



Document mis  
en distribution  
le 13 novembre 2002

N° 256 3<sup>ème</sup> partie

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

### TOME III

**EXAMEN DE LA DEUXIÈME PARTIE  
DU PROJET DE LOI DE FINANCES**  
MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

---



## SOMMAIRE

---

### **1<sup>ère</sup> partie du rapport**

**ORGANISATION DE L'EXAMEN, EN SÉANCE PUBLIQUE, DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003**

**LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003**

Deuxième partie

**MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

TITRE PREMIER

### **2<sup>ème</sup> partie du rapport**

TITRE II

Article 53

Article 54

Article 55

Article 56

Après l'article 56

Article 57

Article 58

### **3<sup>ème</sup> partie du rapport**

Articles additionnels après l'article 58

*Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des ateliers de déshydratation de fourrages*

*Fixation au 15 octobre de la date limite de prise en compte des mouvements affectant les établissements publics de coopération intercommunale pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement*

*Gel de la fraction du CIF prise en compte pour le calcul de la dotation d'intercommunalité versée aux communautés de communes à taxe professionnelle unique*  
*Modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement perçue la première année par une communauté de communes créée par regroupement de plusieurs communautés de communes existantes*  
*Extension du régime de garantie des communautés d'agglomération créées ex nihilo*  
*Perception du produit de la taxe d'électricité par les communes de moins de 2.000 habitants relevant du régime urbain d'électrification*  
*Création d'une contribution à l'élimination des déchets issus de la distribution de certains documents et d'une taxe due dès lors que cette contribution n'est pas volontairement acquittée*

Article 59

*Communication à la direction générale de la comptabilité publique des informations nécessaires au précompte de la CSG sur les pensions versées aux retraités de l'État*

I.- La procédure de communication des données fiscales par l'administration fiscale aux organismes de sécurité sociale et aux institutions de retraite complémentaire

II.- La proposition d'autoriser l'administration fiscale à communiquer des informations à la direction générale de la comptabilité publique

Articles additionnels après l'article 59

*Relèvement des plafonds de ressources pour l'accès aux chèques-vacances.*

*Diminution de moitié en 2003 du montant des redevances dues au titre de l'archéologie préventive*

*Obligations déclaratives des élus locaux.*

Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales

Article 60

*Fixation pour 2003 du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture*

Article 61

*Montant et mise en oeuvre de la participation financière de l'Etat au régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles*

Anciens combattants

Article 62

*Augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant.*

I.- Le principe de la retraite mutualiste des anciens combattants

II.- Ce nouveau relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste s'inscrit dans un processus engagé depuis 1996

## **4<sup>ème</sup> partie du rapport**

Culture et communication

Article 63

Économie, finances et industrie

Article 64

Article 65

Article 66

Article 67

Article 68

Article 69

Article 70

Équipement, transports, logement, tourisme et mer

## **5<sup>ème</sup> partie du rapport**

Article 71

Article additionnel après l'article 71

Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales

Article 72

Articles additionnels après l'article 72

## **6<sup>ème</sup> partie du rapport**

**TABLEAU COMPARATIF**

**AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION**

## *Articles additionnels après l'article 58*

### **Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des ateliers de déshydratation de fourrages.**

#### *Texte de l'article additionnel :*

*I. – Dans le premier alinéa du a) du 6° de l'article 1382 du code général des impôts, après les mots : « pressoirs », sont insérés les mots : « , ateliers de déshydratation de fourrages ».*

*II. – Les pertes de recettes pour les collectivités territoriales sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.*

*III. – La perte de recettes pour le budget de l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

#### *Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les ateliers de déshydratation de fourrages.

Un contentieux oppose, en effet, les coopératives de déshydratation de fourrages à l'administration fiscale. Selon le syndicat national des déshydrateurs de France, huit coopératives de déshydratation de luzerne seraient actuellement concernées par ce contentieux.

En application du a et du b du 6° de l'article 1382 du code général des impôts, les bâtiments servant aux exploitations rurales, ainsi que ceux affectés à un usage agricole par les sociétés coopératives agricoles, sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Il semble donc logique de considérer que, les coopératives de déshydratation exerçant une activité de nature agricole, les ateliers où séchent la luzerne ou d'autres fourrages ne sont pas passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Or, dans un arrêt n° 96-1614 du 18 mai 2000, la Cour administrative d'appel de Nancy a estimé que les opérations réalisées par la Société coopérative agricole de déshydratation et séchage de l'Arne et Retourne présentait un caractère industriel, « *eu égard à la nature et à l'importance des moyens techniques mis en œuvre* ». Les locaux dans lesquels cette société abrite les matériels utilisés dans le cadre de ses activités de fauchage, de récolte et de transport de la luzerne, ainsi que les silos où la luzerne est stockée et déshydratée, sont donc passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

La Cour relève, à cet égard, que l'exonération en faveur des sociétés coopératives agricoles prévue au b du 6° de l'article 1382 précité, se réfère à l'exonération applicable aux bâtiments servant aux exploitations rurales, afin de

spécifier que les bâtiments affectés à un « usage agricole » par les sociétés coopératives visent ceux utilisés dans le cadre des « opérations réalisées habituellement par les agriculteurs eux-mêmes et qui ne présentent pas un caractère industriel ». Or, la Cour considère que « le fauchage, la récolte, le transport, le stockage et la déshydratation des produits agricoles » réalisés par une coopérative ne constituent pas des opérations réalisées habituellement par les agriculteurs et dépourvues de caractère industriel.

Le raisonnement mis en œuvre par la Cour administrative d'appel de Nancy peut paraître surprenant.

L'activité de déshydratation constitue, en effet, une activité de manipulation des récoltes et s'inscrit, à ce titre, dans le prolongement normal de l'activité agricole. Il convient de rappeler, à cet égard, que dans les années 50, il existait quantités d'exploitations agricoles qui séchaient individuellement leurs fourrages. La mise en commun des moyens au sein des coopératives n'est pas le résultat d'une stratégie industrielle, mais le fruit de la nécessité de réaliser des investissements importants, afin de s'adapter à l'évolution des marchés et d'améliorer la qualité des produits.

Il semble donc raisonnable de considérer que la déshydratation de la luzerne est une activité de nature agricole, qui ne transforme pas la nature des fourrages. Dès lors, les ateliers de déshydratation de fourrage doivent être exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties.

\*  
\*       \*

**M. Charles de Courson** a rappelé que ces coopératives bénéficiaient de plein droit d'une exonération de cette taxe avant l'intervention d'une décision juridictionnelle, qui l'a remise en cause au motif, contestable, que les moyens mis en œuvre pouvaient être trop importants pour être considérés comme un élément nécessaire à la poursuite d'une exploitation agricole. En conséquence de cette jurisprudence, dix coopératives se trouvent aujourd'hui taxées alors que toutes les autres sont exonérées, ce qui est dénué de toute logique. Il est donc souhaitable de revenir au système antérieur d'exonération de la taxe pour toutes les coopératives. Les professionnels sont prêts à modifier leur système de facturation afin d'éviter toute contestation.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré en accord avec le principe d'une exonération, mais a regretté que la compensation financière de cet amendement pèse sur le contribuable national.

**M. Charles de Courson** a indiqué qu'il avait été dans l'obligation de gager l'amendement présenté, afin qu'il soit déclaré recevable, mais il est évident qu'il serait souhaitable que le Gouvernement, lors de la discussion en séance publique,

puisse lever ce gage.

Le **Président Pierre Méhaignerie**, confirmant l'opportunité de lever le gage, s'est déclaré favorable à l'amendement, car la situation actuelle conduit à déstabiliser les conditions d'exploitation des coopératives non exonérées. Une clarification est donc souhaitable afin d'exonérer l'ensemble de ces coopératives.

La Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° II-149**).

\*  
\*       \*

**Fixation au 15 octobre de la date limite de prise en compte  
des mouvements affectant les établissements publics de coopération  
intercommunale pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I. – Il est inséré, après le premier alinéa de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, un alinéa ainsi rédigé :*

*« Toutefois, pour la répartition de la dotation d'intercommunalité au titre d'une année, seuls sont pris en compte les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la création avant le 1<sup>er</sup> janvier de cette même année dans l'une des catégories définies à l'article L. 5211-29 a été arrêtée au plus tard le 15 octobre de l'année précédente. De même, seuls sont pris en compte, pour la répartition de la dotation d'intercommunalité au titre d'une année, les changements de catégorie, au sens de l'article L. 5211-29, et les extensions de périmètre qui ont été arrêtés avant le 15 octobre de l'année précédente. ».*

*II. – Dans la première phrase de l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales, les mots : « le produit de sa fiscalité propre » sont remplacés par les mots : « une attribution au titre de la dotation d'intercommunalité ».*

*III. – Le I ci-dessus ne s'applique pas aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la création a été arrêtée avant le 31 décembre 2002.*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Marc Laffineur, tendant à instaurer une date butoir, fixée au 15 octobre, pour la prise en compte des créations ou des extensions d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) permettant de répartir la dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'année suivante.

La répartition de la DGF entre ses différentes composantes est opérée par le Comité des finances locales début février. Il est alors nécessaire de connaître à cette date le montant exact de la dotation d'intercommunalité qu'il convient de provisionner au sein de la DGF, afin de déterminer le solde de la dotation d'aménagement destiné aux dotations de solidarité.

En application de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, la totalité des mouvements de création, de dissolution, d'extension de périmètre ou de changement de régime fiscal des EPCI intervenus au cours de l'année civile ( $n - 1$ ) sont pris en compte pour répartir la DGF de l'année  $n$ .

Or, actuellement, ces mouvements interviennent de manière extrêmement tardive, souvent pendant les derniers jours de décembre. Les services du ministère de l'intérieur sont donc contraints de recenser dans un délai extrêmement court, auprès des préfetures, le nombre exact de groupements de communes présents dans chaque catégorie, leur régime fiscal, leur éligibilité éventuelle à la DGF bonifiée, le nombre ainsi que la qualité des communes qui les composent.

La complexité de cette procédure se traduit concrètement par une répartition de plus en plus tardive de la DGF d'intercommunalité, alors que l'ampleur des sommes en jeu – 1,6 milliard d'euros en 2002 – appelle, au contraire, la mise en œuvre d'une procédure plus simple, susceptible de réduire les risques d'erreurs et d'accélérer le versement des dotations.

Le **I** du présent article vise à avancer du 31 décembre au 15 octobre la date à laquelle sont recensés les EPCI pour la répartition de la DGF de l'année  $n$ .

Ce délai devrait permettre de mieux contrôler les différents mouvements d'entrées-sorties qui affectent les catégories d'EPCI et de provisionner au plus juste le montant de DGF nécessaire. Par là même, le CFL serait en mesure de répartir la DGF dès le début janvier et la dotation forfaitaire des communes, principal concours de l'Etat au collectivités locales, pourrait être notifiée avant la fin du mois de janvier, et non en février comme actuellement. L'ensemble des communes connaîtraient ainsi le montant de leur DGF avec un mois d'avance.

Le **II** du présent article est de coordination, afin de supprimer le lien entre l'année où un EPCI lève une fiscalité et celle où il perçoit une attribution au titre de la dotation d'intercommunalité.

Le **III** du présent article prévoit que ce dispositif ne s'appliquerait pas aux EPCI créés avant le 31 décembre 2002. Les modalités de répartition de la DGF pour 2003 tiendraient donc compte des mouvements d'EPCI recensés sur l'ensemble de l'année 2002. Dès lors, la mesure envisagée n'entrerait en application qu'en 2003, les EPCI créés entre le 15 octobre et le 31 décembre 2003 n'étant pas pris en compte pour la répartition de la DGF de 2004.

\*

\*        \*

**M. Marc Laffineur** a indiqué que les communes reçoivent notification de leur DGF au mieux au mois de mars et, en général, au mois d'avril, car les services préfectoraux doivent attendre la création des EPCI, qui peut se faire jusqu'au 31 décembre de l'année précédente, pour calculer les montants de DGF à verser. Avancer au 15 octobre la date limite de prise en compte des créations ou extensions d'EPCI permettrait d'avancer au mois de février la notification de la DGF des communes. La mesure commencerait à prendre effet pour les créations et extensions effectuées en 2003, ce qui n'est pas gênant car, d'une part, cela laisse un délai suffisant pour achever la création ou l'extension des EPCI actuellement en cours et, d'autre part, la plupart des regroupement de communes ont déjà été accomplis.

Votre **Rapporteur général** a approuvé un dispositif qui ne pénalise pas les groupements en cours de constitution ou d'extension.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-150**).

\*  
\*       \*

### **Assouplissement des modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I. – Le II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :*

*1° La deuxième phrase du premier alinéa est ainsi rédigée : « A compter de 2003, ce montant ne peut être inférieur à celui fixé l'année précédente. »*

*2° La deuxième phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « A compter de 2003, ce montant, fixé par le comité des finances locales, ne peut être inférieur à celui fixé l'année précédente. »*

*3° Dans la première phrase du neuvième alinéa, les mots : « , augmentée comme la dotation forfaitaire visée à l'article L. 2334-7 » sont supprimés.*

*II. – Au deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, les mots : « comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 » sont remplacés par les mots : « selon un taux fixé par le comité des finances locales ».*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, tendant à réintroduire en seconde partie le dispositif de l'article 30 du projet de loi de finances, supprimé de la première partie car sans incidence sur l'équilibre <sup>(1)</sup>.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que l'article concerné supprimait l'indexation automatique de la DGF par habitant dont bénéficient certains

---

(1) Rapport n° 256, tome II, pages 332 à 342.

groupements de communes. Parallèlement, les marges du Comité des finances locales en matière de répartition de la DGF seraient accrues, avec la suppression des indexations minimales automatiques, tout en préservant comme seuil minimal les niveaux atteints l'année précédente.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-151**).

