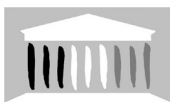


Document mis  
en distribution le  
9 décembre 2004



N° 1976

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 décembre 2004.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2004** (n° 1921),

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

---

**Fascicule 4**

**Articles 39 À 52**



## SOMMAIRE

---

	Pages
<i>Article 39</i> : Réforme du financement des chambres de commerce et d'industrie .....	5
<i>Article 40</i> : Fixation des coefficients de revalorisation des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 2005.....	28
<i>Articles additionnels après l'article 40 :</i>	
– Institution du prélèvement direct sur le produit des jeux par les établissements publics locaux percevant la taxe de séjour .....	32
– Réforme des modalités de recouvrement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.....	34
– Intégration de la compensation de l'abattement de 25 % sur les parts communale et intercommunale des bases de taxe professionnelle en Corse dans les recettes prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale.....	37
– Modalités de combinaison des dispositifs de lissage progressif des taux de TEOM et de zonage déterminé en fonction du service rendu .....	40
– Communication des rôles supplémentaires d'impôts locaux .....	43
<i>Article 41</i> : Date d'effet des fusions et scissions de communes.....	52
<i>Article 42</i> : Transposition de la directive 2003/92/CE du 7 octobre 2003 concernant les règles relatives au lieu de taxation, en matière de TVA, des livraisons de gaz naturel et d'électricité .....	55
<i>Article 43</i> : Dématérialisation des déclarations en douane .....	83
<i>Article 44</i> : Simplification des formalités de garantie à l'importation et à l'introduction des ouvrages en métaux précieux et suppression de la distinction des dénominations « or » et « alliage d'or » .....	98
<i>Article 45</i> : Institution d'une redevance pour le financement des contrôles phytosanitaires à l'importation de végétaux et produits végétaux .....	106
<i>Article 46</i> : Adaptation du droit de communication et du droit de visite dont disposent les agents des douanes .....	114
<i>Article 47</i> : Renforcement du contrôle des produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sous condition d'emploi .....	123
<i>Article 48</i> : Instauration d'un nouveau pouvoir de saisie au profit des agents des douanes .....	134
<i>B.- AUTRES DISPOSITIONS</i>	
<i>Article additionnel avant l'article 49</i> : Transmission au Parlement des projets de contrats d'objectifs et de moyens entre l'État et les opérateurs de l'audiovisuel public.....	142
<i>Article 49</i> : Financement des programmes de dépistage du cancer, de vaccinations et de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le VIH et les infections sexuellement transmissibles .....	143
<i>Article 50</i> : Autorisation de dispositifs de garantie de l'État au sens de l'article 61 de la LOLF .....	149
<i>Article 51</i> : Octroi de la garantie de l'Etat à la Caisse française de développement industriel (CFDI) dans le cadre du plan de financement d'Alstom de 2004.....	175
<i>Article 52</i> : Octroi de la garantie de l'Etat à la Caisse Régionale de Crédit Agricole de la Corse dans le cadre du traitement des dossiers de surendettement des agriculteurs corses.....	188



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 39*

#### **Réforme du financement des chambres de commerce et d'industrie.**

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

I. – L'article 1600 du code général des impôts est ainsi modifié :

A. – Au premier alinéa du I, après les mots : « chambres de commerce et d'industrie » sont insérés les mots : « ainsi qu'aux contributions allouées par ces dernières selon des modalités fixées par décret aux chambres régionales de commerce et d'industrie et à l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ».

B. – Les sept premiers alinéas du II sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les chambres de commerce et d'industrie autres que les chambres régionales de commerce et d'industrie votent chaque année le taux de la taxe mentionnée au I. Ce taux ne peut excéder celui de l'année précédente.

« Toutefois, pour les chambres de commerce et d'industrie qui ont adhéré à un schéma directeur régional tel que défini par la loi, ce taux peut être augmenté dans une proportion qui ne peut être supérieure à celle fixée chaque année par la loi. »

C. – Le IV est remplacé par les dispositions suivantes :

« IV. – 1. Une chambre de commerce et d'industrie créée par dissolution de deux ou plusieurs chambres de commerce et d'industrie vote le taux de la taxe mentionnée au I à compter de l'année suivant celle de sa création.

« Le taux voté ne peut excéder, pour la première année qui suit celle de la création de la chambre de commerce et d'industrie, le taux moyen de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle des chambres de commerce et d'industrie dissoutes constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces chambres et majoré, le cas échéant, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du II.

« Le nouveau taux s'applique sur le territoire de toutes les chambres de commerce et d'industrie dissoutes dès l'année qui suit celle de la création de la chambre de commerce et d'industrie lorsque le taux de la chambre la moins imposée était, l'année précédente, égal ou supérieur à 90% du taux de la chambre la plus imposée. Lorsque ce taux était égal ou supérieur à 80% et inférieur à 90%, l'écart entre le taux applicable dans chaque chambre de commerce et d'industrie et le taux de la nouvelle chambre est réduit de moitié la première année et supprimé la seconde. La réduction s'opère par tiers lorsque le taux était égal ou supérieur à 70% et inférieur à 80%, par quart lorsqu'il était égal ou supérieur à 60% et inférieur à 70%, par cinquième lorsqu'il était égal ou supérieur à 50% et inférieur à 60%, par sixième lorsqu'il était égal ou supérieur à 40% et inférieur à 50%, par septième lorsqu'il était égal ou supérieur à 30% et inférieur à 40%, par huitième lorsqu'il était égal ou supérieur à 20% et inférieur à 30%, par neuvième lorsqu'il était égal ou supérieur à 10% et inférieur à 20%, par dixième lorsqu'il était inférieur à 10%.

« Toutefois, les chambres décidant de leur dissolution et de la création d'une nouvelle chambre peuvent, dans le cadre de la délibération conforme de leurs assemblées générales respectives, diminuer la durée de la période de réduction des écarts de taux résultant des dispositions visées ci-dessus sans que celle-ci puisse être inférieure à deux ans.

« 2. En cas de création d'une nouvelle chambre de commerce et d'industrie au cours d'une période de réduction des écarts de taux résultant d'une création antérieure à la suite de la dissolution de chambres, la

nouvelle chambre de commerce et d'industrie fixe le taux de la taxe mentionnée au I, pour la première année qui suit celle de sa création, dans la limite du taux moyen de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle de la chambre issue de la première dissolution et de la ou des chambres tierces constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases imposées au profit de chaque chambre de commerce et d'industrie.

« Les dispositions des troisième et quatrième alinéas du I sont applicables. Toutefois, pour l'application de ces dispositions, il est tenu compte des taux effectivement appliqués sur le territoire des chambres de commerce et d'industrie dissoutes dont les taux faisaient l'objet d'un processus de réduction des écarts.

« 3. Pour les chambres de commerce et d'industrie faisant application en 2004 du IV dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° du...), l'écart constaté entre le taux de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle voté par la chambre de commerce et d'industrie issue de la dissolution d'une ou plusieurs chambres et le taux de cette taxe appliqué en 2004 sur le territoire des chambres dissoutes est réduit, chaque année, par parts égales, en proportion du nombre d'années restant à courir.

« Pour l'application du premier alinéa, le taux appliqué en 2004 est celui qui résulte des dispositions du 2 du IV dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° du...). »

D. – Le III et le VI sont abrogés.

II. – Le IV de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A compter de 2005, le prélèvement mentionné au premier alinéa est égal à celui opéré en 2004 actualisé, chaque année, en fonction de l'indice de valeur du produit intérieur brut total tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année. »

III. – L'article 1639 A du code général des impôts est ainsi modifié :

A. – Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour la fixation des taux par les chambres de commerce et d'industrie conformément aux dispositions de l'article 1600, les services fiscaux communiquent aux chambres de commerce et d'industrie le montant prévisionnel des bases de taxe professionnelle retenues pour l'établissement de la taxe prévue à l'article précité et les taux d'imposition de l'année précédente ainsi que le montant du prélèvement de l'année précédente prévu au IV de l'article 29 de la loi de finances pour 2003. Si cette communication n'intervient pas avant le 15 mars, la notification aux services fiscaux des décisions relatives aux taux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations. »

B. – Au III, après les mots : « et leurs groupements, » sont insérés les mots : « par l'intermédiaire de l'autorité de l'Etat chargée de leur tutelle pour les chambres de commerce et d'industrie, ».

IV. – Les dispositions du A du I, du deuxième alinéa du B du I, des C et D du I ainsi que du III s'appliquent à compter de 2005.

V. – Pour l'année 2005, le taux de l'année précédente est celui résultant du rapport constaté entre d'une part, le produit arrêté par la chambre de commerce et d'industrie au titre de 2004, majoré le cas échéant du montant reporté au titre de cette même année conformément au III de l'article 1600 du code général des impôts dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° du...), et d'autre part, le total des bases imposées au profit de la chambre de commerce et d'industrie au titre de 2004. »

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

Le présent article prévoit que les chambres de commerce et d'industrie locales versent des contributions aux chambres régionales de commerce et d'industrie et à l'assemblée des chambres françaises de

commerce et d'industrie et votent directement le taux de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle pour frais de chambres de commerce et d'industrie.

Le taux de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie ne peut être supérieur à celui arrêté l'année précédente pour les chambres de commerce et d'industrie qui n'ont pas souscrit à un schéma directeur régional.

Le mécanisme de rapprochement des taux en cas de fusion de deux ou plusieurs chambres de commerce et d'industrie est aligné sur le dispositif en vigueur pour les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique.

Le prélèvement au profit de l'Etat lié à la normalisation du régime d'imposition de France Télécom est indexé selon l'indice de valeur du produit intérieur brut total tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année.

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

Le présent article vise à réformer les modalités de financement des chambres de commerce et d'industrie.

Il propose que les chambres de commerce et d'industrie locales (CCI) votent directement le taux de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) au lieu de son produit. Ce taux ne pourrait être supérieur à celui arrêté l'année précédente que pour les CCI ayant souscrit à un schéma directeur régional.

Le présent article propose par ailleurs la suppression du dispositif de capitalisation des augmentations de produits non retenues, l'alignement du mécanisme d'unification progressive des taux d'IATP sur le territoire d'une CCI créée par dissolution d'une ou plusieurs CCI sur le dispositif en vigueur pour les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique (EPCI à TPU) et l'indexation du prélèvement de l'Etat lié à la normalisation du régime d'imposition de France Télécom sur l'indice de valeur du produit intérieur brut.

#### ***I.- Le contexte : la réforme du réseau consulaire des chambres de commerce et d'industrie***

Le réseau consulaire des chambres de commerce et d'industrie est constitué de 180 établissements publics :

- 159 chambres de commerce et d'industries locales (CCI) ;
- 20 chambres régionales de commerce et d'industrie (CRCI) ;
- et une Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI).

