽¹⁾. On l'a également constaté récemment avec l'abaissement du plafond de l'abattement pour versement d'une pension à un enfant majeur : en gonflant le revenu fiscal de référence de nombreux contribuables, cet abaissement a mécaniquement exclu certains d'entre eux du bénéfice des dégrèvements ou les a fait passer à un régime de dégrèvement moins avantageux que celui dont ils bénéficiaient jusqu'à présent.

Le dispositif actuel comporte également des incohérences : les titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI) sont dégrévés d'office de la taxe d'habitation, tandis que les 485.000 bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) y sont assujettis. Or, ces derniers ne perçoivent que 2.472,60 francs par mois, contre 2.502,30 francs pour un « Rmiste » sans personne à charge, ce qui pose problème, même s'il convient d'observer que le RMI est une allocation différentielle ne pouvant – sauf en cas de reprise d'activité – être cumulée avec un autre revenu.

Enfin, le dispositif actuel se caractérise par sa complexité et son illisibilité pour les contribuables, compte tenu de la multiplicité des mécanismes prévus.

B.- Une réforme globale difficile à mettre en œuvre

On a déjà indiqué que la substitution partielle à la taxe d'habitation d'un impôt local sur le revenu avait échoué. En effet, selon une étude réalisée par le Groupe d'étude et de réflexion interrégional (GERI), « *la réforme de la taxe d'habitation apparaît indissociable d'une remise en question, non seulement de la fiscalité locale, mais aussi de l'architecture fiscale en France dans son ensemble et notamment de l'impôt sur le revenu, ce qui ne favorise pas son cheminement* » ⁽²⁾.

De même, la révision des valeurs cadastrales est constamment repoussée, car il apparaît qu'elle se traduirait par des hausses significatives de taxe d'habitation pour des contribuables modestes et qu'elle pourrait accroître sensiblement les dégrèvements pris en charge par l'Etat, s'il décidait de prendre à sa charge ces augmentations non souhaitables.

⁽¹⁾ La loi de finances pour 1998 est revenue sur cette disposition votée sous le Gouvernement de M. Alain Juppé.

⁽²⁾ « Evolution de la fiscalité locale : l'évolution de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation de 1979 à 1995 », La documentation française, 1997.

Les simulations réalisées en 1992 et en 1997 montrent, en effet, que, si l'objectif d'un rééquilibrage de la charge fiscale serait atteint par le dispositif de révision voulu par le législateur en 1990 (notamment s'agissant des logements sociaux), il pourrait subsister des « perdants », assez nombreux, parmi les redevables dont le montant de revenus s'inscrit dans les tranches les plus faibles.

Des simulations plus récentes, concernant vingt-sept villes, illustrent parfaitement ces propos. Ainsi, à Nantes, 25% des logements sociaux verraient leur cotisation augmenter (pour 5,6% d'entre eux, de plus de 100%). De même, à Tulle, 40,2% des locaux classés en catégorie « médiocre » subiraient une hausse comprise entre 10 à 25%.

Il convient d'ajouter que ces phénomènes seraient également perceptibles si l'on se contentait d'intégrer des évaluations pour lesquelles les bases révisées des locaux seraient reconstituées à l'aide de coefficients d'évolution, au lieu d'intégrer les évaluations résultant des travaux de révision.

C.- La demande d'une réforme applicable dès l'imposition perçue au titre de 2000

Dès l'automne 1999, le Gouvernement a annoncé que le projet de loi de finances pour 2001 serait l'occasion d'une profonde réforme de la fiscalité directe.

Profitant du contexte financier favorable, l'Assemblée nationale, à l'initiative de votre Rapporteur général, a souhaité que la réflexion concernant la taxe d'habitation aboutisse plus rapidement.

L'article 28 de la loi de finances pour 2000 prévoit donc que : « *Le Gouvernement présentera, avant le 30 avril 2000, un rapport proposant et analysant diverses modalités de réforme de la taxe d'habitation susceptibles d'aboutir, à compter de l'imposition perçue au titre de 2000, à un allègement significatif de la charge supportée par les contribuables* ».

Le Gouvernement ayant décidé de déposer un projet de loi de finances rectificative pour 2000, une réforme de la taxe d'habitation a été proposée avant même le dépôt du rapport précité.

II.- La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation

Le I du présent article propose de supprimer la part régionale de la taxe d'habitation.

Cette mesure, qui présente l'avantage de bénéficier à l'ensemble des redevables de cette taxe, tout en ayant un coût supportable pour l'Etat, donne lieu à une compensation en faveur des régions.

A.- Une mesure bénéficiant à l'ensemble des redevables de la taxe d'habitation

1.- La suppression de la part la plus faible de la taxe d'habitation

En 1999, la répartition de la taxe d'habitation entre les communes et leurs groupements, les départements et les régions, était la suivante :

- communes et groupements : 45,68 milliards de francs (63,9%) ;
- départements : 20,23 milliards de francs (28,3%) ;
- **régions : 5,57 milliards de francs (7,8%).**

En prévoyant de supprimer la référence à la taxe d'habitation dans l'article 1599 *bis* du code général des impôts, qui énumère les impôts directs perçus par les régions (autres que la région d'Ile-de-France) et la collectivité territoriale de Corse, ainsi que dans l'article 1599 *quinquies* dudit code, relatif à la taxe spéciale d'équipement perçue pour la région d'Ile-de-France ⁽¹⁾, et en prévoyant d'abroger, par coordination, l'article 1599 *quater* du code précité, relatif aux abattements susceptibles d'être décidés par les conseils régionaux pour le calcul de la taxe d'habitation et de la taxe spéciale d'équipement, le 1 du I devrait donc conduire à diminuer de 7,8%, en moyenne, les cotisations de taxe d'habitation à compter de l'imposition perçue au titre de 2000.

La cotisation moyenne de taxe d'habitation ayant été de 2.967 francs en 1998, la réduction moyenne imputable à la suppression de la part régionale serait donc de l'ordre de 235 francs.

⁽¹⁾ La région d'Ile-de-France ne perçoit pas les quatre taxes directes locales. Elle perçoit une taxe additionnelle à ces quatre taxes (la taxe spéciale d'équipement), destinée à financer des travaux figurant au programme d'équipement de cette région.

Bien évidemment, le gain réalisé par chaque contribuable sera fonction du montant de sa cotisation : plus la cotisation est élevée, plus le gain – en valeur absolue – sera important.

Quelques exemples permettent d'illustrer cette affirmation :

(en francs)

Cotisation 2000	Avant application de la suppression de la part régionale	2.000	4.000	6.000	8.000
	Après la suppression de la part régionale	1.844	3.688	5.532	7.376
Gain		156	312	468	624

2.- Un bénéfice variable selon les communes

Outre l'importance de la cotisation de taxe d'habitation, **le gain réalisé par les contribuables grâce à la suppression de la part régionale pourra varier de façon très sensible, selon l'importance relative des différentes parts de la taxe d'habitation dans la commune d'implantation de la résidence.**

Les différentes collectivités ayant plus ou moins utilisé leur faculté d'augmenter le taux d'imposition et leur capacité d'instituer des abattements ⁽¹⁾, l'importance de la part régionale peut s'éloigner, en plus ou en moins, des 7,8% constatés, en moyenne, au niveau national, comme le montre le tableau suivant pour plusieurs grandes villes.

⁽¹⁾ Pour le logement affecté à l'habitation principale du contribuable, la base d'imposition à la taxe d'habitation est diminuée d'un abattement obligatoire pour charges de famille.

Elle peut également être diminuée de deux abattements à la base facultatifs (leur institution étant laissée à la discrétion des collectivités bénéficiaires), l'un général, l'autre en faveur des personnes disposant de faibles revenus :

- abattement général facultatif à la base : les collectivités locales qui décident l'application de cet abattement peuvent fixer son taux, à leur choix, à 5%, 10% ou 15% de la valeur locative moyenne des habitations situées dans leur ressort ;

- abattement spécial facultatif en faveur des personnes de condition modeste : indépendamment de l'abattement précité, les collectivités locales peuvent instituer un abattement égal à 5%, 10% ou 15% de la valeur locative moyenne des habitations situées dans leur ressort. Cet abattement bénéficie aux contribuables dont :

- le montant des revenus de l'année précédente est inférieur au seuil d'imposition à l'impôt sur le revenu

- l'habitation principale a une valeur locative inférieure à 130% de la valeur locative moyenne des habitations situées dans le ressort de la collectivité considérée, ce pourcentage étant augmenté de 10 points par personne à charge.

VARIABILITÉ DE LA PART RÉGIONALE DE LA TAXE D'HABITATION
(Résultats 1998)

(en francs)

	Produit de la taxe d'habitation de la région	Produit de la taxe d'habitation pour l'ensemble des collectivités	Produit global avec frais perçus par l'Etat	Part régionale dans la taxe d'habitation globale (en %)
Aix-en-Provence	9.4	209.6	219.7	4,31
Amiens	19.6	207.5	216.8	9,06
Angers	19.1	223.9	234.0	8,16
Argenteuil	6.5	141.4	147.8	4,40
Avignon	6.7	155.5	162.7	4,13
Besançon	15.0	217.3	227.1	6,61
Bordeaux	20.4	445.0	465.9	4,38
Boulogne-Billancourt	15.0	204.4	215.3	6,98
Brest	18.4	256.9	268.5	6,86
Caen	16.1	178.6	186.6	8,68
Cherbourg	2.9	37.7	39.5	7,56
Clermont-Ferrand	17.9	191.0	199.7	9,01
Dijon	15.8	213.5	223.4	7,10
Dunkerque	8.2	115.3	120.5	6,85
Grenoble	13.7	263.1	275.1	5,01
Le Havre	21.1	250.6	261.8	8,07
Lille	20.0	347.2	362.8	5,54
Limoges	23.4	247.6	259.1	9,06
Lorient	8.0	96.0	100.3	8,06
Lyon	42.9	744.9	780.0	5,50
Le Mans	17.2	208.2	217.6	7,93
Marseille	43.5	1.0	1.1	3,90
Metz	11.9	168.4	175.9	6,77
Montbéliard	2.9	35.9	37.5	7,98
Montpellier	27.8	431.7	451.7	6,18
Mulhouse	8.0	116.0	121.2	6,61
Nancy	12.9	226.2	236.8	5,46
Nantes	34.3	504.5	527.6	6,51
Nice	33.4	748.3	788.0	4,24
Nîmes	13.5	274.2	286.8	4,74
Orléans	17.2	189.1	197.7	8,73
Paris	365.4	3.1	3.3	10,88
Pau	8.3	174.7	182.6	4,55
Perpignan	12.7	173.9	182.2	6,98
Poitiers	9.1	132.6	138.6	6,61
Reims	26.5	251.6	263.0	10,11
Rennes	27.0	355.7	371.7	7,28
La Rochelle	9.3	117.7	123.3	7,60
Roubaix	5.3	78.4	81.9	6,52
Rouen	15.6	207.2	216.6	7,22
Saint-Denis-de-la-Réunion	11.4	99.1	103.9	11,01
Saint-Etienne	12.8	301.8	315.4	4,09
Strasbourg	24.3	378.3	395.3	6,15
Toulon	12.3	270.3	283.2	4,38
Toulouse	49.6	663.9	694.4	7,15
Tourcoing	6.0	92.2	96.3	6,26
Tours	18.4	225.9	236.3	7,80
Versailles	11.7	152.0	160.4	7,33
Villeurbanne	9.7	165.1	172.5	5,68
Cumul.....	1.1	15.7	16.5	7,15
Minimum.....				3,90
Maximum.....				11,01

Source : Association des maires des grandes villes de France.

On peut ainsi constater que, pour les contribuables marseillais, la suppression de la part régionale se traduira par une diminution de 3,9% de la cotisation, tandis qu'elle atteindra 11% pour ceux de Saint-Denis de La Réunion et 10,8% pour les contribuables parisiens.

3.- Une mise en œuvre dès l'imposition due au titre de 2000

Même si, juridiquement, la suppression de la part régionale n'interviendra qu'à compter des impositions établies au titre de 2001 (1 du VI du présent article), un dispositif d'effet équivalent pour les contribuables sera mis en œuvre dès l'automne de cette année pour l'imposition établie au titre de 2000.

Pour les régions ayant d'ores et déjà adopté leur budget 2000 et voté, dans ce cadre, un produit de taxe d'habitation, la réforme ne peut pas être appliquée dès cette année. Le 3 du I du présent article prévoit, en conséquence, que les contribuables autres que ceux bénéficiant d'une exonération ou d'un dégrèvement d'office en application de l'article 1414 du code général des impôts, se verront appliquer un dégrèvement d'office, à la charge de l'Etat, de la totalité de la cotisation perçue au profit de la région.

Conformément au souhait exprimé par l'Assemblée nationale à l'automne dernier, la charge des contribuables de la taxe d'habitation sera donc allégée dès cette année.

B.- L'attribution d'une compensation équitable aux régions

Le produit voté, au titre des quatre taxes locales, par les régions de métropole, en 1999, s'est élevé à 24,3 milliards de francs, dont 5,48 milliards de francs au titre de la taxe d'habitation.

Cette dernière représente 22,5% des recettes de fiscalité directe des régions et 6,9% de leurs recettes totales.

STRUCTURE DU PRODUIT FISCAL DES RÉGIONS

(en millions de francs)

Taxe professionnelle	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taxe d'habitation	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
12.727	6.118	5.486	52
(52,2%)	(25,1%)	(22,5%)	(0,2%)

Source : Direction générale des collectivités locales.

Comme l'ensemble des impôts locaux, la part régionale de la taxe d'habitation a fortement progressé de 1986 à 1996 : entre ces deux dates, le produit voté est passé de 1,3 milliard de francs à 5,1 milliards de francs, soit une hausse de 302,6%, correspondant à une progression annuelle de 14,9%. L'effet taux a été très important, le taux moyen ayant augmenté de 10,4% par an durant cette période. Un ralentissement sensible s'est néanmoins fait jour à partir de 1997 : l'évolution des taux a été nulle en 1999, après - 0,4% en 1998 et - 1,2% en 1997.

Le taux moyen est de 1,54% en 1999, mais on constate une grande disparité entre l'Ile-de-France (0,98%) et le Nord-Pas-de-Calais (2,68%).

LA TAXE D'HABITATION DES RÉGIONS EN 1998

Régions	Produits votés (<i>en milliers de francs</i>)	Taux (%)	Part de la taxe d'habitation dans les recettes fiscales diverses (%)
Alsace	137.378	1,50	18,77
Aquitaine	215.597	1,37	21,01
Auvergne	129.505	2,05	22,91
Bourgogne	118.308	1,45	21,06
Bretagne	306.399	2,03	26,94
Centre	251.295	2,07	21,17
Champagne-Ardenne	121.038	2,13	20,79
Corse	26.820	1,79	66,79
Franche-Comté	101.317	1,80	17,83
Ile-de-France	1.113.800	1,73	27,84
Languedoc-Roussillon	257.877	2,37	26,73
Limousin	90.983	1,51	23,14
Lorraine	153.627	1,97	20,22
Midi-Pyrénées	239.596	2,58	18,71
Nord-Pas-de-Calais	328.284	2,32	18,06
Basse-Normandie	136.127	2,38	17,12
Haute-Normandie	172.931	1,91	15,82
Pays de la Loire	302.901	2,44	23,34
Picardie	197.926	1,76	21,25
Poitou-Charentes	145.419	1,26	22,93
Provence-Alpes-Côte d'Azur	389.088	1,30	26,70
Rhône-Alpes	416.971	1,04	17,12
Régions de métropole	5.353.191	1,54	22,06

La part de la taxe d'habitation dans les recettes fiscales directes est également marquée par d'importantes disparités : de 15,82% en Haute-Normandie à 66,79% en Corse, mais cette dernière région est tout à fait particulière, compte tenu des exonérations de taxe professionnelle accordées dans la zone franche. De façon générale, la taxe d'habitation représente rarement plus du quart du produit des impôts directs des régions.

En tout état de cause, il était indispensable de prévoir une compensation en leur faveur.

Comme cela a été indiqué précédemment, la suppression de la part régionale n'interviendra, en fait, qu'en 2001. En 2000, les régions et la collectivité territoriale de Corse percevront donc, comme les années précédentes, le produit de taxe d'habitation qu'elles ont voté dans le cadre de leur budget. La compensation, prévue par le *a* du 2 du I du présent article, ne leur sera donc attribuée qu'à compter de 2001.

Cette compensation viendra s'ajouter à celle qu'elles perçoivent déjà au titre des exonérations de taxe d'habitation, prévues par le I de l'article 1414 du code général des impôts, en faveur des personnes âgées ou handicapées, non imposables sur le revenu. Le *b* du 2 du I du présent article fixe d'ailleurs les modalités d'indexation de cette dernière compensation, qui ne sera versée qu'à compter de 2002, puisqu'elle est calculée en tenant compte des bases exonérées de l'année précédente. En conséquence, en 2001, cette compensation pourra progresser selon son indexation actuelle en se référant aux bases de l'année 2000.

Les modalités retenues par le Gouvernement pour compenser aux régions la suppression de leurs recettes de taxe d'habitation conduisent à examiner successivement le choix d'une compensation par l'intermédiaire d'une dotation budgétaire et les règles d'indexation. Il conviendra également de se demander si cette réforme est susceptible de porter atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales.

1.- L'institution d'une dotation budgétaire

La perte de recettes résultant de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation est compensée par une dotation budgétaire.

On aurait pu envisager l'institution d'un nouveau prélèvement sur recettes, comme cela a été le cas dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle prévue par l'article 44 de la loi de finances pour 1999.

Plusieurs arguments peuvent néanmoins conduire à approuver le choix effectué par le Gouvernement.

En premier lieu, il convient de rappeler que la technique du prélèvement sur recettes fait l'objet de nombreuses critiques. La Cour des comptes a ainsi exprimé d'extrêmes réserves sur cette technique, qui « *réduit artificiellement le montant des dépenses budgétaires et permet d'échapper aux contrôles qui s'exercent sur leur exécution* ». En effet, en l'absence de crédits budgétaires votés par le Parlement, il est impossible de comparer crédits ouverts et crédits consommés. De même, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, relative à la loi de finances pour 1999, a considéré, en réponse au moyen invoqué par les parlementaires requérants selon lequel certaines dépenses de l'Etat correspondant à la compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux avaient été présentées à tort comme des prélèvements sur recettes, qu'« *en principe, les concours apportés par l'Etat aux collectivités locales, en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux, constituent bien des dépenses de l'Etat et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance [du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances]* ».

En deuxième lieu, on peut observer que la suppression de la taxe régionale sur les cessions d'immeubles, par l'article 39 de la loi de finances pour 1999, a également été compensée par l'institution d'une dotation budgétaire.

Enfin, il convient de signaler que, si la compensation de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle a donné lieu à la création d'un nouveau prélèvement sur recettes, c'est en grande partie parce qu'à compter de 2004, cette compensation doit être intégrée dans la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est, elle-même, un prélèvement sur recettes.

2.- Une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ?

La réforme de la taxe professionnelle a déjà donné lieu à de vives contestations : de nombreux élus locaux ont estimé que la part de l'Etat dans le financement des collectivités locales devenait trop importante et remettait en cause les principes de la décentralisation, en particulier le principe de libre administration posé par l'article 72 de la Constitution.

La création d'une dotation étatique supplémentaire ne peut que raviver ce débat. A cet égard, deux points méritent d'être soulignés : d'une part, la jurisprudence du Conseil constitutionnel accorde au législateur une compétence importante ; d'autre part, le financement des régions est d'ores et déjà essentiellement composé de contributions de l'Etat.

a) La liberté d'administration des collectivités locales s'exerce dans le cadre prévu par la loi

L'article 72 de la Constitution prévoit que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* ».

Ces dispositions sont complétées par l'article 34, qui dispose que « *la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

Les conditions d'exercice du principe de libre administration doivent donc être déterminées par le législateur.

Dans son rapport de 1997 sur la taxe professionnelle, le Conseil des impôts observait qu'il en résulte deux corollaires :

« – d'abord, on ne peut soutenir que le respect par le législateur de la liberté d'administration des collectivités territoriales implique que l'évolution de la législation ne puisse se faire que dans un sens, celui d'une plus grande liberté d'action des collectivités (...) ;

« – ensuite, le législateur a la faculté d'encadrer les ressources des collectivités locales. Dans sa décision du 6 mai 1991 relative à la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, le Conseil constitutionnel a précisé "que dans l'exercice de sa compétence en matière fiscale, le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux" ».

Toutefois, depuis une décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 relative à la loi instituant une taxe départementale sur le revenu, le Conseil constitutionnel a énoncé le principe selon lequel « *les règles posés par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration* ».

Cette formulation a été retenue à plusieurs reprises par la suite et - en dernier lieu - dans la décision relative à la loi de finances pour 1999, en ce qui concerne la réforme de la taxe professionnelle.

Néanmoins, même si plusieurs décisions ont abordé ce point, « *les balises posées par le Conseil constitutionnel sont encore assez peu éclairantes* »⁽¹⁾.

Il n'a jamais précisé, en effet, à partir de quel stade la restriction des ressources fiscales entraverait la libre administration.

Tout juste a-t-il observé, dans sa décision du 6 mai 1991 précitée, qu'il opérerait un contrôle de la proportionnalité des atteintes portées à la liberté d'administration des collectivités locales au regard du but d'intérêt général poursuivi par le législateur et des conditions d'application dans le temps de la législation soumise à son contrôle.

On peut observer également que, dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en prévoyant un mécanisme de compensation financière de la perte de recettes résultant d'exonérations de taxe professionnelle en faveur de certaines entreprises, les règles édictées par le législateur n'avaient pas pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration (cette décision se réfère donc à l'ensemble des ressources et pas seulement aux ressources fiscales).

Dans ces conditions, le Conseil des impôts a pu conclure, dans son rapport précité : « *En définitive, le législateur possède une marge de manœuvre assez importante en matière de ressources des collectivités locales. Dans la mesure où la loi laisse des compétences réelles aux collectivités locales, et ne les empêche pas de les exercer par elles-mêmes ou par leurs conseils élus, notamment au niveau des décisions d'emploi de leurs ressources, il n'y a pas atteinte au principe de libre administration* ».

On peut également noter que, dans un article de 1992⁽²⁾, M. Loïc Philip indiquait : « *Il n'existe pas de véritable pouvoir fiscal local : le principe de libre administration n'implique pas l'existence, même symbolique, d'une fiscalité locale. Dès lors qu'il y aurait compensation, le législateur pourrait donc très bien supprimer tous les impôts locaux et les remplacer par une dotation d'un montant à peu près équivalent. Ceci peut*

⁽¹⁾ Bernard Ducamin, « Les contraintes constitutionnelles dans l'élaboration de la loi fiscale », *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, n° 47, 1995.

⁽²⁾ *Revue française de droit administratif*, mai-juin 1992.

paraître choquant, mais on voit mal comment il pourrait en aller autrement. En effet, il serait impossible, pour le juge constitutionnel, de sanctionner une disparition de la fiscalité locale : où situer le seuil minimum de celle-ci ? D'ailleurs, l'existence d'une fiscalité locale plus ou moins importante n'est pas le signe d'une autonomie financière plus ou moins grande ; ce qui importe, c'est le niveau des ressources et la garantie d'une certaine stabilité. Cependant, dès lors qu'une compétence fiscale a été reconnue aux collectivités locales, celle-ci doit pouvoir effectivement s'exercer. Le législateur ne peut pas alors prendre des mesures se traduisant par une amputation substantielle des ressources fiscales locales, sous la forme de la suppression de certains impôts, de la limitation de pouvoir de décision fiscale ou de prélèvements sur les recettes fiscales, dans des conditions qui conduiraient à mettre en cause l'équilibre des finances d'une collectivité locale ».

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, le Conseil d'Etat n'aurait pas soulevé d'objection à l'encontre du dispositif qui lui a été soumis.

b) Le financement des régions est essentiellement composé de contributions de l'Etat

L'examen des budgets primitifs des régions en 1999 permet de constater que l'Etat assure d'ores et déjà près de 60% du financement des régions.