\*  
\*       \*

**Gel de la fraction du CIF prise en compte pour le calcul de la dotation  
d'intercommunalité versée aux communautés de communes  
à taxe professionnelle unique.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I. – A la fin de la dernière phrase du V de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, les mots : « pour atteindre 100% en 2009 », sont remplacés par les mots : « jusqu'en 2002 ».*

*II. – Les dispositions du I s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Marc Laffineur, tendant à figer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la fraction du CIF prise en compte pour le calcul de la dotation d'intercommunalité versée aux communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU).

Le montant des attributions de DGF versées aux communautés de communes à TPU résulte de la répartition entre celles-ci de l'enveloppe attribuée à cette catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) par le Comité des finances locales. La « taille » de l'enveloppe est déterminée en multipliant le montant de l'attribution moyenne par habitant, décidé par le Comité des finances locales, par le nombre d'habitants de l'ensemble des EPCI composant la catégorie.

En application de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) perçoit une dotation prélevée sur le montant de l'enveloppe affectée à la catégorie à laquelle il correspond calculée de la manière suivante :

– une dotation de base (15% du total), calculée en tenant compte de leur population totale et de leur coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;

– une dotation de péréquation (85% du total), calculée en tenant compte de la population, du CIF et du potentiel fiscal.

Il convient, à cet égard, de rappeler que s'agissant des communautés de communes à TPU, le CIF est calculé en rapportant :

– le montant total des recettes perçues provenant des quatre taxes, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, minoré des dépenses de transfert du groupement <sup>(1)</sup> ;

– au montant total des recettes perçues sur le territoire de la communauté de communes, c'est-à-dire le produit des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères perçues par les communes regroupées et l'ensemble des organismes de coopération intercommunale présents sur le territoire de l'EPCI, y compris celui-ci.

Les recettes prises en compte pour le calcul du CIF au titre d'une année sont celles perçues l'année précédente.

En 2002, le CIF moyen de la catégorie des communautés de communes à TPU s'est élevé à 36,63%.

En application au V de l'article L. 5211-30 précité, un dispositif spécifique de prise en compte du CIF a été introduit en faveur des communautés de communes à taxe professionnelle unique, afin ne pas déstabiliser la répartition de la dotation d'intercommunalité versée aux EPCI déjà existants : à cette fin, la prise en compte du CIF intervient progressivement dans le calcul de la dotation, par dixième sur dix ans, soit 30% en 2002.

Le CIF fait l'objet de critiques récurrentes.

Il conduit, en premier lieu, à une « course à l'intégration » des EPCI, dont le caractère est parfois fictif. Les communes membres d'un groupement sont encouragées à transférer des dépenses de fonctionnement, dans le seul but d'accroître la dotation d'intercommunalité du groupement, alors que seules les dépenses d'investissement auraient vocation à être regroupées.

Ce mode de répartition conduit par ailleurs à une forte volatilité de la dotation d'intercommunalité et interdit aux EPCI d'avoir une bonne visibilité de l'évolution de leur DGF, puisque les attributions reçues par chacun dépendent de l'évolution du CIF des autres membres de sa catégorie.

Le présent amendement vise donc à atténuer ces effets, en figeant le poids du CIF au sein de la répartition pour les communautés de communes à TPU <sup>(2)</sup>.

\*

\* \*

---

(1) En application de l'article 56 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 30 décembre 2000, les recettes de taxe professionnelle prises en compte au numérateur du CIF des communautés de communes à TPU intègrent les compensations perçues au titre de la suppression progressive de la part taxable des salaires, des zones franches urbaines, des zones de revitalisation urbaines et de la zone franche corse. Cette disposition s'applique aux communautés de communes à TPU, mais également à l'ensemble des EPCI à TPU.

(2) Le nombre des EPCI se monte en 2002 à 2.174.

**M. Marc Laffineur** a indiqué qu'il s'agissait d'un amendement de simplification. Actuellement, on peut observer une « course » des communes à l'augmentation de la DGF, par le biais de transferts artificiels de compétences consentis à des structures de coopération intercommunale. Ce processus a un objectif purement financier et n'améliore pas le service rendu au citoyen. Il est contraire à l'esprit de la loi sur l'intercommunalité. Cet amendement vise à figer le pourcentage de CIF pris en compte au niveau atteint en 2002, sans effet rétroactif.

Votre **Rapporteur général** a marqué son accord avec l'esprit de cet amendement. Il a cependant un caractère rétroactif car le CIF est calculé à partir des comptes administratifs. Le « gel » prévu par cet amendement serait donc fixé, pour la DGF versée en 2003, au pourcentage atteint en 2002 sur la base des résultats de l'année 2001. Les collectivités locales qui ont fait des efforts d'intégration fiscale en 2001 seraient donc pénalisées. Il conviendrait de décaler de deux ans la date de référence du « gel » du CIF.

**M. Daniel Garrigue** a estimé que le problème fondamental résidait dans le fait que la DGF est calculée à partir du CIF, ce point étant celui qu'il faut remettre en cause. Par ailleurs, cet amendement pénalise les communautés qui sont en cours de constitution, ce qui n'est pas légitime.

**M. Charles de Courson** a exprimé son accord avec cette analyse. Certaines structures intercommunales sont très intégrées, depuis une dizaine d'années ; d'autres, au contraire, viennent de naître. Le taux moyen d'intégration fiscale sur l'ensemble du territoire national est d'environ 20%. Le véritable problème est dans le mode de calcul du CIF.

**M. François Goulard** s'est dit d'accord avec les objectifs poursuivis par M. Marc Laffineur, mais a indiqué que les objections soulevées par le Rapporteur général méritaient d'être prises en considération. Il n'existe pas d'unique « bonne solution » : selon la situation des communes concernées, le meilleur choix peut être soit une forte, soit une faible intégration fiscale. Le dispositif légal actuel est critiquable en ce qu'il prend en compte de façon automatique et mécanique le degré d'intégration fiscale.

**M. Augustin Bonrepaux** a exprimé son inquiétude face à l'attitude d'une partie de la majorité. Trois amendements précédemment présentés à la Commission – mais heureusement rejetés – semblent orientés par la volonté de freiner le développement de l'intercommunalité et d'accroître les charges pesant sur les structures intercommunales. Or l'intercommunalité est une cause qui mérite d'être toujours soutenue. D'ailleurs, le prochain débat constitutionnel sur la décentralisation devrait permettre de montrer que l'intercommunalité est la meilleure façon de structurer le territoire. Dans cette perspective, une réforme de la DGF est inéluctable et figer aujourd'hui le pourcentage du CIF pris en compte reviendrait à porter préjudice aux efforts qui ont pu être consentis, récemment, par des communes cherchant à développer l'intercommunalité et à figer les inégalités entre territoires. Certains affirment qu'il conviendrait de ne pas faire référence au degré d'intégration

fiscale. Or, il est légitime que la participation de l'État soit proportionnée aux efforts consentis par les collectivités en faveur de l'intercommunalité. La mesure actuelle de cette intégration fiscale est le CIF : il s'agit peut-être d'une mesure imparfaite et on peut envisager de développer d'autres indicateurs, comme le degré d'intégration des charges.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a redit son attachement au développement de l'intercommunalité, qui correspond bien aux objectifs bien compris poursuivis par cet amendement. La réforme constitutionnelle devrait permettre d'affirmer un principe de subsidiarité, qui ne paraît pas correspondre à la « course à la DGF » que l'on observe actuellement dans la création effrénée de certaines structures intercommunales. Il faudra veiller, par ailleurs, à ce que la communauté de communes ou la communauté d'agglomérations n'absorbe pas la totalité de la hausse de la taxe professionnelle, ce qui entraînerait des conflits avec les communes rassemblées en leur sein et, *in fine*, nuirait à la cause même de l'intercommunalité. Il faut trouver une solution permettant de se prémunir contre ces deux effets négatifs.

**M. Hervé Mariton** a approuvé l'initiative de M. Marc Laffineur, qui vise bien à stopper un processus extrêmement pervers. En fait, il existe une opposition de fond entre deux conceptions de l'intercommunalité. La première, d'ailleurs largement encouragée par les dispositifs fiscaux actuels, tend à faire prospérer l'intercommunalité en « asséchant » les autres niveaux de représentation communale ; elle doit être rejetée. La seconde s'inscrit dans le droit fil du principe de subsidiarité qui sous-tend la réforme constitutionnelle. Elle consiste à mettre en place des stratégies et des outils de coopération tout en préservant la libre administration des collectivités territoriales.

**M. Jean-Jacques Descamps** a relevé que, trop souvent, la course en avant pour le transfert de compétences vers des organismes de coopération intercommunales, visant à augmenter le montant perçu de DGF, n'est en fait qu'une course en avant pour financer correctement les structures nouvelles de ces organismes, qui se superposent aux structures des communes membres sans les remplacer. De ce fait, les maires peuvent légitimement nourrir des inquiétudes sur le niveau de leur DGF. Il faut revoir l'articulation entre DGF et CIF.

Votre **Rapporteur général** a estimé que le principal problème vient de ce que le mode de calcul du CIF n'est pas satisfaisant. Pour autant, le caractère rétroactif du dispositif proposé par cet amendement est très gênant. Par exemple, une communauté d'agglomération créée en janvier 2000 n'aura pu voter le transfert de la compétence d'assainissement, pour lequel les votes devaient intervenir avant le 1<sup>er</sup> juillet 1999. Un gel éventuel du pourcentage du CIF au niveau atteint en 2001 ne pourrait donc intégrer l'effet de la redevance d'assainissement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que l'adoption de cet amendement permettrait d'ouvrir un débat indispensable, compte tenu de la correction des effets pervers soulignés par le Rapporteur général.

**M. Marc Laffineur** a nié que cet amendement puisse constituer un frein au développement de l'intercommunalité. Les maires sont en réalité inquiets des développements récents de l'intercommunalité. Or celle-ci ne peut légitimement s'approfondir que si elle est librement consentie et si tout le monde y trouve son compte. La date de 2002 retenue pour apprécier le niveau « gelé » du pourcentage du CIF est tout à fait pertinente.

**M. Augustin Bonrepaux** a estimé que, dans la « France d'en haut » – celle des montagnes et des autres zones rurales fragiles – on aurait du mal à observer une « course » aux transferts de compétences. Au contraire, beaucoup de communes demandent à l'intercommunalité de supporter des charges qu'elles ne peuvent plus assumer toutes seules. Il ne faut pas accuser l'intercommunalité de constituer un moyen commode d'accroître les ressources de DGF alors même que, dans les zones considérées, les structures intercommunales se montrent souvent réticentes à voir étendre leurs compétences faute de moyens, par exemple en ce qui concerne la voirie. Le CIF est certainement un indicateur perfectible, que l'on pourrait envisager de compléter avec un indicateur d'intégration des charges. En tout état de cause, il doit pouvoir exister d'autres critères de mesure pour apprécier l'effort d'intégration. Le gel du CIF pénalise les efforts actuels de développement de l'intercommunalité et procure une rente à ceux qui en ont fait de façon « artificielle ». Pourtant, dans les zones fragiles, beaucoup de communes font de l'intercommunalité par nécessité. La véritable réforme doit d'abord s'intéresser au CIF, or cet amendement ne propose rien en ce sens.

**M. François Goulard** a jugé que M. Augustin Bonrepaux avait démontré la diversité des situations, qui relativise l'intérêt des solutions uniformes. Faire de l'intercommunalité n'est pas pareil que faire des efforts pour développer la coopération intercommunale. Là encore, à la diversité des situations doit répondre la diversité des solutions offertes aux communes. L'objection soulevée par le Rapporteur général trouverait sa solution si la date de mise en œuvre du gel du pourcentage du CIF pris en compte pour le calcul de la DGF était reportée d'un an, donc à l'année 2004, l'année de référence du pourcentage à prendre en compte restant cependant celle de 2002.

**M. Marc Laffineur** a rectifié cet amendement dans le sens indiqué par M. François Goulard.

**M. Hervé Mariton** a regretté qu'apparaisse une contradiction entre la thèse selon laquelle beaucoup de communes font de l'intercommunalité par nécessité et la thèse selon laquelle il faudrait donner une « prime » à celles qui sont fortement impliquées dans le développement de cette forme de coopération.

Votre **Rapporteur général** s'en est remis à la sagesse de la Commission des finances, compte tenu de la non-rétroactivité du dispositif tel que modifié dans le sens indiqué par M. François Goulard. Il a rappelé que l'année 2003 verrait une réforme de la DGF qui devient désormais indispensable. La plupart des difficultés pourraient être réglées par la territorialisation de cette dotation.

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'est interrogé sur la compatibilité de cette territorialisation avec la volonté exprimée par le Sénat, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République, d'interdire toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre collectivité territoriale.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-152**).