Une ambitieuse réforme du réseau consulaire des chambres de commerce et d'industrie est actuellement en cours, sous l'impulsion notamment des rapports publiés par l'Inspection générale des finances et le Conseil économique et social.

Dans le but d'améliorer la représentativité des élus consulaires, le projet de loi habitant le gouvernement à simplifier le droit organise la refonte du système électoral consulaire par la définition d'un nouveau mode de scrutin et la révision de la base électorale ainsi que des conditions d'éligibilité.

Une concertation sur la modernisation des CCI a été engagée il y a deux ans à l'initiative du Secrétariat d'Etat aux PME. Cette consultation a permis de dégager les lignes directrices d'une réforme de grande ampleur qui ont été annoncées par le Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat, des Professions libérales et de la Consommation lors de l'assemblée générale de l'ACFCI le 15 juin 2004 et confirmées à Antibes le 8 septembre 2004 à l'occasion de l'université d'été des CCI.

Les principales orientations retenues sont :

– la clarification des missions des chambres. Il convient d'inciter les chambres à se recentrer sur leur « cœur de métier » : l'appui aux entreprises, la formation et la gestion des grands équipements portuaires et aéroportuaires ;

– la déconcentration de la tutelle. La tutelle des CCI est actuellement exercée par la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI). Elle serait exercée à l'avenir par les préfets et les trésoriers payeurs généraux (TPG) ;

– la rationalisation de l'organisation du réseau consulaire. Il s'agit notamment d'inciter les chambres à une action vigoureuse de regroupement et de clarifier l'articulation des relations entre les chambres de base, les chambres régionales et l'ACFCI. La hiérarchisation de la structure du réseau doit passer par un renforcement du pouvoir des chambres régionales. Le projet de réforme globale des CCI actuellement à l'étude envisage la reconnaissance d'une compétence exclusive des CRCI en matière de représentation devant les pouvoirs publics régionaux, d'enseignement supérieur et d'actions sur le plan international. Il envisage également la création d'un schéma directeur régional. Enfin, l'ACFCI doit être confortée dans ses missions ;

– et la réforme du financement des CCI. Cette réforme doit poursuivre un objectif de responsabilisation des chambres et d'incitation au regroupement.

Ces propositions de réforme devraient faire l'objet d'un projet de loi, présenté par le Ministre des PME dans le courant du mois de décembre. La réforme du financement des CCI est proposée par le présent article.



## **II.- L'évolution récente du financement des chambres de commerce et d'industrie**

### *A.- Le régime de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie*

Le budget consolidé global du réseau s'élève à 3,52 milliards d'euros en 2003. Il est constitué par des recettes fiscales, des contributions publiques, des emprunts et des ressources liées aux produits et prestations propres.

Les recettes fiscales du réseau consulaire proviennent de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie, qui est également connue sous le nom d'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP). L'IATP est, comme l'indique son nom, une taxe additionnelle à la taxe professionnelle visant à pourvoir aux dépenses ordinaires des CCI. Le régime de cette taxe est fixé par les articles 1600 et 1602 A du code général des impôts.

L'origine de ce prélèvement remonte à la loi du 9 avril 1898 dont l'article 21 dispose qu'« *il est pourvu aux dépenses ordinaires des chambres (...) au moyen d'une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes* ».

La taxe pour frais de CCI est due, sauf exonération spécifique, par toutes les personnes redevables de la taxe professionnelle. Elle est assise, établie et recouvrée dans les mêmes conditions que la taxe professionnelle. Elle est établie dans chaque commune de la circonscription de la CCI où le redevable est imposé à la taxe professionnelle.

La taxe pour frais de CCI constitue l'un des derniers impôts de répartition encore en vigueur dans le système fiscal français. Son produit est fixé par décret pour être ensuite réparti entre les contribuables. Son taux est obtenu en divisant le produit arrêté par décret, pour chaque chambre, par le total des bases correspondantes. Les cotisations individuelles sont déterminées en appliquant aux bases de taxe professionnelle le taux résultant du produit arrêté par les chambres.

La taxe pour frais de CCI est perçue par les seules chambres de commerce et d'industrie locales : les chambres régionales et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie sont financées au moyen de contributions versées par les chambres de commerce et d'industrie en application du décret du 28 septembre 1938 modifié et du décret n° 64-1200 du 4 décembre 1964.

Le produit de cette taxe représente un peu plus de 40 % des budgets de fonctionnement des CCI ainsi que le montre le tableau suivant :

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Produit de la taxe pour frais de CCI	935,9	936,3	947
Budget de fonctionnement des CCI	2.249	2.272,4	2.312,5
Part de la taxe pour frais de CCI	41,6 %	41,2 %	41,0 %

*Source : Direction de l'Action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI).*

## *B.- Les réformes récentes apportées au régime de l'IATP*

Le régime de la l'IATP, qui n'avait jusqu'alors fait l'objet que d'aménagements minimes a été profondément modifié au cours des dernières années. Depuis 2002, la fixation du taux d'augmentation du produit de l'IATP ne relève plus d'un processus réglementaire : elle est encadrée par voie législative. Par ailleurs, la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) a institué un dispositif d'unification progressive des taux d'IATP sur le territoire des CCI issues de la fusion de plusieurs CCI. Depuis 2004, les CCI bénéficient en outre d'un dispositif de capitalisation des hausses de produit d'IATP non retenues au titre d'une année. Enfin, la loi de finances pour 2003 a soumis de produit de l'IATP à un prélèvement au titre de la normalisation de la fiscalité de France Télécom.

### 1.- L'encadrement législatif de l'augmentation annuelle du produit de l'IATP

#### *a) La loi de finances pour 2002 a introduit un système de plafonnement, par voie législative, de l'augmentation annuelle du produit de l'IATP*

Jusqu'en 2002, le taux d'évolution du produit de l'IATP a été fixé par décision ministérielle, et donc par voie réglementaire. L'enveloppe globale correspondant à l'augmentation du produit était également répartie entre les différentes chambres par décision ministérielle.

Or, après avoir été rangée dans la catégorie des taxes parafiscales, la taxe pour frais de CCI est actuellement considérée comme ayant une nature fiscale. Le décret n° 80-854 du 30 octobre 1980 a exclu du champ de la parafiscalité les taxes perçues au profit des chambres consulaires et le Conseil constitutionnel a explicitement qualifié d'imposition la taxe pour frais de CCI. Les modalités de fixation par voie réglementaire du produit de l'IATP étaient donc clairement contraires aux principes posés par l'article 34 de la Constitution qui dispose que *« la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. »*

Cependant, dans sa décision n° 87-239 DC du 30 décembre 1987, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il n'était pas nécessaire que la loi fixe elle-même le taux de chaque impôt : elle peut se borner à déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition en vue de pourvoir à ses dépenses.

La qualification d'imposition de l'IATP impliquait donc que soit assuré un encadrement législatif minimum des modalités de détermination de son produit. Or, aucune réforme législative n'est intervenue afin d'encadrer la détermination du produit de l'IATP avant la loi de finances pour 2002 (loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001). Par ailleurs, le mécanisme de fixation de l'IATP par voie réglementaire n'avait pas évolué au cours des cinq années précédentes, ce qui

avait placé de nombreuses CCI dans une situation financière particulièrement délicate.

Le régime de la l'IATP a donc été profondément modifié par les articles 137 et 138 de la loi de finances pour 2002.

Depuis 2002, la fixation du taux d'augmentation de la taxe pour frais de CCI ne relève plus d'un processus réglementaire mais législatif. Le pouvoir de fixer le produit de la taxe affectée au financement des chambres de commerce est désormais clairement dévolu à ces dernières. Toutefois, la détermination de ce produit fait l'objet d'un plafonnement par voie législative. Afin de moderniser la relation entre l'Etat et les CCI, le législateur a par ailleurs prévu un mécanisme d'incitation à la contractualisation entre l'Etat et les CCI.

Pour 2002, l'article 137 de la loi de finances pour 2002 dispose ainsi que *« le produit de la taxe est arrêté par les chambres de commerce et d'industrie, sans que celui-ci puisse augmenter de plus de 1,5 % par rapport au produit de l'année précédente, afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat (...). En l'absence de telles conventions, le produit arrêté par les chambres de commerce et d'industrie ne peut augmenter, par rapport à celui de l'année précédente, que d'un taux égal au quart du taux d'augmentation prévu à l'alinéa précédent [soit 0,375%]. »*

*b) Les règles relatives à la détermination par les CCI du produit annuel de l'IATP ont été à nouveau modifiées par la loi de finances pour 2003*

En effet, les marges de manœuvre confiées aux CCI dans la fixation du taux d'augmentation du produit de l'IATP ainsi que le niveau du taux plafond de progression de ce produit, fixé par la loi de finances pour 2002, n'ont pas permis à de nombreuses CCI de faire face à leurs besoins de financement.

Les dispositions introduites par la loi de finances pour 2003 ont donc eu pour objectif de réduire progressivement l'écart de pression fiscale constaté entre les chambres tout en responsabilisant davantage les gestionnaires.

Par conséquent, le mécanisme d'incitation à une démarche de conventionnement entre l'Etat et les CCI a été abrogé.

Parallèlement, la loi de finances pour 2003 a autorisé, sans condition, une progression maximale de 4% du produit de l'IATP au lieu de 1,5%, sous réserve de la signature d'une convention avec l'Etat, en 2002.

Le taux plafond d'augmentation du produit de l'IATP a en outre été relevé à 7% pour les CCI dont le taux de pression fiscale (apprécié par le rapport constaté en 2002 entre le produit de la taxe et le total des bases imposées) est inférieur d'au

moins 45% à la moyenne nationale (deuxième alinéa du II de l'article 1600 du code général des impôts).

Pour les CCI de circonscription départementale dont le rapport constaté en 2002 entre le produit de la taxe et le total des bases imposées était inférieur d'au moins 55% au rapport moyen constaté en 2002 au niveau national, ce plafond a été porté à 1 millions d'euros, à condition que les recettes d'IATP perçues en 2002 ne dépasse pas 2,2 millions d'euros (troisième alinéa du II de l'article 1600 du code général des impôts).

Enfin, la loi de finances pour 2003 prévoit que le produit de la taxe est arrêté par les CCI des départements d'outre-mer sans pouvoir augmenter de 7% par rapport au montant décidé pour 2002 (cinquième alinéa du II de l'article 1600 précité).

Ces dispositions ont donné en partie satisfaction aux demandes pressantes que les CCI avaient été amenées à formuler dans le but d'obtenir une réévaluation de leurs ressources fiscale. Elles ont par ailleurs permis d'engager un processus de réduction des écarts de taux de pression fiscale constatés entre les chambres.

*c) La loi de finances pour 2004 a limité les possibilités  
d'augmentation du produit de l'IATP*

La loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a ramené le taux plafond d'évolution du produit de l'IATP pour 2004 à 1,7% du montant décidé en 2003 (sixième alinéa du II de l'article 1600 du code général des impôts).