Les recettes totales s'élèvent, en effet, à 79,3 milliards de francs. Sur ce montant, les recettes fiscales représentent 40,5 milliards de francs, mais 20,4% de cette somme (8,2 milliards de francs) sont pris en charge par l'Etat. Ainsi, les recettes fiscales (directes et indirectes) proprement dites n'atteignent que 32,3 milliards de francs.

Dans ces conditions, il est intéressant de remarquer que le Conseil constitutionnel n'a pas censuré la réforme de la taxe professionnelle, alors même qu'au terme de la réforme, l'Etat assurera 65% du financement des régions, soit les deux tiers de ce financement (la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation porterait ce ratio à environ 70%).

La création d'une nouvelle dotation étatique se situe donc dans le prolongement d'une évolution constatée depuis de nombreuses années : la prise en charge par l'Etat de la fiscalité locale des régions atteint, comme cela vient d'être indiqué, 20,4% en 1999, contre 4% en 1990 (pour la fiscalité indirecte, le taux de prise en charge est même de 40%).

Enfin, il convient de rappeler que *« l'autonomie financière implique davantage que la simple capacité à disposer en toute indépendance de marges de manœuvres fiscales. Vu du côté des ressources, c'est la liberté de décider du montant des recettes de la collectivité et de leur répartition entre les agents économiques et les citoyens, et entre différents moyens de financement. Mais c'est aussi disposer symétriquement du droit de modifier la répartition et le volume des dépenses. C'est disposer du droit de répartir la charge financière entre les générations, c'est-à-dire de fixer un déficit budgétaire et des moyens de le financer. L'autonomie financière est enfin inséparable de la responsabilité financière, qui implique à la fois que l'acteur financier autonome soit soumis à certaines contraintes en matière budgétaire et qu'il soit identifié comme responsable de la situation financière de la collectivité par l'électeur »*⁽¹⁾.

Sous réserve de l'appréciation souveraine du Conseil constitutionnel sur un dossier qui mérite une réflexion sereine, on peut donc penser que le dispositif proposé ne porte pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce débat devrait être approfondi, le cas échéant, si les marges de manœuvre budgétaires permettent, à l'avenir, de poser la question du maintien de la part départementale de la taxe d'habitation.

3.- Une indexation de la compensation favorable à court terme

La compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation ou de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation émis au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse en 2000, revalorisée en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La base retenue pour le calcul de la compensation est donc le produit des rôles généraux de 2000. On peut d'ailleurs se demander si certaines régions, ayant anticipé cette mesure parfois évoquée dans un passé récent, n'en ont pas profité pour augmenter fortement leur taux de taxe d'habitation pour 2000, sachant que la charge effective de cette hausse serait supportée, non par les contribuables, mais par l'Etat (le Nord - Pas-de-Calais a ainsi voté une progression de + 9,3% de son taux de taxe d'habitation, tandis que la hausse atteint + 15,2% en Lorraine et + 19% en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur). Mais il importe de souligner que la

⁽¹⁾ *Guy Gilbert, « L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question ? », dans « Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? ». Les deuxièmes entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local, 1999.*

hausse moyenne de l'ensemble des quatre taxes de ces deux régions est respectivement de + 9,5%, de + 15% et de + 19%, ce qui signifie que la taxe d'habitation n'a pas fait l'objet d'un traitement spécifique et que les contribuables locaux supporteront aussi, au titre des autres taxes, les conséquences de ces décisions, liées au financement du contrat de plan.

La compensation sera indexée sur l'évolution de la DGF ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES TAUX RÉGIONAUX DE TAXE D'HABITATION

Régions	1999	2000	2000/1999
Alsace.....	1,51	1,51	0%
Aquitaine.....	1,72	1,81	5,23%
Auvergne.....	2,05	2,05	0%
Bourgogne.....	1,45	1,45	0%
Bretagne.....	2,03	2,03	0%
Centre.....	2,07	2,07	0%
Champagne-Ardenne.....	2,13	2,13	0%
Corse.....	1,79	1,79	0%
Franche-Comté.....	1,80	1,80	0%
Ile-de-France.....	0,978	0,978	0%
Languedoc-Roussillon.....	1,70	1,67	- 1,76%
Limousin.....	2,37	2,37	0%
Lorraine.....	1,51	1,74	15,23%
Midi-Pyrénées.....	2,05	2,11	2,93%
Nord - Pas-de-Calais.....	2,68	2,93	9,33%
Basse-Normandie.....	2,32	2,32	0%
Haute-Normandie.....	2,38	2,38	0%
Pays de la Loire.....	1,91	1,91	0%
Picardie.....	2,32	2,32	0%
Poitou-Charentes.....	1,76	1,76	0%
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	1,26	1,50	19,04%
Rhône-Alpes.....	1,30	1,30	0%

Source : Association des maires des grandes villes de France.

La même indexation est retenue pour l'évolution de la compensation versée au titre des exonérations prévue par l'article 1414 du code général des impôts, qui jusqu'à présent, était revalorisée chaque année à hauteur de la croissance des bases exonérées.

⁽¹⁾ On peut noter que les régions ne figurent pas parmi les bénéficiaires de la DGF, mais elles perçoivent déjà une dotation évoluant selon cet indice : la dotation générale de décentralisation.

On peut considérer qu'une telle indexation est équitable pour les régions.

Certes, l'évolution comparée du produit voté de la part régionale, d'une part, et de la DGF, d'autre part, sur le moyen terme fait apparaître une progression plus importante du produit voté.

Ainsi, de 1990 à 1999, le produit voté a augmenté de 84,03% (+ 14,22% de 1995 à 1999), tandis que les crédits ouverts pour la DGF en loi de finances initiale ne progressaient que de 33,03% au cours de la même période (+ 9,49% de 1995 à 1999).

Cependant, cette comparaison est quelque peu faussée par la très forte progression annuelle du produit voté des régions entre 1986 et 1996, liée à la montée en puissance de cette nouvelle collectivité territoriale. Depuis 1997, cette progression s'est fortement ralentie. Dès lors, les augmentations respectives du produit voté et de la DGF, de 1997 à 1999, sont proches : + 5,17% pour le produit voté et + 4,20% pour la DGF. On peut même constater qu'en 1999, la progression de la DGF a été plus forte que celle du produit voté (+ 2,78% contre + 2,48%).

ÉVOLUTION COMPARÉE DU PRODUIT VOTÉ DE LA PART RÉGIONALE DE LA TAXE D'HABITATION ET DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

(en %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Produit voté de la part régionale .	+12,2	- 4,93	+ 24,3	+ 14,08	+ 6,47	+ 6,87	+ 1,61	+ 2,62	+ 2,48
Crédits ouverts de la DGF en loi de finances initiale.....	+ 7,51	+ 4,42	+ 4,32	+ 2	+ 1,70	+ 3,77	+ 1,26	+ 1,38	2,78
Indices de la DGF (hors recalage et régularisation)	+ 4,15	+ 4,42	+ 4,32	+ 2	+ 1,70	3,55	+ 1,95	+ 2,40	+ 2,75

L'indexation sur la DGF permet donc de retenir un indice dont l'évolution est assez proche de celle constatée en matière de produit voté ces dernières années au titre de la part régionale.

Plus encore, on peut penser que l'indexation sur la DGF se révélera favorable aux régions en 2001 et en 2002, compte tenu notamment des perspectives de croissance du produit intérieur brut ⁽¹⁾.

A ce stade, il convient de s'interroger sur l'indice DGF, qui sera effectivement pris en compte pour l'indexation de la présente compensation. On se souvient, en effet, que la compensation de la suppression de la part salariale des bases de taxe professionnelle est également indexée sur la DGF et que l'article 26 de la loi de finances pour 2000 a dû préciser que la compensation de la réforme de la taxe professionnelle, attribuée au titre de 2000, sera indexée sur la DGF, hors application des mécanismes de « recalage à la base » et de « régularisation négative » ⁽²⁾, mécanismes destinés à prendre en compte l'évolution réelle des indices retenus pour le calcul de la DGF, mais qui conduisent à minorer sa progression si l'inflation ou la croissance se révèlent finalement moins fortes que prévu.

En l'état, la rédaction du présent article propose d'indexer la compensation sur la DGF « recalée » et « régularisée ». Ce dispositif permettra aux régions de bénéficier d'une plus forte hausse de leur compensation en 2001 et en 2002 que si l'on s'en tenait à la seule indexation sur l'inflation et le PIB, en raison, en particulier, d'une probable régularisation positive pour chacune de ces deux années.

ÉVOLUTION PROBABLE DE LA DGF EN 2001 ET 2002

(en %)

	2001	2002
Crédits ouverts de la DGF en loi de finances initiale.....	3,02	3,22
Indices de la DGF (hors recalage et régularisation).....	2,70	2,40

Source : Direction générale des collectivités locales.

⁽¹⁾ La DGF progresse selon un indice égal à la somme du taux prévisionnel des prix à la consommation hors tabac de l'année de versement et de la moitié de la croissance du PIB en volume de l'année en cours.

⁽²⁾ Conformément aux dispositions de l'article 52 de la loi de finances pour 1994, codifiées aux articles L. 1613-1 et L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, le calcul de la DGF est effectué en trois étapes.

En premier lieu, le montant de la DGF de l'année en cours est « recalé » pour tenir compte des derniers indices connus.

En deuxième lieu, le montant recalé de la DGF progresse selon un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année de versement et de la moitié de la croissance du produit intérieur brut en volume de l'année en cours.

La dernière étape du calcul de la DGF exige que la régularisation négative de la DGF de l'année n-2, constatée au 31 juillet de l'année en cours, soit imputée sur le montant de la DGF de l'année n+1.

Toutefois, à plus long terme, il est impossible de connaître la meilleure indexation pour les régions.

C.- L'adaptation de la règle de liaison entre les taux et du mécanisme du Fonds de correction des déséquilibres régionaux

1.- Une liaison des taux dépendant de l'évolution du foncier bâti

En application de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, le taux de la taxe professionnelle :

– ne peut, par rapport à l'année précédente, être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition ;

– ou doit être diminué, par rapport à l'année précédente, dans une proportion au moins égale, soit à la diminution du taux de la taxe d'habitation ou à celle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières, soit à la plus importante des ces diminutions lorsque ces deux taux sont en baisse.

Cette règle de liaison entre les taux vise à protéger les redevables de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties contre des décisions des collectivités locales qui pourraient leur être par trop défavorables.

Pour les régions, il est évident que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation conduit à une inadéquation du dispositif actuel de liaison entre les taux, dans la mesure où il ne sera plus possible de se référer à l'augmentation ou à la diminution du taux de la taxe d'habitation.

Dans ces conditions, **le II du présent article** procède à une adaptation de la règle de liaison entre les taux pour les régions.

Le 1 de ce II supprime donc les références aux régions et aux conseils régionaux dans les dispositions de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts.

De même, le 3 de ce II, modifie l'article 1599 *quinquies* du code général des impôts, relatif à la taxe spéciale d'équipement perçue par la région d'Ile-de-France, afin de ne plus renvoyer à l'article 1636 B *sexies* précité pour définir les conditions dans lesquelles le conseil régional de cette région vote les taux de cette taxe additionnelle aux taxes foncières et à la taxe professionnelle. Le renvoi fait désormais référence au nouvel article 1636 B *sexies* A du code général des impôts, créé par le 2 du II du présent article.

Le I de ce nouvel article 1636 B *sexies* A prévoit que, sous réserve des dispositions relatives au plafonnement de la taxe professionnelle (VI de l'article 1636 B *septies*), les conseils régionaux votent les taux des taxes foncières et de la taxe professionnelle en respectant une règle de liaison prenant pour référence le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Dès lors, le taux de taxe professionnelle ne peut, par rapport à l'année précédente, être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou doit être diminué, par rapport à l'année précédente, dans une proportion au moins égale à la diminution du taux de cette taxe foncière.

Le nouvel article du code général des impôts adapte également les dispositions relatives à la règle de liaison applicable à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, en disposant que, jusqu'à la prochaine révision des bases, le taux de cette taxe ne peut augmenter plus, ni diminuer moins que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (et non plus que le taux de la taxe d'habitation, comme le prévoit l'article 1636 B *sexies* pour les autres collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre).

Il est difficile de savoir si cette modification de la règle de liaison entre les taux augmentera ou réduira la liberté des élus régionaux. On peut seulement noter que, sur une longue période (1989-1999), les évolutions des taux de taxe d'habitation de l'ensemble des régions de métropole ont souvent été plus importantes que celles des taux de foncier bâti.

ÉVOLUTION DES TAUX DE TAXE D'HABITATION ET DE FONCIER BÂTI DES RÉGIONS

(en %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Taxe d'habitation	+ 21,5	+ 12,5	+ 6,9	+ 1,4	+ 18,4	+ 8,6	+ 3,3	+4,5	- 1,2	- 0,4	0
Foncier bâti	+ 26,9	+ 11,9	+ 6,3	+ 2,8	+ 17,5	+ 9,6	+ 2,8	+ 3,7	- 0,9	- 0,4	+ 0,3

Cependant, en 1999, l'évolution du taux du foncier bâti n'a différé de celle de la taxe d'habitation que dans cinq des vingt-deux régions de métropole.

Il convient de signaler, enfin, que le II du nouvel article 1636 B *sexies* A du code général des impôts reprend, pour le foncier bâti, la dérogation à la règle de liaison des taux, également prévue par l'article 1636 B *sexies* applicable aux autres collectivités locales, visant à permettre à certaines régions de réduire leur taux de foncier bâti, excessivement élevé, sans diminuer corrélativement leur taux de taxe professionnelle lorsque celui-ci se situe à un niveau raisonnable. Les régions concernées pourront donc diminuer le taux de foncier bâti jusqu'au niveau du taux moyen national de ladite taxe constaté l'année précédente pour les régions ou, s'il est plus élevé, jusqu'au niveau du taux de la taxe professionnelle de la région en cause, sans que cette diminution soit prise en compte pour la règle de liaison à la baisse. Comme dans le mécanisme actuellement en vigueur, l'utilisation de cette dérogation restreint la liberté de fixation des taux des régions concernées pour les trois années suivantes.

2.- L'adaptation du mécanisme du Fonds de correction des déséquilibres régionaux

Outre la suppression, par coordination, de la référence à la taxe d'habitation dans l'article L. 4331-2 du code général des collectivités territoriales, qui énumère les recettes de la section de fonctionnement des régions, le 8 du V du présent article propose de modifier les articles L. 4332-7, L. 4332-8 et L. 4332-9 dudit code, relatifs au Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

a) Ressources et attributions du Fonds de correction des déséquilibres régionaux

Le FCDR a été créé par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, pour limiter l'aggravation des disparités de richesse entre les régions.

Il est alimenté, notamment, par un prélèvement sur les recettes fiscales de certaines régions.

Doivent contribuer à ce fonds, les régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen par habitant et dont le taux de chômage est inférieur au taux de chômage national.

Si cinq régions remplissent la première condition (Ile-de-France, Alsace, Rhône-Alpes, Haute-Normandie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur), deux d'entre elles (Haute-Normandie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur) ne sont pas soumises à un prélèvement du fait de leur taux de chômage.

Le prélèvement est assis sur le montant des dépenses totales de la région constaté dans le compte administratif du pénultième exercice. Il est égal à :

– 1% des dépenses totales de la région, lorsque l'écart du potentiel fiscal de la région au potentiel fiscal moyen est inférieur à 5% ;

– 1,5%, lorsque cet écart est compris entre 5 et 20% (Alsace et Rhône-Alpes, en 1999) ;

– 2%, lorsque cet écart est supérieur à 20% (Ile-de-France, en 1999).

Les ressources totales du fonds se sont élevées, en 1999, à 393,4 millions de francs.

Sont bénéficiaires du fonds les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15% au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions. En 1999, quatorze régions ont été déclarées éligibles.

Pour les régions de métropole, la répartition s'opère, pour moitié, proportionnellement à l'écart au potentiel fiscal majoré moyen par habitant pondéré par l'effort fiscal et la population et, pour l'autre moitié, proportionnellement au rapport entre le potentiel fiscal majoré moyen par kilomètre carré de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal majoré par kilomètre carré de chaque région considérée.

Pour les régions d'outre-mer, la première moitié du montant de la quote-part est répartie selon les mêmes modalités que pour les régions métropolitaines en fonction du potentiel fiscal, de la population et de l'effort fiscal. Quant à la seconde moitié de cette quote-part, elle est répartie au prorata des dépenses totales de chaque région.

**FONDS DE CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES RÉGIONAUX
(exercice 1999)**

(en francs)

PRÉLÈVEMENTS		ATTRIBUTIONS	
Alsace	25.642.39	Aquitaine	33.836.8
Ile-de-France	287.410.20	Auvergne	32.644.2
Rhône-Alpes	80.381.49	Bretagne	35.695.2
		Corse	41.439.2
		Languedoc-Roussillon	32.806.4
		Limousin	35.953.8
		Midi-Pyrénées	44.014.7
		Nord-Pas-de-Calais	43.557.8
		Pays de la Loire	35.138.6
		Poitou-Charentes	32.845.0
		Guadeloupe	6.010.5
		Guyane	1.859.2
		Martinique	7.079.4
		Réunion	10.552.6
	393.434.09		393.434.0

Source : Direction générale des collectivités locales.

b) Les mesures de coordination nécessaires

L'article L. 4332-7 du code général des collectivités territoriales précisant que les recettes fiscales soumises au prélèvement sont les deux taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle, le 1 du a du 8 du présent article supprime la référence à la taxe d'habitation, en conséquence de la suppression de la part régionale de cette taxe.

De même, le 2 du a du 8 modifie l'article L.4332-8 du code précité, définissant le mode de calcul du potentiel fiscal d'une région, afin de prendre en compte, dans ce calcul, la compensation au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

Par ailleurs, le 3 du a du 8 modifie l'article L.4332-9 du code précité, pour ne plus faire mention que des trois taxes locales perçues désormais par les régions dans le dispositif définissant leur effort fiscal.

Le *b* du 8 rappelle, enfin, que pour le calcul du FCDR en 2001 et 2002, il convient encore de prendre en compte les bases afférentes à la taxe d'habitation de la pénultième année (soit, respectivement, 1999 et 2000) pour l'établissement du potentiel fiscal.

Dès lors, la réforme proposée n'aura pas d'impact sur les ressources et les attributions du FCDR en 2001 et 2002. Pour les années suivantes, la prise en compte de la compensation versée aux régions devrait également éviter que la présente réforme n'aboutisse à des modifications dans la liste des régions contributrices et bénéficiaires du fonds.

III.- La refonte des mécanismes de dégrèvements

Le **III du présent article** procède à un réaménagement du dispositif actuel des dégrèvements de la taxe d'habitation, en vue de le simplifier et d'alléger la charge fiscale des contribuables modestes.

Ce réaménagement, qui ne devrait léser aucun contribuable bénéficiant actuellement d'un dégrèvement, est complété par un mécanisme de gel des taux, permettant à l'Etat de contrôler la progression de la charge qu'il supporte au titre de la compensation des dégrèvements.

Par ailleurs, la refonte des dégrèvements impose de modifier, pour coordination, les dispositions définissant les revenus de référence donnant droit à ces avantages. C'est l'objet du **IV du présent article**.

A.- Un dispositif plus simple

La complexité et le peu de lisibilité pour les contribuables des dispositifs actuels de dégrèvements, prévus par les articles 1414 à 1414 C du code général des impôts, ont déjà été signalés.

En effet, en sus des règles concernant l'exonération de taxe d'habitation, cinq mesures de dégrèvements – totaux ou partiels – coexistent, en fonction du revenu fiscal de référence des contribuables⁽¹⁾, soit au total six dispositifs favorables aux contribuables :

– les titulaires de l'allocation supplémentaire prévue à l'article L. 815-2 ou L. 815-3 du code de la sécurité sociale (allocation versée par le Fonds de solidarité vieillesse ou le Fonds spécial d'invalidité), ainsi que les

⁽¹⁾ Pour la définition du revenu de référence, voir l'encadré p. 262.

contribuables de plus de soixante ans, les veuves et les veufs, les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir aux nécessités de l'existence dont le montant du revenu n'excède pas, pour les impositions dues au titre de 2000, 44.110 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 11.790 francs pour chaque demi-part supplémentaire, sont exonérés de taxe d'habitation, sous réserve de respecter les conditions de cohabitation prévues à l'article 1390 du code général des impôts ⁽¹⁾ (**article 1414 I du code général des impôts**) ;

– les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) sont dégrévés d'office de la taxe d'habitation, sous réserve de respecter les conditions de cohabitation prévues à l'article 1390 du code général des impôts (**article 1414 III du code général des impôts**) ;

– les redevables dont le montant de revenu n'excède pas, pour les impositions dues au titre de 2000, 25.320 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 10.130 francs pour chaque demipart supplémentaire, bénéficient d'un dégrèvement de leur cotisation de taxe d'habitation, à concurrence d'un montant de 1.200 francs ⁽²⁾, sous réserve de respecter les conditions de cohabitation prévues à l'article 1390 du code général des impôts (**article 1414 bis du code général des impôts**) ;

– les redevables dont le montant de revenu n'excède pas, pour les impositions dues au titre de 2000, 44.110 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 11.790 francs pour chaque demipart supplémentaire, bénéficient d'un dégrèvement de leur cotisation de taxe d'habitation, à concurrence d'un montant de 2.232 francs, sous réserve de respecter les conditions de cohabitation prévues à l'article 1390 du code général des impôts (**article 1414 A du code général des impôts**) ;

– les redevables dont le montant de revenu de l'année précédente n'excède pas, pour les impositions dues au titre de 2000, 50.120 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 11.790 francs pour chaque demi-part supplémentaire, bénéficient d'un dégrèvement de leur cotisation de taxe d'habitation à concurrence de 50% de l'imposition qui excède 2.232 francs, sous réserve de respecter les conditions de cohabitation prévues à l'article 1390 du code général des impôts (**article 1414 B du code général des impôts**) ;

– les redevables dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas, pour les impositions dues au titre de 2000, 103.710 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 24.230 francs pour la

⁽¹⁾ Cette condition est explicitée ci-après, p. 263.

⁽²⁾ Ce montant était fixé à 1.541 francs avant l'intervention de la loi de finances pour 2000.

première demi-part et 19.070 francs pour chaque demi-part supplémentaire, sont dégrévés de leur cotisation qui excède 3,4% de leur revenu. Ce dégrèvement ne peut excéder 50% du montant de la cotisation qui excède 2.232 francs (**article 1414 C du code général des impôts**).

Le II du présent article ne modifie en rien les dispositions de l'article 1414 du code général des impôts. **Les règles applicables aux exonérations et celles relatives au dégrèvement d'office des bénéficiaires du RMI demeurent donc inchangées** ⁽¹⁾. En revanche, un nouvel article 1414 A est substitué aux articles 1414 *bis*, 1414 A, 1414 B et 1414 C du code général des impôts actuellement en vigueur, afin d'instituer un dispositif unique de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu fiscal de référence pour les redevables dont le montant de ce revenu n'excède pas, en 1999, 103.710 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 24.230 francs pour la première demi-part et de 19.070 francs à compter de la deuxième demi-part supplémentaire retenue pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Des limites spécifiques seraient prévues pour les départements d'outre-mer (DOM) ⁽²⁾.

La cotisation ne pourrait excéder 4,3% du revenu de référence, diminué d'un abattement égal à 22.500 francs pour la première part de quotient familial, majoré de 6.500 francs pour les quatre premières demi-parts et de 11.500 francs pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième. Ces limites seraient majorées dans les DOM.

Ce nouveau dispositif s'inspire donc du mécanisme actuel de plafonnement prévu par l'article 1414 C du code général des impôts, tout en retenant un taux de plafonnement de 4,3% supérieur au taux de 3,4% de ce dernier mécanisme. Néanmoins, l'introduction d'abattements pratiqués sur le revenu de référence pour le calcul du dégrèvement permet d'alléger la charge des contribuables concernés, qui figurent parmi les plus modestes.