\*  
\*       \*

**Modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement perçue la première année par une communauté de communes créée par regroupement de plusieurs communautés de communes existantes.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Après l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-32-1 ainsi rédigé :*

*« Article L. 5211-32-1 :*

*Par dérogation à l'article L. 5211-32, lorsqu'une communauté de communes est créée par regroupement de plusieurs communautés de communes préexistantes, la dotation d'intercommunalité qui lui est attribuée la première année est calculée en retenant comme coefficient d'intégration fiscale la moyenne pondérée des coefficients d'intégration fiscale des communautés de communes qui se sont regroupées.*

*Les mécanismes de garanties prévus à l'article L. 5211-33 s'appliquent à ces communautés de communes dès la première année. Pour le calcul des garanties la première année, la dotation à prendre en compte au titre de l'année précédente est égale à la moyenne pondérée des dotations par habitant des communautés de communes préexistantes. »*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Marc Laffineur, tendant à calculer la dotation globale de fonctionnement perçue la première année par les communautés de communes créées par regroupement de plusieurs communautés préexistantes sur la base de la moyenne pondérée des coefficients d'intégration fiscale (CIF) des communautés préexistantes.

Cet amendement permettra d'éviter aux communautés de communes créées par regroupement de plusieurs communautés de communes préexistantes de subir une baisse de moitié de la dotation d'intercommunalité, comme cela est actuellement le cas.

Le code général des collectivités territoriales ne prévoit pas, en effet, de procédure de fusion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Deux EPCI qui désirent se regrouper doivent donc recourir, soit à la

dissolution de l'un d'entre eux et à l'adhésion de ses communes à l'EPCI subsistant, soit à la dissolution des deux EPCI et à la création *ex-nihilo* d'un nouvel EPCI.

Or, l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales prévoit que la première année où une communauté de communes perçoit la dotation d'intercommunalité, celle-ci fait l'objet d'un abattement de 50%. Autrement dit, si deux communautés de communes décident, pour se regrouper, de se dissoudre en vue de déboucher sur la création *ex-nihilo* d'une nouvelle communauté de communes, celle-ci perçoit la première année de son existence une DGF réduite de moitié.

Cette disposition constitue donc un obstacle au développement de l'intercommunalité, qu'il convient de lever. Potentiellement, 2.032 communautés de communes sont concernées par ce dispositif.

Le **premier alinéa** du présent article additionnel vise par conséquent à retenir, pour le calcul de la dotation d'intercommunalité attribuée à une communauté de communes résultant du regroupement de plusieurs communautés de communes, le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes qui se sont regroupées.

Le **second alinéa** du présent article prévoit, par coordination, que les mécanismes de garantie prévus pour les communautés de communes à l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales s'appliqueraient dès leur première année d'existence aux communautés de communes résultant du regroupement de plusieurs communautés de communes, alors qu'actuellement, les créations *ex-nihilo* de communautés de communes ne bénéficient d'aucun mécanisme de garantie.

On rappellera que l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales prévoit, en faveur des communautés de communes, l'octroi des mécanismes de garantie suivants :

– à compter de la troisième année d'attribution de la DGF dans la même catégorie, les communautés de communes ne peuvent percevoir l'année  $n$  une attribution par habitant inférieure à 80% de la dotation par habitant perçue en  $n - 1$  (premier alinéa du I) ;

– les communautés de communes dont le CIF est supérieur au double du CIF moyen de la catégorie, perçoivent une dotation par habitant progressant comme la dotation forfaitaire (1° du II) ;

– les communautés de communes dont la dotation spontanée par habitant est en hausse ne peuvent percevoir une dotation d'intercommunalité par habitant inférieure à celle perçue l'année précédente (2° du II) ;

– les communautés de communes dont la dotation spontanée par habitant est en baisse perçoivent une dotation d’intercommunalité par habitant qui ne peut pas baisser plus vite que la baisse de la dotation spontanée (3° du II) ;

– les communautés de communes issues d’une transformation perçoivent, pendant deux ans, une dotation d’intercommunalité par habitant au moins égale à la dotation d’intercommunalité par habitant perçue l’année précédente et indexée comme la dotation forfaitaire des communes et, à partir de la troisième année, s’il s’agit d’une communauté de communes à TPU, perçoivent une DGF par habitant au moins égale à 95%, puis 90%, puis 85% de la DGF par habitant perçue l’année précédente (sixième alinéa du II).

\*  
\*       \*

**M. Marc Laffineur** a indiqué que cette mesure permettra de résoudre le problème posé par la fusion d’établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Deux EPCI qui désirent se regrouper doivent recourir, soit à la dissolution de l’un d’entre eux et à l’adhésion de ses communes à l’EPCI subsistant, soit à la dissolution des deux EPCI et à la création *ex-nihilo* d’un nouvel EPCI. S’agissant des communautés de communes, cette seconde option est problématique, dans la mesure où il est prévu que les communautés de communes perçoivent la première année de leur existence une DGF diminuée de moitié. Il convient de remédier à cette anomalie en calculant la DGF de la première année de façon spécifique, c’est-à-dire en retenant les données moyennes pondérées des communautés préexistantes.

Votre **Rapporteur général** a exprimé un avis favorable.

**M. Charles de Courson** a ajouté que le problème soulevé était encore plus épineux, car il n’existe aucune disposition sur la fusion des structures intercommunales. Dans le cas de la dissolution d’un EPCI en vue de son adhésion à un autre EPCI, la structure nouvellement créée ne peut bénéficier des dotations de compensation de l’EPCI dissous. Il faudrait donc prévoir un mécanisme de fusion avec maintien des dotations de compensation. Le vote de cet amendement permettra de poser le problème.

**M. Augustin Bonrepaux** a déclaré partager cette analyse. Il avait déposé l’an dernier un amendement destiné à récupérer la compensation pour part salariale de la taxe professionnelle. L’amendement paraît aller dans la bonne direction, dans la mesure où il favorise le développement de l’intercommunalité.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-153**).

\*  
\*       \*

## **Extension du régime de garantie des communautés d'agglomération créées *ex nihilo*.**

### *Texte de l'article additionnel :*

*L'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :*

*« En outre, elle ne peut, au titre des troisième, quatrième et cinquième années d'attribution dans la même catégorie et sous réserve de l'application des 2° et 3° du présent article, percevoir une attribution par habitant inférieure, respectivement, à 95%, 90% et 85% de la dotation par habitant perçue l'année précédente ».*

### *Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Marie-Anne Montchamp, tendant à introduire, en faveur des communautés d'agglomération créées *ex nihilo*, un régime dégressif de garantie applicable à compter de la troisième année de perception d'une attribution dans la même catégorie.

Cet amendement permet d'unifier le régime des garanties en faveur des communautés d'agglomération qu'elles résultent d'une création *ex nihilo* ou d'une transformation.

En application de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales, les communautés d'agglomération se voient en effet appliquer un régime de garantie différent selon qu'elles sont issues d'une création *ex nihilo* ou d'une transformation.

Cet article prévoit que les communautés d'agglomération « *ne peuvent percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à 80% de la dotation par habitant de l'année précédente* ». Le principe est donc celui d'une garantie à 80% à compter de la troisième année d'existence, cette disposition s'appliquant à l'ensemble des communautés d'agglomération.

S'agissant des créations *ex nihilo*, l'avant-dernier alinéa du II de l'article précité, introduit par l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), complète ce dispositif en prévoyant que ces communautés perçoivent, la deuxième année d'attribution de la dotation d'intercommunalité, une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire versée aux communes.

S'agissant des communautés d'agglomération issues de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale existant, en application de l'article L. 5211-33 précité, celles-ci sont assurées de percevoir, au cours des deux

premières années de leur passage à la taxe professionnelle unique, une attribution par habitant au moins égale à celle qu'ils ont perçue la dernière année au sein de leur ancienne catégorie.

Par ailleurs, lorsqu'une structure intercommunale se transforme pour adopter la taxe professionnelle unique (pour les communautés d'agglomération, la taxe professionnelle unique est obligatoire), le régime est encore plus favorable puisque sa dotation par habitant ne peut être « *inférieure, respectivement, à 95%, 90% et 85% de la dotation par habitant perçue l'année précédente* ».

Les dispositions de l'article L. 5211-33 reviennent donc à mettre en place un double régime pour les communautés d'agglomération, selon qu'elles sont issues d'une transformation ou d'une création *ex nihilo* :

– les créations *ex nihilo* ont une garantie de 100% la deuxième année et une garantie de 80% à partir de la troisième année ;

– les transformations ont une garantie de 100% les deux premières années, une garantie de 95% la troisième année, de 90% la quatrième année, de 85% la cinquième année, le droit commun (garantie de 80%) ne s'appliquant qu'au bout de la sixième année.

Le tableau suivant résume la législation en vigueur.

	Première année	Deuxième année	Troisième année	Quatrième année	Cinquième année	Sixième année
<b>Transformations</b>	au moins 100% de n – 1	100%	95%	90%	85%	80%
<i>Ex nihilo</i> – Droit actuel	DGF calculée à partir du CIF moyen de la catégorie	100%	80%	80%	80%	80%
– Dispositif proposé	DGF calculée à partir du CIF moyen de la catégorie	100%	95%	90%	85%	80%

Le présent article additionnel vise à aligner le régime de garantie des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* sur celui en vigueur pour les communautés d'agglomération issues d'une transformation. Ainsi, les communautés d'agglomération créées *ex nihilo* bénéficieraient, à compter de la troisième année, d'une garantie dégressive calée sur celle des communautés d'agglomération issues d'une transformation.

Il convient, à cet égard, de souligner que l'extension du régime de la garantie des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* n'aura pas pour effet d'augmenter la masse totale des sommes consacrées aux communautés d'agglomération, ce montant étant déterminé en fonction du nombre d'habitants

dans les communautés d'agglomération et de la dotation par habitant de cette catégorie.

En revanche, les dispositions du présent article modifient la répartition des crédits de l'enveloppe dévolue aux communautés d'agglomération entre les crédits consacrés au financement de la garantie et ceux qui sont répartis entre les communautés en fonction du libre jeu des critères.

\*  
\*        \*

Présentant cet amendement, **Mme Marie-Anne Montchamp** a indiqué qu'un mécanisme de garantie dégressive d'évolution existe pour la transformation des communautés urbaines en communautés à taxe professionnelle unique (TPU). Seules les communautés d'agglomération créées *ex-nihilo* ne bénéficient pas de ce système de garantie dégressive et l'amendement proposé a pour objet de le leur appliquer également.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis favorable, cet amendement réparant un oubli de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Cet amendement a été *adopté* après les observations de **M. François Goulard (amendement n° II-154)**.

\*  
\*        \*

### **Perception du produit de la taxe d'électricité par les communes de moins de 2.000 habitants relevant du régime urbain d'électrification.**

#### *Texte de l'article additionnel :*

*I. – La première phrase du premier alinéa de l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales est complétée par les mots : « à l'exception de celles relevant du régime d'électrification urbain ».*

*II. – Les pertes de recettes pour les collectivités territoriales sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.*

*III. – Les pertes de recettes pour l'Etat sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle prévue aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

#### *Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, visant à permettre aux communes de moins de 2.000 habitants relevant

d'un régime d'électrification urbain de percevoir, à la place du syndicat d'électrification, le produit de la taxe d'électricité.

Le régime de la distribution d'électricité est fixé par la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie qui dispose que les collectivités locales sont l'autorité concédante de la distribution.

Dans ce cadre, en application de l'article 36 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 relative à la nationalisation de l'électricité et du gaz, ces mêmes collectivités conservent la possibilité d'assurer la maîtrise d'ouvrage « *des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution* ». Cette disposition est confirmée par l'article 17 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, qui prévoit qu'« *en application des dispositions du quatrième alinéa de l'article 36 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée, les collectivités et établissements précités peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité* ».

Le financement des travaux d'électrification incombe soit au syndicat d'électrification, soit au distributeur, selon que la commune relève d'un régime rural ou urbain en matière de distribution de l'électricité.

Les critères permettant la distinction entre communes rurales et communes urbaines sont précisés dans la circulaire du 22 avril 1971, dont les dispositions ont été reprises et confirmées par les circulaires des 2 février 1977 et 13 juillet 1983.

Les communes urbaines sont historiquement constituées par les communes formant une unité urbaine, c'est-à-dire comprenant au moins 2.000 habitants agglomérés au chef-lieu, les autres communes étant par déduction les communes rurales. Toutefois, une souplesse dans l'application de ces critères a été introduite, autorisant les préfets à maintenir en régime rural des communes qui devraient relever du régime urbain et inversement à permettre le passage de communes rurales en régime urbain « *après accord entre autorités concédantes et concessionnaires tel qu'il est prévu au cahier des charges type des distributions publiques d'énergie électrique concédées à Electricité de France* » et après accord du ministre de l'agriculture et du ministre chargé de l'électricité. La décision est ensuite entérinée par arrêté préfectoral.

En milieu rural, les communes ou les syndicats auxquels elles adhèrent exercent la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification. Ceux-ci sont pris en charge par les syndicats et financés par une contribution des communes et par le produit de la taxe d'électricité assise sur les consommations individuelles et perçue par le syndicat.

En milieu urbain, en revanche, les communes confient la maîtrise d'ouvrage au distributeur d'électricité, celui-ci prenant en charge les travaux

d'électrification nécessaires à l'exploitation du service public qui lui est confiée par la collectivité.