Pour les chambres de commerce et d'industrie de circonscription départementale en Alsace et en Moselle assurant l'inspection de l'apprentissage et dont le taux de pression fiscale de 2003 est inférieur d'au moins 15% à la moyenne nationale de 2002, la limite de l'augmentation de la taxe a été portée à 1,3 million d'euros à condition que le montant d'IATP perçu en 2003 ne dépasse pas 15 millions d'euros (septième alinéa du II de l'article 1600 du code général des impôts).

2.- L'introduction d'un système de « capitalisation »  
des hausses de produit non retenues

Dans une perspective de responsabilisation des chambres, le II de l'article 129 de la loi de finances pour 2004, codifié au III de l'article 1600 du code général des impôts, a introduit, à compter de 2004, un mécanisme permettant aux chambres qui n'ont pas, au titre d'une année, utilisé l'intégralité de leurs droits à augmentation du produit de l'IATP, de reporter tout ou partie de ces droits non utilisés sur le produit de la taxe arrêté au titre de l'une des trois années suivantes.

A compter de 2004, une CCI qui arrête, au titre de l'année « n », un produit d'IATP inférieur au produit maximal autorisé en vertu du taux plafond d'augmentation fixé par la loi, est autorisée à « capitaliser » la différence. Les montants correspondants sont « mis en réserve ». La CCI est autorisée à les ajouter, partiellement ou totalement, au produit d'IATP arrêté au titre de l'une des trois années suivantes : « n + 1 », « n + 2 » et « n + 3 ».

L'utilisation des produits capitalisés est donc encadrée dans le temps : le produit capitalisé au titre d'une année ne peut venir majorer le produit de l'IATP qu'au cours des trois années suivantes. Si, à l'expiration du délai de 3 ans, la CCI n'a pas usé de son droit de récupération ou ne l'a utilisé que partiellement, les droits à augmentation restants ne peuvent être ajoutés au produit d'IATP arrêté les années suivantes.

Grâce à ce dispositif, les CCI bénéficient d'une plus grande liberté de gestion, leur permettant de mieux ajuster leurs ressources fiscales annuelles à leurs besoins financiers.

### 3.- L'introduction d'un dispositif spécifique en cas de création d'une CCI par dissolution de deux ou plusieurs chambres

Les écarts de taux de pression fiscale entre les CCI (le taux de pression fiscale étant mesuré pour chaque chambre par le rapport constaté au titre d'une année entre le produit d'IATP arrêté par cette dernière et le total des bases correspondantes) constituent le principal obstacle au regroupement de ces dernières.

Afin de favoriser le rapprochement entre CCI, l'article 121 de la loi de finances pour 2003 a institué un dispositif spécifique en cas de création d'une CCI par regroupement de deux ou plusieurs CCI. Ce dispositif précise les modalités de fixation du produit de la nouvelle chambre pour la première année suivant celle de sa création, et institue un mécanisme d'unification progressive des taux d'IATP au sein du périmètre de la nouvelle chambre.

#### *a) Les modalités de fixation du produit d'IATP par la nouvelle CCI, l'année suivant celle de sa création*

En application du IV de l'article 1600 précité, une CCI issue de la fusion de deux ou plusieurs chambres vote le produit de l'IATP en lieu et place des chambres dissoutes à compter de l'année suivant celle de sa création.

Le produit voté est, pour la première année qui suit celle de la fusion, égal au maximum à la somme des produits votés l'année précédente par chacune des chambres dissoutes, majorée, le cas échéant, par application du taux de progression arrêté par la nouvelle CCI dans la limite fixée par la loi.

S'agissant d'un maximum, il est toujours possible pour une CCI de retenir une augmentation du produit plus faible que celle prévue par la loi.

Au titre des années suivantes, la CCI vote son produit d'IATP dans les limites et dans les conditions de droit commun, fixées au I de l'article 1600 du code général des impôts.

*b) Le dispositif d'unification progressive des taux d'IATP sur le territoire de la CCI nouvellement créée*

**• La détermination de la durée de la période d'unification des taux**

Le lissage s'effectue pendant une durée qui varie en fonction de l'écart constaté, l'année de la fusion, entre le taux le moins élevé parmi les taux appliqués par les CCI dissoutes et le taux le plus élevé.

Lorsque le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 90% du taux le plus élevé, le taux de la CCI nouvellement constituée s'applique dès la première année.

Dans le cas contraire, l'écart entre le taux d'IATP afférent au territoire de la CCI nouvellement constituée et le taux d'IATP des CCI dissoutes est réduit progressivement. La durée de réduction des écarts de taux est fonction du rapport entre :

– le taux d'IATP le moins élevé résultant des produits votés par les CCI dissoutes l'année de la création de la nouvelle chambre ;

– et le taux le plus élevé.

En application du 1 du IV de l'article 1600 du code général des impôts, la réduction de l'écart constaté s'effectue :

– sur une période de 10 ans, si le taux le moins élevé résultant des produits votés par chacune des CCI dissoutes l'année de la création de la nouvelle CCI est inférieur à 10% du taux le plus élevé ;

– sur 9 ans, lorsque le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 10% du taux le plus élevé et inférieur à 20% ;

– sur 8 ans, lorsque le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 20% du taux le plus élevé et inférieur à 30% ;

– sur 7 ans, lorsque le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 30% du taux le plus élevé et inférieur à 40% ;

– sur 6 ans, lorsque le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 40% du taux le plus élevé et inférieur à 50% ;

– sur 5 ans, lorsque le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 50% du taux le plus élevé et inférieur à 60% ;

– sur 4 ans, lorsque le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 60% du taux le plus élevé et inférieur à 70% ;

– sur 3 ans, lorsque le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 70% du taux le plus élevé et inférieur à 80% ;

– sur 2 ans, lorsque le taux le moins élevé est égal ou supérieur à 80% du taux le plus élevé et inférieur à 90%.

Toutefois, les chambres décidant de leur dissolution et de leur fusion au sein d'une nouvelle chambre peuvent, dans le cadre de la délibération conforme de leurs assemblées générales respectives, choisir de diminuer la durée de la période de réduction des écarts de taux. Par conséquent, les durées indiquées ci-dessus correspondent à des durées maximales : les chambres dissoutes peuvent décider d'une durée d'unification plus courte qui ne peut, compte tenu du dispositif, être inférieure à deux ans.

#### • La réduction des écarts de taux

Au cours de la période de réduction des écarts de taux, les redevables de l'IATP sont, sur le territoire afférent à chacune des CCI dissoutes, imposés à un taux différent.

Le 2 du IV de l'article 1600 du code général des impôts précise que le taux applicable chaque année pendant la durée du lissage sur le territoire de chaque CCI dissoute est égal :

– au taux qui résulte du rapport entre la part du produit voté par la CCI afférente au territoire de la chambre dissoute et les bases imposables sur ce territoire ;

– majoré ou diminué de l'écart entre le taux correspondant au produit voté par la CCI et le taux susmentionné, cet écart étant divisé par le nombre d'années restant à courir compte tenu de la durée de la période d'unification des taux.

Sur le territoire de chaque chambre dissoute, il est procédé à la détermination d'un taux d'imposition intermédiaire intervenant, dans un premier temps, pour mesurer les écarts de taux, et, dans un second temps, pour le calcul du taux applicable sur le territoire de chaque CCI dissoute pendant la période d'unification progressive des taux.

Ce taux correspond au taux qui aurait pu être appliqué sur le territoire de chaque CCI dissoute si l'opération de fusion n'était pas intervenue.

Pour la première année d'application du dispositif de réduction des écarts de taux, le taux intermédiaire de chaque CCI dissoute est égal au produit qu'elle a voté l'année de la création de la nouvelle chambre, majoré, le cas échéant, de l'augmentation votée par cette dernière.

Pour les années suivantes, le taux intermédiaire propre à chaque CCI dissoute est obtenu en divisant la part du produit voté par la nouvelle chambre afférente au territoire de la CCI dissoute par les bases imposables sur le territoire de cette dernière.

La part du produit voté par la CCI nouvellement créée afférente au territoire de chaque CCI dissoute correspond à la part de produit perçue l'année précédente sur le territoire de chaque chambre dissoute, majorée, le cas échéant, de l'augmentation votée, pour l'année en cours, par la nouvelle chambre.

Pour une CCI dissoute, l'écart entre le taux d'IATP de la chambre créée et le taux intermédiaire ainsi déterminé est réduit, chaque année, par fractions.

Cette fraction est obtenue en divisant, pour chaque CCI dissoute :

– la différence constatée entre le taux d'IATP résultant du produit voté par la CCI nouvellement créée et le taux intermédiaire de la CCI dissoute ;

– par le nombre d'années restant à courir compte tenu de la durée de réduction des écarts.

La réduction de l'écart de taux est positive ou négative selon que le taux intermédiaire est inférieur ou supérieur au taux d'IATP de la CCI créée.

Le taux applicable sur le territoire de chaque CCI dissoute pendant la période d'unification progressive, est égal à la somme du taux intermédiaire et de l'écart de taux ainsi constaté.

#### **• Le cas particulier de la création d'une nouvelle chambre pendant la période de réduction des écarts de taux**

Une CCI constituée par fusion de deux ou plusieurs CCI peut, au cours de la période d'unification des taux, décider de fusionner avec une autre chambre. Dans ce cas, le dispositif d'unification des taux mis en œuvre pour la première opération de fusion doit être révisé. Un nouveau dispositif de réduction des écarts de taux est mis en œuvre pour la seconde opération de fusion. Il concerne la CCI créée lors de la première fusion et une chambre tierce.

Afin de déterminer les taux applicables sur le territoire de la nouvelle chambre, les mêmes opérations que celles décrites précédemment sont effectuées en comparant les taux de la chambre issue de la première fusion et ceux de la chambre tierce.



En effet, le VI de l'article 1600 du code général des impôts précise qu'en cas de création d'une nouvelle chambre au cours d'une période de réduction des écarts de taux résultant d'une création antérieure par dissolution de chambres, la réduction progressive des écarts de taux résultant de cette seconde opération est effectuée en comparant les taux d'IATP de la chambre issue de la première dissolution et de la chambre tierce.

La période de réduction des écarts de taux pour cette deuxième opération ne peut être plus courte que le nombre d'années restant à courir pour achever la première opération.

#### 4.- Le prélèvement opéré par l'Etat sur le produit de l'IATP au titre de la normalisation de la fiscalité de France Télécom

Le IV de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) a clos la période pendant laquelle l'entreprise France Télécom a été soumise à des modalités spécifiques d'imposition en matière de fiscalité locale. Cet article a assujéti France Télécom aux impôts locaux dans les conditions de droit commun.