Il convient, enfin, de noter que la création d'un seul mécanisme de plafonnement, en remplacement de quatre dispositifs de dégrèvement, allège sensiblement le contenu de l'article 1417 du code général des impôts définissant les seuils du revenu de référence pris en compte, dont la nouvelle rédaction, prévue par le IV du présent article, se contente de reproduire les seuils, fixés, pour l'année 2000, par l'arrêté du 28 février 2000, visant à

⁽¹⁾ Il convient de rappeler que l'article 35 de la loi de finances initiale pour 2000 prévoit que le dégrèvement d'office est maintenu au titre de l'année suivant celle au cours de laquelle le redevable cesse d'être bénéficiaire du RMI.

⁽²⁾ En application du 3 de l'article 197 du code général des impôts, le montant de l'impôt sur le revenu est réduit de 30%, dans la limite de 33.130 francs, pour les contribuables domiciliés dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion et de 40%, dans la limite de 44.070 francs, pour les contribuables domiciliés en Guyane.

indexer les seuils en vigueur en 1999 comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

B.- Un dispositif plus favorable pour les contribuables modestes

Compte tenu du seuil de mise en recouvrement fixé à 80 francs, seront ainsi totalement dégrévés de taxe d'habitation les célibataires dont le revenu de référence est inférieur à 24.360 francs (correspondant à un revenu annuel de 33.833 francs) et les couples mariés avec deux enfants ayant un revenu de référence inférieur à 50.360 francs (revenu annuel de 69.944 francs). Or, dans le cadre de la législation actuellement en vigueur, ces contribuables auraient pu supporter une cotisation de 1.200 francs, en application de l'article 1414 *bis* du code général des impôts.

Cette mesure permet donc de résoudre le problème concernant les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ne disposant que de cette source de revenus, qui pouvaient être tenus de payer jusqu'à 1.200 francs de taxe d'habitation, alors même que des bénéficiaires du RMI disposant de revenus supérieurs étaient dégrévés d'office de la totalité de leur imposition. Désormais, ces bénéficiaires de l'ASS seront également totalement dégrévés de leurs charges.

Plus globalement, l'ensemble des contribuables jusqu'alors dégrévés au titre des articles 1414 *bis*, 1414 A et 1414 B devraient profiter de la réforme, comme le montre le tableau suivant.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES CONTRIBUABLES BÉNÉFICIAIRE D'UN DÉGRÈVEMENT AU TITRE DES ARTICLES 1414 BIS, 1414 A ET 1414 B DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS (imposition au titre de 2000)

(en francs)

	Revenu de référence (plancher et plafond)		Cotisation maximale de taxe d'habitation dans le cadre de la législation actuelle	Cotisation maximale de taxe d'habitation dans le cadre du nouveau dispositif	Gain
1414 bis du code général des impôts	Célibataire	0	1.200	0	1.200
		25.320		121	1.079
	Couple marié 2 enfants	0	1.200	0	1.200
65.840	730	470			
1414 A du code général des impôts	Célibataire	0	1.200	0	1.200
		75.970		687	513
	Couple marié 2 enfants	25.330	2.232	122	2.110
44.110	929	1.303			
1414 B du code général des impôts	Couple marié 2 enfants	65.850	2.232	746	1.486
		91.570		1.852	380
	Couple marié 3 enfants	75.980	2.232	687	1.545
103.060	1.852	380			
1414 B du code général des impôts	Célibataire	44.120	2.232 + 50% de l'imposition excédant ce seuil	930	au moins 1.302
		50.120		1.188	au moins 1.044
	Couple marié 2 enfants	91.580	2.232 + 50% de l'imposition excédant ce seuil	1.852	au moins 380
		97.280		2.098	au moins 134
	Couple marié 3 enfants	103.070	2.232 + 50% de l'imposition excédant ce seuil	1.852	au moins 380
		109.070		2.110	au moins 132

Ce tableau montre que les gains réalisés par les contribuables seront parfois très élevés (jusqu'à 2.110 francs). Il montre également les avantages que la réforme présenterait notamment pour les célibataires.

Même si l'impact de la réforme sur les actuels bénéficiaires du dégrèvement de l'article 1414 C du code général des impôts est plus difficile à évaluer (il dépend, en grande partie, de l'importance de leur imposition avant l'application du dégrèvement), on peut néanmoins établir, par des exemples, qu'ils profiteront de la réforme. Ainsi, un célibataire dont le

revenu de référence est situé à la limite supérieure du dégrèvement de l'article 1414 C verra son imposition 2000 évoluer de la façon suivante :

(en francs)

Taxe d'habitation avant dégrèvement	5.000	6.000
Imposition dans le cadre du 1414 C	3.616	4.156
Imposition dans le cadre du nouveau dégrèvement.....	3.492	3.492
Gain	124	664

S'agissant des actuels bénéficiaires du dégrèvement de l'article 1414 C, il convient d'ailleurs d'observer.

– d'une part, que certains d'entre eux ne profitaient pas, en pratique, de l'actuel dispositif, dans la mesure où leur imposition avant dégrèvement était fixé à un montant inférieur à 3,4% de leur revenu. Le nouveau mécanisme devrait donc leur être profitable.

Exemple :

Soit un couple marié avec deux enfants, dont le revenu de référence est de 144.000 francs et dont l'imposition avant dégrèvement devrait être de 4.600 francs.

Taxe d'habitation dans le cadre de la législation actuelle :	4.600 francs (cette somme étant inférieure à 3,4% de leur revenu, soit 4.896 francs)
Taxe d'habitation dans le cadre du nouveau dispositif :	4.106 francs (soit un gain de 494 francs)

– d'autre part, le *b* du 3 du V du présent article propose, pour coordination, de modifier les dispositions du 3 du 1 du I de l'article 1641 du code général des impôts, relatives aux frais de dégrèvement perçus par l'Etat. Cette mesure constitue, néanmoins, plus qu'une coordination, puisqu'elle conduit à exonérer de ces frais, pour leur habitation principale, les redevables visés actuellement à l'article 1414 C du code précité, alors que, jusqu'à présent, l'exonération ne profitait qu'aux contribuables visés aux articles 1414, 1414 *bis*, 1414 A et 1414 B. Dès lors, les redevables visés par l'article 1414 C ne supporteront plus le prélèvement de 0,2%, dans le cas où la valeur locative de leur habitation est supérieure à 30.000 francs.

D'une façon générale, **le Gouvernement estime que la réforme de la taxe d'habitation** (en tenant compte également de la suppression de la part régionale, dont l'impact sera néanmoins, probablement, peu sensible sur les redevables visés par les articles 1414 *bis* et 1414 A, puisque le seuil de leur dégrèvement était assez peu lié au montant de leur imposition avant dégrèvement), **devrait permettre de dégrever totalement de la taxe d'habitation plus d'un million de contribuables supplémentaires** (le nombre de contribuables profitant d'un dégrèvement total ou partiel atteindrait 8,7 millions en 2000, contre 6,7 millions en 1999) **et conduire à une baisse moyenne de cotisation de 600 francs.**

L'objectif d'allègement de la charge supportée par les contribuables – objectif fixé par l'Assemblée nationale lors du vote de la loi de finances pour 2000 – est donc atteint, comme le prouvent également certaines simulations effectuées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**CÉLIBATAIRE AYANT UN REVENU DE RÉFÉRENCE
VARIANT DE 10.000 À 100.000 FRANCS**

(en francs)

Revenu brut global	Revenu imposable ^(a)	TH après suppression de la part régionale et avant dégrèvement	TH nette avant réforme	TH nette après réforme	Gain	Baisse en %
13.889	10.000	2.500	1.200	0	1.200	- 100%
27.778	20.000	2.500	1.200	0	1.200	- 100%
41.667	30.000	2.500	2.232	323	1.909	- 86%
55.556	40.000	2.500	2.232	753	1.479	- 66%
69.445	50.000	3.500	2.866	1.183	1.683	- 59%
83.334	60.000	3.500	2.866	1.613	1.253	- 44%
97.223	70.000	3.500	2.866	2.043	823	- 29%
111.112	80.000	3.500	2.866	2.473	393	- 14%
125.000	90.000	3.500	3.060	2.903	157	- 5%
138.889	100.000	3.500	3.400	3.333	67	- 2%

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

**COUPLE MARIÉ AVEC DEUX ENFANTS AYANT UN REVENU DE RÉFÉRENCE
VARIANT DE 10.000 À 100.000 FRANCS**

(en francs)

Revenu brut global	Revenu imposable ^(a)	TH après suppression de la part régionale et avant dégrèvement	TH nette avant réforme	TH nette après réforme	Gain	Baisse en %
13.889	10.000	2.500	1.200	0	1.200	- 100%
27.778	20.000	2.500	1.200	0	1.200	- 100%
41.667	30.000	2.500	1.200	0	1.200	- 100%
55.556	40.000	2.500	1.200	0	1.200	- 100%
69.445	50.000	3.500	1.200	0 ^(b)	1.200	- 100%
83.334	60.000	3.500	1.200	495	705	- 59%
97.223	70.000	3.500	2.232	925	1.307	- 59%
111.112	80.000	3.500	2.232	1.355	877	- 39%
125.000	90.000	3.500	2.232	1.785	447	- 20%
138.889	100.000	3.500	3.400	2.215	1.185	- 35%

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

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

**COUPLE MARIÉ AVEC DEUX ENFANTS GAGNANT 200.000 FRANCS BRUTS
PAR AN ^(a), SOIT UN REVENU DE RÉFÉRENCE DE 144.000 FRANCS ⁽¹⁾**

(en francs)

	1999	2000
Taxe d'habitation avant dégrèvement.....	4.400	4.600
Taxe d'habitation après dégrèvement.....	4.400	4.106
Gain		294
% de gain		7%

(a) Contribuables devant en principe être dégrévés au titre de l'article 1414 C, en 1999, mais dont l'imposition avant dégrèvement était inférieure à 3,4% de leur revenu de référence.

**COUPLE MARIÉ AVEC DEUX ENFANTS GAGNANT 300.000 FRANCS BRUTS
PAR AN ^(a), SOIT UN REVENU DE RÉFÉRENCE DE 216.000 FRANCS**

(en francs)

	1999	2000
Taxe d'habitation avant dégrèvement.....	4.500	4.700
Taxe d'habitation après dégrèvement.....	4.500	4.333
Gain		167
% de gain		4%

(a) Ce couple, dont les revenus le placent en dehors des mécanismes de dégrèvements de la taxe d'habitation des contribuables modestes et moyens, bénéficie cependant des effets de la suppression de la part régionale de la taxe.

⁽¹⁾ Dans cette simulation et les deux suivantes, transmises lors du point de presse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 17 mars dernier, les gains sont calculés à partir de la cotisation effectivement supportée, en 1999, et non pas à partir de celle qui aurait pu être réclamée en 2000. Il en résulte donc une minoration des gains probables dans le cas où la cotisation, avant dégrèvement, aurait progressé en 2000, du fait d'une hausse des taux ou des bases.

**COUPLE MARIÉ AVEC DEUX ENFANTS GAGNANT 500.000 FRANCS BRUTS
PAR AN ^(a), SOIT UN REVENU DE RÉFÉRENCE DE 360.000 FRANCS**

(en francs)

	1999	2000
Taxe d'habitation avant dégrèvement.....	5.800	6.000
Taxe d'habitation après dégrèvement.....	5.800	5.550
Gain		250
% de gain		4,3%

(a) Ce couple, dont les revenus le placent en dehors des mécanismes de dégrèvements de la taxe d'habitation des contribuables modestes et moyens, bénéficie cependant des effets de la suppression de la part régionale de la taxe.

En outre, un second objectif est poursuivi par cette réforme : contribuer à atténuer les effets d'une « trappe à la pauvreté » et favoriser ainsi le retour sur le marché de l'emploi de certains contribuables.

Il convient, en effet, d'éviter les effets de seuil résultant des actuels mécanismes de dégrèvement, qui pouvaient conduire certains des contribuables à ne pas souhaiter accroître, de façon même modeste, leurs revenus en reprenant une activité, compte tenu de l'augmentation brutale de taxe d'habitation que cela pourrait provoquer en les soumettant à un autre mécanisme de dégrèvement que celui qui leur était appliqué jusqu'alors.

Le plafonnement institué par le présent article évite ces effets de seuil (ou du moins les réduit aux limites de sortie du mécanisme), restreignant ainsi fortement leurs conséquences néfastes sur le retour à l'emploi.

C.- Des contribuables pourront-ils malgré tout subir une hausse de leur taxe d'habitation en 2000 ?

A priori, les hausses de cotisation de taxe d'habitation qui pourraient être constatées au titre de l'imposition 2000 ne pourront pas être imputables à la réforme proposée, puisque le plafond du revenu de référence retenu pour la mise en œuvre du nouveau plafonnement (103.710 francs pour la première part de quotient familial, majorée de 24.230 francs pour la première demi-part et de 19.070 francs pour chaque demi-part supplémentaire) est inchangé par rapport à celui qui avait été fixé par l'arrêté du 28 février dernier pour le bénéfice, en 2000, de l'article 1414 C du code général des impôts et que le seul cas susceptible de soulever des difficultés – celui d'un contribuable jusqu'alors plafonné au titre de l'article 1414 C du code général des impôts et cohabitant avec une autre personne

disposant de revenus supérieurs au seuil de non-imposition à l'impôt sur le revenu – est réglé par le présent article.

- 1.- Si des augmentations de cotisation sont envisageables, elles ne seraient pas imputables à la réforme, qui, en tout état de cause, les atténuera

Plusieurs situations peuvent conduire à une hausse de la taxe d'habitation pour certains contribuables, mais elles ne résultent pas de la réforme proposée.

Elles peuvent être liées, par exemple, à une forte progression des revenus de référence du contribuable en 1999, qui l'amène à ne plus profiter du dégrèvement ⁽¹⁾.

Cette progression des revenus peut résulter d'un changement professionnel, mais elle peut aussi être imputable à une disposition de la loi de finances pour 2000. L'article 100 de ladite loi oblige, en effet, toute personne imposable à l'impôt sur le revenu à déclarer le montant des produits de placement soumis, à compter du 1^{er} janvier 1999, aux prélèvements libératoires opérés en application de l'article 125 A du code général des impôts ⁽²⁾.

Or, le revenu fiscal de référence, défini par l'article 1417 du code général des impôts, s'entend du montant net imposable des revenus majoré, notamment, le cas échéant, desdits produits de placement.

⁽¹⁾ Cette hypothèse n'est pas envisageable, comme cela a été indiqué précédemment, pour les bénéficiaires du RMI ayant retrouvé un emploi, en application de l'article 35 de la loi de finances pour 2000.

⁽²⁾ Il s'agit des produits de placement à revenu fixe suivants :

- obligations et autres titres d'emprunt négociables, y compris les emprunts d'Etat ;
- titres de créances négociables (billets de trésorerie, certificats de dépôt...) et bons du Trésor en compte courant ;
- bons du Trésor sur formules et assimilés ;
- bons de caisse ;
- comptes bloqués d'associés ;
- parts de fonds communs de créances ;
- fonds salariaux ;
- autres créances, dépôts, cautionnements et comptes courants ;
- bons et contrats de capitalisation – assurance-vie ;
- plans d'épargne populaire (PEP) ;
- bons et contrats anonymes.

DÉFINITION DU REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE

Le montant des revenus s'entend du montant net imposable des revenus (y compris les plus-values) retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente.

Ce montant est majoré, le cas échéant :

- des produits de placement à revenu fixe soumis aux prélèvements libératoires opérés en application de l'article 125 A du code général des impôts ;

- du montant des revenus exonérés en France et perçus par des salariés détachés à l'étranger en application du I et II de l'article 81 A du code général des impôts ;

- du montant des revenus perçus par les fonctionnaires des organisations internationales ;

- de certains revenus exonérés par application d'une convention internationale relative aux doubles impositions ;

- du montant des charges suivantes déductibles du revenu global :

- souscription en numéraire au capital des SOFICA, sociétés dont l'activité exclusive consiste dans le financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles agréées (art. 163 *septdecies* du code général des impôts) ;

- pertes résultant de la souscription au capital de sociétés nouvelles constituées à compter du 1^{er} janvier 1994 ou résultant de la souscription à une augmentation de capital de sociétés en difficulté en cessation de paiement (art. 163 *octodecies* A du code général des impôts) ;

- acquisition de parts de copropriétés de navires (art. 163 *vicies* et 163 *unvicies* du code général des impôts) ;

- souscription en numéraire au capital des SOFIPECHE, sociétés qui ont pour activité le financement de la pêche artisanale (art. 163 *duovicies* du code général des impôts) ;

- déduction fiscale applicable aux investissements réalisés dans les DOM-TOM (art. 163 *tervicies* du code général des impôts).

- et du montant des revenus exonérés relevant de la catégorie des BIC (bénéfices industriels et commerciaux), des BNC (bénéfices non commerciaux) ou des BA (bénéfices agricoles) au titre :

- des entreprises nouvelles (art. 44 *sexies* du code général des impôts) ;

- des activités exercées en zones franches urbaines (art. 44 *octies* du code général des impôts) ;

- ou des activités exercées en zone franche corse (art. 44 *decies* du code général des impôts).

Ces revenus sont réintégrés au revenu de référence après, le cas échéant, application de l'abattement de 20% accordé aux adhérents des centres et associations de gestion agréés prévu à l'article 158-4° *bis* du code général des impôts.

Il est impossible d'évaluer l'impact de cette mesure en matière de taxe d'habitation. Mais il est probable que la déclaration de revenus, jusqu'alors ignorés de l'administration fiscale, est susceptible d'exclure du bénéfice du plafonnement des contribuables qui bénéficiaient, en 1999, d'un dégrèvement de leur cotisation.

Enfin, une hausse de la taxe d'habitation peut également être liée à une décision des élus locaux : cela peut se produire si les taux communaux et départementaux applicables dans la commune de résidence du contribuable progressaient fortement, en 2000, annulant le gain résultant de la suppression de la part régionale ; de même, une délibération du conseil général instituant, pour la part départementale, des abattements facultatifs moins favorables que ceux en vigueur jusqu'alors, résultant des votes des conseils municipaux ⁽¹⁾, pourrait annuler l'impact positif de la suppression de la part régionale.

2.- Le cas spécifique des cohabitants

En application de l'article 1390 du code général des impôts, pour bénéficier des exonérations et des dégrèvements prévus aux articles 1414, 1414 *bis*, 1414 A et 1414 B du code général des impôts, les contribuables doivent occuper leur habitation, soit seuls ou avec leur conjoint, soit avec des personnes qui sont à leur charge en matière d'impôt sur le revenu, soit avec des personnes titulaires de l'allocation supplémentaire prévue aux articles L. 815-2 ou L. 815-3 du code de la sécurité sociale.

Toutefois, l'administration a assoupli cette règle (documentation de base 6 D 4232) : les exonérations et dégrèvements sont également accordés lorsque le montant du revenu de référence du cohabitant (autre que le conjoint et les personnes légalement à charge vivant au foyer du contribuable) n'excède pas la limite fixée pour être exonéré de l'impôt sur le revenu.

Cette « condition de cohabitation » n'existe pas pour l'octroi du plafonnement de l'article 1414 C (dégrèvement de la cotisation excédant 3,4% du revenu des redevables disposant de revenus modestes) : seul le revenu du contribuable est pris en compte, ce qui constitue un avantage certain pour ce dernier.

⁽¹⁾ *En application du II bis, de l'article 1411 du code général des impôts, « en l'absence de délibération, les abattements applicables sont ceux résultant des votes des conseils municipaux, calculés sur la valeur locative moyenne de la commune. »*

La refonte du dispositif de dégrèvement s'inspirant fortement du mécanisme de l'article 1414 C du code général des impôts, le Gouvernement avait envisagé de supprimer également la condition de cohabitation pour l'ensemble des cohabitants bénéficiant du nouveau plafonnement. Cependant, le Conseil d'Etat a considéré que cette suppression introduirait une rupture d'égalité entre les contribuables (notamment entre les cohabitants et les contribuables mariés) et le Gouvernement a, en conséquence, modifié son texte sur ce point.

Le II du nouvel article 1414 A du code général des impôts, inséré par le III du présent article, prévoit donc trois hypothèses pour déterminer le revenu de référence des contribuables :

– dans le cas où la taxe d'habitation est établie au nom d'une ou plusieurs personnes appartenant au même foyer fiscal (cas d'un couple marié, par exemple), le revenu s'entend du revenu du foyer fiscal ;

– dans le cas où la taxe d'habitation est établie au nom de plusieurs personnes appartenant à des foyers fiscaux distincts (cas d'un couple de concubins ayant demandé une imposition conjointe à la taxe d'habitation, par exemple), le revenu s'entend de la somme des revenus de chacun des foyers fiscaux de ces personnes ;

– enfin, dans le cas où les personnes mentionnées précédemment cohabitent avec des personnes qui ne font pas partie de leur foyer fiscal et pour lesquelles la résidence constitue leur habitation principale (cas d'une mère cohabitant avec son fils âgé de plus de 25 ans ou d'un couple de concubins n'ayant pas demandé une imposition conjointe, par exemple), le revenu s'entend de la somme des revenus de chacun des foyers fiscaux concernés, et notamment des revenus des cohabitants excédant le seuil de non-imposition à l'impôt sur le revenu.

Ce dernier point aurait pu conduire à accroître sensiblement la taxe d'habitation perçue au titre de 2000 pour environ 250.000 contribuables cohabitant avec une personne dont les revenus excèdent la limite fixée pour être exonéré de l'impôt sur le revenu.

Il s'agit de personnes (des concubins, mais pas seulement, car la notion de « cohabitants » est plus large, et recouvre, comme on l'a vu, le cas de cohabitation entre ascendants ou entre frères et sœurs) qui bénéficiaient, en 1999, du dégrèvement au titre de l'article 1414 C du code général des impôts, car les seuls revenus de la personne au nom de laquelle la taxe est établie étaient inférieurs au plafond fixé par ledit article. Néanmoins, les nouvelles modalités de calcul du revenu de référence reviennent à appliquer

désormais à ces personnes la condition de cohabitation et à ajouter à leurs propres revenus, l'intégralité de ceux des personnes avec qui elles cohabitent, s'ils excèdent le seuil de non-imposition à l'impôt sur le revenu. Nombre de ces personnes ne rempliraient donc plus les conditions de revenu pour bénéficier d'un dégrèvement en 2000.

Afin d'éviter une hausse brutale de leur cotisation cette année, et jusqu'en 2004, le présent article propose un dispositif transitoire d'introduction de la condition de cohabitation : de 2000 à 2004 (inclus), ces contribuables devront bénéficier chaque année d'un dégrèvement au moins égal à celui dont elles auraient bénéficié dans le cadre du dispositif de l'article 1414 C du code général des impôts dans sa rédaction en vigueur avant la publication du présent projet de loi de finances rectificative. Un lissage est cependant prévu, du fait de la réduction annuelle de 10 points du seuil de 50% mentionné par l'article précité.

Ainsi, en 2000, la taxe d'habitation de ces contribuables ne pourra excéder 3,4% du revenu du seul cohabitant au nom duquel la taxe est établie, sans que le dégrèvement accordé ne puisse excéder 50% du montant de l'imposition supérieur à 2.232 francs (c'est-à-dire, le montant qui aurait été à leur charge dans le cadre de l'application de l'article 1414 C du code général des impôts). Au titre de 2001, 2002, 2003 et 2004, le montant du revenu donnant droit à ce mécanisme et le seuil de dégrèvement sont gelés à leur niveau en vigueur en 2000 (soit, respectivement, 103.710 francs pour la première part de quotient familial et 2.232 francs), mais le taux de 50% passe progressivement à 40%, 30%, 20% et 10%.