Bien que les syndicats d'électrification n'aient pas, en milieu urbain, à financer les travaux d'électrification, l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales autorise de tels syndicats, lorsqu'ils existent, à établir et percevoir la taxe d'électricité au lieu et place des communes membres dont la population agglomérée au chef-lieu est inférieure à 2.000 habitants. Si cette population est supérieure à 2.000 habitants, le conseil municipal reste seul compétent pour instituer la taxe, mais peut passer une convention avec le syndicat afin de lui reverser le produit communal de taxe sur l'électricité.

La perception en milieu urbain du produit de la taxe d'électricité par un syndicat peut sembler inéquitable puisque les travaux d'électrification sont pris en charge par EDF. Le présent article vise donc à remédier à cette situation. Le ministère de l'intérieur n'a cependant pas été en mesure d'évaluer le nombre de syndicats d'électrification susceptibles d'être concernés par la mesure.

\*  
\*       \*

**M. Charles de Courson** a indiqué que deux régimes en matière d'électrification existent, l'un rural, et l'autre urbain. Les syndicats départementaux d'électricité peuvent se substituer aux communes de moins de 2.000 habitants pour percevoir la taxe communale d'électricité, sans que l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales distingue s'il s'agit d'un régime urbain ou d'un régime rural. Or, dans le régime d'électrification urbain, c'est EDF et non le syndicat d'électricité qui finance les travaux de renforcement et d'extension. Il ne peut donc y avoir de contrepartie à la privation de la taxe d'électricité. Le présent amendement permet que les communes de moins de 2.000 habitants relevant du régime urbain ne puissent être privées du produit de la taxe d'électricité.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis favorable, à condition que soient étudiés les risques que fait peser cet amendement sur la situation financière des syndicats départementaux d'électrification.

**M. Charles de Courson** a répondu que seuls trois cas sont recensés en France où un syndicat départemental coexiste avec des syndicats primaires et des situations dites de « communes isolées ». A la suite de décisions juridictionnelles, l'administration préfectorale a imposé la suppression des taxes de syndicats primaires et de communes isolées. Or, il peut arriver que des communes de moins de 2.000 habitants relèvent du régime urbain et se voient ainsi privées d'un montant important de ressources.

**M. Augustin Bonrepaux** a souhaité connaître le mode de définition du régime urbain.

**M. Charles de Courson** a précisé que le critère du nombre d'habitants n'est pas celui permettant de faire la distinction entre régime rural et régime urbain. Il conviendrait donc de préciser que l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales ne s'applique qu'aux communes relevant du seul régime rural.

**M. Augustin Bonrepaux** s'est associé à la demande d'évaluation formulée par votre Rapporteur général afin que les syndicats départementaux ne soient pas mis en difficulté.

L'amendement a été *adopté*, sous réserve que soit faite cette vérification (**amendement n° II-155**).

**Création d'une contribution à l'élimination des déchets  
issus de la distribution de certains documents et d'une taxe due  
dès lors que cette contribution n'est pas volontairement acquittée.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Après l'article L.541-10 du code de l'environnement, il est inséré un article L.541-10-1 ainsi rédigé :*

*« Art. L. 541-10-1. – A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, toute personne ou organisme qui met à disposition du public, distribue pour son propre compte ou fait distribuer dans les boîtes aux lettres ou sur la voie publique des imprimés publicitaires non adressés ou des journaux gratuits est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination des déchets ainsi produits.*

*« Les personnes publiques et les organismes non commerciaux à vocation culturelle, religieuse, politique, syndicale, éducative qui distribuent ou mettent à disposition du public des quantités faibles sont exonérés de cette contribution.*

*« Elle est remise à un organisme agréé qui la verse aux collectivités au titre de participation aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent.*

*« La personne ou l'organisme qui ne s'acquitte pas volontairement de cette contribution est soumis à une taxe annuelle affectée au budget de l'Etat. Elle est égale à 0,1 euro par kilo d'imprimés publicitaires non adressés ou de journaux que cette personne ou organisme a distribués sous quelque forme que ce soit. Cette taxe est recouvrée, selon les règles relatives aux droits d'enregistrement, par les comptables publics concomitamment au dépôt par cette personne ou cet organisme d'une déclaration annuelle au cours du mois de janvier de l'année qui suit celle au titre de laquelle la taxe est due. La taxe est due pour la première fois au titre de l'année 2003.*

*« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Pierre Méhaignerie et M. Jacques Pélissard visant à permettre aux collectivités locales de faire face au traitement des déchets des imprimés publicitaires et journaux gratuits, en organisant une filière de financement à la charge des distributeurs qui, en l'absence de versement d'une contribution volontaire, seraient soumis à une taxe.

Le premier alinéa de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales dispose que « les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les

*départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages.* ». La loi institue ainsi un service public de l'élimination des déchets des ménages et désigne notamment la commune comme la collectivité publique en charge de sa mise en œuvre.

Par ailleurs, selon les termes de l'alinéa premier de l'article L. 541-9 du code de l'environnement, « *la fabrication, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets peuvent être réglementées en vue de faciliter l'élimination desdits déchets ou, en cas de nécessité, interdites.* ». Cette disposition a permis la mise en œuvre d'un dispositif d'élimination des déchets d'emballage ménagers, par le décret n° 92-377 du 1<sup>er</sup> avril 1992<sup>(1)</sup>. Dans ce dispositif, les conditionneurs d'emballages sont tenus de contribuer ou de pourvoir à l'élimination des déchets d'emballages issus de l'utilisation par les consommateurs, des produits que ces conditionneurs d'emballages ont mis à leur disposition. Pour cela, les conditionneurs ont, pour une grande partie d'entre eux, décidé d'adhérer à un organisme agréé par les pouvoirs publics, auquel ils versent des contributions lui permettant d'aider financièrement et techniquement les collectivités locales, qui ont la charge de l'élimination des déchets des ménages, au titre de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales.

Le projet consistant à mettre en œuvre un dispositif analogue, s'agissant des vieux papiers issus des imprimés publicitaires non adressés et des journaux gratuits distribués sur la voie publique ou livrés gratuitement aux ménages, est désormais ancien. La lecture des débats budgétaires de ces dernières années au Parlement suffit à le prouver. Lors des débats relatifs à la première lecture du projet de loi de finances rectificative pour 2001, Mme Florence Parly, alors secrétaire d'Etat au budget, avait annoncé devant l'Assemblée nationale, qu'un projet de décret traitant de cette question avait été rédigé et que le Conseil d'Etat l'examinerait dans des délais rapides<sup>(2)</sup>.

A l'occasion des travaux préparatoires à la publication de ce décret, le Gouvernement a sollicité l'avis du Comité des finances locales, le 26 mars 2002. Le Comité des finances locales, ayant précisé qu'il était favorable à l'objectif de valorisation et d'élimination des déchets issus des imprimés publicitaires non adressés et des journaux gratuits, a cependant émis un avis négatif sur le projet de décret, en raison, notamment, d'imprécisions s'agissant du champ du dispositif et de la complexité des procédures permettant sa mise en œuvre.

Le présent article a pour objet de surmonter le fait qu'à ce jour aucun dispositif n'a été mis en œuvre. Le dispositif proposé par le présent article retient les modalités suivantes :

---

(1) Ce décret porte application, pour les déchets résultant de l'abandon des emballages, de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

(2) Débats parlementaires, JORF, compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du mercredi 5 décembre 2001, pages 9035 et 9036.

– les personnes et les organismes qui distribuent ou font distribuer dans les boîtes aux lettres ou sur la voie publique des imprimés publicitaires non adressés ou des journaux gratuits, doivent contribuer à l'élimination des déchets qui en résultent ;

– les personnes publiques et les organismes non commerciaux à vocation culturelle, religieuse, politique, syndicale, éducative qui distribuent ou mettent à disposition du public des quantités faibles de ces imprimés publicitaires non adressés ou de ces journaux gratuits, ne sont pas tenus de contribuer à l'élimination des déchets correspondants ;

– les contributions sont versées à un organisme agréé par les pouvoirs publics qui, sur le modèle des dispositions du décret du 1<sup>er</sup> avril 1992 précité, contribue au financement des missions de service public qui sont légalement à la charge des collectivités locales, soit la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets évoqués ;

– si les personnes et les organismes distributeurs des imprimés publicitaires non adressés et des journaux gratuits évoqués ne s'acquittent pas volontairement de la contribution précitée, ils sont redevables d'une taxe annuelle. Son taux est fixé à 0,1 euro par kilogramme d'imprimés publicitaires non adressés et de journaux gratuits distribués par chacun de ces redevables, au cours d'une année. Son montant est dû au cours du mois de janvier de chaque année au titre des documents distribués l'année précédente. Ce versement a lieu concomitamment au dépôt de la déclaration permettant de fixer le montant de la taxe.

\*  
\*        \*

**M. Jacques Péliissard** a indiqué que les collectivités font face à un essor de la distribution de publicités sans adresse et de journaux gratuits, qui représentent 50 kilogrammes de papier par boîte aux lettres et par an en zone urbaine et 30 à 40 kilogrammes en zone rurale. Aucun financement n'est prévu pour les collectivités locales. Un décret devait être publié par le précédent Gouvernement. Cet amendement instaure le principe d'une contribution volontaire, à l'image de ce qui existe pour les emballages, pour internaliser le coût du futur recyclage dans le prix des produits. En l'absence de versement de la contribution volontaire, le distributeur serait soumis à une taxe d'un montant de 0,1 euro par kilogramme d'imprimés publicitaires ou de journaux distribués chaque année.

Votre **Rapporteur général** a précisé qu'un projet de décret avait été soumis par le précédent Gouvernement au Comité des finances locales qui avait émis un avis défavorable à sa publication, du fait notamment de sa très grande complexité.

**M. Jacques Péliissard** a précisé que le projet de décret était incomplet, car il visait uniquement les publicités gratuites.

Cet amendement a été *adopté* (**amendement n° II-156**).

\*  
\*       \*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Vaxès, visant à exonérer de la taxe sur le foncier bâti les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, ainsi que les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité.

Après que votre **Rapporteur général** eut exprimé un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, visant à relever les abattements de taxe d'habitation en cas de charges familiales de 10 à 20% au titre des deux premières personnes à charge et de 15 à 25% à partir de la troisième.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que les collectivités locales ont d'ores et déjà la faculté de voter des taux facultatifs supplémentaires d'abattement au-delà de l'abattement de base défini par la loi. L'adoption de cet amendement est tout d'abord inutile, dans la mesure où la loi aménage une fourchette de taux d'abattement déjà large. Par ailleurs, il aboutirait à faire peser sur l'ensemble des contribuables la charge des abattements supplémentaires, l'amendement prévoyant une compensation par le budget général.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné deux amendements présentés respectivement par MM. Augustin Bonrepaux et Yves Deniaud, visant à supprimer la vignette automobile, le premier, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, le second, à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1<sup>er</sup> décembre 2002.

**M. Augustin Bonrepaux** a souligné que la suppression des reliquats de la vignette automobile simplifierait utilement la législation et permettrait une économie supplémentaire pour les imposables.

**M. Yves Deniaud** s'est associé aux remarques de M. Augustin Bonrepaux. Il a rappelé que la Commission des finances avait déjà, l'année dernière, souhaité unanimement la suppression de la vignette. Il a regretté qu'il ait été décidé, sous la pression du précédent Gouvernement et déjà pour des raisons budgétaires, de conserver la vignette, pour les entreprises, au-delà du troisième de leurs véhicules professionnels et pour leurs voitures de tourisme. La situation actuelle n'a pas de sens et il est nécessaire d'y mettre un terme.

La Commission a par ailleurs examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, visant à limiter l'assiette de la vignette automobile aux entreprises disposant de plus de cinq véhicules professionnels.

**M. Charles de Courson** a indiqué que le dispositif actuel permet le développement d'une fraude importante. Il est en effet difficile d'isoler les trois véhicules professionnels exonérés du reste du parc automobile d'une entreprise. L'amendement proposé rendrait le contrôle plus facile, puisque les entreprises disposant de plus de cinq véhicules perdraient tout droit à exonération. Cet amendement réduirait de plus la charge globale de l'impôt.

Votre **Rapporteur général** a tout d'abord rappelé que le coût de la mesure de suppression proposée, estimé à 160 millions d'euros, paraît très excessif dans le contexte budgétaire actuel. Cependant, il a estimé nécessaire de parvenir d'ici 2004 à une suppression complète de la vignette. Il serait opportun de mener, par exemple, une mission d'évaluation et de contrôle examinant les modalités de la mise en œuvre de ce qu'il reste de la législation relative à la vignette, afin de proposer une solution équilibrée.

**M. Charles de Courson** a ajouté que les contacts menés à cette occasion avec le Gouvernement permettraient d'éclaircir les conditions dans lesquelles est mis en œuvre le contrôle fiscal.

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'est associé à ces remarques. Il est essentiel d'aller jusqu'au bout de la logique de simplification et d'aboutir à la suppression totale de la vignette automobile. Il a relevé que l'amendement proposé par M. Charles de Courson aurait pour inconvénient de rendre un peu plus complexe une législation déjà obscure.

La Commission a *rejeté* les amendements.

La Commission a examiné un amendement de M. Denis Merville, visant à indexer sur l'inflation l'indemnité de compensation versée par les communautés de communes à taxe professionnelle unique aux communes.