Dans le système antérieur, issu de la loi du 12 juillet 1990, relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, le produit de la fiscalité locale de France Télécom était partagé entre l'Etat et le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

L'article 29 de la loi de finances pour 2003 a posé le principe de la neutralité budgétaire, pour l'Etat, de la banalisation de l'imposition locale de France Télécom.

Cette neutralité est assurée par un prélèvement dit prélèvement « France Télécom » prévu au IV de l'article 29 de la loi de finances pour 2003. Ce prélèvement s'impute :

- sur la compensation versée par l'Etat aux collectivités territoriales au titre de la suppression de la « part salaires » des bases de taxe professionnelle ;
- mais aussi sur le produit de l'IATP.

En 2003, pour chaque CCI, ce prélèvement sur le produit de l'IATP a été égal au produit obtenu en multipliant la base imposable de France Télécom au titre de 2003 par le taux de cette taxe applicable en 2002.

Afin de neutraliser l'impact de ce prélèvement sur le produit d'IATP perçu par les CCI, l'article 120 de la loi de finances pour 2003 prévoit que le produit de l'IATP est majoré en 2003 du montant du prélèvement « France Télécom ».

La loi de finances pour 2003 n'avait prévu ce prélèvement sur le produit de l'IATP que pour l'année 2003.

L'article 31 de la loi de finances pour 2004 a pérennisé le prélèvement effectué en 2003 en faisant évoluer chaque année son montant selon le taux d'évolution du produit de l'IATP arrêté par chaque chambre de commerce et d'industrie. A compter de 2004, le prélèvement au profit de l'Etat est donc égal à celui opéré en 2003, actualisé en fonction du taux d'évolution du produit de l'IATP.

### **III.- Le dispositif proposé**

#### *A.- Le passage du vote d'un produit d'IATP au vote d'un taux par les CCI*

**Le B du I du présent article** tend à modifier le II de l'article 1600 du code général des impôts qui définit les conditions dans lesquelles les CCI votent chaque année le produit de l'IATP, afin de prévoir que les CCI, autres que les chambres régionales, votent désormais chaque année un taux d'IATP au lieu d'un produit.

Il pose par ailleurs le principe d'un gel de ce taux qui « *ne peut excéder celui de l'année précédente* ».

**Le V du présent article** précise que pour l'année 2005, le taux de l'année précédente est celui qui résulte du rapport constaté entre d'une part, le produit arrêté par la CCI en 2004, majoré, le cas échéant, du montant « capitalisé » au titre de 2004 et, d'autre part, le total des bases imposées au profit de la CCI en 2004.

Ces dispositions poursuivent un objectif de responsabilisation des CCI et d'amélioration de l'efficacité économique de l'IATP. En effet, les CCI percevraient désormais un produit d'IATP dont le montant dépendrait uniquement de l'évolution des bases de taxe professionnelle situées sur leur circonscription. L'évolution des ressources dont bénéficient les chambres serait ainsi fortement corrélée à l'évolution de la richesse de leurs ressortissants. Le réseau consulaire serait ainsi mieux incité à se concentrer sur sa mission fondamentale d'appui aux entreprises et d'animation de la vie économique au plan local.

Dans un souci de clarification, **le A du I du présent article** tend à préciser que l'IATP perçue par les seules CCI locales pourvoit aux dépenses ordinaires des CCI « *ainsi qu'aux contributions allouées par ces dernières selon des modalités fixées par décret aux chambres régionales de commerce et d'industrie et à l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.* »

#### *B.- A compter de 2006, les CCI ayant adhéré à un schéma directeur régional pourraient bénéficier d'une majoration de leur taux d'IATP*

À compter de 2006, les CCI ayant adhéré à un schéma directeur régional pourraient déroger au principe du gel du taux. Elles seraient autorisées à augmenter leur taux d'IATP dans une proportion qui serait plafonnée chaque

année par la loi, **ainsi que le prévoit le deuxième alinéa du II de l'article 1600, dans la rédaction proposée par le B du I du présent article.**

Cette possibilité ne serait ouverte qu'à compter de 2006. En effet, comme il a été indiqué précédemment, le projet de loi qui devrait être présenté en décembre prochain par le Ministre des PME devrait poser le principe de l'élaboration d'un schéma directeur régional par les chambres régionales de commerce et d'industrie.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, chaque CRCI serait tenue d'élaborer et de voter un schéma directeur régional destiné à fixer des règles d'organisation des CCI locales implantées sur le territoire de la région concernée, selon des critères définis par décret en Conseil d'Etat. Les schémas directeurs régionaux devraient préciser notamment le nombre de ressortissants minimal permettant le maintien d'une CCI. A la demande des chambres, les schémas directeurs régionaux devraient également comporter des critères de proximité et d'accessibilité des services rendus aux entreprises.

Seules les CCI ayant adhéré au schéma directeur adopté par la chambre régionale dont elles dépendent seraient fondées à bénéficier d'un taux d'IATP majoré.

Cette disposition est de nature à améliorer l'organisation du réseau consulaire en renforçant sa hiérarchisation et en favorisant le regroupement des CCI. Le projet de loi qui devrait être présenté par le Ministre des PME dans le courant du mois de décembre devrait assortir ce mécanisme d'incitation d'un mécanisme de sanction à l'encontre des chambres qui refuseraient d'adhérer au schéma directeur régional élaboré par la CRCI de leur région, sous forme d'une diminution du produit ou du taux d'IATP.

*C.- La suppression du système de « capitalisation » des hausses de produit non retenues*

**Le D du I du présent article** tend à supprimer le III de l'article 1600 du code général des impôts qui définit les modalités de « capitalisation » et de report sur trois ans de la différence constatée au titre d'une année entre le produit maximal d'IATP que la loi autorise une CCI à percevoir et le produit effectivement arrêté par cette dernière.

Compte tenu des avantages attendus de la réforme proposée par le présent article en termes de responsabilisation des CCI, le système de capitalisation introduit par la loi de finances pour 2004 n'apparaît plus justifié.

Toutefois, les CCI n'ayant pas perçu en 2004 le montant maximal d'IATP que la loi les autorisait à percevoir, conserveraient, en 2005, le bénéfice du montant ainsi « capitalisé ». A cet effet, **le V du présent article** prévoit la prise en

compte du produit ainsi « capitalisé » dans le calcul du taux de référence pour 2004 servant de base au calcul du taux d'IATP à compter de 2005.

Pour les CCI ayant perçu en 2004 le montant maximal autorisé par la loi, le taux de référence pour 2004 serait égal au rapport entre le produit arrêté par la CCI au titre de 2004 et le total des bases imposées en 2004.

Pour les CCI n'ayant pas perçu en 2004 le produit maximal d'IATP que la loi les autorisait à percevoir, le numérateur serait majoré du montant « capitalisé » au titre de 2004, qui correspond à la différence entre le produit maximal autorisé en 2004 et le produit effectivement perçu en 2004. Le produit 2004 pris en compte dans le calcul du taux de référence 2004 serait donc égal, pour chaque CCI, au produit maximal que chaque chambre était en droit de percevoir.

$$\begin{aligned} & \text{Taux d'IATP de référence 2004} \\ & = \\ & \frac{\text{Produit arrêté par la CCI en 2004} + \text{Montant éventuellement capitalisé}}{\text{Bases imposées par la CCI en 2004}} \end{aligned}$$

*C.- L'adaptation du dispositif d'unification progressive des taux dans la perspective du vote d'un taux d'IATP par les CCI*

**Le C du I du présent article** tend à modifier le IV de l'article 1600 du code général des impôts qui définit les modalités d'unification progressive des taux de pression fiscale au sein d'une CCI créée par dissolution de deux ou plusieurs CCI, afin de l'adapter au passage du vote d'un produit d'IATP au vote d'un taux.

Le mécanisme de rapprochement progressif des taux proposé par le C du I du présent article est calqué sur le dispositif en vigueur pour les établissements publics de coopération intercommunale qui optent pour le régime de la taxe professionnelle unique (EPCI à TPU).

1.- Les modalités de fixation du taux d'IATP par une CCI issue de la fusion de plusieurs CCI la première année

Dans l'état actuel, en cas de création d'une CCI par fusion de plusieurs CCI, la CCI nouvellement créée vote, à compter de l'année suivant celle de sa création, le produit d'IATP en lieu et place des CCI dissoutes.

La première année suivant celle de la fusion, ce produit est plafonné : le deuxième alinéa du IV de l'article 1600 du code général des impôts précise que le produit voté par la nouvelle CCI, l'année suivant celle de sa création, ne saurait être supérieur à la somme des produits votés l'année précédente par chacune des chambres dissoutes, majoré, le cas échéant, dans la limite fixée par la loi (soit 1,7% en 2004).

Dans la perspective du passage du vote d'un produit au vote d'un taux, il convient d'adapter ces dispositions.

Une CCI issue de la fusion de plusieurs CCI, voterait désormais, l'année suivant cette fusion, un taux d'IATP, et non plus un produit, **ainsi que le prévoit le premier alinéa du 1 du IV de l'article 1600 du code général des impôts, dans la rédaction proposée par le C du I du présent article.**

Le taux voté par la nouvelle CCI ne pourrait excéder, la première année, le taux moyen, constaté l'année précédente, de l'IATP des CCI dissoutes, ce taux étant pondéré par l'importance relative des bases de ces chambres et majoré, le cas échéant, dans les conditions prévues pour les CCI ayant adhéré à un schéma directeur régional, **ainsi que le prévoit le deuxième alinéa du 1 du IV de l'article 1600 du code général des impôts, dans la rédaction proposée par le C du I.** <sup>(1)</sup>

## 2.- L'adaptation du dispositif de réduction progressive des écarts de taux

### *a) L'adaptation du dispositif d'unification progressive des taux d'IATP au sein d'une CCI créée par dissolution d'une ou plusieurs CCI*

**Le troisième alinéa du 1 du IV de l'article 1600 du code général des impôts, dans la rédaction proposée par le présent article** tend à adapter les modalités d'application du dispositif d'unification progressive des taux au sein d'une CCI issue de la fusion de plusieurs CCI dans la perspective du vote d'un taux d'IATP par les CCI. Le dispositif proposé est aligné sur le dispositif en vigueur pour les EPCI à TPU.

Le taux voté par la nouvelle CCI s'appliquerait sur le territoire de toutes les CCI dissoutes dès l'année suivant sa création lorsque le taux de la chambre la moins imposée était, l'année précédente, égal ou supérieur à 90% du taux de la chambre la plus imposée.

Dans le cas contraire, un mécanisme obligatoire d'unification progressive des taux d'IATP à l'intérieur de la CCI nouvellement créée serait appliqué. La durée d'unification progressive serait, comme c'est le cas actuellement, fonction du rapport initial entre le taux d'IATP de la commune la moins imposée et celui de la commune la plus imposée.

---

(1) Ces dispositions reprennent les règles applicables aux EPCI passant à la TPU. La première année où il est fait application à un groupement de communes du régime des groupements à TPU, le taux de taxe professionnelle voté par le Conseil communautaire ne peut excéder le taux moyen de taxe professionnelle des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de taxe professionnelle de ces communes.