Dès lors, ce n'est qu'en 2005 que les cohabitants seront imposés à la taxe d'habitation dans les conditions de droit commun (sous réserve, bien sûr, que le revenu du cohabitant au nom duquel la taxe est établie n'ait pas progressé fortement entre temps, franchissant le plafond fixé pour bénéficier de l'article 1414 C du code général des impôts).

Deux exemples permettent de mieux appréhender ce problème.

Premier exemple :

Soit un couple de cohabitants A et B

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

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

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

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

LISSAGE DE LA TAXE D'HABITATION DES COHABITANTS

(en francs)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Revenus de référence des deux cohabitants	A : 55.000 B : 80.000	55.000 80.000	55.000 120.000	55.000 120.000	55.000 120.000	55.000 120.000
Montant de la taxe d'habitation avant dégrèvement	5.85	5.96	6.06	6.17	6.28	6.39
Montant de la taxe d'habitation après dégrèvement du 1414 C	4.04	4.46	4.91	5.38	5.87	-
Montant de la taxe d'habitation après dégrèvement (nouveau dispositif)	4.10	4.26	-	-	-	-
Montant effectif de la taxe d'habitation	4.04	4.26	4.91	5.38	5.87	6.39

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

Second exemple :

Soit un redevable dont le revenu de référence est de 25.000 francs (une part de quotient familial) et qui cohabite avec une personne dont le revenu imposable est, selon le cas, de 43.000 francs, 60.000 francs, 100.000 francs ou 300.000 francs (avec une part de quotient familial).

Par convention, le montant de la cotisation de taxe d'habitation avant dégrèvement n'évolue pas pendant la période concernée (4.700 francs).

(en francs)

	Revenu du cohabitant			
	43.000	60.000	100.000	300.000
Cotisation avant réforme				
– cotisation avant dégrèvement (y compris frais de gestion)	5.000	5.000	5.000	5.000
– dégrèvement	2.768	1.384	1.384	1.384
– cotisation à charge	2.232	3.616	3.616	3.616
Cotisation après suppression de la part régionale et avant réforme des dégrèvements				
– cotisation avant dégrèvement (y compris frais de gestion)	4.700	4.700	4.700	4.700
– dégrèvement	2.468	1.234	1.234	1.234
– cotisation à charge	2.232	3.466	3.466	3.466
Cotisation après réforme des dégrèvements				
– cotisation avant dégrèvement (après suppression de la part régionale, mais y compris frais de gestion)	4.700	4.700	4.700	4.700
1. Calcul du dégrèvement				
• dégrèvement	4.592	2.571	851	
• cotisation à charge	108	2.129	3.849	4.700
2. Mise en œuvre du mécanisme de lissage (toutes choses égales par ailleurs)				
• cotisation à charge :				
2000	-	-	3.466	3.466
2001	-	-	3.713	3.713
2002	-	-	3.849	3.960
2003	-	-	3.849	3.960
2004	-	-	3.849	4.453

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

Dans cet exemple, le redevable bénéficie fortement du nouveau mécanisme de plafonnement dans les deux premières hypothèses (le revenu du cohabitant n'excède pas 60.000 francs) : la cotisation due (108 francs ou 2.129 francs) étant très inférieure aux 2.232 ou 3.616 francs supportés avant la mise en œuvre de la réforme, puisque le contribuable était déjà soumis à la condition de cohabitation.

En revanche, dès que le revenu du cohabitant est au moins égal à 100.000 francs (deux dernières hypothèses), le redevable se voit appliquer le dispositif de lissage qui, dans le cas où les revenus du cohabitant sont de 300.000 francs, permet de faire passer progressivement la cotisation à charge de 3.466 francs en 2000 (soit moins que les 3.616 francs qui auraient dû être supportés sans réforme) à 4.453 francs en 2004. En 2005, la taxe d'habitation atteindra 4.700 francs.

En tout état de cause, l'impact de la réforme ne pourra pas être ressenti par les cohabitants concernés, avant l'imposition perçue au titre de 2001, ce qui laisse un délai raisonnable pour mener une réflexion sur une éventuelle amélioration du dispositif de lissage

D.- L'instauration d'un « gel des taux »

La refonte du dispositif de dégrèvements devrait accroître sensiblement le coût de la compensation supportée par l'Etat à ce titre.

En effet, il convient de rappeler que l'Etat compense aux collectivités locales les pertes de recettes fiscales entraînées par les exonérations et dégrèvements décidés par voie législative.

En 1999, le coût des dégrèvements au titre de la taxe d'habitation (dégrèvements bénéficiant aux titulaires du RMI et dégrèvements des articles 1414 *bis* à 1414 C) s'est élevé à 8,7 milliards de francs. Selon le Gouvernement, le nouveau mécanisme de plafonnement accroîtrait le coût des dégrèvements de 4,9 milliards de francs (somme nette prenant en compte les conséquences sur le montant des dégrèvements de la nette suppression de la part régionale) ⁽¹⁾.

Cette forte progression de la compensation des dégrèvements au titre de la taxe d'habitation conduit le Gouvernement à proposer un mécanisme de gel des taux destiné à maîtriser l'évolution de ladite compensation.

Ce dispositif peut également être présenté comme un moyen de maintenir un lien entre les contribuables locaux et les élus locaux, toute augmentation des taux se traduisant par une réduction du dégrèvement.

Le gel des taux n'est d'ailleurs pas un procédé nouveau en matière de fiscalité locale : la loi de finances pour 1996 a modifié les dispositions de l'article 1647 B *sexies* du code général des impôts, concernant le plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, afin de prévoir que le dégrèvement susceptible d'être accordé à ce titre est calculé en tenant compte d'une cotisation de référence calculée en appliquant aux bases réelles d'imposition de l'année le taux d'imposition de l'année 1995.

⁽¹⁾ Cette suppression de la part régionale aurait un coût net de 5,8 milliards de francs, correspondant au montant du produit voté par les régions. Les sommes qui, en tout état de cause, auraient été supportées par l'Etat, au titre des dégrèvements actuellement applicables, ont été prises en compte pour le calcul du coût net du nouveau plafonnement.

Le III de la nouvelle rédaction de l'article 1414 A du code général des impôts, proposée par le III du présent article, prévoit donc qu'à compter de 2001, le montant du dégrèvement résultant du nouveau mécanisme de plafonnement (le dégrèvement des bénéficiaires du RMI n'est pas visé par ce gel des taux) est réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable par la différence entre le taux global constaté dans la commune au titre de l'année d'imposition et ce même taux global en 2000 (le taux de la région en 2000 n'est pas pris en compte). La réduction n'est pas applicable si elle est inférieure à 100 francs.

En clair, cela signifie que toute augmentation du taux global à partir de 2001 ne sera pas prise en compte pour le calcul du dégrèvement et que ce dernier sera calculé en fonction du taux constaté en 2000.

Ce mécanisme conduira à réduire progressivement le dégrèvement accordé aux contribuables plafonnés comme le montre l'exemple suivant.

Exemple :

Soit un couple marié dont le revenu de référence est, de façon constante, situé à la limite supérieure du bénéfice de plafonnement.

L'évolution de ce revenu de référence et de l'abattement qui lui est applicable (évolution liée à celle de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu) est, par convention, fixée à + 1% par an.

De même les bases nettes imposables sont affectées d'un coefficient de majoration forfaitaire annuel de + 1%.

Le taux global constaté dans la commune en 2000 correspond au taux global moyen (hors part régionale) constaté en métropole en 1999. Sa progression annuelle est fixée à + 0,9%, soit le double de celle enregistrée entre 1998 et 1999.

(en francs)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Revenu de référence après abattement	111.5	112.6	113.7	114.8	116.0	117.1
Montant de la taxe d'habitation avant dégrèvement.....	5.3	5.9	6.0	6.1	6.2	6.3
Montant théorique de la taxe d'habitation après le dégrèvement...	4.7	4.8	4.8	4.9	4.9	5.0
Bases nettes imposables	30.0	30.3	30.6	30.9	31.2	31.5
Taux global	19,52%	19,67%	19,82%	19,97%	20,13%	20,29%
Réduction du dégrèvement.....		45	92	140	190	243
(en % du dégrèvement théorique) ...		pas appliquée (4,03%)	pas appliquée 7,83%	(11,35%)	(14,68%)	(17,9%)
Montant effectif de la taxe d'habitation	4.7	4.8	4.8	5.0	5.1	5.2

On peut ainsi constater qu'en quelques années, ce montant du dégrèvement accordé est réduit de près de 18% par rapport à ce qu'il aurait dû être en l'absence de mécanisme de gel des taux.

Il importe, néanmoins, de souligner que la taxe d'habitation effectivement payée par ce couple en 2000 est de 4.795 francs, alors qu'elle aurait été de 4.998 francs si le mécanisme du 1414 C avait encore été appliqué.

IV.- Diverses mesures de coordination

Le V du présent article comporte plusieurs dispositions tirant les conséquences des réformes proposées.

Le 1 propose d'abroger les articles 1414 *bis*, 1414 B et 1414 C du code général des impôts, du fait de la refonte des dégrèvements dans une nouvelle rédaction du seul article 1414 A dudit code.

Le 2 tient également compte de cette simplification pour modifier l'article 1413 *bis* du code général des impôts, prévoyant que les dégrèvements de taxe d'habitation ne sont pas applicables aux contribuables passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Comme on l'a déjà noté, le 3 modifie l'article 1641 du code général des impôts, en ce qui concerne les exonérations de frais de dégrèvement pour les contribuables bénéficiant du plafonnement.

Le 4 procède également à une mesure de coordination dans le dispositif relatif au droit de reprise de l'administration des impôts, dans le cas où le contribuable plafonné fait ultérieurement l'objet d'un rehaussement. Il convient, toutefois, d'observer que le délai du droit de reprise ainsi fixé est également étendu aux contribuables bénéficiant des dispositions du 3 du II de l'article 1411 du code général des impôts (abattement décidé par les communes en faveur des contribuables non imposables à l'impôt sur le revenu, dont l'habitation a une faible valeur locative).

Les 5, 6 et 7 prévoient de modifier la rédaction de diverses dispositions relatives à la compensation d'exonérations de foncier non-bâti et à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), afin de prendre en compte, à compter de 2001, la compensation versée aux régions au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et - pour réparer un oubli de la loi de finances pour 1999 - la compensation attribuée aux collectivités locales au titre de la réforme de la taxe professionnelle.

L'article 9 de la loi de finances pour 1993 dispose ainsi que la compensation versée aux régions et aux départements au titre de l'exonération de foncier non-bâti est diminuée d'un abattement calculé en fonction du produit compris dans les rôles généraux des quatre taxes locales. Le 5 propose donc de majorer ce produit de la compensation versée aux régions en contrepartie de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la compensation versée au titre de la réforme de la taxe

professionnelle (pour les départements, seule cette dernière compensation est retenue).

L'article 54 de la loi de finances pour 1994 prévoit également une diminution de la fraction de la DCTP, destinée à compenser l'abattement général de 16% des bases de taxe professionnelle, lorsque le produit des rôles généraux de taxe professionnelle émis au profit de la collectivité locale ou de l'établissement public de coopération intercommunale a été multiplié, entre 1987 et l'année précédant celle au titre de laquelle la compensation est versée, par un coefficient déterminé. Cette diminution ne peut excéder 2% du produit des rôles généraux des quatre taxes locales. Le 6 prévoit de majorer ces produits des rôles généraux des compensations versées au titre de la réforme de la taxe professionnelle et de la réforme de la taxe d'habitation.

De même, le 7 propose de compléter le IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, relatif à la fraction de la DCTP concernant la réduction pour embauche et investissement (REI), afin que le calcul de l'éventuel diminution de cette compensation (diminution de 2% des recettes fiscales de la collectivité) tienne compte des deux compensations précitées.

Comme cela a déjà été indiqué, le 8 modifie le dispositif régissant le Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), pour l'adapter à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

Le 9 propose des adaptations de divers renvois effectués dans les articles du code de la sécurité sociale, afin de prendre en compte la nouvelle structure formelle de l'article 1417 du code général des impôts.

Enfin, **le VI du présent article** fixe les dates d'application des différentes dispositions.

*
* *

En conclusion, on notera que le coût global des réformes proposées est de 11 milliards de francs en 2000 :

– 5,8 milliards de francs, au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ;

– 4,9 milliards de francs, au titre du coût supplémentaire de la compensation des dégrèvements ;

– et 0,3 milliard de francs, au titre de la réduction des frais de dégrèvement perçus par l'Etat.

L'effort consenti est donc tout à fait significatif et il serait souhaitable qu'il soit clairement traduit dans la présentation formelle des avis d'imposition (jusqu'à présent, en effet, de nombreux contribuables dégrévés ignorent que l'Etat supporte une partie de leur taxe d'habitation, car les avis d'imposition ne sont pas assez explicites sur ce point).

Il n'exclut pas que la réflexion sur la fiscalité locale puisse être poursuivie dans les prochaines années.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de suppression présenté par M. Pierre Méhaignerie.

M. Pierre Méhaignerie a dit sa conviction que la fiscalité locale doit aller vers plus d'efficacité, plus de justice et plus de responsabilisation. L'article 6 du présent projet a été fortement contesté par les régions, qui estiment qu'il existe des voies plus directes pour satisfaire à ces objectifs. La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation a plusieurs effets pervers :

– elle déresponsabilise les élus locaux et porte atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales ;

– elle a favorisé les « délits d'initié », certaines régions, comme Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais, ayant majoré de 9,3 à 19% le produit voté de leur taxe d'habitation, vraisemblablement parce qu'elles étaient au courant des modalités envisagées par le Gouvernement pour compenser la suppression de la part régionale de la taxe. D'ailleurs, les régions en cause sont souvent celles qui ont déjà le taux d'imposition le plus élevé. On ne doit pas récompenser le vice ;

– enfin, la réforme est injuste, puisqu'elle met sur un pied d'égalité les personnes qui bénéficieront de cette mesure autant de fois qu'ils disposent de propriétés et les personnes qui ont un revenu modeste et un logement unique.

Par ailleurs, la refonte des dégrèvements de taxe d'habitation est tout aussi injuste. Le panorama départemental des exonérations et dégrèvements compensés par l'Etat en 1998 montre que la ressource assurée par le biais de la compensation par l'Etat s'élève à 445 francs par habitant dans les Alpes-maritimes, mais à 95 francs seulement dans les Hautes-Alpes, la Lozère et la Haute-Saône. La maxime à tirer de ce tableau si démonstratif pourrait être : « *plus on prélève, plus on est aidé par l'Etat* » !

L'article 6 soulève donc trois questions pressantes : l'Etat doit-il maintenir des inégalités aussi flagrantes entre les compensations dont bénéficient les collectivités locales ? N'existe-t-il pas d'autres modalités que celles de l'article 6 pour compenser la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ? Est-il moral de récompenser les régions qui ont augmenté en 2000 le produit de leur taxe d'habitation de 9,3%, voire 19% ?

Votre **Rapporteur général** a souligné que les compensations d'exonérations et de dégrèvements de fiscalité locale avaient déjà donné lieu à de nombreux débats dans le passé. Le dispositif proposé par le Gouvernement ne contrevient pas au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Celle-ci ne s'apprécie pas qu'au travers de l'autonomie fiscale plus ou moins grande dont jouissent ces collectivités. D'ailleurs, 60% des ressources des régions proviennent déjà de l'État. Au regard des exigences de justice sociale, la réforme des dégrèvements prévue par l'article 6 profitera aux ménages les plus modestes.

Qualifier de « délit d'initié » les décisions de majoration qu'ont pu prendre certaines régions dans leur budget 2000 est tout à fait excessif. Au demeurant, M. Pierre Méhaignerie a cité les exemples des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais, oubliant la région Lorraine, où le produit voté de la taxe d'habitation a augmenté de 15,2%. Il s'agit donc d'un faux argument, car les régions concernées ont avant tout voulu financer un effort supplémentaire d'investissement dans le cadre des nouveaux contrats de plan avec l'Etat, et d'ailleurs en majorant les taux de l'ensemble des impôts directs locaux, et non celui de la seule taxe d'habitation. Il faut respecter ces décisions, qui sont, pour ces collectivités, une excellente illustration du principe de libre administration.

M. Pierre Méhaignerie a indiqué que certains élus des régions visés par l'expression « délit d'initié » se sont fait ouvertement l'écho, dans la presse, de ce que la motivation principale des augmentations de produit voté était de profiter du mécanisme de compensation que le Parlement déciderait dans le cadre du collectif de printemps.

Il conviendrait de mieux répartir la compensation versée par l'État afin de supprimer ces effets d'aubaine, par exemple en mettant en œuvre le dispositif retenu pour la couverture maladie universelle, à savoir la prise en compte de la moyenne du produit voté sur les trois années précédentes.

Enfin, la question de la forte inégalité des compensations par habitant, entre départements, est soulevée par l'opposition depuis deux ans. Le Gouvernement n'a rien prévu à ce titre dans l'article 6. Est-ce là la conception de la justice dont se réclame l'actuelle majorité ?

Votre **Rapporteur général** a convenu que la péréquation des dotations de l'État aux collectivités locales était insuffisante, mais a souligné que le Gouvernement avait commencé à y remédier, notamment à travers les dotations de solidarité urbaine et rurale. En fait, au-delà de l'amendement de suppression proprement dit, M. Pierre Méhaignerie propose de remettre en cause toute la logique de l'allègement fiscal, ce qui n'est pas acceptable.

M. Jean-Jacques Jégou a déploré que la proposition du Gouvernement amène les occupants de plusieurs résidences à bénéficier, au titre de chacune d'elles, de l'allègement de taxe d'habitation prévu par l'article 6, alors que les personnes modestes ne bénéficieront de cette mesure qu'à raison de leur unique logement.

M. Michel Inchauspé s'est interrogé sur la sortie d'environ un million de contribuables du champ de la taxe d'habitation.

Votre **Rapporteur général** a précisé que les personnes concernées étaient en grande partie les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique. Dans un souci d'équité, le Gouvernement a voulu les faire bénéficier d'une mesure identique à celle dont bénéficient les allocataires du RMI. En tout état de cause, l'Etat compensera aux régions la perte de ressources correspondante. Par ailleurs, le gel des taux, pour le calcul des dégrèvements, à leur niveau applicable en 2000 conduira vraisemblablement à une plus grande responsabilisation des régions, allant ainsi dans le sens souhaité au début de son intervention par M. Pierre Méhaignerie.

Répondant à **M. Michel Inchauspé**, votre **Rapporteur général** a également précisé que la taxe d'habitation n'évoluera pas comme le revenu des assujettis, mais que seuls les seuils de dégrèvements seront déterminés en fonction de l'évolution de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

M. Gilbert Gantier a souligné l'extrême complexité du dispositif de l'article 6 et a estimé que les quatre pages sur lesquelles il s'étend, dans

le texte déposé par le Gouvernement, donneraient du travail aux conseils fiscaux bien plus qu'elles n'allégeraient la charge pesant sur les contribuables.

Votre **Rapporteur général** a estimé qu'en matière fiscale, une simplification entreprise au profit du contribuable se traduisait généralement par un dispositif législatif complexe, de nombreux articles du code général des impôts devant être réécrits. Au demeurant, la simplification est réelle, puisque l'on passera de cinq dispositifs de dégrèvement à un seul.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel présenté par votre **Rapporteur général (amendement n° 39)**.

Elle a ensuite examiné deux amendements présentés par **M. Pierre Méhaignerie**, visant à compenser la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en prenant en compte le produit des rôles généraux, non pas de l'année 2000, mais de 1999, majoré, respectivement, de 1% et 3%.

M. Pierre Méhaignerie a fait valoir qu'une telle proposition permettrait de récompenser la vertu, à défaut de décourager le vice, les régions à l'origine d'un effort de maîtrise des prélèvements obligatoires ne devant pas être pas défavorisées par rapport à celles ayant voté une forte augmentation de leur taux de taxe d'habitation pour 2000.

Après que **M. Charles de Courson** eut marqué son accord avec cette remarque, la Commission a *rejeté* ces deux amendements, suivant l'avis de votre **Rapporteur général**.

La Commission a ensuite *adopté* cinq amendements rédactionnels présentés par votre Rapporteur général (**amendements n° 40 à 44**).

Elle a *adopté* l'article ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 6

La Commission a examiné trois amendements présentés, respectivement, par **M. Michel Bouvard**, **M. Christian Cuvilliez** et **M. Jean-Jacques Jégou**, visant à supprimer la majoration de 0,4 point des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat sur l'ensemble des taxes locales, instituée en 1990 afin de financer la mise en œuvre de la révision des bases locatives.

M. Augustin Bonrepaux a jugé opportun de rejeter, dans le cadre de l'examen du présent collectif, ces trois amendements. Toutefois, la révision des bases locatives précédemment évoquées n'ayant jamais été mise en œuvre, il conviendra, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2001, d'adopter de telles mesures.

M. Jean-Jacques Jégou s'est inscrit en faux contre cette analyse : le maintien de la majoration de 0,4 point en faveur de l'Etat pour une mission qu'il n'accomplit plus constitue, à ses yeux, une véritable « humiliation » au regard des pouvoirs budgétaires du Parlement. L'Assemblée doit, selon lui, avoir le courage de mettre un terme à cette erreur.

M. Charles de Courson a précisé qu'il souhaitait sous-amender la mesure proposée, afin de préciser qu'elle n'entrerait en vigueur qu'à compter de l'exercice 2001.

Après que votre **Rapporteur général** eut précisé qu'un tel sous-amendement serait irrecevable lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances rectificative, il a rappelé le coût budgétaire de la mesure envisagée, qui s'établit à 1,5 milliard de francs, ainsi que l'ampleur des mesures d'allégement déjà prévues dans le cadre du présent projet. Mais le débat n'est pas clos : une telle mesure devra être étudiée lors de l'examen du prochain projet de loi de finances, afin de la situer dans un contexte plus global de réduction des prélèvements obligatoires.

En réponse à M. Jean-Jacques Jégou, il a précisé que les véritables atteintes aux prérogatives du Parlement résidaient surtout dans la pérennisation de la majoration décidée dans le cadre de la loi de finances pour 1996.

Il a, enfin, rappelé que la majorité avait demandé au Gouvernement, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, de présenter des propositions de baisse des impôts locaux, notamment en matière de taxe d'habitation. Même si le Gouvernement ne pouvait

reprendre toutes les propositions avancées par sa majorité, les mesures qu'il propose dans le cadre du présent collectif représentent un allègement du poids de la fiscalité locale de 11 milliards de francs, ce qui est loin d'être négligeable.

Le **Président Henri Emmanuelli** a souligné la nécessité d'examiner la suppression de la majoration dès l'examen du projet de loi de finances pour 2001.

M. Gilbert Gantier s'est déclaré favorable aux amendements proposés, faisant valoir que si, dans le secteur privé, un fournisseur s'octroyait le droit d'augmenter ses tarifs tout en ne fournissant pas les prestations correspondantes, il se verrait pénaliser : il devrait en être de même pour l'Etat.

Après que **M. Christian Cuvilliez** eut déclaré qu'il retirait son amendement, compte tenu des précisions apportées par votre Rapporteur général, la Commission a *rejeté* les deux autres amendements proposés.

La Commission a ensuite examiné deux amendements d'inspiration identique, présentés, respectivement, par **M. Jean-Jacques Jégou** et **M. Philippe Auberger**, tendant, pour le premier, à supprimer les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat au titre de la taxe d'habitation des locaux affectés à l'habitation principale et, pour le second, à supprimer l'intégralité de ces frais relatifs à la taxe d'habitation.

M. Philippe Auberger a souligné le caractère profondément « moral » de son amendement : si le Gouvernement refuse, en effet, de toucher aux frais d'assiette et de recouvrement, c'est en raison des primes perçues par les fonctionnaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, lesquelles sont financées par les frais précités.

Votre **Rapporteur général** s'est inscrit en faux contre cette affirmation : les primes en cause ayant fait l'objet d'une rebudgétisation, il n'existe plus aucun lien direct entre leur montant et les frais d'assiette et de recouvrement.