**Mme Marie-Anne Montchamp** a souligné que cette indemnité de compensation, qui est figée, ne permet plus aujourd'hui aux communes de faire face aux charges croissantes inhérentes aux compétences qu'elles continuent à exercer, notamment les frais de fonctionnement et de personnel. Ces communes sont donc parfois amenées à augmenter la fiscalité pesant sur les ménages ou à transférer de plus en plus de compétences à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Votre **Rapporteur général** a estimé que cet amendement remet en cause l'esprit même de l'intercommunalité. L'indexation automatique de l'indemnité de compensation aurait pour effet de limiter la marge de manœuvre des EPCI en matière de péréquation. Par ailleurs, la solution retenue par cet amendement aurait tendance à favoriser indûment les communes qui bénéficieraient à la fois des compétences de l'EPCI, mais aussi des indemnités de compensation.

**M. Marc Laffineur** a rappelé que l'esprit de la loi étant de spécialiser les

impôts entre les communes et les EPCI, l'amendement le remettrait en cause.

**M. Augustin Bonrepaux** a observé qu'au moment de passer à la taxe professionnelle unique, un équilibre est arrêté, équilibre qui prend en compte la spécialisation des impôts. Les communes bénéficient de l'ensemble des bases d'imposition du foncier et de la taxe d'habitation. Ce pacte et son respect sont les garanties de la taxe professionnelle unique. Il s'est associé aux remarques du Rapporteur général, estimant indispensable de garantir le système actuel de taxe professionnelle unique.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a, pour sa part, relevé que la législation actuellement en vigueur, tout en figeant le montant de l'attribution de compensation, octroyait la faculté aux structures intercommunales de déterminer le montant de la compensation de solidarité communautaire (DSC). Cette faculté permet donc, au besoin, d'intégrer dans le montant de la DSC une part variable visant à compenser la non-revalorisation de l'attribution. Une telle décision est alors le fruit d'un débat démocratique entre les communes relevant d'un même groupement. Il a indiqué qu'il avait lui-même, au sein de la communauté d'agglomération qu'il préside, mené un tel débat, celui-ci ayant débouché sur la décision de revaloriser la DSC. Il convient donc de laisser aux collectivités le soin de mener un tel débat, afin qu'elles décident librement du montant de la DSC.

**M. Jacques Pélissard** a estimé qu'une indexation de l'attribution de compensation devrait s'accompagner d'une indexation des charges.

**M. Hervé Mariton** a cependant indiqué que l'absence d'indexation de l'attribution ferait tendre, dans le long terme, son montant vers zéro. Il faut assumer cela. Le choix de la libre décision laissé à la communauté d'agglomération est une position de bon sens. Mais il faut être conscient qu'il peut exister des situations dans lesquelles, faute de volonté collective, on aboutira à un montant d'attribution qui deviendra extrêmement faible sur le très long terme. Ce n'est pas nécessairement une situation que l'on souhaite encourager.

Après que votre **Rapporteur général** eut exprimé un avis défavorable, en rappelant l'attention particulière portée par la Commission des finances à la liberté des collectivités territoriales, la Commission a *repoussé* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Denis Merville, tendant à revaloriser l'attribution de compensation versée par un EPCI aux communes membres à l'extinction des emprunts transférés.

**M. Jacques Pélissard** a indiqué qu'il s'agissait de faire œuvre de justice. En effet, le transfert d'une compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) entraîne le transfert des charges d'emprunts qui lui sont liées. Le calcul de l'attribution de la compensation versée par l'EPCI aux communes est diminué à hauteur de ces charges, y compris après l'extinction de l'emprunt. Il

n'est pas normal que les communes soient pénalisées de manière permanente pour une charge qui est par essence temporaire.

Votre **Rapporteur général** a fait valoir que l'adoption de cet amendement conduirait à majorer, à l'extinction de l'emprunt, le montant de l'attribution de compensation, ce qui réduirait à due concurrence la dotation de solidarité.

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'est demandé s'il ne serait pas préférable de laisser un libre choix aux collectivités locales concernées.

**M. Jacques Pélissard** a affirmé que c'était justement impossible en vertu de la loi.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'à l'extinction de l'emprunt, l'EPCI bénéficiait d'une nouvelle capacité d'emprunt, généralement mise à profit pour s'endetter à nouveau. L'adoption de cet amendement aurait pour conséquence de dégrader structurellement la situation financière des EPCI.

**M. Marc Laffineur** a précisé que l'extinction de l'emprunt correspondait souvent à l'amortissement final du bien acquis par emprunt et transféré à l'EPCI. Or la propriété de ce bien fait peser sur l'EPCI des charges courantes, comme l'entretien, ou même des charges d'investissement comme le renouvellement des matériels. L'EPCI doit donc continuer à disposer des moyens nécessaires pour couvrir ces charges récurrentes.

**M. Augustin Bonrepaux** a fait part de son opposition à cet amendement, puisqu'il subsiste, même après l'extinction de l'emprunt, des charges pesant sur l'EPCI du fait des équipements transférés.

**M. Daniel Garrigue** a suggéré que cette question pourrait être réglée simplement en offrant la liberté de choix aux collectivités locales. Dans cette optique, le supplément de ressources dont dispose l'EPCI à la suite de l'extinction de l'emprunt pourrait être affecté non à l'attribution de compensation mais à la dotation de solidarité.

**M. François Goulard** a estimé que la loi obligeait aujourd'hui à imputer sur l'attribution de compensation, de façon définitive, les annuités des emprunts transférés. Cette contrainte n'apparaît pas justifiée, mais la solution proposée par cet amendement n'est pas non plus exempte de critiques. Faire appel au principe de libre administration des collectivités locales permettrait de résoudre en souplesse le problème posé.

**M. Charles de Courson** s'est demandé si l'organisation d'un regroupement intercommunal qui prévoirait, d'entrée de jeu, le « retour » vers les communes constitutives des ressources supplémentaires dégagées par l'extinction des emprunts transférés, *via* la dotation de compensation, pourrait passer avec succès le contrôle de légalité exercé par les services préfectoraux.

A l'invitation du **Président Pierre Méhaignerie**, qui a fait valoir la difficulté à trancher sur le champ une question si délicate, cet amendement a été *retiré*.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Michel Vaxès, tendant à instituer une taxe additionnelle à la taxe professionnelle assise sur les actifs financiers, qui seraient imposés au taux de 0,3%, le produit de cette fraction de taxe professionnelle étant reversé au Fonds national de péréquation.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à créer une taxe sur les farines animales stockées.

**M. Charles de Courson** a indiqué que les seuls outils d'élimination des farines animales sont, à l'heure actuelle, les cimenteries. Elles ne peuvent éliminer que 25% à 30% de la production annuelle de ces farines, ce qui conduit à une augmentation tendancielle des quantités qu'il est nécessaire de stocker, en attendant la mise en service d'unités d'élimination. Trois à cinq ans au moins seront nécessaires pour stabiliser le stock. Il faut donc trouver des sites de stockage, ce qui se révèle difficile car les communes sont très réticentes à supporter les nuisances induites alors que les retombées en termes de taxe professionnelle sont modestes. Cet amendement vise à procurer une incitation, pendant quelques années, en offrant aux communes une compensation financière directe.

Votre **Rapporteur général** a récusé l'idée de créer une taxe supplémentaire et a estimé que cet amendement créait, en fait, un engrenage redoutable qui consisterait à compenser financièrement tout type de nuisances par le biais d'une taxe affectée.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

*Article 59*

**Communication à la direction générale de la comptabilité publique  
des informations nécessaires au précompte de la CSG sur les pensions  
versées aux retraités de l'État.**

*Texte du projet de loi :*

Au premier alinéa de l'article L. 152 du livre des procédures fiscales, après les mots : « régime obligatoire de sécurité sociale » sont ajoutés les mots : « , à la direction générale de la comptabilité publique ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Les centres de pension de la direction générale de la comptabilité publique chargés de précompter la CSG sur les pensions versées aux retraités de l'État demandent à ces derniers leur avis d'imposition ou de non-imposition pour appliquer les mesures d'exonération partielle ou totale. Afin que ceux-ci soient dispensés de cette formalité, il est proposé d'autoriser l'administration des impôts à communiquer directement les informations nécessaires aux centres des pensions.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article vise à permettre à la direction générale des impôts de transmettre des données fiscales aux centres des pensions de la direction générale de la comptabilité publique.

***I.- La procédure de communication des données fiscales par l'administration  
fiscale aux organismes de sécurité sociale et aux institutions de retraite  
complémentaire***

L'administration fiscale est tenue de communiquer aux organismes sociaux les informations fiscales nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. L'article L. 152 du livre des procédures fiscales dispose que les agents des administrations fiscales communiquent aux organismes chargés d'un régime obligatoire de sécurité sociale et aux institutions de retraite complémentaire les informations nominatives nécessaires :

« 1° à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations ;

2° au calcul des prestations ;

3° à l'appréciation des conditions d'assujettissement aux cotisations et contributions ;

4° à la détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions ainsi qu'à leur recouvrement.

*Le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques est utilisé pour les demandes, échanges et traitements nécessaires à la communication des informations mentionnées aux 1° à 4°, lorsqu'elles concernent des personnes physiques. ».*

La rédaction précitée est issue de l'article 107 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998). Cet article a étendu le champ des organismes habilités à recevoir des informations fiscales. Il a énuméré les objectifs que les organismes de sécurité sociale peuvent poursuivre lorsqu'ils sont en possession d'informations nominatives communiquées par les agents des administrations fiscales. Par ailleurs, il a disposé que le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques est utilisé pour ces échanges. Auparavant, l'identification des demandes d'informations et le rapprochement des populations des « assurés » et des « contribuables » reposaient sur les éléments de l'état civil et de l'adresse.

Le décret n° 99-1047 du 14 décembre 1999 pris pour l'application de cet article a créé un article R 152 (devenu l'article R 152-1) du livre des procédures fiscales limitant les informations nominatives pouvant être transmises, par la direction générale des impôts, par la direction générale de la comptabilité publique ou par la direction générale des douanes et droits indirects, aux organismes de sécurité sociale et aux institutions de retraite complémentaire. Les informations en cause ne peuvent qu'être les éléments de la situation fiscale des personnes qui sont « *strictement nécessaires à l'accomplissement par l'organisme demandeur de sa mission légale* ». Ces informations sont couvertes par le secret professionnel.

Le décret précité prévoit également que des arrêtés, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), fixent, pour chaque catégorie d'organismes, la liste des informations nominatives pouvant être obtenues.

En outre, jusqu'en 2001, le traitement des demandes est resté individualisé par organisme, ce qui amenait la direction générale des impôts à effectuer parfois plusieurs recherches pour une même personne.

Le décret n° 2002-771 du 3 mai 2002 portant création d'une procédure de transfert des données fiscales a instauré un « *centre serveur unique dénommé « centre national de transfert des données fiscales », hébergé par la direction générale des impôts.* » Ce centre effectue les opérations liées à la gestion des transferts informatisés des informations. La direction générale des impôts est chargée de garantir la confidentialité et la sécurité des traitements et des données.

Des arrêtés ont été pris mettant en place des procédures de transfert avec plusieurs organismes <sup>(1)</sup>.

---

(1) Arrêté du 3 mai 2002 relatif à la mise en service à la direction générale des impôts, à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, à la Caisse nationale d'allocations familiales et à la Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes d'une procédure automatisée de transfert des

En 2000, ce sont près de 23 millions de demandes qui ont été adressées à l'administration fiscale au travers du centre national de transfert des données fiscales. Ce chiffre traduit bien l'intérêt que suscite ce type de dispositifs permettant d'alléger la charge des obligations déclaratives qui pèsent sur le contribuable.

## **II.- La proposition d'autoriser l'administration fiscale à communiquer des informations à la direction générale de la comptabilité publique**

Les centres de pension de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) sont chargés de précompter la CSG sur les pensions versées aux retraités de l'Etat et demandent actuellement à ces derniers leur avis d'imposition ou de non-imposition pour appliquer les mesures d'exonération partielle ou totale de CSG.

Ces mesures d'exonération sont définies au III de l'article L.136-2 du code de la sécurité sociale. Les pensions de retraite et d'invalidité dont le titulaire n'est pas redevable de l'impôt sur le revenu (l'année précédente) et dont le revenu fiscal de référence (celui de l'avant-dernière année d'imposition, soit, en 2002, le revenu de l'année 2000) est inférieur aux seuils applicables en matière de taxe d'habitation, sont exonérées de CSG et de CRDS. En revanche, une personne non redevable de l'impôt sur le revenu, mais dont le revenu fiscal de référence est supérieur à ces seuils, est assujettie à une CSG à taux réduit de 3,8% (mais pas à la CRDS).

Dans sa délibération du 25 mars 1999 <sup>(1)</sup>, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a considéré qu'il ne pouvait être fait application de l'article L.152 du livre des procédures fiscales, tel que modifié par l'article 107 de la loi de finances pour 1999, à la DGCP. En effet, cet article ne prévoit de communications d'informations par la direction générale des impôts qu'au bénéfice des organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale et des institutions de retraite complémentaire mentionnées au chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre IX du code de la sécurité sociale (dispositions relatives à généralisation de la retraite complémentaire des salariés). Or, la DGCP n'entre pas dans ce champ.