L'unification s'opèrerait :

– en deux ans, lorsque le taux de la chambre la moins imposée était, l'année précédente, égal ou supérieur à 80 % et inférieur à 90 % du taux de la chambre la plus imposée ;

– par tiers lorsque le taux de la chambre la moins imposée était égal ou supérieur à 70 % et inférieur à 80 % du taux de la chambre la plus imposée ;

– par quart lorsque le taux de la chambre la moins imposée était égal ou supérieur à 60 % et inférieur à 70 % du taux de la chambre la plus imposée ;

– par cinquième, lorsque le taux de la chambre la moins imposée était égal ou supérieur à 50 % et inférieur à 60 % du taux de la chambre la plus imposée ;

– par sixième, lorsque le taux de la chambre la moins imposée était égal ou supérieur à 40 % et inférieur à 50 % du taux de la chambre la plus imposée ;

– par septième, lorsque le taux de la chambre la moins imposée était égal ou supérieur à 30 % et inférieur à 40 % du taux de la chambre la plus imposée ;

– par huitième, lorsque le taux de la chambre la moins imposée était égal ou supérieur à 20 % et inférieur à 30 % du taux de la chambre la plus imposée ;

– par neuvième, lorsque le taux de la chambre la moins imposée était égal ou supérieur à 10 % et inférieur à 20 % du taux de la chambre la plus imposée ;

– et par dixième, lorsque le taux de la chambre la moins imposée était inférieur à 10 % du taux de la chambre la plus imposée.

Toutefois, **en application du quatrième alinéa du A du IV de l'article 1600 du code général des impôts, dans la rédaction proposée par le présent article**, les chambres décidant de leur dissolution et de la création d'une nouvelle chambre pourraient, comme c'est le cas actuellement, diminuer la durée de la période de réduction des écarts de taux résultant des dispositions évoquées ci-dessus. Il serait précisé que la période de réduction des écarts de taux ne peut néanmoins être inférieure à 2 ans.

Ainsi, au cours de la période d'unification, les redevables de l'IATP seraient-ils, sur le territoire de chacune des CCI dissoutes, imposés à un taux différent.

L'écart entre le taux d'IATP des CCI dissoutes et celui voté par la CCI nouvellement créée serait réduit, par fractions égales, chaque année.

Cette fraction serait obtenue en divisant, pour chaque CCI dissoute :

- la différence constatée entre le taux d’IATP voté par la nouvelle CCI pour la première année et le taux d’IATP voté par la CCI dissoute l’année précédente ;
- par la durée d’unification des taux d’IATP déterminée précédemment.

La réduction de l’écart serait positive ou négative selon que le taux d’IATP de la CCI dissoute est inférieur ou supérieur au taux voté par la CCI nouvellement créée.

Pendant toute la période d’unification des taux d’IATP, le taux d’IATP de référence de la CCI dissoute (celui voté par la CCI dissoute l’année où a eu lieu la fusion) serait augmenté ou diminué de la fraction de l’écart précédemment défini, multiplié par le rang de l’année dans la période d’unification.

Pour les CCI faisant application en 2004 du dispositif actuel de réduction des écarts de taux, **le 3 du IV de l’article 1600 du code général des impôts, dans la rédaction proposée par le C du I**, définit les modalités de transition vers le dispositif proposé par le présent article.

En 2005, les CCI, issues de fusions antérieures à 2004 et faisant à ce titre application du dispositif d’unification progressive des taux d’IATP actuellement en vigueur, seraient tenues de voter un taux d’IATP dans les conditions évoquées plus haut.

Les écarts de taux entre les CCI dissoutes et la CCI issue de la fusion devraient être recalculés pour 2005.

Le nouvel écart pris en compte serait égal à la différence entre le taux voté en 2005 par la CCI issue de la fusion et le taux applicable en 2004 sur le territoire de chaque CCI dissoute.

Cet écart serait réduit chaque année, par parts égales, sur une période correspondant au nombre d’années restant à courir avant l’unification des taux.

*b) Les dispositions applicables en cas de création d’une nouvelle CCI à partir d’une CCI faisant application du dispositif d’unification progressive des taux*

**Le 2 du IV de l’article 1600 du code général des impôts, dans la rédaction proposée par le C du I** précise les dispositions applicables en cas de création d’une nouvelle CCI par fusion entre :

- une CCI elle-même issue de la fusion de plusieurs CCI et appliquant le dispositif de réduction des écarts de taux ;
- et une ou plusieurs CCI tierces.

Comme toute CCI issue de la fusion de plusieurs CCI, la nouvelle CCI voterait, à compter de l'année suivant celle de sa création, le taux d'IATP en lieu et place des CCI dissoutes, ce taux étant plafonné la première année.

Le taux plafond serait égal au taux moyen de l'IATP de la chambre issue de la première dissolution et de la ou des chambres tierces constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases imposées au profit de chaque CCI, ainsi que le précise **le premier alinéa du 2 du IV de l'article 1600 précité, dans la rédaction proposée par le présent article.**

Comme pour toute opération de fusion, le taux voté par la nouvelle CCI s'appliquerait sur le territoire de toutes les CCI dissoutes dès l'année suivant celle de la fusion, lorsque le taux de la CCI la moins imposée était, l'année précédente, égal ou supérieur à 90% du taux de la chambre la plus imposée.

Lorsque le taux d'IATP le moins élevé était, l'année précédente, inférieur à 90% du taux le plus élevé, l'écart entre le taux voté par la nouvelle CCI et le taux applicable dans chaque CCI serait réduit progressivement selon les modalités prévues au premier alinéa du 2 du IV de l'article 1600, dans la rédaction proposée par le Gouvernement.

Cependant, pour l'application de ces dispositions, **le deuxième alinéa du 2 du IV de l'article 1600, dans la rédaction proposée par le présent article** précise qu'il est tenu compte, non pas du taux voté par la CCI issue de la première fusion, mais des taux effectivement appliqués sur le territoire des CCI dissoutes lors de cette première opération et dont les taux faisaient déjà, au moment de la seconde fusion, l'objet d'un processus de réduction des écarts.

*D.- La modification des modalités d'indexation du prélèvement au titre de la normalisation de la fiscalité de France Télécom*

**Le II du présent article** tend à compléter le IV de l'article 29 de la loi de finances pour 2003, relatif au prélèvement « France Télécom », afin de modifier ses modalités d'indexation. Comme il a été indiqué précédemment, ce prélèvement est actuellement indexé sur le taux d'évolution annuel du produit de l'IATP.

A compter de 2005, ce prélèvement serait égal à celui opéré en 2004, actualisé, chaque année, en fonction de l'indice de valeur du produit intérieur brut total tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année.



*E.- La fixation des règles relatives à la notification des taux par les CCI et à la communication par les services fiscaux des informations nécessaires à la fixation de ces taux*

Dans la perspective d'un vote du taux de l'IATP par les CCI, **le III du présent article** tend à fixer les règles en matière :

– de communication par les services fiscaux aux CCI des informations nécessaires à la fixation des taux ;

– et de notification par les CCI aux services fiscaux des décisions relatives aux taux.

Ces règles seraient identiques aux règles applicables aux collectivités territoriales pour l'établissement des impôts locaux.

Le premier alinéa du I de l'article 1639 A du code général des impôts dispose que « *les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 31 mars de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit.* »

Le deuxième alinéa du I du même article précise toutefois, que, lorsque la communication aux collectivités territoriales des informations indispensables à l'établissement de leur budget n'intervient pas avant le 15 mars, la notification aux services fiscaux des informations précitées s'effectue dans un délai de 15 jours à compter de la communication de ces informations.

**Le A du III** tend à compéter le I de l'article 1639 A du code général des impôts afin de prévoir que pour la fixation des taux d'IATP par les CCI, les services fiscaux sont tenus de communiquer aux CCI le montant prévisionnel des bases de taxe professionnelle retenues pour l'établissement de l'IATP et les taux d'imposition de l'année précédente ainsi que le montant du prélèvement « France Télécom » de l'année précédente.

Il est précisé, comme pour les collectivités territoriales, que si la communication de ces informations nécessaires à la fixation des taux d'IATP par la CCI n'intervient pas avant le 15 mars, la notification aux services fiscaux des décisions relatives aux taux d'IATP par la CCI s'effectue, non plus avant le 31 mars, mais dans un délai de 15 jours à compter de la communication de ces informations.

Le III de l'article 1639 A du code général des impôts précise que la notification aux services fiscaux par les collectivités territoriales et organismes compétents des décisions relatives soit aux taux, soit aux produits des impositions directes perçues à leur profit a lieu :

– par l'intermédiaire des services préfectoraux pour les collectivités territoriales et leurs groupements ;

– et directement dans les autres cas.

**Le B du III du présent article** tend à modifier le III de l'article 1639 A, afin de préciser que pour les CCI, la notification se fait par l'intermédiaire de l'autorité de l'Etat chargée de leur tutelle.

Comme il a été indiqué précédemment, la tutelle des CCI est actuellement exercée par la DARPMI. Il convient de souligner que le projet de loi qui devrait être présenté en décembre 2004 par le Ministre des PME devrait proposer que cette tutelle soit déconcentrée aux préfets.

*F.- Date d'application des dispositions proposées par le présent article*

**Le IV du présent article** tend à préciser que les dispositions proposées s'appliqueraient à compter de 2005.

\*  
\*      \*

La Commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

\*  
\*      \*

*Après l'article 39*

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à ce que l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) soit transformée en société anonyme détenue majoritairement par l'Etat et dont le personnel conserverait son statut, après que votre **Rapporteur général** eut remarqué que l'amendement, intéressant dans son principe, réclamait cependant au préalable l'aboutissement d'une ample réflexion.

\*  
\*        \*

*Article 40*

**Fixation des coefficients de revalorisation des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 2005.**

*Texte du projet de loi :*

L'article 1518 *bis* du code général des impôts est complété par un y ainsi rédigé :

« y. au titre de 2005, à 1,018 pour les propriétés non bâties, à 1,018 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et pour l'ensemble des autres propriétés bâties. »

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Il est proposé de déterminer les coefficients de revalorisation applicables, en 2005, aux valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux.

*Observations et décision de la Commission :*

Comme chaque année, depuis 1981, dans le cadre du projet de loi de finances ou du projet de loi de finances rectificative, le présent article propose de majorer forfaitairement pour 2005 les valeurs locatives servant de base à la fiscalité directe locale.

Cette disposition témoigne, tout d'abord, des difficultés rencontrées pour décider la mise en œuvre de la révision générale des valeurs locatives.