Bien que la mesure envisagée soit d'un coût particulièrement élevé, de l'ordre de 3 milliards de francs, et qu'il ne soit donc pas opportun de procéder à un tel arbitrage fiscal dans le cadre d'un collectif budgétaire, il a indiqué que le débat n'était pas clos, notamment pour les frais concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui sont deux fois plus élevés que ceux perçus au titre de la taxe d'habitation.

La Commission a *rejeté* les deux amendements.

Article 7

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

Texte du projet de loi :

I. - L'article 265 *septies* du code des douanes est ainsi modifié :

1° aux a et b du premier alinéa, les mots : « 12 tonnes » sont remplacés par les mots : « 7,5 tonnes » ;

2° à la première phrase du troisième alinéa, les mots : « 40 000 » et « an » sont respectivement remplacés par les mots : « 25 000 » et « semestre » ;

3° au cinquième alinéa :

a. les mots : « à partir du 12 janvier de l'année suivante » sont remplacés par les mots : « à partir du 1^{er} juillet et du 12 janvier suivant respectivement le premier et le second semestre de » ;

b. les mots : « cette date » sont remplacés par les mots : « ces dates ».

II. - Les dispositions du I s'appliquent aux consommations de gazole effectuées à compter du 1^{er} janvier 2000.

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé d'améliorer le dispositif actuel de remboursement accordé pour les véhicules routiers de transport de marchandises.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose d'améliorer et d'amplifier le dispositif de remboursement partiel, au profit des transporteurs routiers, de la taxe intérieure sur les produits pétroliers appliquée au gazole, dispositif mis en place par l'article 26 de la loi de finances pour 1999 et par le décret n° 99-723 du 3 août 1999.

Au cours du conflit social de janvier 2000 qui a touché la profession des transporteurs routiers, il est apparu que les problèmes qui avaient motivé l'institution de ce remboursement se posaient toujours avec au moins autant d'acuité :

– les transporteurs routiers n'ont pas le choix de leur carburant, alors que les coûts de fourniture en gazole représentent 20 à 25% des charges des entreprises du secteur ;

– les prix du gazole ont très fortement augmenté à la fin de l'année 1999 et au début de l'année 2000 du fait d'une situation extrêmement tendue sur le marché mondial des produits pétroliers. Dans le même temps, il est

prévu que la TIPP sur le gazole augmentera de 7 centimes par an, afin de parvenir sur sept ans à un écart de taxation entre le gazole et les supercarburants, comparable à celui constaté en moyenne dans l'Union européenne.

I.- La mesure en vigueur

La mesure qui figure à l'article 26 de la loi de finances pour 1999 a été autorisée par les autorités communautaires en 1998, sur la base de l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81 du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales. Cet article permet aux Etats membres d'« *introduire des exonérations ou réductions supplémentaires pour des raisons de politiques spécifiques* ». Les dérogations accordées sur cette base dans l'ensemble de l'Union européenne ont d'ailleurs toutes été prorogées jusqu'au 31 décembre 2000, par une décision du conseil du 17 décembre 1999, parue au *Journal officiel des Communautés européennes* du 23 décembre 1999.

L'article 265 *septies* du code des douanes prévoit que les véhicules de transport routier d'un poids supérieur à 12 tonnes peuvent profiter d'un remboursement partiel de la TIPP acquittée sur une année, dans la limite de 40.000 litres de gazole.

Le remboursement se calcule sur la base de la différence entre la TIPP de droit commun sur le gazole (fixée à 255,18 francs par hectolitre à compter du 11 janvier 2000) et un taux de TIPP dérogatoire, spécifique aux transports routiers. Ce dernier taux s'obtient pour l'année N, en ajoutant le taux de TIPP dérogatoire de l'année N-1, au produit du taux de TIPP en N-1 sur le supercarburant sans plomb et du taux prévisionnel d'inflation de l'année N-1. La différence entre le taux de TIPP de droit commun et le taux dérogatoire s'est établie à 3,54 francs par hectolitre en 1999 et s'établit à 8,62 francs par hectolitre en 2000.

Les premiers remboursements ont lieu depuis le 12 janvier 2000, sur la TIPP acquittée du 10 janvier 1999 au 11 janvier 2000. Il est donc difficile d'établir un premier bilan. La direction générale des douanes et droits indirects note que pour l'instant, seules quelques dizaines de milliers de demandes ont été présentées, alors qu'environ 435.000 véhicules français et 65.000 véhicules étrangers étaient concernés par la mesure en 1999. Ce chiffre, relativement faible, peut s'expliquer par la faiblesse du remboursement maximal possible par camion (qui s'obtient en établissant le produit du différentiel de TIPP par le nombre maximal de centaines de litres sous le plafond, soit 1.416 francs en 1999), ainsi que par la possibilité donnée par l'article 39 de la loi de finances pour 2000 d'établir une

demande de remboursement jusqu'à trois ans après la fin d'une période pour laquelle un tel remboursement peut être sollicité.

II.- Le dispositif présenté est plus large et paraît plus efficace

Le présent article propose :

– l'intégration dans le dispositif des véhicules ayant un poids compris entre 7,5 et 12 tonnes, ce qui porterait le nombre de camions concernés, de 500.000 à 590.000 environ. Si le nombre de camions supplémentaires est relativement faible, ceux-ci semblent appartenir à des classes professionnelles spécifiques tels que les véhicules utilisés par les entreprises de messagerie, ou les véhicules des entreprises de déménagement, qui sont en grande partie exclus du bénéfice de la mesure actuelle ;

– le plafonnement du remboursement à 25.000 litres par semestre (soit 50.000 litres par an) contre 40.000 litres par an dans la disposition actuellement en vigueur. Cette disposition, avec le passage en 2000 du différentiel de TIPP à 8,62 francs par hectolitre, permettrait d'élever le remboursement maximum possible à 4.310 francs par an et par camion, soit un peu plus de trois fois le montant correspondant pour les remboursements sur la TIPP acquittée en 1999 ;

– un remboursement semestriel et non plus seulement annuel, avec un dépôt des demandes correspondantes à partir des 12 juillet et 12 janvier de chaque année. Cela permettrait aux transporteurs routiers de déposer des demandes de remboursement sur la base de ces nouvelles propositions dès le mois de juillet 2000, pour des montants de TIPP acquittés durant le premier semestre 2000.

Le coût de ces propositions est évalué à 200 millions de francs sur l'exercice 2000, en supplément des crédits utilisés pour financer la mesure dans son dispositif actuel, qui s'élèvent à 400 millions de francs en année pleine. Ces 200 millions de francs supplémentaires figurent dans les crédits de paiement demandés dans le cadre du présent projet de loi, au chapitre 15-02 du budget des Charges communes « remboursements sur produits indirects et divers ».

Il convient de noter que le Gouvernement prépare une nouvelle demande de dérogation sur la base de l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81 du 19 octobre 1992, afin de mettre en place un remboursement partiel de la TIPP au profit des exploitants de réseaux de transports publics. Le ministre des transports, de l'équipement et du

logement a annoncé le 16 mars dernier, lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, que cette mesure figurerait dans le projet de loi de finances pour 2001.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

*
* *

Après l'article 7

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Gilbert Gantier**, visant à accroître la franchise et la décote afférentes à la taxe sur les salaires applicable notamment aux professions médicales et aux agents généraux d'assurances.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Charles de Courson**, visant à rendre éligible au Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) les achats de bacs, conteneurs et poubelles roulants destinés à la collecte des ordures. Il a fait valoir que les achats de poubelles n'étaient pas éligibles au FCTVA, dès lors qu'elles étaient mises à la disposition des riverains. Par ailleurs, cette règle n'est pas appliquée uniformément par les préfetures.

Reconnaissant que les conditions d'éligibilité au FCTVA pouvaient soulever des difficultés d'interprétation qui appelleront certainement une clarification lors de l'examen du prochain projet loi de finances, votre **Rapporteur général** a apporté les précisions suivantes : les achats de poubelles effectués par les communes pour leur propre compte sont éligibles au fonds, mais dès lors que ces poubelles sont mises à la disposition des riverains, elles deviennent, eu égard au principe de patrimonialité, inéligibles audit fonds.

Après que **M. Charles de Courson** eut fait valoir que les mises à la disposition du public constituaient les cas les plus fréquents d'utilisation des poubelles achetées par les communes, et qu'en conséquence la question de leur éligibilité au FCTVA n'était pas dépourvue de pertinence, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 8

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

Texte du projet de loi :

I. Au I de l'article L.1615-6 du code général des collectivités territoriales, le premier alinéa est remplacé par les deux alinéas suivants :

« Jusqu'au 31 décembre 2001, les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement, définies par décret en Conseil d'État, un taux de compensation forfaitaire de 16,176 %. En 2002, le taux de compensation forfaitaire est fixé à 15,656 %. A compter de 2003, ce taux est fixé à 15,482 %.

Le taux de compensation forfaitaire de 15,482 % est applicable aux dépenses d'investissement éligibles réalisées à compter du 1^{er} avril 2000 par les communautés de communes, les communautés de villes et les communautés d'agglomération. »

II. Par dérogation au premier alinéa du II de l'article L.1615-6 du code général des collectivités territoriales, les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la TVA en 1999 ou en 2000 ouvrent droit à des attributions du fonds en 2000, dès lors qu'elles interviennent en réparation des dommages directement causés par les intempéries survenues les 12 et 13 novembre 1999 et du 25 au 29 décembre 1999.

Un taux de compensation forfaitaire de 15,482 % est applicable à ces dépenses à compter du 1^{er} avril 2000.

Exposé des motifs du projet de loi :

La première mesure vise à harmoniser le taux de compensation forfaitaire avec la réduction du taux normal de TVA de 20,6 % à 19,6 % devant intervenir le 1^{er} avril 2000.

Compte tenu de la date d'effet au 1^{er} avril 2000 de la baisse d'un point du taux de TVA et du décalage, dans la plupart des cas, de deux ans dans l'attribution du FCTVA, le nouveau taux n'entrera en vigueur qu'en 2003. En 2002, le taux de FCTVA tiendra compte du nouveau taux de TVA au *prorata temporis*. Enfin, le nouveau taux est applicable dès le 1^{er} avril 2000 pour les établissements publics de coopération intercommunale éligibles l'année même de l'investissement aux attributions du FCTVA.

La deuxième mesure proposée vise à déroger à la règle du décalage de deux ans pour le versement du FCTVA pour les dépenses d'investissement engagées par les bénéficiaires du FCTVA en réparation des dommages causés par les tempêtes du 25 au 29 décembre 1999.

Il s'agit de venir en aide aux collectivités locales qui se trouvent confrontées à une forte augmentation de leurs dépenses d'investissement.

Le FCTVA sera donc versé l'année même de la réalisation des investissements concernés alors que le versement s'effectue en règle générale avec un décalage de deux années. La suppression de ce décalage est limitée aux seules dépenses d'investissement causées directement par la tempête.

Par ailleurs, il est proposé d'étendre cette mesure aux dépenses liées aux inondations qui ont affecté le Sud-ouest en novembre 1999.

La mesure est applicable dès le 1^{er} avril 2000 pour toutes les collectivités lorsque les investissements sont relatifs aux réparations liées aux intempéries de la fin de l'année 1999.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de modifier, sur deux points, le régime du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui a pour objet de compenser de manière forfaitaire et globale les versements de TVA que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont amenés à effectuer à raison de leurs investissements.

Il est prévu, en premier lieu, une réduction du taux de compensation forfaitaire tirant les conséquences de la baisse d'un point du taux normal de TVA, intervenue le 1^{er} avril dernier.

Il est proposé, en second lieu, de déroger à la règle du décalage de deux années applicable aux versements du FCTVA, pour les dépenses d'investissement engagées en vue de réparer les dommages imputables aux récentes intempéries.

I.- Une diminution du taux du FCTVA

Aux termes du I de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, « *A compter du 1^{er} janvier 1998, les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant, aux dépenses réelles d'investissement définies par décret en Conseil d'Etat, un taux de compensation forfaitaire.* » La liaison établie avec le taux normal de TVA impose de modifier le taux de compensation forfaitaire à la suite de la réduction d'un point du taux normal.

A.- Le mode de calcul du taux de FCTVA

Le I de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 indique que le taux est calculé « en dedans » du prix et fait l'objet d'une réfaction de 0,905 point.

1.- Un calcul « en dedans »

Afin de lui conserver un caractère forfaitaire et de ne pas correspondre à un « remboursement » intégral interdit par les normes communautaires, le taux de la compensation est calculé en dedans du prix.

Ainsi, le taux normal de TVA, étant fixé à 20,60% jusqu'au 1^{er} avril 2000, lorsqu'une collectivité a dépensé 100 francs en 1999 hors taxe, il convient de rapporter le montant de la taxe payée – 20,60 francs – au montant total de la charge supportée par la collectivité, soit 120,60 francs.

Dès lors, le taux de restitution de la TVA devrait être égal à :

$$20,60 : 120,60 = 17,081\%$$

2.- Une réfaction de 0,905 point

Ce dernier taux a été revu à la baisse par l'article 53 de la loi de finances pour 1994 (dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1997).

Le Gouvernement a alors invoqué les nécessités de la construction européenne pour imposer une réfaction de 0,905 point et, en conséquence, un taux de compensation de 16,176%.

En effet, dans la mesure où le prélèvement sur les recettes au profit du budget des Communautés européennes est calculé en fonction d'un taux d'appel appliqué aux recettes de TVA encaissées par l'Etat, le Gouvernement de l'époque a considéré comme « logique » de réduire la compensation de la TVA acquittée par les collectivités locales, puisque l'Etat n'en perçoit pas l'intégralité (sur l'ensemble du produit de la TVA, 90,5% demeurent dans le budget de l'Etat et 9,5% participent à la contribution nationale au budget des Communautés européennes).

Cette argumentation est juridiquement contestable, puisque la TVA acquittée par les collectivités locales alimente les recettes du budget général, ensemble sur lequel est prélevé la contribution au profit du budget des Communautés européennes.

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

B.- L'impact de la baisse du taux normal de TVA

Le I du présent article modifie le I de l'article L. 1615-6 précité, afin de préciser le taux de FCTVA applicable à la suite de la réduction du taux normal de TVA.

Toutefois, les dépenses réelles d'investissement auxquelles s'applique le taux de compensation étant celles qui figurent au compte administratif de l'avant-dernière année, sauf pour les communautés de villes, de communes et d'agglomération dont les dépenses à prendre en compte sont celles afférentes à l'exercice en cours, il convient de distinguer deux situations.

1.- Le nouveau régime du FCTVA des collectivités territoriales

Pour les collectivités locales (communes, départements, régions), la baisse du taux normal de TVA à compter du 1^{er} avril dernier n'aura d'effet sur les attributions du FCTVA qu'à partir de 2002.

Aussi, le nouveau premier alinéa de l'article L. 1615-6 précité confirme-t-il, d'abord, le taux de 16,176% jusqu'à la fin de l'année 2001, qui verra la compensation des versements de TVA sur les dépenses d'investissement réalisées en 1999. Il précise, ensuite, l'impact de l'abaissement du taux de TVA en 2002 et à compter de 2003.

a) L'impact de la baisse du taux de TVA à compter de 2003

Toutes les dépenses d'investissements des collectivités locales supporteront en 2001 le nouveau taux de TVA de 19,60%. Le taux de remboursement au titre du FCTVA en 2003 doit donc être calculé comme suit :

$$\frac{19,60}{119,60} - 0,905 = 15,482 \% \text{ (au lieu de 16,176\%, actuellement)}$$

Le maintien de la réfaction à 0,905 point proposé par le présent article peut être considéré de deux points de vue : ou bien l'on entre dans la logique du lien avec le prélèvement communautaire et il convient alors de s'interroger sur le montant exact de réfaction à opérer ; ou bien on accepte la logique budgétaire de 1994 (qui était bien la raison première de l'article 53

précité) et l'on intègre définitivement la réfaction comme étant un moyen de juguler l'augmentation de ce prélèvement sur recettes ⁽¹⁾.

Dans la première hypothèse, il faudrait souligner que, pour calculer la réfaction, le Gouvernement avait, à l'automne de 1993, utilisé le taux d'appel communautaire tel qu'il ressortait du budget définitif des Communautés pour 1992, soit 1,26.

Le taux de remboursement était alors de :

$$\frac{18,6 - 1,26}{100 + (18,6 - 1,26)} = 14,777\%$$

soit une différence entre l'ancien et le « nouveau » taux de remboursement de 0,905 point.

Or, depuis 1993, le taux d'appel communautaire a diminué : il atteignait 0,86 en 1999 (et cette diminution devrait se poursuivre après la ratification de la proposition de décision du Conseil prévoyant de ramener le taux d'appel maximal de la ressource TVA à 0,5 en 2004).

On pourrait donc envisager de prendre en compte ce taux d'appel de 0,86. Le taux de remboursement serait ainsi :

$$\frac{19,6 - 0,86}{100 + (19,6 - 0,86)} = 15,782\%$$

On enregistrerait alors une hausse de 0,3 point du taux applicable : 15,782%, au lieu de 15,482%. Le prélèvement sur recettes au titre du FCTVA connaîtrait alors une progression purement mécanique de l'ordre de 400 à 500 millions de francs, à compter de 2003.

Le Gouvernement continue en fait d'avancer la logique budgétaire pour justifier le maintien du taux de la réfaction à opérer. Votre Rapporteur général ne vous propose pas de profiter de la baisse du taux normal de la TVA pour remettre en cause l'équilibre actuel que garantit le taux forfaitaire proposé par le présent article, à savoir 15,482%.

⁽¹⁾ C'est bien, semble-t-il, cette première solution, qui était privilégiée dès la loi de finances pour 1994. Tout en s'arc-boutant à sa présentation, le Gouvernement de 1993 avait clairement laissé entendre qu'il n'était pas souhaitable d'adapter « continûment » le taux de liquidation du FCTVA à l'évolution du prélèvement communautaire.

b) L'impact de la baisse du taux de TVA en 2002

En vigueur depuis le 1^{er} avril dernier, le nouveau taux (19,60% au lieu de 20,60%) ne s'appliquera aux investissements de 2000 des collectivités locales que pendant 9/12^{ème} de l'année. Il est donc logique d'opérer une réduction *prorata temporis* du taux du FCTVA pour 2002, qui s'appliquera aux dépenses de cette année 2000.

Le calcul s'effectue donc comme suit :

$$\frac{(3 \times 16,176) + (9 \times 15,482)}{12} = 15,656\%$$

Une telle proratisation est déjà intervenue lors des relèvements du taux de TVA du 1^{er} juillet 1992 et du 1^{er} août 1995.

Elle ne devrait pas être préjudiciable aux collectivités locales, puisque les principales dépenses d'équipement sont rarement réalisées dans les trois premiers mois de l'année, avant le vote du budget de la collectivité.

2.- Le nouveau régime du FCTVA des communautés de communes, de villes et d'agglomération

Le second alinéa de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que les EPCI bénéficiant d'une attribution de FCTVA sur les investissements de l'année en cours verront ces dépenses d'équipement, réalisées depuis le 1^{er} avril dernier, donner lieu à une compensation au taux de 15,482% (les dépenses réalisées au cours des trois premiers mois de l'année étant compensées au taux de 16,176%).

Concrètement, ces EPCI doivent tenir à jour des états de mandatement trimestriels au titre de leurs dépenses et les joindre à leurs demandes d'attribution du FCTVA.

II.- Une dérogation à la règle du versement décalé pour les dépenses d'investissement imputables aux intempéries de fin 1999

Le **II du présent article** constitue l'une des mesures de soutien aux victimes des tempêtes de décembre 1999. Il prévoit une dérogation à la règle de versement décalé du FCTVA prévue par le II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, pour les dépenses intervenant en réparation des dommages directement causés par les intempéries.

A.- Les dépenses donnant droit à la dérogation

Aux termes du dispositif proposé, les dépenses concernées sont les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du FCTVA en 1999 ou en 2000, dès lors qu'elles interviennent en réparation de dommages directement causés par les intempéries survenues les 12 et 13 novembre 1999 et du 25 au 29 décembre 1999.

Les dépenses éligibles au dispositif dérogatoire sont donc :

– les dépenses imputables aux intempéries de fin d'année :

Ces intempéries sont non seulement les tempêtes ayant affecté la quasi-totalité du territoire métropolitain entre le 25 et le 29 décembre dernier, mais également les inondations subies par quatre départements du Sud-ouest (Aude, Tarn, Pyrénées-Orientales et Hérault) les 12 et 13 novembre 1999.

Les dépenses concernées doivent réparer des dommages « directement » causés par ces intempéries. Il s'agit donc de dommages qui ne résultent pas de l'usage normal des biens affectés. Cette formulation, relativement imprécise, permet, selon le ministère de l'intérieur, de donner une marge d'appréciation aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux pour refuser le bénéfice de la dérogation à certaines dépenses que les élus locaux pourraient être tentés d'inclure dans le champ d'application de la mesure pour obtenir une compensation au plus vite.

– les dépenses réalisées en 1999 et en 2000 :

La dérogation ne vaut que pour des attributions du FCTVA versées en 2000 pour des travaux effectués en 1999 (cela concerne essentiellement ceux liés aux inondations) et en 2000.

– les dépenses respectant les règles d'éligibilité au FCTVA :

La dérogation prévue par le présent dispositif ne concerne que la seule règle du versement décalé. Les dépenses susceptibles d'en bénéficier devront donc satisfaire aux principes traditionnels du FCTVA et, notamment :

- **l'exclusivité des dépenses d'investissement** : les dépenses de fonctionnement imputables aux intempéries ne seront pas éligibles au FCTVA et encore moins à la présente dérogation ;

- **la compétence de la collectivité** : les opérations concernées devront être intervenues dans des domaines qui, juridiquement, relèvent de leur compétence (et, non pas, par exemple, de la compétence de l'Etat). En outre, elles devront avoir été réalisées par les collectivités bénéficiaires, directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire légalement autorisé ;

- **le principe de patrimonialité** : les investissements doivent être intégrés dans le patrimoine de la collectivité bénéficiaire et ne doivent donc pas, en principe, avoir été réalisé sur des biens appartenant à des tiers non éligibles au FCTVA (Etat ou propriétaires privés, en particulier) ⁽¹⁾.

Il serait néanmoins souhaitable que des instructions soient transmises aux préfets pour leur demander de faire preuve de souplesse dans l'appréciation du respect de ces différents principes, compte tenu des conditions particulières créées par les intempéries.

On peut également noter qu'un décret devrait être prochainement publié, prévoyant de ne pas assujettir à la limite de 80% ⁽²⁾ les subventions perçues par les communes ou les EPCI les plus petits ou les plus défavorisés, et donc, de porter, à titre exceptionnel, le montant des aides publiques directes jusqu'à 100% du montant prévisionnel de la dépense subventionnable en cas de catastrophe naturelle. Le bénéfice de cette dérogation devrait être apprécié au cas par cas par l'autorité compétente pour décider de l'attribution.

⁽¹⁾ Il convient de souligner, cependant, que l'article 60 de la loi de finances pour 1999 a dérogé au principe de patrimonialité en rendant éligibles les travaux de lutte contre les risques naturels effectués sur les biens de tiers, dès lors qu'ils présentent un caractère d'intérêt général ou d'urgence. S'agissant de ces travaux effectués sur le domaine public de l'Etat, une convention préalable doit avoir été conclue avec l'Etat.

⁽²⁾ L'article 10 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement limite à 80% le montant cumulé de toutes les aides publiques directes.

B.- Le taux de compensation

Compte tenu de l'impact de la baisse du taux normal de TVA exposé précédemment, les dépenses donnant droit à une compensation, au titre du FCTVA, dès 2000, seront compensées au taux de 16,176%, si elles ont été réalisées avant le 1^{er} avril 2000, et au taux de 15,482% si leur réalisation est intervenue après cette date.

Comme pour les EPCI bénéficiant déjà de ce système dérogatoire, la liquidation des attributions de FCTVA visées par le présent dispositif s'effectuera au vu d'états de mandatements trimestriels des dépenses éligibles au fonds.