En conséquence, afin qu'une dérogation à la règle du secret professionnel puisse être instituée au profit des centres des pensions de la DGCP chargés du précompte de la CSG, une disposition devait être ajoutée à l'article L. 152.

Le présent article propose d'étendre le bénéfice de la transmission des données fiscales à la DGCP à cet effet.

Cette mesure constitue une mesure de simplification administrative qui bénéficiera directement aux personnes concernées.

---

*données fiscales ; arrêté du 3 mai 2002 relatif à la mise en service à la direction générale des impôts et dans les organismes de mutualité sociale agricole d'une procédure automatisée de transfert des données fiscales.*

(1) Délibération n°99-019 du 25 mars 1999 relative à la transmission d'informations fiscales par la direction générale des impôts à divers organismes de sécurité sociale et aux services des pensions de la direction générale de la comptabilité publique.

\*  
\*      \*

La Commission a *adopté* l'article 59 sans modification.

*Articles additionnels après l'article 59*

**Relèvement des plafonds de ressources pour l'accès aux chèques-vacances.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I. – Dans la première phrase du 1 de l'article 2 de l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances, les sommes : « 15.250 € » et « 3.550 € » sont respectivement remplacées par les sommes : « 16.320 € » et « 3.785 € ».*

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

*III. – La perte de recettes est compensée à due concurrence, pour les organismes de sécurité sociale concernés, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts.*

*IV. – Le I est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003.*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné deux amendements identiques présentés par MM. Michel Bouvard et Augustin Bonrepaux, tendant à relever le montant du plafond du revenu fiscal de référence (RFR) ouvrant droit à l'acquisition de chèques-vacances avec contribution de l'employeur.

La loi n° 99-584 du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances a ouvert l'accès à ces chèques aux salariés des PME-PMI de moins de cinquante salariés. Pour tenir compte davantage de la réalité des revenus des ménages, elle a également modifié le critère d'attribution des chèques vacances en substituant au plafond de ressources fixé par référence au montant de l'impôt sur le revenu payé (IRPP), un plafond déterminé en fonction du revenu fiscal de référence (RFR).

Toutefois, le nouveau plafond ainsi défini n'a pas été calculé de manière à garantir la neutralité fiscale du dispositif. De fait, après deux années d'application, le niveau retenu de RFR a conduit à exclusion de 1999 à 2001 20% des bénéficiaires des chèques-vacances par rapport à la situation qui prévalait avec l'ancien critère basé sur l'IRPP. Pour corriger ces effets négatifs, le Conseil d'administration de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) a présenté, le 9 septembre 2001, un rapport proposant de réévaluer le plafond retenu par référence au RFR pour rétablir la neutralité fiscale par rapport à l'ancien dispositif.

Faisant suite à cette demande, la loi de finances pour 2002, dans son article 114, a permis de revaloriser le RFR à hauteur de 12% pour la première part de quotient familial et de 14% pour les demi-parts supplémentaires. Dans l'esprit du législateur, il s'agissait de franchir une première étape vers la neutralisation fiscale du nouveau critère de ressources.

Ces deux amendements ont pour objet de procéder à la seconde et dernière étape de ce processus de neutralisation en procédant à une nouvelle réévaluation du RFR de référence de 7% pour la première tranche du quotient familial et 6,6% pour les demi-parts supplémentaires, dont 1,5% au titre de l'inflation. Cette réévaluation porterait à 16.320 euros le plafond de ressources pour la première part de quotient familial, au lieu de 15.250 euros, et à 3.785 euros au lieu de 3.550 euros la majoration par demi-part supplémentaire.

\*  
\*       \*

**M. Yves Deniaud** a expliqué qu'il convenait de relever le niveau du critère de revenu fiscal de référence afin de retrouver un niveau de ressources identique au seuil antérieur à la réforme intervenue en 1999. A la suite de cette réforme, le nombre de bénéficiaires avait fortement baissé.

**M. Augustin Bonrepaux** a considéré que le rattrapage opéré l'an dernier était insuffisant. Trop peu de Français partent en vacances. Il convient donc de développer l'utilisation du chèque-vacances.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré favorable aux amendements en considérant que la revalorisation opérée l'an dernier était effectivement insuffisante. La baisse de 20% du nombre des bénéficiaires depuis la réforme de 1999 n'est réfutée par aucune étude disponible.

La Commission a *adopté* ces amendements (**amendement n° II-157 rect.**).

\*  
\*       \*

La Commission a examiné deux amendements identiques présentés par MM. Michel Bouvard et Augustin Bonrepaux, tendant à modifier le dispositif des chèques-vacances dans les entreprises de moins de vingt salariés et instaurant des plafonds de modulation de la participation de l'employeur favorisant les bas salaires.

**MM. Yves Deniaud** et **Augustin Bonrepaux** ont expliqué que les amendements avaient pour but de simplifier les formalités d'attribution des chèques-vacances pour les petites entreprises.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à ces amendements dans la mesure où une référence malencontreuse, au I de l'article 2 de l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances, a pour effet de supprimer le critère de ressources exigé des bénéficiaires. Il a invité les auteurs à opérer une correction technique de ces amendements.

MM. Yves Deniaud et Augustin Bonrepaux ont retiré ces amendements.

\*  
\*       \*

### **Diminution de moitié en 2003 du montant des redevances dues au titre de l'archéologie préventive.**

#### *Texte de l'article additionnel :*

*I. – Après le IV de l'article 9 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, il est inséré un IV bis ainsi rédigé :*

*« IV bis. – Pour l'année 2003, le montant des redevances d'archéologie préventive dues par chaque personne publique ou privée concernée par le présent article est réduit de moitié. »*

*II. – La perte des recettes résultant du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les conventions d'assurance prévue à l'article 991 du code général des impôts dont le montant est affecté à l'Institut national de recherche en archéologie préventive.*

#### *Observations et décision de la Commission :*

L'article premier de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive dispose que celle-ci relève « *de missions de service public [et] est partie intégrante de l'archéologie. Elle est régie par les principes applicables à toute recherche scientifique. Elle a pour objet d'assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement. Elle a également pour objet l'interprétation et la diffusion des résultats obtenus.* ».

L'article 2 de la loi du 17 janvier 2001 précise que l'Etat « *prescrit les mesures visant à la détection, à la conservation ou à la sauvegarde par l'étude scientifique du patrimoine archéologique [...].* ». Cela signifie que l'Etat et, de façon concrète, le préfet de région, veille à ce que « *les opérations d'aménagement, de construction d'ouvrages ou de travaux qui, en raison de leur localisation, de leur nature ou de leur importance, affectent ou sont susceptibles d'affecter des éléments du patrimoine archéologique ne [puissent] être entreprises qu'après accomplissement des mesures de détection et, le cas échéant, de conservation ou de*

*sauvegarde par l'étude scientifique définies par la loi du 17 janvier 2001 [...] »*, au terme de l'article premier du décret n° 2002-89 du 16 janvier 2002 pris pour l'application de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 et relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive.

Ce décret précise qu'à ce titre, certains travaux, comme la création d'une zone d'aménagement concerté ou les opérations de lotissement, donnent lieu par nature à saisine du préfet de région, afin que celui-ci puisse décider, s'il y a lieu, de procéder à un diagnostic archéologique puis, le cas échéant, à des opérations de fouilles sur le fondement du diagnostic. Les prescriptions préfectorales relatives à un diagnostic ou à des fouilles archéologiques peuvent cependant concerner toutes les opérations d'aménagement, de construction d'ouvrages ou de travaux dont le préfet de région estime utile de se saisir, compte tenu des informations en sa possession s'agissant de la richesse archéologique des sites que ces travaux risquent d'affecter et des éléments qu'il peut consulter sur la carte archéologique nationale dont l'élaboration et la mise à jour relèvent des services de l'Etat, en application de l'article 3 de la loi du 17 janvier 2001.

Dès lors que le préfet de région prescrit la mise en œuvre d'un diagnostic et, le cas échéant, de fouilles archéologiques, les opérations correspondantes sont confiées, selon l'article 4 de la loi du 17 janvier 2001, à un établissement public national à caractère administratif, l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), dont le décret n° 2002-90 du 16 janvier 2002 porte statut. Comme le précise l'article 5 de la loi du 17 janvier 2001, les relations entre l'INRAP et la personne qui projette de mettre en œuvre des travaux sur un site pour lequel le préfet a prescrit un diagnostic et, le cas échéant, des fouilles, sont réglées par une convention passée entre les deux parties, qui détermine notamment les modalités de mise en œuvre des opérations archéologiques correspondantes et, notamment, les délais dans lesquels elles doivent être achevées.

En application de l'article 9 de la loi du 17 janvier 2001, les opérations d'archéologie préventive donnent lieu au paiement par les personnes qui projettent la mise en œuvre de travaux sur un site faisant l'objet de prescriptions préfectorales, de redevances d'archéologie préventive qui bénéficient à l'INRAP. Selon le II de l'article 9 précité, *« le montant de la redevance est arrêté par décision de l'établissement public [c'est-à-dire l'INRAP] sur le fondement des prescriptions de l'Etat [c'est-à-dire du préfet de région] qui en constituent le fait générateur. »*. Cette phrase est ainsi déclinée dans le décret n° 2002-89 du 16 janvier 2002 :

– la dernière phrase du deuxième alinéa de son article 9 précise que *« lorsqu'il prescrit un diagnostic, le préfet de région définit l'emprise [...] »*. Or, l'emprise est l'unique élément à déterminer afin de calculer le montant de la redevance d'archéologie préventive relative à un diagnostic ;

– le premier alinéa de son article 11 précise que *« lorsqu'il prescrit des fouilles, le préfet de région fixe les éléments nécessaires au calcul de la redevance. »*. Ces éléments sont la nature de la couche archéologique pour laquelle

les fouilles sont prescrites, sa profondeur, la profondeur des sols qui seront affectés par les travaux projetés et la nature et le nombre des éléments ayant un intérêt archéologique que les fouilles sont susceptibles de mettre à jour, selon le diagnostic établi par l'INRAP ;

– le premier alinéa de son article 27 précise que « *le montant de la redevance perçue pour chaque opération de diagnostic et de fouilles archéologiques est arrêté par l'institut national de recherches archéologiques préventives [...].* ».

Ainsi, si les montants des redevances d'archéologie préventive, qui bénéficient à l'INRAP, sont fixés par cet établissement, chaque élément permettant leur calcul est déterminé par le préfet de région, sans doute à partir des informations qui lui sont livrées par ledit établissement.

S'agissant des redevances d'archéologie préventive, il faut noter les deux éléments suivants :

– le III de l'article 9 de la loi du 17 janvier 2001 précise que certains travaux bénéficient d'exonérations. Il s'agit notamment des travaux relatifs aux logements à usage locatif construits ou améliorés ;

– les articles 31 à 36 du décret n° 2002–89 du 16 janvier 2002 prévoient la mise en œuvre d'une procédure de réclamation en ce qui concerne les montants des redevances d'archéologie préventive fixés par l'INRAP. Les redevables des redevances peuvent ainsi contester ces montants devant l'INRAP puis, le cas échéant, devant une commission administrative de la redevance archéologique et, enfin, devant la juridiction compétente. Les contestations ainsi mises en œuvre ne sont pas suspensives du paiement des redevances.

L'ensemble du dispositif ainsi décrit a été élaboré afin de rationaliser et d'établir juridiquement un dispositif précédent insatisfaisant. Jusqu'à l'adoption de la loi du 17 janvier 2001, l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) était en charge, sous le contrôle de l'Etat, de la mise en œuvre des opérations d'archéologie préventive. Elle avait été créée par l'Etat à cet effet en 1973. Elle bénéficiait de versements par les personnes qui mettaient en œuvre des travaux sur des sites pour lesquels des opérations d'archéologie préventive étaient envisagées par l'Etat. Le refus par ces personnes de procéder à ces versements pouvait contrevenir, en premier lieu, au titre III de la loi du 27 septembre 1941 relative à la réglementation des fouilles archéologiques, qui oblige les personnes qui font des découvertes fortuites ayant un intérêt archéologique, à l'occasion de travaux ou d'un fait quelconque, à les déclarer. Différentes mesures pouvaient être prises en application de cette loi afin d'assurer la conservation des vestiges et mobiliers archéologiques, notamment la suspension des travaux envisagés. En deuxième lieu, l'article 322–2 du code pénal punit jusqu'à trois d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende, la destruction, la dégradation et la détérioration, soit d'un terrain contenant des vestiges archéologiques, soit d'une découverte archéologique faite fortuitement ou au cours de fouilles.

Ce dispositif soulevait plusieurs difficultés. En premier lieu, l'AFAN disposait de fait d'un monopole public, peut-être en infraction avec le droit de la concurrence. L'obligation pour les personnes projetant de réaliser des travaux, de verser à l'AFAN des sommes, parfois importantes, afin que celle-ci mette en œuvre les opérations nécessaires d'archéologie préventive, n'avait aucune base légale. *In fine*, le fonctionnement de l'archéologie préventive n'avait pas d'autre fondement que la menace d'utiliser à leur encontre le III de la loi du 27 septembre 1941 et l'article 322-2 du code pénal. Les critères de calcul des contributions versées par ces personnes à l'AFAN n'avaient pas de base légale et étaient susceptibles de varier dans le temps.