***I.- Le contexte : l'absence de révision générale des valeurs locatives***

La valeur locative cadastrale d'une propriété bâtie (immeuble) ou non bâtie (terrain) est censée correspondre au loyer annuel théorique que produirait ce bien s'il était loué aux conditions habituelles du marché. La valeur locative a une importance fondamentale pour les finances locales puisqu'elle sert de base aux deux taxes foncières, à la taxe d'habitation et, pour partie, à la taxe professionnelle.

La valeur locative cadastrale devrait donc être fréquemment revue, voire constamment remise à jour, sous peine de voir le revenu taxé n'avoir plus qu'un lointain rapport avec le revenu tel qu'il ressort des mécanismes du marché.

L'article 1516 du code général des impôts prévoit la mise à jour de la valeur locative des propriétés bâties et non bâties suivant une procédure qui comporte :

**– la constatation annuelle des changements affectant ces propriétés ;**

– **l'exécution de révisions générales tous les six ans.** Malgré des déclarations de principe réitérées (loi de 1974 précitée, article 29 de la première loi de finances rectificative pour 1986 n° 86-824 du 11 juillet 1986), la dernière révision générale pour les propriétés bâties, qui n'est entrée en application qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1974, a apprécié les valeurs locatives au 1<sup>er</sup> janvier 1970. Pour les propriétés non bâties, la révision de 1970 a été effectuée selon une procédure simplifiée, la dernière révision effective remontant à 1961 ;

– **et l'actualisation, tous les trois ans, des évaluations résultant de la précédente révision générale.** Le I de l'article 1518 du code général des impôts prévoit que dans l'intervalle de deux révisions générales, les valeurs locatives des propriétés bâties ainsi que celles des propriétés non bâties et des terrains et sols à usage industriel et commercial, sont actualisées tous les trois ans au moyen de coefficients correspondant à l'évolution de ces valeurs, entre la date de référence de la dernière révision générale (actuellement le 1<sup>er</sup> janvier 1970) et celle retenue pour l'actualisation. Une seule actualisation est intervenue depuis la dernière révision générale, le 1<sup>er</sup> janvier 1980, avec pour date de référence le 1<sup>er</sup> janvier 1978.

Les actualisations triennales qui auraient dû intervenir depuis 1980 ont été remplacées par une revalorisation forfaitaire annuelle, déterminée au moyen de coefficients forfaitaires fixés chaque année par une loi de finances et codifiés à l'article 1518 *bis* du code général des impôts.

**La majoration annuelle** consiste, conformément à l'article 24 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, à appliquer des coefficients forfaitaires calculés au niveau national à partir de l'évolution des loyers pour l'ensemble des propriétés bâties et non bâties.

Ainsi, sous réserve de l'actualisation survenue en 1980, seuls les coefficients annuels de revalorisation forfaitaire ont été appliqués à compter de 1981 aux valeurs locatives issues de la révision générale de 1970.

La loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 a fixé le principe d'une révision générale des valeurs locatives. Les travaux de révision sont achevés depuis juin 1992. Pourtant, l'incorporation dans les bases de la révision générale n'a toujours pas été réalisée, alors même que l'article 68 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoyait cette intégration « *au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1997* ».

La révision des bases locatives cadastrales constitue en effet un sujet particulièrement sensible du fait de l'importance des transferts entre collectivités territoriales et entre contribuables au sein d'une même collectivité qu'entraînerait une telle révision.

Dans l'attente de cette réforme d'ampleur, il convient donc de maintenir le dispositif de majoration forfaitaire des valeurs locatives.

## II.- Le dispositif proposé

Le présent article propose d'ajouter un alinéa « y » à l'article 1518 *bis* du code général des impôts afin de fixer à 1,018 le coefficient de revalorisation applicable, en 2005, aux valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux.

Un même coefficient est proposé pour les propriétés non bâties, les immeubles industriels et pour l'ensemble des autres propriétés bâties depuis 1999.

Le tableau suivant retrace l'évolution des revalorisations forfaitaires annuelles depuis 1981 pour les trois catégories de propriétés concernées (propriétés non bâties, établissements industriels et autres propriétés bâties) :

### REVALORISATION DES VALEURS LOCATIVES

Années	Propriétés bâties		Propriétés non bâties
	Etablissements industriels	Autres que les établissements industriels	
1981	1,10	1,10	1,09
1982	1,11	1,11	1,09
1983	1,08	1,13	1,10
1984	1,10	1,12	1,08
1985	1,06	1,08	1,08
1986	1,06	1,08	1,08
1987	1,03	1,05	1,01
1988	1,01	1,03	1,00
1989	1,02	1,04	1,01
1990	1,00	1,01	1,00
1991	1,01	1,03	1,00
1992	1,00	1,01	1,00
1993	1,01	1,03	1,00
1994	1,01	1,03	1,00
1995	1,00	1,02	1,00
1996	1,00	1,01	1,00
1997	1,00	1,011	1,00
1998	1,00	1,01	1,00
1999	1,01	1,01	1,01
2000	1,01	1,01	1,01
2001	1,01	1,01	1,01
2002	1,01	1,01	1,01
2003	1,015	1,015	1,015
2004	1,015	1,015	1,015
2005 <sup>(a)</sup>	1,018	1,018	1,018

(a) Proposition du présent projet de loi de finances rectificative.

Le coefficient proposé pour 2005 est supérieur au coefficient 2004, qui était égal à 1,015. Comme en 2004, ce coefficient correspond au niveau prévu de l'inflation pour 2005, qui est de 1,8 %.

La revalorisation proposée, en augmentant les bases d'imposition des impôts directs locaux, devrait permettre aux collectivités territoriales de limiter la hausse des taux d'imposition en 2005.

\*

\* \*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à supprimer la revalorisation, proposée pour 2005, de la valeur locative des propriétés non bâties.

Votre **Rapporteur général** a estimé que la revalorisation annuelle des valeurs locatives permettait de ne pas augmenter les taux. Si ce mécanisme était supprimé, les collectivités locales seraient obligées d'augmenter les taux, ce qui ne leur est pas favorable.

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

La Commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

\*  
\*       \*  
\*

*Articles additionnels après l'article 40*

**Institution du prélèvement direct sur le produit des jeux par les établissements publics locaux percevant la taxe de séjour.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I.– Dans l'article L. 5211-21-1 du code général des collectivités territoriales, après les mots « les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui exercent la compétence touristique » ajouter les mots « ou les établissements publics locaux percevant la taxe de séjour ».*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a adopté un amendement, présenté par M. Charles de Courson, tendant à ce que les établissements publics locaux percevant la taxe de séjour puissent instituer le prélèvement direct sur le produit brut des jeux.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ajouté un article L. 5211-21-1 au code général des collectivités territoriales qui dispose que « *les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui exercent la compétence tourisme peuvent instituer le prélèvement direct sur le produit brut des jeux dans les conditions fixées à l'article L. 2333-54, sauf opposition de la commune siège d'un casino régi par la loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.* »

L'amendement adopté par la Commission vise à permettre également aux établissements publics locaux percevant la taxe de séjour d'instituer le prélèvement direct sur le produit des jeux.

Peuvent instituer une taxe de séjour les groupements de communes :

- érigés en station classée ;
- ou percevant l'une des deux dotations touristiques versées dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- ou réalisant des actions de promotion en faveur du tourisme.

Néanmoins, ces groupements ne peuvent instituer la taxe si l'une des communes membres s'y oppose.

L'amendement proposé permettrait donc d'élargir la disposition introduite par la loi du 13 août 2004 précitée.



La Commission a *adopté* un amendement (**amendement n° 60**) présenté par M. Charles de Courson, tendant à étendre aux établissements publics locaux percevant la taxe de séjour la possibilité de percevoir la taxe sur le produit des jeux dans les casinos.

\*  
\*        \*

## Réforme des modalités de recouvrement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

*Texte de l'article additionnel :*

*L'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« La perception de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) peut être assurée par le Trésor public après convention entre le receveur municipal et la collectivité locale. Cette convention fixe la répartition des différentes étapes de la perception (gestion du fichier des redevables, élaboration et émission des factures, recouvrement) entre la collectivité et le receveur municipal. Le receveur municipal peut, par ailleurs, utiliser la procédure « d'avis à tiers détenteur » lorsqu'il assure le recouvrement de la REOM. Afin de constituer la base de données des redevables, les collectivités locales instaurant une redevance doivent pouvoir avoir accès aux bases de données des services fiscaux (taxe d'habitation, autres...) ».*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a adopté un amendement, présenté par M. Jacques Pélissard tendant à modifier les modalités de recouvrement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

En effet, les modalités de recouvrement de cette redevance n'apparaissent pas suffisamment efficaces. Afin de sécuriser le recouvrement de la REOM, l'amendement adopté propose que la perception de la redevance puisse être assurée par le Trésor public après convention entre le receveur municipal et la collectivité territoriale compétente. Cette convention fixe la répartition des différentes étapes de la perception entre la collectivité et le receveur municipal.

L'amendement prévoit également que le receveur municipal puisse utiliser la procédure d'avis à tiers détenteur lorsqu'il assure le recouvrement de la redevance.

\*  
\*       \*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jacques Pélissard, tendant à ce que la perception de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères puisse être assurée par le Trésor public après convention entre le receveur municipal et la collectivité locale, et fixant les modalités de recouvrement de cette redevance.

Votre **Rapporteur général** a bien compris le sens de cet amendement. Cependant, il est préférable d'attendre les propositions du Gouvernement en la matière, soit en séance publique à l'Assemblée nationale, soit devant le Sénat.

**M. Denis Merville** a rappelé que le vote des taux avait été reporté au 15 janvier. Or, s'il est concevable que l'on attende les nouvelles propositions, il ne

faut pas oublier que les conseils municipaux doivent se réunir bientôt. Il convient donc de décider rapidement.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le Gouvernement a pris l'engagement de déposer ses propositions soit en collectif, soit en loi de finances.

**M. Hervé Mariton** a évoqué le problème que pose l'exonération de taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont bénéficient les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures.

**M. Philippe Auberger** a considéré que dans l'idéal, il serait utile de régler sans délai la question de la réforme de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Cette taxe doit en effet faire l'objet d'une réforme d'ensemble. Aujourd'hui, le paiement de cette taxe représente parfois une charge très lourde, notamment pour les ménages modestes. M. Philippe Auberger a noté que, dans sa circonscription, un grand nombre de ménages modestes estimaient que cette taxe pouvait représenter jusqu'à la moitié du montant du loyer mensuel. En tout état de cause, il semble difficile de demander aux assemblées parlementaires de se prononcer sur une question aussi difficile, dans des délais particulièrement brefs. Si le Gouvernement souhaite proposer une réforme importante de cette taxe, il serait bon qu'il le fasse savoir le plus en amont possible afin que les parlementaires aient les moyens de se prononcer sur les dispositifs envisagés dans de bonnes conditions.