Cette dérogation à la règle du versement décalé devrait majorer le montant du FCTVA de 500 millions de francs en 2000 (350 millions de francs pour les travaux imputables aux tempêtes de décembre et 150 millions de francs pour ceux résultant des inondations de novembre).

Il s'agit d'une opération de trésorerie, car le FCTVA versé en 2002 pour les travaux non éligibles au présent dispositif sera diminué d'autant.

Il convient de rappeler que la dotation inscrite, en 2000, au titre du FCTVA est de 21,82 milliards de francs. Toutefois, le FCTVA est un prélèvement sur recettes versé automatiquement, sur présentation des pièces justificatives. Le montant de la dotation inscrite en loi de finances initiale n'est donc qu'une estimation qui fait l'objet de rectifications en fonction des droits ouverts aux collectivités locales.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à permettre aux collectivités locales de bénéficier du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, pour les dépenses de fonctionnement afférentes aux réparations réalisées à la suite des intempéries de la fin de l'année 1999.

M. Charles de Courson a précisé que le droit de la comptabilité publique reposait sur la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Lors d'une récente réunion du Comité des finances locales, il a pu être établi qu'est considérée comme une dépense de fonctionnement, une dépense de réparation consécutive à la tempête, dès lors que cette réparation n'aboutit pas à une augmentation de la valeur du

bien concerné. Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, a admis qu'il s'agissait d'un problème réel que le Gouvernement n'avait pas tranché. Elle avait précisé qu'à titre personnel, elle n'était pas favorable à une modification des règles de la comptabilité publique sur ce point. Il s'agit donc d'un amendement dont l'objet est d'attirer l'attention du Gouvernement sur les difficultés qui résulteraient, pour les collectivités locales, d'une application trop restrictive des règles d'attribution du fonds. M. Charles de Courson a expliqué, à titre d'exemple, que les dégâts consécutifs aux tempêtes représentaient un coût de 30 millions de francs dans le département de la Marne. Or, cette somme concerne en grande partie des dépenses de fonctionnement sur lesquelles il ne sera donc pas possible de récupérer la TVA.

Votre **Rapporteur général** a répondu que le principe juridique classique était de ne restituer la TVA qu'en cas de dépenses d'investissement. Il a souligné le problème que poserait la mise en œuvre d'une dérogation qui tendrait à remettre en cause un principe général du droit de la comptabilité publique. Il existe néanmoins un problème de définition des limites entre fonctionnement et investissement. Certains rattachements sont ainsi difficilement compréhensibles, comme l'a souligné le rapport de M. Gérard Saumade, relatif au Fonds de compensation de la TVA ⁽¹⁾. S'agissant des dégâts consécutifs aux tempêtes, le Gouvernement donnera certainement aux services compétents des consignes de souplesse dans les cas les plus difficiles à appréhender. C'est pourquoi votre Rapporteur général a exprimé un avis défavorable à l'amendement.

M. Charles de Courson a estimé qu'il n'était pas acceptable que l'Etat s'enrichisse du fait de la TVA perçue sur les travaux consécutifs aux intempéries.

M. Pierre Forgues a noté que la situation décrite par M. Charles de Courson était assez largement atténuée par les dispositions financières prises par l'Etat afin de faire face aux conséquences des tempêtes.

M. Charles de Courson a estimé que les crédits en cause étaient d'un montant trop réduit, plus faible que le montant des recettes de TVA perçues par l'Etat à l'occasion des opérations de reconstruction évoquées. Il a évalué le montant de ces recettes à 3 milliards de francs, à comparer aux subventions d'Etat qui s'élèvent à environ 1,5 milliard de francs. La possibilité d'une appréciation souple des cas d'espèce par les services de

⁽¹⁾ *Le rapport d'information de M. Gérard Saumade (« Le FCTVA et l'éligibilité des travaux des collectivités locales, n° 1782) soulignait qu' « une notion aussi essentielle que l'investissement fait l'objet d'incertitudes, compte tenu de la part de subjectivité figurant dans sa définition ».*

l'Etat, en application d'instructions de l'administration centrale, se heurtera, en tout état de cause, aux règles posées par la loi.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

*
* *

Après l'article 8

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Yves Cochet**, tendant à créer une taxe assise sur la distribution, dans les boîtes aux lettres, de documents publicitaires et de journaux non adressés. Pour faire face au traitement des déchets issus de ces documents et journaux, il est proposé d'appliquer le principe pollueur-payeur, déjà mis en œuvre depuis plusieurs années pour les emballages. Les abus pourraient ainsi être contenus.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à une prise de position trop précoce de la Commission. Un groupe de travail, mis en place par la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour traiter de ce problème, termine actuellement ses travaux, qui feront, par la suite, l'objet d'une synthèse, en vue d'une étude interministérielle. Il a suggéré à M. Yves Cochet de retirer son amendement.

M. Jean-Jacques Jégou a souligné qu'il n'était plus concevable de différer un débat particulièrement nécessaire. Votre Rapporteur général avait déjà tenu un discours similaire il y a un an. Le problème posé devient toujours plus aigu. Les nombreux catalogues et dépliants promotionnels présents dans les boîtes aux lettres posent même la question de la sécurité du courrier adressé. Il a précisé que le groupe de travail était depuis longtemps sur le point de terminer ses travaux, mais que l'échéance était finalement constamment reculée. Il s'est donc déclaré favorable à l'amendement.

Votre **Rapporteur général** a admis qu'il avait appelé à différer la prise de décision il y a six mois, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2000, mais non il y a un an. S'agissant des mesures à mettre en œuvre, il a souligné que la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement n'était pas *a priori* favorable à la taxation, mais plutôt à des mesures incitatives.

M. Louis Mexandeau a remarqué que le phénomène avait atteint un degré inégalé à l'occasion des fêtes de Pâques. Dans la mesure où 90% de ces journaux et documents publicitaires ont pour origine les grandes surfaces, le principe de responsabilité commanderait de demander à celles-ci une contribution.

M. Augustin Bonrepaux a admis qu'il était difficile de voter contre cette proposition. Il est cependant tout aussi difficile de l'approuver, car le dispositif n'est pas, en tout état de cause, opérationnel. Il sera néanmoins nécessaire de poser le problème en séance publique, afin d'appeler l'attention du Gouvernement sur un problème récurrent et d'obtenir de lui une proposition de réponse dans le prochain projet de loi de finances.

M. Christian Cuvilliez a reconnu la pertinence de la proposition de M. Yves Cochet. Il est cependant nécessaire de l'étudier au regard de la mesure existante de soutien à la presse, qui met déjà à contribution la distribution des documents que l'amendement prévoit de taxer.

M. Yves Cochet a déclaré que, dans l'immédiat, il retirait son amendement.

M. Jean-Jacques Jégou a souhaité que cette question fasse l'objet d'un débat d'orientation dès la discussion en séance publique du présent projet de loi de finances rectificative.

*

* *

Article 9

Dotation de compensation de la taxe professionnelle : financement des communautés d'agglomération.

Texte du projet de loi :

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, non mentionnés au 2^o*bis* du II de l'article 1648 B du code général des impôts, ainsi que les départements, les régions, la collectivité territoriale de Corse et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle bénéficient en 2000 d'une dotation d'un montant de 250 millions de francs, prélevée sur les recettes fiscales nettes de l'État, qui est répartie entre eux au prorata de la diminution constatée entre 1999 et 2000 de la dotation mentionnée au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986). Aucune attribution d'un montant inférieur à 500 francs n'est versée.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, résultant de l'article 105 de la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, prévoit que la dotation de compensation de la taxe professionnelle fait l'objet d'un prélèvement destiné à financer la dotation des communautés d'agglomération en complément des 500 millions de francs ouverts annuellement par prélèvement sur les recettes fiscales nettes de l'État.

En 2000, la création de cinquante et une communautés d'agglomération a porté ce prélèvement sur la DCTP à 497 millions de francs, en faisant passer son taux d'indexation moyen de 3,49 %, en loi de finances initiale, à 7,54 %.

La DCTP ayant déjà été répartie, il est proposé de compenser partiellement en 2000 cette perte supplémentaire de DCTP pour les collectivités et établissements qui n'ont pas déjà perçu une compensation par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle en ouvrant un prélèvement complémentaire sur les recettes fiscales nettes de l'État à hauteur de 250 millions de francs. Cette compensation permet de faire passer le taux moyen d'indexation de la DCTP (avant modulation), en 2000, de - 7,54 % à - 5,50 %.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de compenser partiellement la perte de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) subie, en 2000, du fait de la création de nombreuses communautés d'agglomération, par les collectivités territoriales et les établissements ne bénéficiant pas du dispositif de compensation pris en charge par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

I.- La DCTP 2000 est sensiblement amputée, du fait des mécanismes du « contrat de croissance et de solidarité » et de financement de l'intercommunalité

Depuis 1997, la DCTP constitue la variable d'ajustement des contrats entre l'Etat et les collectivités locales relatifs à l'évolution des concours financiers étatiques à ces dernières. En 2000, un autre mécanisme

conduit à diminuer la DCTP : le prélèvement opéré pour financer la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communautés d'agglomération.

A.- La DCTP, variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité

Comme dans le cadre du « pacte de stabilité », mis en œuvre de 1996 à 1998, la dotation de compensation de la taxe professionnelle constitue la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité, prévu par l'article 57 de la loi de finances pour 2000. Elle a ainsi vocation à diminuer tant que l'enveloppe totale des dotations (indexée sur l'inflation et une fraction du PIB ⁽¹⁾) progresse moins vite que les principales d'entre elles, indexées sur la formation brute de capital fixe, l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat ou encore la somme de l'évolution des prix et de la moitié du PIB.

En période de forte croissance, la DCTP a donc de fortes probabilités de subir une baisse importante. Tel fut le cas en 1999, où, à structure constante, la DCTP a diminué de 12,26% en moyenne (de 23,14% pour les communes ne bénéficiant ni du dispositif de modulation prévu par l'article 57 de la loi de finances pour 1999, ni du dispositif de compensation par le biais du FNPTP).

En 2000, compte tenu du relatif fléchissement de la croissance en 1999 et de l'importance des sommes relatives au recalage et à la régularisation négative de la DGF, la DCTP n'aurait dû diminuer, en moyenne, que de 3,49%.

Il convient, toutefois, de rappeler que le contrat de croissance et de solidarité prévoit de moduler la réduction de la DCTP en faveur des collectivités les plus démunies : communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU), départements attributaires de la dotation de fonctionnement minimale et régions bénéficiant du Fonds de correction des déséquilibres régionaux. Ces dernières ne supportent qu'une diminution égale à la moitié de la diminution moyenne. En outre, les communes éligibles à la DSU et à la fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi que certaines communes bénéficiant de la seconde fraction de la DSR et certains EPCI, bénéficient d'une attribution du FNPTP destinée à compenser la totalité de la perte subie au titre de la

⁽¹⁾ Pour 2000, la progression de l'enveloppe normée est de 1,475%, somme de l'évolution prévisionnelle des prix en 2000 (+ 0,9%) et de 25% de l'évolution du PIB en 1999 (+ 2,3%).

DCTP (article 58 de la loi de finances pour 1999 et article 63 de la loi de finances 2000).

B.- Le prélèvement opéré pour le financement des communautés d'agglomération

L'article L.5211-28 du code général des collectivités territoriales (issu de l'article 105 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) prévoit, pour les années 2000 à 2004, un financement particulier de la DGF des communautés d'agglomération, grâce à un prélèvement annuel de 500 millions de francs opérés sur les recettes de l'Etat. Il propose, en outre, d'effectuer un prélèvement sur la DCTP, dans l'hypothèse où le premier prélèvement sur les recettes fiscales de l'Etat se révélerait insuffisant.

Comme le notait notre collègue M. Didier Chouat, au nom de la Commission des finances, dans son rapport pour avis sur la loi précitée ⁽¹⁾, *« l'éventualité du prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) est, en fait, illusoire. Dès 2001, il conviendra de financer les 500 millions de francs nécessaires pour la DGF des communautés d'agglomération créées en 2000 (un groupement perçoit sa première attribution de DGF l'année où il perçoit sa première fiscalité, c'est-à-dire l'année qui suit sa création juridique), mais également les 500 millions de francs destinés à la DGF des communautés d'agglomération instituées en 1999. Ainsi, ces sommes étant cumulatives, le coût annuel du financement de la DGF des communautés d'agglomération devrait s'élever au moins à 2,5 milliards de francs à compter de 2004. Il n'en serait autrement que si les objectifs fixés n'étaient pas atteints ».*

Or, ces objectifs, concernant le nombre annuel de création des communautés d'agglomération, ont été dépassés dès 1999, puisque 51 communautés d'agglomération ont été constituées, regroupant 763 communes et 6 millions d'habitants.

⁽¹⁾ Rapport n° 1335, janvier 1999.

COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION AU 1^{er} JANVIER 2000

Nom	Nombre de communes	Population totale 1999	Ancien statut	Nom	Nombre de communes	Population totale 1999	Ancien statut
Saint-Quentin	19	78.13	district	Châlons-en-Champagne	9	67.0	district
Soissons	27	54.11	CC	Lorient	18	184.2	district
Troyes	11	125.05	CC	Hayange - Val-de-Fensch	10	69.8	CC
Rodez	8	52.85	district	Cambrai	17	54.3	CV
Garlaban-Aubagne	5	70.35	CV	Flers	13	29.4	CV
Aurillac	16	53.79	district	Lens - Liévin	36	252.8	district
Angoulême	15	108.35	district	Boulogne-sur-Mer	22	124.7	district
Rochefort	17	53.69	CC	Clermont-Ferrand	18	267.9	CC
La Rochelle	18	144.70	CV	Bayonne - Anglet - Biarritz	3	109.2	district
Dijon	16	244.46	district	Pau	10	143.6	CC
Saint-Brieuc	14	111.94	district	Tarbes	8	76.5	CC
Périgueux	7	59.06	district	Chambéry	15	114.5	district
Montbéliard	28	122.16	district	Rouen	33	396.9	district
Evreux	23	77.86	<i>ex nihilo</i>	Elbeuf	10	56.9	district
Chartres	7	87.85	district	Mantes	8	81.0	district
Quimper	7	87.55	CC	Niort	16	82.1	CC
Morlaix	26	62.73	CC	Amiens	20	174.9	district
Alès	9	64.34	CC	Castres - Mazamet	16	83.4	district
Rennes	36	375.56	district	Montauban	6	60.8	CC
Chateauroux	6	74.90	<i>ex nihilo</i>	Fréjus - Saint-Raphaël	2	79.0	<i>ex nihilo</i>
Tours	9	253.23	<i>ex nihilo</i>	Poitiers	10	128.3	district
Grenoble	23	380.64	CC	Belfort	27	91.7	district
Voiron	33	80.13	CC	Val de Bièvre	7	186.3	<i>ex nihilo</i>
Roanne	6	73.00	district	Haut de Val-de-Marne	7	99.8	<i>ex nihilo</i>
Le Puy-en-Velais	28	60.69	district	Nogent - Le Perreux	2	58.6	<i>ex nihilo</i>
Agen	6	59.89	CC	Total général	763	6.0	

Abréviations :

CC : communauté de communes

CV : communauté de villes.

Source : Direction générale des collectivités locales.

Dès lors, ce qui paraissait hautement improbable lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, s'est pourtant concrétisé : il est nécessaire d'effectuer un prélèvement sur la DCTP dès l'année 2000 pour financer la DGF des communautés d'agglomération, qui s'élève à 1,57 milliard de francs.

Compte tenu du financement partiel de cette DGF par l'enveloppe de la DGF affectée aux groupements ⁽¹⁾, ainsi que par la dotation budgétaire de 500 millions de francs, le solde imputé sur la DCTP s'élève à 497 millions de francs.

Dès lors, la baisse moyenne de 3,49% de la DCTP, prévue par la loi de finances pour 2000, devrait être accentuée et passer à - 7,54%. Compte tenu des règles de modulation rappelées précédemment, les communes ne bénéficiant pas de ce mécanisme auraient pu subir une diminution de leur attribution de DCTP d'environ 16% (après 23,14% en 1999).

II.- Une majoration de 250 millions de francs de la DCTP des collectivités et établissements subissant les plus importantes diminutions de cette dotation

A.- Une prise en compte partielle de la baisse de la DCTP

Lors de sa séance du 1^{er} février 2000, le Comité des finances locales a souhaité l'ouverture, en 2000, de crédits correspondant aux crédits prélevés sur la DCTP au titre du financement des communautés d'agglomération.

Le présent article répond partiellement à cette demande en prévoyant un prélèvement de 250 millions de francs sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, ce qui permettra de ramener la diminution moyenne de la DCTP, en 2000, de - 7,54% à - 5,50%.

⁽¹⁾ La DGF des communautés d'agglomération issues de la transformation d'un groupement existant (44 des 51 communautés d'agglomération créées en 1999) est, en effet, financée par la DGF des groupements pour le montant de la dotation par habitant antérieurement attribué à ce groupement. Seul le financement du supplément est assuré par la dotation de 500 millions de francs et, éventuellement, par un prélèvement sur la DCTP.

B.- Les modalités de répartition de ce prélèvement complémentaire sur les recettes fiscales nettes de l'Etat

Les 250 millions de francs ne seront répartis qu'entre les collectivités locales et les établissements (établissements publics de coopération intercommunale et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle) ne bénéficiant pas du mécanisme de compensation des baisses de DCTP prévu par le 2° *bis* du II de l'article 1648 B du code général des impôts (résultant des articles 58 de la loi de finances pour 1999 et 63 de la loi de finances pour 2000 précités).

Ne sont donc pas concernées par le présent article les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine bénéficiaires de la dotation de solidarité rurale, au titre de la première fraction, dite « bourgs-centres » ou de la deuxième fraction, dite de « péréquation », à la condition, dans ce dernier cas, que leur potentiel fiscal par habitant soit inférieur à 90% de celui de la strate démographique à laquelle elles appartiennent. De même, sont exclus les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant des communes éligibles à la DSU ou à la DSR « bourgs-centres », à hauteur du pourcentage de la population de ces communes dans la population totale du groupement. En effet, ces collectivités et ces EPCI se voient déjà compenser leurs pertes de DCTP par l'intermédiaire du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

La répartition sera réalisée dans les conditions suivantes :

– Première étape : répartition des 250 millions de francs entre les cinq catégories de bénéficiaires :

- la part relative des pertes de DCTP, en 2000, de chacune des cinq catégories de bénéficiaires de la mesure (communes non compensées par le FNPTP, EPCI non compensés, départements, régions et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle) est déterminée au regard du total cumulé de la perte de DCTP de ces mêmes collectivités locales ;
- le pourcentage ainsi calculé est appliqué au montant de 250 millions de francs, ce qui permet de le répartir en cinq enveloppes, proportionnellement aux pertes respectives.

– Seconde étape : répartition individuelle des enveloppes

La même technique est appliquée au sein de chaque catégorie :

- détermination de la part relative des pertes de chaque commune non compensée par le FNPTP dans le total des pertes de ces mêmes communes ;
- application de ce pourcentage individuel à l'enveloppe de la catégorie.

Comme pour les compensations prises en charge par le FNPTP, aucune attribution inférieure à 500 francs ne sera versée.

Dès lors, les collectivités et établissements qui ne sont pas visés par le mécanisme de modulation des baisses de DCTP prévu par le contrat de croissance et de solidarité ⁽¹⁾, verront la diminution de leur DCTP passer de - 16% à - 12%.

C.- Un dispositif applicable uniquement en 2000

Il est certain que la dotation annuelle de 500 millions de francs prévue pour le financement des communautés d'agglomération se révélera insuffisante pour les années 2001 à 2004, puisqu'il faudra financer lesdits groupements créés en 1999 et ceux créés à compter du 1^{er} janvier 2000.

Même si, en 2001, la baisse de la DCTP, liée au rôle de variable d'ajustement de cette dotation, pourrait être limitée, en raison de la prise en compte d'une fraction plus importante du taux de croissance du PIB pour l'indexation du contrat de croissance et de solidarité, le projet de loi de finances pour 2001 devra probablement prévoir une disposition prenant en compte l'impact du prélèvement opéré sur la DCTP pour financer l'intercommunalité.

La question qui se posera alors sera de savoir s'il convient de pérenniser une dotation spécifique (qui, pour 2000, était la seule solution envisageable, puisque la base de DCTP a été notifiée au début de l'année aux collectivités locales par les services fiscaux) ou s'il faut la réintégrer dans l'enveloppe de la DCTP. Dans la seconde hypothèse, l'ensemble des collectivités et établissements profiterait du dispositif (qui impliquerait, en conséquence, une diminution des compensations prises en charge par le FNPTP).

*
* *

⁽¹⁾ On a rappelé précédemment que les départements attributaires de la dotation de fonctionnement minimale et les régions bénéficiant du Fonds de correction des déséquilibres régionaux supportent une baisse de DCTP égale à la moitié de la diminution moyenne.

La Commission a examiné un amendement de M. Christian Cuvilliez, tendant à abonder la dotation de compensation de la taxe professionnelle afin de compenser le prélèvement, opéré sur elle pour assurer le financement des nouvelles communautés d'agglomération.

Votre **Rapporteur général** a admis la nécessité d'un débat sur ce point. Il s'est cependant déclaré défavorable à l'amendement, eu égard à son coût.

La Commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 9 sans modification.

*
* *

Après l'article 9

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Christian Cuvilliez**, tendant à n'admettre les modifications de valeurs locatives issues d'opérations d'apport, de cession ou de fusion, que dans les cas où ces opérations ont une cause économique réelle et sérieuse. Il arrive, en effet, que ces opérations n'aient pour but que d'échapper en partie à l'imposition locale.

Votre **Rapporteur général** a souligné la difficulté de la mise en œuvre de cette proposition. Il a précisé que la modification proposée de l'article 1499 du code général des impôts pouvait aboutir à contrôler certaines des opérations évoquées jusqu'à vingt-quatre ans en arrière. Il a noté que la législation existante n'admettait les variations de valeurs locatives, consécutives à ce type d'opération, qu'à hauteur d'un cinquième du montant de ces valeurs. Ainsi, des réponses existent d'ores et déjà aux questions soulevées par cet amendement.

M. Christian Cuvilliez a retiré son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à permettre aux entreprises exploitant des remontées mécaniques et des domaines skiables d'opérer des provisions défiscalisées en vue de faire face aux risques d'absence de neige. Il a souligné qu'un tel dispositif avait été reconnu utile lors de la discussion sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier en 1998 et que

la création d'un « fonds neige » avait été adoptée à cette occasion. Le Conseil constitutionnel avait cependant censuré cette mesure.

Votre **Rapporteur général** a fait part de son opposition à ce dispositif, qui lui paraît inadapté.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné conjointement deux amendements présentés par M. Jean-Jacques Jégou, en faveur des entreprises nouvelles afin qu'elles puissent bénéficier, quelle que soit leur implantation, des exonérations d'impôt sur les bénéfices déjà prévues pour celles implantées dans des zones particulières d'aménagement du territoire.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à cet amendement, rappelant que la Commission avait déjà rejeté un amendement de même nature à l'automne dernier. Le dispositif rétroactif serait très coûteux et entraînerait des effets d'aubaine très importants.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Jean-Jacques Jégou, visant à accorder l'exonération d'imposition des plus-values réinvesties, dans un délai de six mois et pour une durée d'au moins cinq ans, dans des entreprises nouvelles.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à cet amendement, après avoir indiqué que la Commission avait déjà rejeté, il y a quelques mois, un amendement similaire.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Gilbert Gantier, visant à augmenter le plafond de la déduction du revenu des pertes en capital enregistrées dans le cadre d'une souscription au capital d'une PME en difficulté, suivant la proposition de votre **Rapporteur général**.

La Commission a examiné conjointement deux amendements présentés par M. Jean-Jacques Jégou, visant à inciter les contribuables à investir dans les entreprises nouvelles qualifiées de « jeunes pousses ».