Si la loi du 17 janvier 2001 a tenté de répondre à ces difficultés, il n'apparaît pas possible de se satisfaire du dispositif qu'elle met aujourd'hui en œuvre et ce pour au moins trois raisons.

En premier lieu, le principe selon lequel le coût de l'archéologie préventive sur un site est à la charge exclusive des personnes qui projettent de mettre en œuvre des travaux sur ce site, n'a pas été remis en cause. Il n'apparaît pas inopportun d'imaginer que cette participation financière ne doive être que partielle.

En deuxième lieu, il n'existe aucun plafonnement du coût de l'archéologie préventive pour un site, au regard du coût des travaux qu'une personne envisage d'y mettre en œuvre. Il n'est donc pas impossible que certains projets d'aménagement doivent être abandonnés, consécutivement à un simple diagnostic d'archéologie préventive. Le choix de réaliser ou de ne pas réaliser un aménagement, parfois vital pour l'activité économique du bassin d'emplois concerné, ne saurait uniquement dépendre de cet élément. Ce système peut de plus aboutir à la situation confinant à l'absurde, où l'abandon d'un projet d'aménagement signifie que les fouilles archéologiques ne seront précisément pas mises en œuvre.

En troisième lieu, la loi du 17 janvier 2001 a certes prévu que, si le calcul du montant des redevances d'archéologie préventive relevait de l'INRAP, les éléments permettant ce calcul étaient fixés par l'Etat et, en pratique, par le préfet de région. On peut s'étonner que la loi n'ait pas confié la mission de fixer le montant des redevances d'archéologie préventive à la personne chargée d'en établir les éléments de calcul. Par ailleurs, les éléments de calcul, dont la complexité constitue en soi une difficulté, permettant d'établir le montant des redevances relatives aux opérations de fouilles, sont sans doute issus, en grande partie, du diagnostic établi par l'INRAP. Il apparaît ainsi nécessaire de clarifier le rôle respectif de l'Etat et de l'INRAP s'agissant du calcul des montants des redevances d'archéologie préventive, en distinguant, de façon plus nette :

– l'autorité en charge de ce calcul et de la définition des éléments permettant d'y procéder ;

– la personne qui bénéficie de ces redevances au titre des missions de service public que la loi lui a confiées.

En conséquence, même si l'article 14 de la loi du 17 janvier 2001 a prévu que le Gouvernement présentera au Parlement avant le 31 décembre 2003, un rapport sur l'exécution de cette loi, il apparaît nécessaire, dès aujourd'hui, de mettre en œuvre pour 2003, une mesure simple permettant de pallier rapidement les effets les plus indésirables de sa mise en œuvre, c'est-à-dire le coût trop élevé des redevances d'archéologie préventive pour un nombre important d'opérations d'aménagement. Il est donc proposé de réduire de moitié, en 2003, les montants des redevances d'archéologie préventive.

\*  
\*       \*

**M. Daniel Garrigue** a souligné que la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive avait des effets regrettables à divers points de vue : les modalités de financement de l'archéologie préventive sont elles-mêmes discutables, puisqu'elles font peser le paiement des redevances sur les investisseurs. Par ailleurs, les montants des redevances sont parfois trop élevés, correspondant parfois à 15 à 20% du coût des travaux. La loi est donc difficile à appliquer et, d'ailleurs, le Gouvernement réfléchit à l'éventualité d'une réforme de fond. Dans cette attente, il conviendrait de réduire le montant des redevances de 50% pour l'année 2003.

**MM. Marc Laffineur** et **Jean-Jacques Descamps** se sont déclarés très favorables à l'amendement.

**M. Jacques Péliissard** a considéré que les modalités de calcul des redevances d'archéologie préventive étaient déraisonnables.

**M. Paul Giacobbi** a considéré que le régime légal actuel devait être modifié d'urgence et a relevé que le coût de l'archéologie préventive en France était plus élevé qu'en Italie et ce pour une qualité moindre.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré tout à fait favorable à l'amendement. Il a observé que les fouilles archéologiques étaient opérées selon des critères totalement discrétionnaires et que la mise en œuvre de la loi du 17 janvier 2001 avait abouti, dans certains périmètres, à multiplier par trois ou quatre le coût de l'archéologie préventive. Il a donc considéré que l'amendement devait être adopté.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-158**).

\*  
\*       \*

**Obbligations déclaratives des élus locaux.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Dans le troisième alinéa de l'article 170 du code général des impôts, après les mots « en application de l'article 81 A », les mots : « , le montant des indemnités de fonction des élus locaux, après déduction de la fraction représentative des frais d'emploi, soumises à la retenue à la source en application du I de l'article 204-0 bis pour lesquelles l'option prévue au III du même article n'a pas été exercée » sont supprimés.*

*Observations et décision de la Commission :*

L'article 5 de la loi de finances pour 2002 (loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a modifié l'article 1417 du code général des impôts afin d'ajouter le montant des indemnités perçues au titre des fonctions électives locales soumises à la retenue à la source, net de la fraction représentative de frais d'emploi, à la base de calcul du revenu fiscal de référence.

Afin de permettre à l'administration fiscale de calculer le revenu fiscal de référence, il a également prévu l'obligation de mentionner sur la déclaration annuelle de revenus, dont l'article 170 du code général des impôts fixe le contenu, le montant des indemnités perçues au titre des fonctions électives locales soumises à la retenue à la source, net de la fraction représentative de frais d'emploi, et pour lesquelles l'option pour le régime d'imposition sur le revenu selon le barème progressif n'a pas été exercée.

Le montant de ces indemnités est déclaré par les organismes payeurs.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Deniaud visant à supprimer, dans l'article 170 du code général des impôts, la référence aux indemnités des élus locaux. En effet, cette obligation de déclaration, alors même que les collectivités locales concernées procèdent déjà à la déclaration de ces indemnités, n'apparaît pas nécessaire. En revanche, l'article 1417 du code général des impôts demeure inchangé.

La retenue à la source doit permettre de simplifier les obligations déclaratives des contribuables. La mesure votée en 2002 a eu pour effet d'annuler pour partie la simplification voulue.

\*  
\*       \*

**M. Yves Deniaud** a expliqué qu'une obligation déclarative avait été imposée aux élus locaux par la loi de finances initiale pour 2002. Cette obligation n'apporte rien à l'administration pour la connaissance du revenu fiscal de référence, de surcroît cette formalité est mal connue des élus.

**M. François Scellier** a considéré que la mise en œuvre généralisée de la retenue à la source, sans modifier le dispositif actuel de prise en compte du revenu fiscal de référence, entraînerait un même type de difficultés. On se souvient d'une

mesure de contrôle ancienne des non-imposables, tendant à une meilleure connaissance de leur revenu fiscal de référence. Il s'est déclaré favorable à l'amendement en considérant que le dispositif de retenue à la source sur les indemnités perçues par les élus locaux n'a rien à voir avec une éventuelle retenue à la source généralisée.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré favorable à l'amendement en tant qu'il constituerait une utile mesure de simplification des formalités de déclaration.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-159**).

\*  
\*       \*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Pierre Albertini, tendant à mettre en œuvre la retenue à la source de l'impôt sur le revenu avant la fin de 2005.

**M. Augustin Bonrepaux** a souhaité défendre cet amendement, dont il n'est pas l'auteur, en considérant qu'il méritait un débat approfondi puisque la mise en œuvre de la retenue à la source serait susceptible, selon l'exposé sommaire, de réaliser des économies de gestion.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable en considérant que, si l'étude réalisée par le précédent Gouvernement sur la retenue à la source ne manquait pas d'intérêt, le Gouvernement avait choisi une autre voie.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

\*

\*       \*

## **B.- Autres mesures**

### ***Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales***

#### *Article 60*

### **Fixation pour 2003 du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture.**

#### *Texte du projet de loi :*

L'article L. 514-1 du code rural est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les termes : « pour 2002 » sont remplacés par les termes : « pour 2003 ».

2° Dans la seconde phrase du troisième alinéa, les mots : « à l'augmentation » sont remplacés par les mots : « au double de l'augmentation ».

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article a pour objet de fixer le plafond annuel d'augmentation du produit de la taxe pour frais des chambres d'agriculture pour 2003, conformément au dispositif prévu à l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000, et de doubler le plafond de la majoration exceptionnelle applicable à l'augmentation annuelle, afin de pouvoir répondre notamment aux besoins découlant de la situation financière très tendue de certaines chambres d'agriculture.

#### *Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits de l'Agriculture et de la pêche : Agriculture, qui ont été examinés par la Commission le 23 octobre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 8 : M. Alain Marleix, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

*« L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a modifié les règles régissant la taxe pour frais de chambre d'agriculture fixées à l'article L. 514-1 du code rural. Le présent article vise à fixer, pour 2003, le plafond de l'augmentation du produit de la taxe et à doubler le plafond de la majoration exceptionnelle applicable à l'augmentation annuelle.*

*Avant la loi de finances rectificative pour 2000 précitée, le dispositif d'encadrement de la fixation, par les chambres d'agriculture, du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture reposait sur l'article 30 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux et sur l'article 23 de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 relative aux impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes.*

*L'article L. 514-1 du code rural renvoyait à la première et à l'article 1604 du code général des impôts, qui reprenait l'article 23 de l'ordonnance précitée. Il était prévu que les taux maxima soient fixés par décret en Conseil d'Etat. Comme ce décret en Conseil d'Etat n'a jamais été pris, une autre procédure l'a remplacé : le ministère de l'agriculture envoyait chaque année une note aux préfets, dans laquelle était indiqué le taux maximum de l'augmentation du produit perçu par chaque chambre au titre de la taxe pour frais de chambre d'agriculture.*

*L'article 34 de la loi de finances rectificative précitée a pris en compte la pratique, tout en renforçant l'encadrement législatif du dispositif. Désormais, sauf majoration exceptionnelle dans les cas prévus par la loi, le taux maximal d'augmentation du produit de la taxe que chaque chambre d'agriculture peut inscrire à son budget est fixé par la loi. Ce taux maximal était de 1,4% pour 2001 ; il a été fixé à 1,7% pour 2002 par l'article 123 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).*

*Le 1° du présent article propose de maintenir ce taux à 1,7% pour l'année 2003, ce qui conduirait à un produit total maximum de 255,6 millions d'euros.*

*Ce taux d'évolution tient compte, d'une part, des prévisions de dépenses des chambres d'agriculture, en personnel et hors personnel, et, d'autre part, de l'inflation prévisionnelle et de la situation financière globale des chambres, qui est, en moyenne très satisfaisante. Cette évolution est supérieure au taux d'inflation prévisionnelle retenu dans le projet de loi de finances (1,5 % hors tabac).*

*Par ailleurs, le troisième alinéa de l'article L. 514-1 du code rural prévoit deux cas dans lesquels une majoration exceptionnelle du plafond d'augmentation fixé par la loi peut être demandée au ministre chargé de l'agriculture :*

*– compte tenu de la situation financière de la chambre d'agriculture ainsi que des actions nouvelles mises en œuvre ou des investissements à réaliser ;*

*– et l'année du renouvellement des membres des chambres d'agriculture.*

*Actuellement, cette majoration exceptionnelle ne peut être supérieure à l'augmentation de droit commun : en pratique, la chambre qui est dans l'une des situations précitées peut demander l'autorisation d'augmenter le produit de sa taxe d'un taux deux fois supérieur à celui fixé par la loi.*

*Le 2° du présent article vise à relever le plafond de cette majoration exceptionnelle : il passerait de une à deux fois l'augmentation maximale de droit commun. Les chambres qui y auraient été autorisées par le ministre en charge de l'agriculture pourraient donc augmenter le produit de leur taxe trois fois plus vite que les autres chambres. Le taux de progression, en 2003, passerait donc de 1,7% à 5,1%.*

*En 2001, année d'élection aux chambres d'agriculture, seule une dizaine de demandes de majoration exceptionnelle a été formulée et trois ont été accordées.*

*En 2002, seize demandes ont été formulées : huit ont été accordées, dont une dans le cadre d'une convention pluriannuelle 2001-2003 et une qui a été prorogée après l'accord d'une dérogation pluriannuelle pour la période 1999-2001.*

*Sur les huit dérogations accordées, deux l'ont été pour la mise en œuvre de programmes d'actions nouvelles et six eu égard à la situation financière difficile des chambres concernées. Cette situation témoigne des difficultés rencontrées par certaines chambres. C'est pour leur permettre de rétablir rapidement leur situation financière que le présent article propose de relever le plafond de la majoration exceptionnelle.*

*Votre Rapporteur spécial juge que ce choix est judicieux. Il est pertinent de maintenir, pour la plupart des chambres, un taux de progression du produit de la taxe d'un niveau raisonnable, afin de leur permettre de faire face à l'augmentation de leurs charges, tout en évitant tout dérapage inflationniste qui pèserait sur le monde agricole. Une augmentation générale du taux n'apparaît ni nécessaire, ni judicieux. En revanche, les chambres qui rencontrent des difficultés doivent pouvoir trouver des remèdes efficaces et rapides, ce qu'autorisera l'augmentation du plafond de majoration exceptionnelle. Il s'agit d'une hausse qui ne s'appliquerait, éventuellement, que dans les cas les plus graves. Il revient au ministre d'adapter la majoration autorisée aux besoins des chambres : sa marge de manœuvre serait ainsi plus grande. »*

\*  
\*       \*

La Commission a adopté l'article 60 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 61*

**Montant et mise en oeuvre de la participation financière de l'Etat  
au régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles.**

*Texte du projet de loi :*

I. La participation financière de l'Etat au régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des professions non salariées agricoles prévue au troisième alinéa de l'article L. 732-58 du code rural est fixée à 28 millions d'euros pour l'année 2003.