**M. Michel Bouvard, Président**, a indiqué qu'il s'agissait là d'un sujet très complexe et qu'il n'était pas envisageable de prétendre solutionner la question de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à l'occasion de l'examen d'amendements venant d'être déposés par certains parlementaires ou susceptibles de l'être par le Gouvernement lors de la séance publique.

**M. Augustin Bonrepaux** a estimé que le Gouvernement avait le devoir de proposer rapidement une solution au problème posé, mais qu'il serait normal que ce dernier en avertisse les parlementaires le plus rapidement possible afin d'éviter que cette question n'ait à être traitée dans la précipitation lors de la commission mixte paritaire.

**M. Hervé Mariton** s'est enquis de la masse globale que représente le produit de la taxe sur les ordures ménagères.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que le produit de cette taxe représentait environ 10 milliards d'euros. Il a ensuite indiqué que la bonne solution au problème posé par l'exonération de droit des locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement résidait, selon lui, dans un dispositif permettant à chaque collectivité locale d'avoir la faculté d'exonérer ou pas les locaux du paiement de cette taxe. Il semble que le Gouvernement soit ouvert à cette idée.

Votre **Rapporteur général** a considéré que l'amendement présenté par M. Jacques Pélissard relatif à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) serait acceptable en l'état même s'il est difficile de se prononcer sur un aspect de la question sans connaître par avance la teneur du dispositif général susceptible d'être proposé par le Gouvernement.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 59**).

\*  
\*      \*

**Intégration de la compensation de l'abattement de 25 %  
sur les parts communale et intercommunale des bases de taxe  
professionnelle en Corse dans les recettes prises en compte  
dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Le III de l'article L. 5211-30 du code général des impôts est ainsi modifié :*

*1° Le dernier alinéa du 1 du III est complété par les mots : « ou au III de l'article 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse. »*

*2° Le dernier alinéa du 1 bis est complété par les mots : « ou au III de l'article 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse. »*

*La perte de recettes pour l'Etat est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a adopté un amendement présenté par M. Paul Giacobbi, tendant à intégrer parmi les ressources prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) la compensation de l'abattement supplémentaire de 25 % des bases de taxe professionnelle en Corse.

Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Le CIF des communautés de communes et des communautés d'agglomération est égal au rapport entre :

– les recettes de l'EPCI définies dans le tableau ci-dessous minorées des dépenses de transfert ;

– et les mêmes recettes perçues sur le territoire de l'EPCI, c'est-à-dire par l'EPCI, ses communes membres et éventuellement les syndicats intercommunaux.

	<b>CC à fiscalité additionnelle</b>	<b>CC à TPU</b>	<b>CA</b>
Taxe sur le foncier bâti .....	●	●	●
Taxe sur le foncier non bâti .....	●	●	●
Taxe d'habitation.....	●	●	●
Taxe professionnelle.....	●	●	●
TEOM.....	●	●	●
REOM.....	●	●	●
Redevance assainissement .....			●
Compensation part salaire.....		●	●
Compensation ZRU ZFU et ZFC.....		●	●

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement » a prévu que, pour mieux mesurer l'intégration fiscale réelle des groupements, **le numérateur du CIF soit minoré des dépenses de transferts** versées par les EPCI aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics locaux non rattachés et aux associations syndicales autorisées.

Sont actuellement considérées comme des **dépenses de transfert** les subventions, participations, contingents et reversements constatés dans le dernier compte administratif disponible, c'est-à-dire celui de N-2 pour la répartition de la dotation de l'année N. Cette mesure de correction est particulièrement nécessaire dans le cas des groupements à taxe professionnelle unique, ces établissements reversant à leurs communes membres la majeure partie de leur produit fiscal sous forme d'attributions de compensation, et dans certains cas, de dotations de solidarité communautaire.

Ainsi, en l'état actuel, le numérateur du CIF n'intègre pas parmi les recettes de taxe professionnelle perçues par les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique (EPCI à TPU) la compensation versée par l'Etat au titre de l'abattement de 25 % sur les parts communale et intercommunale des bases de taxe professionnelle en Corse prévu par l'article 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

Or, cette compensation est perçue par les EPCI à TPU en lieu et place des communes membres et compensée réglementairement à ces dernières à travers l'attribution de compensation conformément aux dispositions de la circulaire du ministère de l'intérieur du 25 février 2000 sur les mesures fiscales résultant de la loi du 12 juillet 1999.

Ainsi, le CIF des EPCI à TPU situés en Corse est minoré d'un montant qui n'est pas pris en compte parallèlement en tant que recette de taxe professionnelle perçue par l'EPCI. A terme, cette asymétrie pourrait aboutir à des CIF négatifs pour certains EPCI puisqu'on soustrait du numérateur une somme qui n'y avait pas été préalablement intégrée.

\*  
\*       \*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Paul Giacobbi, tendant à intégrer dans les produits de taxe professionnelle perçus par les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, pris en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale, la compensation relative à l'abattement supplémentaire de 25% des bases de taxe professionnelle en Corse.

Votre **Rapporteur général** a expliqué que dans le système actuel, le coefficient d'intégration fiscale n'intègre pas dans les produits de taxe professionnelle perçus par les communautés le produit de la compensation pour abattement supplémentaire de 25% des bases en Corse. Ainsi, le CIF des communautés à TPU situé en Corse se trouve actuellement minoré d'un montant qui n'est pas pris en compte parallèlement en tant que recette fiscale issu de la taxe professionnelle perçue par les communautés. Cet amendement répond donc à un souci d'homogénéité dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale pour les communautés concernées en Corse.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 61**).

\*

\*       \*

## **Modalités de combinaison des dispositifs de lissage progressif des taux de TEOM et de zonage déterminé en fonction du service rendu.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Le 2 du III de l'article 1636 B sexies du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Des taux différents peuvent être votés à l'intérieur d'une même commune ou groupement de communes ou zones de perception de la TEOM, tel que défini à l'article précédent dans le cadre du zonage, prenant en compte par là même l'importance du service rendu à l'usager. Les EPCI ayant déjà délibéré avant le 15 octobre 2004 auront la possibilité de délibérer à nouveau pour prendre en compte cette modification. »*

*Observations et décision de la Commission :*

Jusqu'à maintenant, les collectivités territoriales votaient le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), les services fiscaux procédaient ensuite au calcul du taux.

À compter des budgets de l'exercice 2005, votés fin 2004 ou début 2005, les communes ou groupements de communes voteront directement les taux de la TEOM. L'article 107 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), codifié au III de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, prévoit en effet qu'à compter de 2005, les communes et les EPCI ayant la compétence pour instituer la TEOM votent le ou les taux applicables sur les zones où le service existe.

Le III de l'article 1636 B *sexies* précité consacre également un dispositif, d'origine jurisprudentielle, de zonage de la taxe en fonction du service rendu à l'usager : les communes et leurs EPCI à fiscalité propre ayant institué la TEOM peuvent définir des zones de perception de la taxe sur lesquelles ils votent des taux différents. Les taux fixés par zone doivent être fixés en tenant compte de l'importance du service rendu à l'usager.

Enfin le III de l'article 1636 B *sexies* prévoit, au profit des EPCI dotés de la compétence « enlèvement des ordures ménagères » un dispositif de « lissage » des taux de TEOM. Afin de limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation des taux sur leur territoire, ces EPCI peuvent, à titre dérogatoire, et pendant une durée maximale de cinq ans à compter de l'institution de la taxe, voter des taux différents par commune ou groupe de communes.

La rédaction actuelle du deuxième alinéa du 2 du III de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts laisse supposer que le dispositif de lissage des taux n'est pas compatible avec le dispositif de zonage en fonction du service rendu à l'usager. En effet, le lissage consiste à appliquer des taux différents « *par commune ou groupe de communes* » pendant une période transitoire. Pendant cette période de lissage, la possibilité d'appliquer des taux



différents par zones (infracommunales) déterminées en fonction du service rendu à l'utilisateur n'est pas prévue.

L'amendement adopté par la Commission vise à permettre aux EPCI de combiner l'application du dispositif de lissage des taux avec le dispositif de zonage en fonction du service rendu. Au cours d'une période de réduction progressive des écarts de taux de TEOM au sein d'un EPCI, ce dernier serait autorisé à voter des taux différents à l'intérieur d'une même commune, sur des zones déterminées en fonction du service rendu.

\*  
\*       \*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Yves Cousin, tendant à assurer la compatibilité du zonage pour service rendu et du lissage des taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour les communes membres d'un EPCI ayant institué la taxe.

**M. Jean-Yves Cousin** a précisé que cet amendement visait à supprimer l'incompatibilité qui existe actuellement entre le régime du zonage pour service rendu et celui de l'harmonisation progressive, par lissage, des taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour des communes membres d'un EPCI ayant lui-même institué cette taxe. Par exemple, la commune de Vire distingue une zone urbaine pour laquelle le taux de la TEOM est fixé à 6,5% et une zone rurale pour laquelle le taux de la TEOM est fixé à 3%. Lorsque des communes passent sous le régime de l'intercommunalité, la loi offre la possibilité de « lisser » le processus d'harmonisation des taux sur plusieurs années. Cette souplesse d'adaptation est bienvenue, mais le lissage ne peut se pratiquer que par commune, sans tenir compte du zonage pour service rendu. De ce fait, les Virois situés en zone rurale devront brutalement être taxés au taux urbain, ce qui représente un surcroît d'imposition excessif et trop rapide. Cet amendement défend l'idée selon laquelle le lissage doit pouvoir permettre de préserver les différences de taux résultant du zonage pour service rendu.

Votre **Rapporteur général** a exprimé son accord sur les objectifs poursuivis par cet amendement, qui vise à répondre à un problème réel. Pour autant, le Gouvernement a exprimé son souhait de parvenir à une solution techniquement irréprochable et il vaudrait mieux attendre de prendre connaissance du texte qu'il pourrait proposer bientôt.

**M. Michel Bouvard, Président**, a indiqué que cet amendement se justifiait aussi parce que le Gouvernement ne s'était pas montré empressé de régler ce qui constitue une vraie difficulté.

**M. Jean-Yves Cousin** a précisé que son seul objectif était de prévenir des problèmes de la vie quotidienne. Certains surviennent en raison d'une attitude fermée et stricte de la direction générale des collectivités locales.

**M. Denis Merville** a insisté sur l'absolue nécessité d'organiser une vaste concertation avant d'envisager de modifier une ressource fiscale fondamentale pour les communes. Les maires, réunis récemment en congrès, ont exprimé avec force leur souhait de concertation.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 63**).

\*  
\*       \*

## **Communication des rôles supplémentaires d'impôts locaux.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Dans le troisième alinéa de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales après les mots « les rôles généraux » sont insérés les mots « et les rôles supplémentaires ».*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a adopté un amendement, présenté par M. Hervé Mariton prévoyant la communication aux collectivités territoriales des rôles supplémentaires d'impôts locaux.