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à ces amendements, tout en reconnaissant que le renforcement de l'incitation à la création d'entreprises, qui a déjà fait l'objet de mesures intéressantes, devra être examiné dans le projet de loi de finances pour 2001.

La Commission a *rejeté* les deux amendements.

La Commission a ensuite examiné quatre amendements présentés par **M. Gilbert Gantier**, tendant à augmenter l'incitation fiscale, pour les personnes physiques comme pour les personnes morales, à investir dans les PME innovantes.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il existait déjà des dispositifs de cette nature dans la législation fiscale.

La Commission a *rejeté* les quatre amendements.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Yves Cochet**, visant à majorer les tarifs de la taxe de l'aviation civile afin d'augmenter les moyens des collectivités territoriales situées à proximité des aéroports, sur la proposition de votre **Rapporteur général**, qui a déclaré que cette taxe avait déjà été augmentée de 10% dans la loi de finances initiale pour 1999.

*

* *

Article 10

Equilibre général.

Texte du projet de loi :

L'ajustement des recettes tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément de charges du budget de l'État pour 2000 sont fixées ainsi qu'il suit :

(en millions de francs)

	Ressources	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses militaires	Dépenses totales ou plafonds des charges	Soldes
<i>A. Opérations à caractère définitif</i>						
Budget général						
Montants bruts	25.17	22.255				
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	15.11	15.110				
Montants nets.....	10.06	7.145	2.556	310	10.011	
Comptes d'affectation spéciale						
Totaux du budget général et des comptes d'affectation spéciale	10.06	7.145	2.556	310	10.011	
Budgets annexes						
Aviation civile						
Journaux officiels.....						
Légion d'honneur						
Ordre de la Libération.....						
Monnaies et médailles						
Prestations sociales agricoles						
Totaux des budgets annexes.....						
Solde des opérations définitives de l'Etat (A).....						49
<i>B. Opérations à caractère temporaire</i>						
Comptes spéciaux du Trésor						
Comptes d'affectation spéciale						
Comptes de prêts						
Comptes d'avances						
Comptes de commerce (solde).....						
Comptes d'opérations monétaires (solde)						
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde).....						
Totaux (B)						
Solde des opérations temporaires de l'Etat (B).....						
Solde général (A + B).....						49

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget de 2000 des dispositions proposées par le présent projet de loi et de l'arrêté d'annulation du 26 avril 2000.

Le tableau ci-après présente la situation du budget de 2000 après intervention de ces textes :

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Annulations et décret d'avance	Modifications proposées dans le présent projet			Total des mouvements	Situation nouvelle
			Ouvertures	Annulations	Net		
A. Opérations à caractère définitif							
Charges							
Dépenses ordinaires civiles du budget général (nettes de remboursements et dégrèvements).....	1.358.148		7.145		7.145	7.145	1.365.293
Dépenses civiles en capital du budget général	81.043		2.556		2.556	2.556	83.599
Dépenses militaires du budget général	242.833		2.700	- 2.390	310	310	243.143
Dépenses des budgets annexes.....	106.157						106.157
Solde des comptes d'affectation spéciale	- 1						- 1
Total des charges	1.788.180		12.401	- 2.390	10.011	10.011	1.798.191
Ressources							
Ressources nettes	1.463.698				10.060	10.060	1.473.758
Ressources des budgets annexes	106.157						106.157
Total des ressources	1.569.855				10.060	10.060	1.579.915
Solde des opérations définitives ..	- 218.325				49	49	- 218.276
B. Opérations à caractère temporaire							
Charges							
Comptes d'affectation spéciale	1						1
Comptes de prêts.....	4.350						4.350
Comptes d'avance.....	379.400						379.400
Comptes de commerce (solde).....	46						46
Comptes d'opérations monétaires (solde).....	555						555
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)....	40						40
Total des charges	384.392						384.392
Ressources							
Comptes d'affectation spéciale	0						0
Comptes de prêts.....	6.307						6.307
Comptes d'avance.....	381.083						381.083
Total des ressources	387.390						387.390
Solde des opérations temporaires	2.998						2.998
Solde général	- 215.327				49	49	- 215.278

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Annulations et décrets d'avance	Modifications proposées dans le présent projet			Total des mouvements	Situation nouvelle
			Ouvertures	Annulations	Net		
A. Opérations à caractère définitif							
Charges							
Dépenses ordinaires civiles du budget général (nettes de remboursements et de dégrèvements)	207.047		1.089		1.089	1.089	208.136
Dépenses civiles en capital du budget général	12.355		390		390	390	12.745
Dépenses militaires du budget général	37.020		412	- 364	48	48	37.068
Dépenses des budgets annexes.....	16.184						16.184
Solde des comptes d'affectation spéciale.....	0						0
Total des charges	272.606		1.891	- 364	1.527	1.527	274.133
Ressources							
Ressources nettes du budget général (nettes de remboursements et dégrèvements)	223.139				1.534	1.534	224.673
Ressources des budgets annexes....	16.184						16.184
Total des ressources.....	239.323				1.534	1.534	240.857
Solde des opérations définitives ..	- 33.283				7	7	- 33.276
B. Opérations à caractère temporaire							
Charges							
Comptes d'affectation spéciale	0						0
Comptes de prêts	663						663
Comptes d'avance	57.839						57.839
Comptes de commerce (solde).....	7						7
Comptes d'opérations monétaires (solde).....	85						85
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde) ...	6						6
Total des charges	58.600						58.600
Ressources							
Comptes d'affectation spéciale	0						0
Comptes de prêts	961						961
Comptes d'avance	58.096						58.096
Total des ressources.....	59.057						59.057
Solde des opérations temporaires	457						457
Solde général	- 32.826				7	7	- 32.819

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Jean-Jacques Jégou**, visant à supprimer 3,7 milliards de francs de dépenses ordinaires civiles supplémentaires, destinées à financer certaines mesures d'urgence, qu'il a souhaité voir financer par redéploiement, et affectant les économies ainsi réalisées à la baisse du déficit.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à cette proposition, en constatant tout d'abord un certain nombre de contradictions entre le nouveau tableau d'équilibre proposé et l'exposé des motifs et, surtout, en indiquant que les mesures d'urgence exceptionnelles visées dans le collectif, en faveur notamment des hôpitaux et de l'éducation nationale, ne devaient pas être financées par redéploiements des dépenses, mais devaient faire clairement l'objet d'un financement spécifique.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 10 sans modification.

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2000.

*
* *

DEUXIEME PARTIE
MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES

TITRE PREMIER
DISPOSITIONS APPLICABLES A L'ANNEE 2000

OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

Budget général

Article 11

Dépenses ordinaires des services civils.- Ouvertures.

Texte du projet de loi :

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 2000, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 22.255.640.000 F, conformément à la répartition par titre et par ministère qui est donnée à l'état B annexé à la présente loi.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les ajustements proposés au titre des dépenses ordinaires des services civils sont justifiés dans l'exposé général des motifs et détaillés, par ministère et par chapitre, dans la partie « Analyse par ministère des modifications de crédits proposées ».

Observations et décision de la Commission :

La Commission a *adopté* l'article 1 sans modification.

*
* *
*

Article 12

Dépenses en capital des services civils.- Ouvertures.

Texte du projet de loi :

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses en capital des services civils pour 2000, des autorisations de programme et des crédits de paiements supplémentaires s'élevant respectivement aux sommes de 4.763.700.000 F et de 2.555.700.000 F, conformément à la répartition par titre et par ministère qui est donnée à l'état C annexé à la présente loi.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les ajustements proposés au titre des dépenses capital des services civils sont justifiés dans l'exposé général des motifs et détaillés, par ministère et par chapitre, dans la partie « Analyse par ministère des modifications de crédits proposées ».

Observations et décision de la Commission :

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

*
* *

Article 13

Dépenses ordinaires des services militaires.- Ouvertures.

Texte du projet de loi :

Il est ouvert au ministre de la défense, au titre des dépenses ordinaires des services militaires pour 2000, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme de 2.700.000.000 F.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les ajustement de crédits demandés concernent les moyens des armées, au titre des opérations extérieures et des carburants (2.460 millions F) et ceux de la gendarmerie (240 millions F).

Observations et décision de la Commission :

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

*
* *

Article 14

Dépenses en capital des services militaires.- Ouvertures.

Texte du projet de loi :

Il est ouvert au ministre de la défense, au titre des dépenses en capital des services militaires pour 2000, une autorisation de programme supplémentaire s'élevant à la somme de 6.874.000.000 F.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'autorisation supplémentaire demandée est destinée à financer une commande globale de 2 Hélicoptères NH 90, dans le cadre d'un redéploiement des autorisations de programme.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

*

*

*

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

Article additionnel avant l'article 15

Renforcement des pouvoirs d'investigation des membres du Parlement investis d'une mission de contrôle financier.

Texte de l'article additionnel :

Le IV de l'article 164 de l'ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les agents des services financiers, les commissaires aux comptes, ainsi que les représentants des autorités publiques de contrôle et de régulation, sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres du Parlement chargés de suivre et de contrôler, au nom de la commission compétente, une entreprise nationale, une société d'économie mixte, un organisme gérant un système légalement obligatoire de sécurité sociale, les recettes de l'Etat ou le budget d'un département ministériel.

« Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs d'investigation mentionnés aux alinéas précédents est puni de 100.000 F d'amende. Le président de l'assemblée concernée, ou le président de la commission compétente de la dite assemblée, peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique. »

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Dominique Baert, votre Rapporteur général, le Président Henri Emmanuelli et M. Augustin Bonrepaux, tendant à améliorer les pouvoirs d'investigation des membres du Parlement investis d'une mission de contrôle financier.

I.- Des pouvoirs de contrôle étendus

• Le Parlement dispose, en matière budgétaire, de pouvoirs définis par l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Aux termes, en effet, du paragraphe IV de l'article 164 de l'ordonnance précitée, les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances disposent de **pouvoirs permanents d'investigation et de communication de documents** sur l'exécution des budgets votés et sur la gestion des entreprises nationales ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cette prérogative s'étend à la gestion des « sociétés ou entreprises dans lesquelles les capitaux d'origine publique représentent plus de 50% ».

A cette fin, les rapporteurs spéciaux disposent, de façon permanente, de **pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place**, afin de suivre l'emploi des crédits du budget ministériel dont ils ont la charge. Il convient de souligner que ces pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place sont aussi étendus et aussi importants que les prérogatives dévolues aux magistrats de la Cour des comptes.

Par ailleurs, ils sont habilités à se faire communiquer tous renseignements d'ordre financier et administratif, de nature à faciliter leur mission ⁽¹⁾, ainsi que tous documents de service de quelque nature que ce soit.

**Article 164, point IV,
de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958
portant loi de finances pour 1959**

« [...] »

Le contrôle des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte s'étend aux sociétés ou entreprises dans lesquelles les capitaux d'origine publique représentent plus de 50%.

Les rapports particuliers de la Cour des comptes afférents aux entreprises ou organismes contrôlés par cette juridiction en vertu de l'article 7 de la loi n° 76-539 du 22 juin 1976 portant loi de finances rectificative pour 1976 sont tenus à la disposition des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte. Ceux-ci seront en outre habilités à se faire communiquer tous documents de service, de quelque nature que ce soit, relatifs au fonctionnement des entreprises, sociétés ou établissements soumis à leur contrôle. Les rapporteurs disposeront, sur décision de la commission compétente, des pouvoirs d'investigation les plus étendus sur pièces et sur place. Dans ce cas, tous les moyens matériels de nature à faciliter leur mission devront être mis à leur disposition.

Les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel, suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département. Tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs, ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit. »

⁽¹⁾ A l'exception, cependant, « des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ».

- De même, au titre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 (n° 96-1160 du 27 décembre 1996), « *les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent, sur pièces et sur place, l'application de ces lois auprès des administrations de l'Etat et des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret médical ou le secret de la défense nationale, tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit.* »

II.- Des pouvoirs d'information parfois contrariés

En pratique, cependant, ces pouvoirs d'information se heurtent à des obstacles.

- Les informations d'ordre financier ou administratif susceptibles de faciliter la mission des rapporteurs sont parfois d'un accès difficile, les exceptions prévues en matière de secret limitant, en effet, leurs pouvoirs d'investigation.

De telles difficultés sont, notamment, apparues à l'occasion des travaux menés par le Rapporteur spécial sur les comptes spéciaux du Trésor et les entreprises publiques, dans le cadre de l'instruction de la proposition de résolution (n° 2298) présentée par M. Georges Sarre, tendant à créer une commission d'enquête sur la gestion du Consortium de réalisation (CDR).

Le Rapporteur a ainsi été en mesure de constater que les pouvoirs des rapporteurs spéciaux sont parfois insuffisants. Tel est le cas lorsque, par exemple, il s'adresse à la mission de contrôle d'Etat ou aux commissaires aux comptes du CDR, car ceux-ci sont liés par le secret professionnel.

Or, il convient de souligner, à cet égard, que les rapporteurs de la Cour des comptes ne se sont pas soumis à de telles contraintes.

L'article L. 140-1 du code de juridiction financière prévoit, en effet, que « *la Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle* », la portée de cet article étant renforcée par la levée du secret professionnel introduite par l'article L. 140-4 du code précité.

ARTICLE L. 140-4
du code des juridictions financières

« Les agents des services financiers, ainsi que les commissaires aux comptes des organismes contrôlés, sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des comptes, à l'occasion des enquêtes que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.

Pour les besoins des mêmes enquêtes, les magistrats de la Cour des comptes peuvent exercer directement le droit de communication que les agents des services financiers tiennent de la loi ».

Cette différence de traitement entre magistrats ou rapporteurs de la Cour et rapporteurs parlementaires n'est manifestement pas justifiée. Il apparaît donc utile de modifier les textes régissant les pouvoirs des rapporteurs désignés par les commissions des finances des deux assemblées pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales, des rapporteurs spéciaux des budgets ministériels, des rapporteurs généraux et des rapporteurs en charge des projets de loi de financement de la sécurité sociale, de façon à les aligner sur les prérogatives des magistrats et rapporteurs de la Cour des comptes, en levant à leur égard, dans le cadre de leur mission, le secret professionnel des agents des services financiers, des commissaires aux comptes, ainsi que celui des autorités de contrôle et de régulation, comme la commission bancaire ou les missions de contrôle d'Etat.

- Soulignons, par ailleurs, que le non-respect des prérogatives dévolues aux rapporteurs parlementaires ne fait actuellement l'objet **d'aucune sanction**.

Cette situation est d'autant plus surprenante et regrettable que de telles sanctions sont prévues pour les rapporteurs des commissions d'enquête, qui sont dotés, au titre de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, des mêmes prérogatives d'investigation et d'information que les rapporteurs spéciaux.

Il en est de même pour les magistrats et rapporteurs de la Cour des comptes : au titre de l'article L. 140-1 du code des juridictions financières, il ne peut être fait obstacle, sous peine d'une amende de 100.000 francs ou de sanctions pénales, aux prérogatives des magistrats et rapporteurs de la Cour des comptes.

ARTICLE L. 140-1
du code des juridictions financières

« La Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle.

Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des comptes par le présent code est puni de 100.000 F d'amende. Le procureur général près la Cour des comptes peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique ».

Il est donc proposé de combler ce « différentiel de traitement » en sanctionnant le fait de faire obstacle au droit de communication du Rapporteur général et des rapporteurs investis de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place par des sanctions identiques à celles en vigueur pour les magistrats et rapporteurs de la Cour des comptes.

Cette mesure vise à garantir que les personnes concernées ne se réfugieront pas derrière leurs obligations déontologiques pour se soustraire aux demandes d'informations des rapporteurs parlementaires compétents.

*
* *

Après la présentation de cet amendement par **M. Dominique Baert**, la Commission a *adopté* un sous-amendement présenté par **M. Charles de Courson**, visant à ajouter les organismes gérant un système obligatoire de sécurité sociale à la liste des organismes publics auxquels les pouvoirs des différents rapporteurs pourront désormais être opposés.

M. Philippe Auberger s'est interrogé sur la portée des pouvoirs de contrôle du Rapporteur général de la Commission des finances et a souhaité qu'ils fussent mieux précisés, pour ne pas être, le cas échéant, contestés.

Votre **Rapporteur général** a considéré que l'amendement en discussion constituait une réponse ponctuelle à un problème urgent qui se pose actuellement pour certains rapporteurs et que ces dispositions ne dispenseraient pas, dans un avenir proche, de consolider l'ensemble des pouvoirs de contrôle du Parlement, en particulier ceux du Rapporteur

général, dont la compétence s'étend, naturellement, aux dépenses et aux recettes, et des Rapporteurs spéciaux de la Commission des finances.

La Commission a *adopté* l'amendement ainsi sous-amendé (**amendement n°45**).

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Yves Cochet**, visant à rendre obligatoire la communication annuelle au Parlement d'un rapport l'informant sur les concours financiers publics ou semi-publics accordés, notamment par la COFACE, pour des exportations civiles ou militaires.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'un amendement identique avait été présenté dans le cadre du projet de loi sur les nouvelles régulations économiques et retiré par son auteur, en raison de la nature hautement stratégique des informations en cause. De surcroît, il est de la compétence du rapporteur spécial compétent de procéder, sur ces questions, aux investigations nécessaires et d'en informer l'Assemblée. Il s'est donc déclaré défavorable à l'amendement et la Commission l'a *rejeté*.

*

*

*

MESURES CONCERNANT LA FISCALITE

Article 15

Aménagements du régime de report d'imposition des plus-values de cession de titres dont le produit est investi dans les fonds propres d'une jeune entreprise.

Texte du projet de loi :

I. - L'article 150-0 C du code général des impôts est ainsi modifié :

1. les dispositions des 1 à 6 constituent un I ;
2. au 2, le pourcentage de « 10 % » est remplacé par le pourcentage de « 5 % » ;
3. le a du 3 est ainsi rédigé :

« a. au cours des trois années précédant la cession ou depuis la création de la société dont les titres sont cédés si elle est créée depuis moins de trois années, le cédant doit avoir été salarié de ladite société ou y avoir exercé l'une des fonctions énumérées au 1° de l'article 885 O bis ; » ;

4. il est inséré un II ainsi rédigé :

« II. Lorsque les titres reçus dans les cas prévus aux 1 et 6 du I font l'objet d'une cession dont le produit est investi dans la souscription en numéraire au capital d'une société dans les conditions fixées au même I, l'imposition des plus-values antérieurement reportée peut, à la demande du contribuable, être reportée de nouveau au moment où s'opérera la transmission, le rachat ou l'annulation des nouveaux titres reçus à condition que l'imposition de la plus-value réalisée lors de cette cession soit elle-même reportée. Dans ce cas, les conditions prévues au 2 et au a du 3 du I ne sont pas applicables. ».

II. - Les dispositions du I s'appliquent aux cessions réalisées à compter du 1er janvier 2000 ainsi qu'aux plus-values bénéficiant à cette date d'un report d'imposition en application des dispositions de l'article 150-0 C du code général des impôts.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le dispositif de l'article 150-0 C du code général des impôts permet à certains salariés et dirigeants de sociétés de reporter l'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux, lorsque le produit de la vente est réinvesti dans la souscription au capital initial ou dans une augmentation de capital en numéraire d'une société non cotée créée depuis moins de quinze ans. Dans ce cas, l'imposition de la plus-value est reportée au moment où s'opère la transmission, le rachat ou l'annulation des titres reçus en contrepartie de l'apport.

Il est proposé d'assouplir ce dispositif en ramenant la limite de participation dans le capital de la société dont les titres sont cédés de 10 % à 5 % et la période pendant laquelle le cédant a été dirigeant ou salarié de cette même société de 5 ans à 3 ans.

Il est également proposé de proroger les effets d'un précédent report d'imposition en cas de réinvestissements successifs dans les fonds propres d'une jeune entreprise.

Observations et décision de la Commission :

Cet article tend à aménager certaines conditions mises au bénéfice du report d'imposition des plus-values de cession de droits sociaux en cas

de remploi dans la souscription au capital d'une jeune entreprise. Cette faculté de report, instituée par l'article 79 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) pour une durée de deux années, a été pérennisée par l'article 18 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999).

LE REPORT D'IMPOSITION POUR L'INVESTISSEMENT DANS DES JEUNES ENTREPRISES

Le report d'imposition pour les plus-values réinvesties dans des PME nouvelles (...) permet à des entreprises d'attirer des personnes physiques à leur capital, et donc de bénéficier à la fois d'un apport de fonds propres et d'un apport de compétences, à un moment de la vie de l'entreprise où le capital-risque n'intervient pas encore, ou marginalement (amorçage).

Les entrepreneurs ayant déjà créé avec succès une entreprise dans le passé peuvent en effet apporter une aide précieuse à d'autres entrepreneurs n'ayant pas cette expérience, sous forme de conseil et d'apports de fonds propres. Afin d'encourager le développement d'une population qui soit l'équivalent des *business angels* américains, les entrepreneurs qui cèdent tout ou partie de leur participation sont incités à mettre leur capacité d'investissement et leur expérience entrepreneuriale au service d'entreprises nouvelles non cotées. Les salariés et dirigeants d'une entreprise peuvent ainsi reporter l'imposition des plus-values de cession des droits sociaux qu'ils détiennent dans cette entreprise, lorsque le produit de la vente est réinvesti dans la souscription au capital initial ou dans une augmentation de capital en numéraire d'une société nouvelle.

Source : P. Portelli, Le développement du capital risque en France, Les Notes bleues de Bercy, n° 158 (1^{er} mai 1999).

Comme le relevait M. Henri Guillaume dans son rapport de mission sur la technologie et l'innovation⁽¹⁾, « *l'émergence d'une génération d'investisseurs providentiels, équivalent français des business angels, est un processus de long terme* ». C'est la raison pour laquelle, même s'il est encore trop tôt pour disposer d'un premier bilan de mise en œuvre de ce dispositif, le présent article tend à en adapter le mécanisme en vue, à la fois, d'accroître le « vivier » potentiel des investisseurs providentiels et de leur permettre la réalisation d'un plus grand nombre de prises successives de participations. En vue de ce dernier objectif, le Gouvernement propose une possibilité de proroger le report d'imposition en cas de réinvestissements successifs dans le capital d'une jeune entreprise (**4 du I du présent article**). Quant à l'accroissement du vivier, il résulterait d'un assouplissement des conditions relatives aux contribuables pouvant bénéficier d'un premier report d'imposition (**1, 2 et 3 du I du présent article**).

⁽¹⁾ *Mission confiée le 31 juillet 1997 par le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat à l'industrie.*

I.- L'instauration d'un régime optionnel de prorogation du report d'imposition en cas de réinvestissements successifs

A.- Le dispositif actuel

Aux termes du premier alinéa du 1 de l'article 150-0 C du code général des impôts, la plus-value ayant bénéficié d'un report d'imposition pour réinvestissement dans les fonds propres d'une jeune entreprise est imposable au titre de l'année au cours de laquelle les titres reçus en contrepartie de l'apport font l'objet d'une transmission, que ce soit à titre onéreux (vente, apport, échange) ou à titre gratuit (succession ou donation), d'un rachat ou d'une annulation.

La seule prorogation du report expressément prévue concerne le cas où les titres reçus en contrepartie du rachat font l'objet d'une opération d'échange à la suite d'une restructuration du capital de l'entreprise (notamment offre publique d'échange, fusion, scission). Dans ce cas, en application du 6 de l'article 150-0 C précité, l'imposition de la plus-value antérieurement reportée est reportée de plein droit au moment où s'opérera la transmission, le rachat, le remboursement ou l'annulation des nouveaux titres.