II. Le code rural est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 732-60, le mot : « janvier » est remplacé par le mot : « avril ».

2° Au premier alinéa de l'article L. 732-62, après les mots : « conjoint survivant a droit » sont insérés les mots : « au plus tôt au 1<sup>er</sup> avril 2003 ».

Au deuxième alinéa du même article, après les mots : « dont bénéficiait l'assuré » sont insérés les mots : « ou aurait, au 1<sup>er</sup> avril 2003, bénéficié l'assuré décédé entre le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et le 31 mars 2003 ».

3° L'article L. 762-35 est complété par l'alinéa suivant : « Les prestations sont dues à compter du 1<sup>er</sup> avril 2003. ».

III. À l'article 6 de la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles, après les mots : « 1<sup>er</sup> janvier 2003 », sont ajoutés les mots : « à l'exception des articles L. 732-60, L. 732-62 et L. 762-35 du code rural ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Une participation financière de l'Etat au régime de retraite complémentaire obligatoire des chefs d'exploitation est prévue par la loi du 4 mars 2002 tendant à la création du nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire. Cette participation financière est fixée, pour 2003, à 28 millions €.

Compte tenu des délais de mise en œuvre, comportant la parution des décrets nécessaires, le service des premières prestations de retraite complémentaire obligatoire est reporté du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 1<sup>er</sup> avril 2003, par modification des articles L. 732-60, L. 732-62 et L. 762-35 du code rural et de l'article 6 de la loi du 4 mars 2002.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits du Budget annexe des prestations sociales agricoles, qui ont été examinés par la Commission le 23 octobre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 42 : M. Yves Censi, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

*« Le présent article vise à fixer à 28 millions d'euros la participation de l'Etat au financement du nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire des chefs d'exploitations pour l'année 2003 et à décaler du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> avril le début du versement des prestations de ce régime.*

*L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles institue cette retraite complémentaire obligatoire, dont l'objectif est de garantir une retraite totale au moins égale à 75% du SMIC net pour tout chef d'exploitation ou d'entreprise agricole ayant eu une carrière complète en cette qualité.*

*À cette fin, l'article 2 de la loi précitée insère sept nouveaux articles, numérotés de L. 732-56 à L. 732-62, dans le code rural, dont ils constituent une nouvelle sous-section intitulée « Assurance vieillesse complémentaire obligatoire ».*

*C'est l'article L. 732-58 du code rural qui dispose que ce régime sera financé par le produit des cotisations à la charge des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole et par une participation financière de l'Etat, « dont les modalités sont fixées en loi de finances ». Cette participation financière n'est pas censée couvrir les dépenses relatives au versement d'une pension de réversion du régime complémentaire aux personnes veuves d'un chef d'exploitation après le 1<sup>er</sup> janvier 2003, prévu à l'article L. 732-62 du code rural.*

*La situation démographique du régime, la nécessité de fixer des taux de cotisation modérés (le Gouvernement s'était engagé à ne pas dépasser un taux de 3%), le choix d'accorder des droits gratuits, notamment aux agriculteurs dont la pension a déjà été liquidée, ont rendu nécessaire la participation financière de l'Etat. Le coût du dispositif est estimé à 469 millions d'euros par an. L'écart entre ce coût et le montant prévisionnel des cotisations versées devrait être de l'ordre de 145 millions d'euros par an, que l'Etat devrait prendre en charge. Ce coût sera amené à diminuer progressivement, puisque le nombre de bénéficiaires de points gratuits doit décroître. En outre, le poste assurance vieillesse du BAPSA tend à s'alléger : les économies réalisées sur ce poste devrait, rapidement, compenser la participation de l'Etat au financement du régime complémentaire.*

*Mais, pour 2003, année prévue par la loi pour l'entrée en vigueur du nouveau régime, l'Etat devrait assurer sa participation à un niveau maximal. Il faut souligner que la participation de l'Etat au lancement d'un régime de retraite complémentaire obligatoire est une première en France. Le régime des artisans et des commerçants n'a pas bénéficié de l'attribution de points gratuits pris en charge par la solidarité nationale. L'effort consenti par l'Etat est donc unique.*

*Le I du présent article prévoit qu'il atteigne 28 millions d'euros, soit un montant permettant l'équilibre du régime en 2003.*

*Le II du présent article opère les changements de dates.*

*Le 1<sup>er</sup> remplace le 1<sup>er</sup> janvier 2003 par le 1<sup>er</sup> avril 2003 à l'article L. 732-60 du code rural, qui fixe la date à partir de laquelle les chefs d'exploitation retraités commenceront à bénéficier des prestations de retraite complémentaire obligatoire.*

*Le 2° opère le même changement à l'article L. 732-62 du même code, lequel a trait au versement, sous certaines conditions, d'une pension de réversion du régime complémentaire au conjoint des agriculteurs décédés dont la pension de retraite a été liquidée après le 1<sup>er</sup> janvier 2003.*

*Si la pension de réversion du régime complémentaire ne sera versée qu'à compter du 1<sup>er</sup> avril, la date de liquidation de la pension du défunt reste fixée au 1<sup>er</sup> janvier. Ainsi, les personnes dont le conjoint décédé aurait liquidé sa pension entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2003 pourraient bénéficier de la pension de réversion complémentaire (contrairement aux personnes dont le conjoint était déjà retraité avant le 1<sup>er</sup> janvier, qui sont exclues de tout droit à pension de réversion complémentaire par la loi du 4 mars 2002 précitée).*

*Comme le montant de cette pension de réversion est proportionnel à la pension de retraite complémentaire dont bénéficiait l'assuré décédé (le deuxième alinéa de l'article L. 732-62 le fixe à 54% de cette dernière), un problème se pose pour le calcul de la pension de réversion des personnes dont le conjoint aurait liquidé sa retraite et serait décédé entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2003 : bien qu'il n'ait jamais touché de retraite complémentaire, son conjoint aurait droit à une pension de réversion complémentaire. Le deuxième alinéa du 2° dispose que, dans ce cas, le calcul de la pension de réversion prendrait en compte la pension de retraite complémentaire dont l'assuré décédé aurait bénéficié avant le 31 mars 2003, si le versement de la retraite complémentaire n'avait pas été décalé de trois mois.*

*Ces dispositions neutralisent donc l'effet du report de versement sur le nombre de conjoints susceptibles de toucher une pension de réversion complémentaire.*

*Enfin, le 3° du II du présent article reporte, dans les mêmes conditions, le versement de la retraite complémentaire obligatoire et de la pension de réversion complémentaire aux chefs d'exploitation agricoles et à leurs conjoints des départements d'outre-mer. L'article L. 762-35 qui est visé par le 3° précise en effet quelles dispositions relatives à la retraite complémentaire leur sont applicables.*

*Le III du présent article modifie l'article 6 de la loi du 4 mars 2002 précitée qui fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2003 la date d'entrée en vigueur des dispositions de cette loi. Cette date demeure applicable à l'ensemble du texte, à l'exception des trois articles du code rural (L. 732-60, L. 732-62 et L. 762-35), que le présent article a modifiés. Le maintien de la date du 1<sup>er</sup> janvier pour les autres dispositions permettra aux caisses de mutualité sociale agricole de mettre en recouvrement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 les cotisations de retraite complémentaire obligatoire des exploitants agricoles. Comme votre Rapporteur spécial l'a souligné, la perception des cotisations dès le premier trimestre est nécessaire à l'équilibre financier du régime pour l'année 2003. »*

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 61 sans modification.

\*  
\*       \*

### **Anciens combattants**

#### *Article 62*

#### **Augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant.**

##### *Texte du projet de loi :*

Le montant maximal donnant lieu à majoration par l'État de la rente qui peut être constituée au profit des bénéficiaires mentionnés à l'article L. 222-2 du code de la mutualité est fixé par référence à 122,5 points d'indice de pension militaire d'invalidité.

##### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Les rentes souscrites par les anciens combattants bénéficient d'un dispositif de majoration spécifique de l'État. Celle-ci est versée aux titulaires de la carte du combattant et du titre de reconnaissance de la Nation, en plus de la majoration légale, dans la limite d'un plafond dit « majorable » (article L.222-2 du code de la mutualité). Ce plafond, constitué de la rente principale et de la majoration spécifique, est exprimé par un indice en point de pension militaire d'invalidité et a été relevé au 1<sup>er</sup> janvier 2000 à l'indice 105 puis, au 1<sup>er</sup> janvier 2001, à l'indice 110, et, au 1<sup>er</sup> janvier 2002, à l'indice 115.

La mesure proposée consiste en une augmentation du plafond donnant lieu à majoration par l'État, en portant l'indice de référence de 115 à 122,5, au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Le coût de ce relèvement entraîne une dépense supplémentaire, pour la seule majoration spécifique, de 6,69 millions €.

##### *Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits des Anciens combattants, qui ont été examinés par la Commission des finances le 5 novembre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 10 : M. Xavier Bertrand, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

*« Le présent article a pour objet de relever le plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant, de l'indice 115 à l'indice 122,5, des pensions militaires d'invalidité.*

#### **I.- Le principe de la retraite mutualiste des anciens combattants**

*Créée par la loi du 4 août 1923, la retraite mutualiste des anciens combattants est une rente viagère accordée à une catégorie particulière de rentiers, les mutualistes anciens combattants. Cette rente mutualiste constitue une forme de placement de l'épargne individuelle que l'Etat encourage par le versement d'une majoration spécifique : il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un titre de réparation, dans la mesure où elle provient d'une souscription individuelle volontaire et donne lieu à rémunération.*

*Il convient de rappeler que la retraite mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites. En outre, tous les contribuables anciens combattants peuvent, chaque année, déduire de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration.*

*On notera également que la souscription d'une rente mutualiste est soumise à un délai de forclusion, qui est, depuis 1996, de 10 ans à compter de l'obtention de la carte du combattant ou du titre de la reconnaissance de la Nation. Cette disposition est applicable à toutes les générations de feu.*

*En application de l'article L. 222-2 du code de la mutualité, tel qu'il résulte de la publication de l'ordonnance n° 2001-350 du 19 avril 2001 (ancien article L. 321-9), les membres des sociétés mutualistes ayant la qualité d'anciens combattants et souhaitant constituer une rente mutualiste, bénéficient, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat égale, en règle générale, à 25% du montant de la rente résultant des versements personnels de l'intéressé. Une majoration supplémentaire est accordée en fonction de l'âge du demandeur.*

*Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'Etat est limité à un plafond fixé en valeur absolue : il s'agit du « plafond majorable » visé par le présent article.*

## **II.- Ce nouveau relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste s'inscrit dans un processus engagé depuis 1996**

*Au cours de ces dernières années, le mode de revalorisation du plafond majorable a connu des évolutions importantes, portant, à la fois, sur les mécanismes d'évolution et sur le montant des revalorisations.*

*Depuis 1996, les crédits prévus pour financer le paiement de la majoration due par l'Etat, auparavant inscrits au chapitre 47-22 du budget des Affaires sociales, ont été transférés sur le chapitre 47-22, article 10, créé à cet effet, du budget des Anciens combattants.*

*En outre, la revalorisation du plafond majorable de la rente a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, en fonction de l'indice des prix à la consommation, hors tabac. Ce mode d'indexation présentait, en effet, l'avantage d'introduire un*

*certain automatisme dans le mécanisme d'évolution du plafond tout en garantissant le pouvoir d'achat de la rente mutualiste.*

*L'article 107 de la loi de finances pour 1998 a modifié ce dispositif en indexant le plafond majorable de la retraite mutualiste sur l'indice de pension militaire d'invalidité 95, étant précisé que cet indice est revalorisé automatiquement au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, en fonction de la valeur du point des pensions militaires d'invalidité. Ce nouveau mode d'indexation permet de faire évoluer le montant du plafond majorable en application du rapport constant et garantit une progression plus favorable que celle liée à l'évolution des prix hors tabac. L'article 122 de la loi de finances initiale pour 1999 a porté l'indice de 95 à 100 points. L'article 121 de la loi finances initiale pour 2000 l'a porté à 105 points. L'article 107 de la loi finances initiale pour 2001 l'a porté à 110 points. Enfin, l'article 125 de la loi finances initiale pour 2002 l'a porté à 115 points.*

*Le présent article poursuit cet effort en proposant un relèvement de l'indice de référence du plafond majorable de 115 à 122,5 points. Cet effort est donc sans précédent puisque les précédentes revalorisations étaient limitées à cinq points d'indice.*

*Ainsi, le plafond de la rente a-t-il été porté de 1.081,02 euros en 1997 à **1.560 euros en 2003.***

*Le coût de cette mesure, estimé à 6,69 millions d'euros, est imputé sur le chapitre 47-22 du budget des Anciens combattants, à l'article 20. »*

\*

\* \*

La Commission a *adopté* l'article 62 sans modification.

\*

\* \*

Rapport n° 256 tome 3 de M. Gilles Carrez sur l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2003