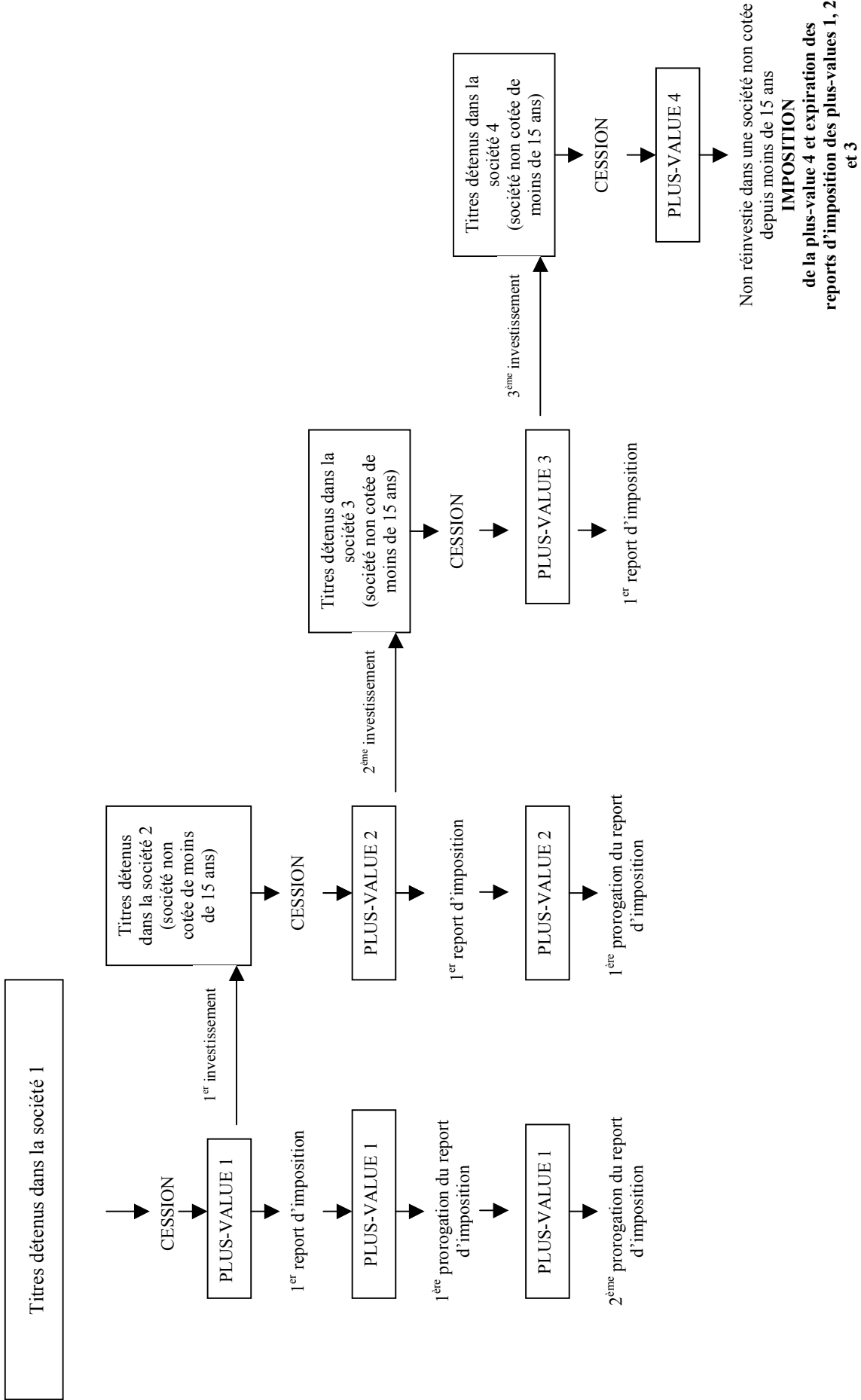
B.- Le dispositif proposé

L'assouplissement consisterait à permettre au contribuable d'opter pour une prorogation du report d'imposition de tout ou partie des plus-values antérieurement réinvesties dans une jeune entreprise, tant que l'imposition du gain retiré de la cession des titres acquis lors du réinvestissement le plus récent est elle-même reportée.

Un bon résumé de l'objectif pratique du dispositif proposé, en dépassant le formalisme de la distinction entre report d'imposition et prorogation d'un tel report, serait de considérer qu'il tend à permettre l'équivalent de reports d'imposition en chaîne.

Le schéma suivant présente un exemple simplifié de réinvestissements successifs accompagnés de prorogations du report d'imposition.

**EXEMPLE DE TROIS REINVESTISSEMENTS SUCCESSIFS ACCOMPAGNES
D'UNE DEMANDE DE NOUVEAU REPORT DE L'IMPOSITION
DES PLUS-VALUES ANTERIEURES**



Pour garantir un traitement différencié entre des pratiques d'optimisation fiscale et une action réelle d'investisseur providentiel, l'article 150-0 C du code général des impôts fixe des conditions garantissant, en amont, l'effectivité de l'expérience entrepreneuriale et, en aval, la réalité de la dissémination de capitaux et de savoir-faire. La possibilité proposée au présent article de permettre des reports d'imposition successifs et la prorogation de reports d'imposition antérieurs rend cette préoccupation d'autant plus justifiée. Néanmoins, les conditions de mise en œuvre du dispositif ne doivent pas être excessivement alourdies, afin que de légitimes préoccupations fiscales n'aboutissent cependant à une remise en cause de sa faisabilité économique.

1.- Les conditions tenant à la réalité de l'expérience entrepreneuriale ne seraient vérifiées qu'à l'entrée dans le dispositif

Un tel choix conduirait à distinguer deux types de reports d'imposition : le report initial et les reports ultérieurs.

– Pour bénéficier du report initial, continueraient d'être exigés, comme actuellement, à la fois la détention d'une participation minimum dans le capital de la société dont les titres sont cédés et l'exercice d'une activité professionnelle effective au sein de cette société, en tant que salarié ou dirigeant pendant les trois années précédant la cession des titres (voir ci-après deuxième partie du commentaire) ;

– Pour bénéficier d'un deuxième report d'imposition et de reports ultérieurs concernant la cession de titres acquis en réinvestissement, les deux conditions précitées de détention d'une participation minimum au capital de la société dont les titres sont cédés et d'exercice des fonctions salariées ou dirigeantes au sein de cette société ne seraient pas exigées.

Cette distinction entre le report initial et les autres reports résulte de la **dernière phrase du 4 du I du présent article** (dernière phrase de la rédaction proposée pour le nouveau II de l'article 150-0 C du code général des impôts). Cette rédaction exclut, en effet, expressément des conditions fixées au I de l'article 150-0 C du code général des impôts relatif à la définition des contribuables pouvant bénéficier du report d'imposition pour emploi dans une jeune entreprise, celle tenant au minimum de participation dans l'entreprise dont les titres sont cédés (2 du I de cet article) et celle relative à l'exercice de fonctions salariées ou de direction de cette entreprise (a du 3 du I de ce même article). En conséquence, il faut comprendre les mots « *Dans ce cas* », au commencement de la dernière phrase du 4 du I du

présent article, comme s'appliquant à tous les reports d'imposition de gains de cessions de titres reçus à l'occasion d'un réinvestissement au capital d'une jeune entreprise postérieurs au premier report.

2.- Les conditions visant à garantir la réalité de l'aide à l'amorçage de nouvelles sociétés ne seraient pas modifiées

C'est le sens à donner à la notion d'investissement réalisé « *dans la souscription en numéraire au capital d'une société dans les conditions fixées au I* » (première phrase du texte proposé pour le nouveau II de l'article 150-0 C du code général des impôts).

Les conditions relatives à la société bénéficiaire de l'apport en capital au titre du réinvestissement, qui visent à garantir la réalité de la dissémination de capitaux et de savoir-faire, renverraient à la notion actuelle de jeune société au sens de l'article 150-0 C précité : une société non cotée créée depuis moins de quinze ans, passible en France de l'impôt sur les sociétés, exerçant une activité autre que bancaire, financière, d'assurance, de gestion ou de location d'immeubles ou de pêche maritime. Son capital doit être détenu directement et de manière continue, à hauteur de 75% au moins, par des personnes physiques ou par des personnes morales elles-mêmes détenues par des personnes physiques. Enfin, cette société ne doit pas avoir été créée à la suite d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes. Le cédant et les membres de son groupe familial ne doivent ni être associés à la société bénéficiaire au moment de l'apport, ni y exercer une fonction de dirigeant depuis sa création et pendant les cinq ans suivant la date de l'apport, ni détenir directement ou indirectement plus de 25% des droits dans les bénéfices sociaux de cette société dans les cinq ans qui suivent la réalisation de l'apport.

3.- Les conditions mises à la prorogation du report d'imposition tendent à concilier les préoccupations fiscales et la faisabilité économique

Comme votre Rapporteur général l'a souligné à l'occasion de la fusion des régimes d'imposition des plus-values de cession à titre onéreux de valeurs mobilières et de droits sociaux réalisées par les particuliers, résultant de l'article 94 de la loi de finances pour 2000, « *ce dispositif visant à favoriser la création d'entreprises présente des caractéristiques particulières, dans la mesure où un report d'imposition est accordé au titre d'une opération dégageant des liquidités. En outre, les conditions mises au bénéfice du dispositif étant nombreuses, il apparaît nécessaire à sa*

crédibilité qu'une vérification en soit faite au moment de l'entrée dans le dispositif»⁽¹⁾. C'est la raison pour laquelle le choix a été fait, l'année dernière, de maintenir le report comme modalité technique de ce différé d'imposition.

On pourrait s'interroger sur l'opportunité de maintenir un tel choix, alors même qu'il est proposé de permettre la multiplication, dans le temps, de reports successifs conjointement avec la prorogation de reports antérieurs. En effet, c'est la lourdeur du suivi, pour le contribuable et l'administration, qui avait justifié, l'année dernière, de remplacer la technique du report par celle du sursis d'imposition, dans les autres cas de différé d'imposition. Néanmoins, les arguments qui ont prévalu alors quant à la spécificité de ce report d'imposition demeurent valables pour le Gouvernement. Votre Rapporteur général veut bien les faire siens, dès lors qu'est garantie la plus grande souplesse compatible avec la crédibilité du dispositif au regard de son objectif d'incitation fiscale au réinvestissement dans les jeunes entreprises.

Un tel équilibre semble atteint, si l'on considère à la fois les formalités requises pour bénéficier de ce dispositif et la souplesse avec lequel on peut en sortir.

- La prorogation des reports antérieurs n'est soumise qu'à deux formalités :

- en premier lieu, il faut que la prorogation du ou des reports d'imposition antérieurs soit expressément demandée par le contribuable (première phrase du texte proposé pour le nouveau II de l'article 150-0 C du code général des impôts) ;

- en second lieu, cette prorogation n'est possible qu'à la condition que soit aussi demandé le report de l'imposition de la plus-value de cession des titres reçus à l'occasion du dernier réinvestissement, c'est-à-dire, en pratique, qu'il y ait un nouveau réinvestissement (fin de la première phrase du texte proposé pour le II de l'article 150-0 C du code général des impôts). En conséquence, les mots « *l'imposition des plus-values antérieurement reportée peut [...] être reportée au moment où s'opérera la transmission, le rachat ou l'annulation des nouveaux titres reçus* » signifient que l'imposition qui a été reportée peut faire l'objet d'un nouveau report *lorsque* les titres reçus seront cédés à la condition que la plus-value résultant de cette cession soit elle-même reportée.

⁽¹⁾ Rapport sur le projet de loi de finances pour 2000, tome III, page 178.

- La sortie en souplesse du dispositif serait possible.

Le dispositif proposé évite la mise en place d'un cadre trop rigide, puisqu'il ne s'agit ni d'un processus de « capitalisation » aboutissant à ce qu'une fois entré dans le dispositif, le contribuable soit obligé de reporter successivement l'intégralité des plus-values réalisées dans ce cadre, ni d'une enveloppe fixée une fois pour toute, dans laquelle le fait de ne pas réinvestir une partie des plus-values emporterait l'expiration de tous les reports d'impositions antérieurs.

Il serait donc possible d'entrer dans le dispositif et d'en sortir de façon partielle. Une telle souplesse apparaît indispensable, à la fois, pour attirer les investisseurs sur le long terme et pour garantir la meilleure allocation des capitaux. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, les modalités actuelles de mise en œuvre pratique (instruction du 22 juillet 1998, 5 G-8-98, B.O.I. n° 140 du 30 juillet 1998) seraient reprises dans le cas de reports d'imposition successifs.

En conséquence, dans le cas où la sortie du dispositif concernerait une partie seulement des titres reçus en contrepartie de l'apport (transmission, rachat, annulation), « *seule la fraction correspondante de la plus-value initialement reportée [serait] imposée, le surplus continuant à bénéficier du report* » (instruction précitée du 22 juillet 1998).

De même, dans le cas où, lorsque le maintien dans le dispositif ne concernerait qu'une partie de la plus-value de cession, « *le montant de la plus-value susceptible de bénéficier du report d'imposition [serait] déterminé selon le rapport existant entre le montant réinvesti et le prix de cession* » (instruction précitée du 22 juillet 1998).

II. L'assouplissement des conditions relatives aux contribuables pouvant bénéficier d'un premier report d'imposition

A.- Le dispositif actuel

Le bénéfice du report d'imposition concerne actuellement les personnes physiques répondant aux conditions :

– de détention d'un minimum de capital dans l'entreprise dont les titres sont cédés : détention directe avec les membres du foyer fiscal de plus de 10 % des droits dans les bénéfices sociaux de cette société ;

– de durée minimum d’activité dans la société dont les titres sont cédés : le cédant doit avoir été salarié ou exercé une fonction de dirigeant dans cette société, de façon continue et effective, pendant les cinq années ayant précédé la cession des titres.

B.- Le dispositif proposé

Pour des raisons de réalisme, et donc d’efficacité économique, l’assouplissement porterait à la fois sur :

– la participation minimum au capital détenue dans la société dont les titres sont cédés. Elle serait ramenée de 10% à 5%, afin de tenir compte de la nécessité de réunir des capitaux propres pour le développement de l’entreprise, en cours et au-delà de la phase d’amorçage ;

– la durée minimum d’activité. Cette dernière serait ramenée de cinq à trois ans avant la cession et il serait, en outre, admis qu’en cas de société créée depuis moins de trois ans, le cédant en ait été salarié ou dirigeant depuis sa création.

Cet assouplissement apparaît conforme à la logique d’un dispositif d’incitation à l’émergence d’« investisseurs providentiels ».

III.- L’entrée en vigueur du dispositif proposé

Le II du présent article prévoit que ces assouplissements s’appliqueraient à compter du 1^{er} janvier 2000, c’est-à-dire à la fois au « stock » de plus-values en report d’imposition et aux plus-values provenant de cessions de valeurs mobilières réalisées à compter de cette date.

*
* *

La Commission a *adopté* l’article 15 sans modification.

*
* *

Après l'article 15

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par **M. Jean-Jacques Jégou**, visant à étendre le dispositif des bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises aux sociétés cotées sur le second marché, votre **Rapporteur général** s'étant prononcé défavorablement et ayant relevé que le projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques prévoyait une extension des secteurs d'activité concernés ainsi qu'une pérennisation du dispositif.

Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur, visant à rendre déductible de l'assiette de l'ISF les sommes investies pour au moins trois ans dans le capital des sociétés de moins de quatre ans.

La Commission a ensuite *rejeté* cinq amendements présenté par **M. Yves Cochet**, votre **Rapporteur général** ayant rappelé ses observations précédentes sur les mesures en faveur des instruments de l'économie solidaire :

– le premier, visant à étendre aux investissements indirects effectués à travers une structure intermédiaire, le bénéfice de la réduction d'impôt au titre de la souscription en numéraire au capital des sociétés non cotées ;

– le deuxième, tendant à créer une réduction similaire pour la souscription de parts de fonds communs de placement d'innovation sociale et solidaire ;

– le troisième, prévoyant de relever les plafonds de la réduction d'impôts au titre de la souscription en numéraire au capital des sociétés non cotées, lorsque les entreprises contribuent à l'insertion, au développement local et à l'économie solidaire ;

– le quatrième, instituant un livret d'innovation sociale et solidaire ;

– le dernier, fixant le régime des fonds communs de placement dans l'innovation sociale et solidaire.

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Charles de Courson**, permettant aux contribuables d'opter pour un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu, au taux de 15%, lorsqu'ils bénéficient de versements au titre de leurs droits constitués dans un compte épargne-temps.

Son auteur a indiqué que l'imposition, selon les modalités de droit commun, des sommes versées à l'occasion d'un départ en retraite, était très pénalisant pour le contribuable.

La Commission a *rejeté* cet amendement, conformément aux conclusions de votre **Rapporteur général**.

Après que votre **Rapporteur général** eut précisé que cette question méritait un examen attentif, mais trouverait plutôt sa place dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Votre **Rapporteur général** ayant indiqué que le problème posé s'inscrivait dans le cadre des réflexions qu'il menait sur l'impôt sur le revenu, dans la perspective de la préparation de la loi de finances pour 2001, deux amendements présentés par **M. Jean-Jacques Jégou**, visant à majorer le quotient familial des contribuables célibataires n'ayant pas d'enfant à charge, l'un de 0,1 et l'autre de 0,2, ont été retirés.

La Commission a ensuite *rejeté* trois amendements présentés par **M. Yves Cochet**, visant à aligner le régime fiscal des personnes liées par un pacte civil de solidarité (PACS), sur celui des couples mariés vis-à-vis de l'impôt sur le revenu, par la suppression du délai de trois ans avant le bénéfice de l'imposition commune, ainsi que vis-à-vis des droits de mutation à titre gratuit, par l'application du même barème et l'octroi au partenaire survivant de l'abattement actuellement prévu sur la part successorale du conjoint survivant.

La Commission a également *rejeté* un amendement présenté par **M. Charles de Courson** prévoyant la mention, sur l'avis d'imposition, du taux de la dernière tranche dont relève le revenu du contribuable, votre **Rapporteur général** et le **Président Henri Emmanuelli** ayant rappelé les difficultés de l'exercice, qui devrait plutôt faire apparaître un taux réel, et **M. Pierre Forgues** ayant fait part de ses observations défavorables.

Puis, un amendement présenté par **M. Christian Cuvilliez**, prévoyant un remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur le gazole en faveur des entreprises de transport public, a été retiré, après que votre **Rapporteur général** eut fait valoir les engagements pris, à cet égard, par le Gouvernement.

La Commission a ensuite successivement *rejeté* trois amendements présentés par **M. Christian Cuvilliez**, prévoyant, le premier, de prolonger d'une durée de cinq ans l'exonération de taxe foncière dont bénéficient les organismes de logement social, votre **Rapporteur général** ayant rappelé

que les conseils généraux pouvaient, en application d'une disposition de la loi dite Besson du 31 mai 1990, effectuer une telle prorogation pour la part les concernant ; le deuxième visant à exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique, pour leur habitation principale, et le dernier instituant un dispositif de plafonnement de la taxe foncière sur les propriétés bâties en fonction du revenu.

Après que votre **Rapporteur général** eut indiqué que l'article 6 devrait donner satisfaction à son auteur, un amendement présenté par **M. Christian Cuvilliez**, prévoyant un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation au profit des personnes âgées de moins de 25 ans dont les revenus sont inférieurs au RMI, a été retiré.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Michel Bouvard prévoyant un abattement supplémentaire de 30% sur la valeur locative des locaux d'habitation situés à proximité des infrastructures de transports routiers ou ferroviaires et ayant fait l'objet de travaux d'isolation subventionnés.

Votre **Rapporteur général** ayant indiqué qu'un tel sujet relevait plutôt des domaines qui seront abordés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001, la Commission a *rejeté* deux amendements similaires, l'un de M. Pierre Méhaignerie présenté par **M. Jean-Jacques Jégou**, l'autre de M. Gilbert Gantier, visant à supprimer le régime distinct d'imposition à la taxe professionnelle des professions relevant des bénéfices non commerciaux, lorsque leurs titulaires emploient moins de cinq salariés.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Charles de Courson, visant à autoriser les conseils généraux qui avaient prévu, avant l'intervention de la loi de finances pour 2000, un taux inférieur à 3,60% sur les mutations à titre onéreux de biens professionnels, à maintenir ce taux.

M. Charles de Courson a indiqué que l'unification des taux des droits de mutation entre, d'une part, les immeubles professionnels, et, d'autre part, les immeubles d'habitation, prévue par la loi de finances pour 2000, avait abouti, dans le département de la Marne, à une situation paradoxale, puisque cette collectivité avait prévu, conformément à ce que permettait la loi de finances pour 1999, un taux de 1% pour les immeubles professionnels. L'unification rendrait, en effet, obligatoire d'opter entre un taux uniforme de 1%, qui entraînerait une perte de recettes préjudiciable aux finances du département, ou un relèvement à 3,60%, du droit de mutation perçu sur les immeubles professionnels.

M. Charles de Courson a jugé que la correction législative qu'il proposait ne devrait pas soulever de difficultés, puisque le problème, qui ne concernait qu'un seul département, semblait ne pas avoir été perçu lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2000 et que l'intention du législateur avait été de favoriser la baisse des droits sur les mutations immobilières.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que le problème évoqué par l'auteur de l'amendement avait été vu en son temps et que le législateur avait essentiellement souhaité, dans un but de simplification, l'unification du régime de taxation des mutations applicable aux immeubles professionnels et aux immeubles d'habitation.

M. Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur la cohérence de certaines dispositions législatives proposées par le Gouvernement, s'appuyant par ailleurs sur l'exemple des cotisations nationales applicables en matière de taxe professionnelle lorsque la somme des taux est inférieure à 23%.

Après les observations du **Président Henri Emmanuelli**, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Charles de Courson** permettant aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes compétents en matière d'élimination des déchets ménagers, d'instituer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères, quel que soit la collectivité ou l'établissement public assurant la collecte de ces déchets.

M. Charles de Courson a indiqué que les dispositions législatives actuellement applicables ne permettaient pas aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale membres d'un syndicat mixte assurant la collecte de lever une redevance. Il a jugé qu'il y avait là un frein au regroupement de communes et d'établissements de coopération intercommunale dans le cadre d'un syndicat mixte, puisque les communes et établissements concernés pourraient connaître une baisse de leur coefficient d'intégration fiscale.

Le **Président Henri Emmanuelli** a indiqué qu'il convenait d'éviter, d'une manière générale, la pérennisation de dispositions pouvant inciter des communes à cesser de participer à des structures de coopération intercommunale.

M. Gilbert Mitterrand a indiqué que le problème soulevé par M. Charles de Courson concernait les syndicats intercommunaux de traitement des ordures ménagères (SICTOM). Lorsque la taxe d'enlèvement

des ordures ménagères ne reflétait pas le coût du service, on constatait une perte des recettes pour la commune.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il était défavorable à l'amendement, car il convenait de veiller, ainsi que cela avait été prévu lors de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, à ce que le coefficient d'intégration fiscale d'un certain nombre de collectivités ne soit pas artificiellement gonflé par l'institution de la redevance, alors que celles-ci n'exercent même pas la compétence de collecte des déchets ménagers.

M. Charles de Courson a fait valoir que la possibilité pour les communes de continuer à percevoir la redevance d'enlèvement des ordures ménagères permettait d'éviter des pertes de dotation globale de fonctionnement (DGF) lors de l'adhésion à des syndicats mixtes.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que l'une de ses propositions, évoquée lors de la discussion de la loi précitée relative à l'intercommunalité, n'avait pu être totalement prise en compte et qu'il convenait de permettre aux communes qui financent la collecte des ordures ménagères sans effectuer les opérations, de lever la taxe correspondante. Il a cependant ajouté que la question était complexe, car elle interférait avec le calcul du coefficient d'intégration fiscale et, d'une manière générale, avec la problématique, complexe, du passage aux communautés d'agglomération.

M. Jean-Jacques Jégou a insisté sur la nécessité d'une stabilisation et d'une clarification de la législation.

Votre **Rapporteur général** a jugé que la question pourrait suffisamment mûrir avant le passage du présent projet de loi en séance publique, et qu'un dispositif adapté pourrait alors être examiné.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Charles de Courson.

*

* *

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2000 ainsi modifié.

*

* *