Les impôts locaux sont perçus par voie de rôles. Le rôle est la liste des contribuables établie par le centre des impôts. Cette liste indique pour chaque contribuable la nature de l'impôt auquel il est assujéti, sa base d'imposition, le taux de l'impôt et le montant de la cotisation.

Le rôle constitue le titre officiel en vertu duquel le percepteur peut réclamer le paiement de l'impôt et en poursuivre le recouvrement.

On distingue en effet :

– les rôles généraux sur lesquels est inscrite la quasi-totalité des redevables. Les rôles généraux permettent de recouvrer au profit des collectivités territoriales pour lesquels ils sont établis les produits que celles-ci ont décidé de percevoir lors du vote de leur budget au titre d'une année donnée ;

– et les rôles supplémentaires. Les contribuables omis sur les rôles généraux sont inscrits sur des rôles supplémentaires. Ces rôles ne peuvent pas être pris en considération pour la fixation du taux de l'impôt. Pour la taxe professionnelle, ces rôles supplémentaires sont susceptibles d'intervenir pendant les trois années suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due. Pour les taxes foncières et la taxe d'habitation, ces rôles peuvent être mis en recouvrement au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle de l'imposition. Ces rôles ont pour effet de mettre à la disposition des collectivités territoriales un supplément de recettes non prévu lors du vote annuel de leur budget et justifié par une augmentation de la matière imposable non comprise dans les rôles généraux.

Or, ces rôles ne sont pas communiqués aux collectivités territoriales. L'amendement adopté par la Commission permettrait à ces dernières d'avoir connaissance des informations figurant dans les rôles supplémentaires.

\*

\*       \*

La Commission a *adopté* un amendement (**amendement n° 64**) présenté par M. Hervé Mariton, tendant à prévoir la communication aux collectivités territoriales des rôles supplémentaires d'impôts locaux, M. Hervé Mariton ayant rappelé que la Commission avait adopté un amendement similaire lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005.

\*

\*        \*

*Après l'article 40*

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson tendant à ce que, lorsque des travaux sont effectués sur la base d'études préparatoires par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale autre que celui ayant réalisé les études, les dépenses relatives aux études préalables soient éligibles au FCTVA.

La Commission a ensuite examiné trois amendements identiques présentés, l'un par M. Denis Merville, l'autre par M. Augustin Bonrepaux et le dernier par M. Jacques Pélissard, tendant à supprimer la possibilité de payer en nature la contribution due par toute personne physique ou morale distribuant des imprimés non sollicités.

Votre **Rapporteur général** a estimé qu'il n'était pas raisonnable de revenir, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi, sur un dispositif ayant été adopté il y a un an à peine au terme d'un long débat et qui n'est pas encore entré en vigueur.

La Commission a *rejeté* ces trois amendements.

La Commission a également *rejeté* un autre amendement présenté par M. Jacques Pélissard, tendant à ce que la part de la contribution financière ne puisse être inférieure à 10 centimes d'euro par kilo.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Denis Merville, visant à réformer les modalités de recouvrement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, après que votre **Rapporteur général** a expliqué que cet amendement est satisfait par l'adoption précédente d'un autre amendement présenté par M. Denis Merville sur cette même question.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Denis Merville, tendant à permettre aux communes de disposer de la faculté d'exonérer totalement ou partiellement de la taxe foncière les propriétaires de bâtiments édifiés sur des terrains dans lesquels la présence d'une cavité souterraine ou marnière a été recensée.

**M. Denis Merville** a considéré qu'il convenait de permettre aux collectivités territoriales d'alléger les charges pesant sur les propriétaires dont la valeur du bien immobilier a chuté drastiquement suite à la découverte d'une cavité souterraine ou marnière sur le terrain concerné. Certains propriétaires sont ainsi contraints de revendre leurs biens à 50% de la valeur initiale d'achat.

Votre **Rapporteur général** a convenu de l'importance du problème étant lui-même élu d'une circonscription englobant les terrains situés dans la Marne verte, mais a estimé qu'il n'était pas possible de traiter ce problème à l'occasion de cet amendement.

**M. Michel Bouvard, Président**, a relevé que le problème se posait dans des termes similaires lorsqu'un ménage se voit contraint de revendre un bien immobilier beaucoup moins cher que le prix d'achat du fait de l'installation entre temps d'une voie rapide à proximité du bien.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné en discussion commune quatre amendements relatifs à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères :

– deux amendements présentés par M. Jacques Pélissard, tendant respectivement à faire porter la taxe sur toutes les propriétés, y compris les bâtiments exonérés de taxe foncière et les locaux bénéficiant jusqu'à présent d'une exonération de droit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et à réformer cette taxe en introduisant une part fixe, fonction de la valeur du foncier bâti, et une part variable, fonction du nombre de personnes par logement pour les bâtiments à usage d'habitation et de la surface et/ou des effectifs pour les locaux à usage professionnel ;

– un amendement présenté par M. Jacques Pélissard, tendant à ce que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères soit exigible quelle que soit la distance d'accès au service de collecte, dès lors que le service de collecte a été mis en place conformément au règlement de collecte de la collectivité responsable ;

– et un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à supprimer l'exonération dont bénéficient les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable sur ces amendements. Il a indiqué, que s'agissant de la question de la distance, il avait déjà répondu : on pourrait envisager un système reposant sur une délibération des collectivités territoriales, qui décideraient ou non d'exonérer les locaux concernés. Votre **Rapporteur général** a invité les membres de la Commission à rédiger un amendement en vue d'une adoption lors de la réunion de la commission au titre de l'article 88 du Règlement de l'Assemblée nationale.

**M. Philippe Auberger** s'est déclaré favorable à ce que l'exonération soit accordée sur délibération des collectivités territoriales.

**M. Michel Bouvard, Président**, a conclu que l'amendement serait rejeté au profit d'une nouvelle rédaction qui sera adoptée par la Commission.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a examiné deux amendements présentés respectivement par M. Michel Bouvard et M. Jacques Pélissard, tendant à adosser la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à la taxe d'habitation.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que l'adossement de la TEOM à la taxe d'habitation était une piste qui avait été systématiquement rejetée par les groupes de travail successifs chargés de réfléchir à une réforme du financement de l'enlèvement des ordures ménagères dans la mesure où cette réforme entraînerait de vastes transferts de charges entre les entreprises et les ménages, aux dépens de ces derniers.

**M. Hervé Mariton** a souhaité savoir s'il n'existerait pas un dispositif plus performant pour régler ce problème.

**M. Philippe Auberger** a ajouté qu'il existait également un problème d'injustice lorsque les propriétaires, qui sont redevables de la taxe, ne sont pas en mesure de la récupérer sur les locataires.

Ces amendements ont été *retirés*.

La Commission a examiné un amendement de M. Denis Merville, tendant à faire évoluer l'attribution de compensation versée aux communes par les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique en fonction d'un indice égal au taux provisionnel de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages.

**M. Denis Merville** a souligné que le développement des groupements de communes à taxe professionnelle unique était une évolution positive mais que l'absence d'actualisation de la compensation versée par ces groupements aux communes pose un véritable problème. Les petites communes se retrouvent parfois dans une situation où elles n'arrivent plus à faire face à leurs frais, alors que la structure intercommunale augmente ses dépenses. Il conviendrait donc d'indexer ce retour aux communes sur l'inflation.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable rappelant que le principe de base de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (n° 99-586 du 12 juillet 1999) était de ne pas indexer la compensation, afin de permettre au groupement de développer une véritable politique de péréquation, à travers le versement aux communes d'une dotation de solidarité communautaire. Des dysfonctionnements existent certes, mais, globalement, ce système a effectivement permis d'aboutir à une vraie péréquation.

**M. Augustin Bonrepaux** a ajouté qu'un tel dispositif serait illogique dès lors que, à l'inverse, lorsqu'une entreprise ferme c'est le groupement qui en subit les conséquences.

**M. Philippe Auberger** a estimé possible de régler le problème soulevé au moyen d'arrangements conventionnels entre les communes membres du groupement. Cette possibilité, qu'il a expérimentée, permet de répondre aux situations en cause.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que cela avait également été effectué dans sa circonscription.

**M. Michel Bouvard, Président**, a souligné qu'il existait des souplesses dans le dispositif actuel et qu'il était donc préférable de ne pas apporter de modifications législatives.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à supprimer le III de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts qui prévoit que les collectivités compétences votent un taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères et non plus un produit.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable pour les mêmes motifs que ceux évoqués précédemment.

**M. Augustin Bonrepaux** a insisté sur le fait qu'il conviendrait de disposer des conclusions du groupe de travail car d'autres amendements seront déposés en séance et qu'il serait fortement souhaitable de définir une position de synthèse comme ligne à défendre.

**M. Michel Bouvard** a souscrit à ce point de vue. Pour le travail en séance publique, il est nécessaire que le Gouvernement transmette dans un délai raisonnable un texte qu'il sera alors possible de sous-amender dans de bonnes conditions. A défaut, il conviendra de décider si les mesures doivent être rejetées en bloc ou si les prises de position de la Commission des finances devront être suivies, étant précisé qu'il serait souhaitable de valoriser les travaux de la Commission.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à supprimer le recours à une cotisation de référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, votre **Rapporteur général** ayant fait valoir que, nonobstant son opposition à cet amendement, il considérait que l'idée, évoquée lors des travaux de la commission présidée par M. Olivier Fouquet, consistant à financer une diminution du plafond de la taxe professionnelle par un relèvement du plancher de ladite taxe était séduisante, car simple et réaliste.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à imputer sur la cotisation de taxe professionnelle de référence qui détermine l'application du régime de la cotisation minimale de taxe professionnelle tous les abattements et exonérations de plein droit.

**M. Philippe Auberger** a expliqué qu'en vertu des dispositions de l'article 1468-I du code général des impôts, les sociétés d'intérêt collectif agricole



(SICA) bénéficient à titre permanent d'une réduction de moitié de leurs bases imposables à la taxe professionnelle. Cependant, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros sont assujetties à une cotisation minimale de 1,5% assise sur leur valeur ajoutée. La réduction de moitié des bases imposables à la taxe professionnelle étant un avantage légal, elle ne peut être imputée à la cotisation minimum de taxe professionnelle comme le sont les avantages temporaires ou les avantages permanents accordés sur délibération des collectivités territoriales. La cotisation effective de taxe professionnelle peut devenir démesurée dès que l'entreprise franchit le seuil de 7,6 millions d'euros, ce qui peut conduire à un fractionnement de l'entité productive, pour de pures raisons fiscales. Il convient donc de compléter le dispositif de correction de la cotisation minimale de taxe professionnelle en prévoyant la possibilité d'imputer sur la cotisation de taxe professionnelle prise en compte les abattements et exonérations établis à titre permanent et applicables de plein droit.

Votre **Rapporteur général** a souligné que le champ d'application de cet amendement n'était pas limité aux SICA. Au contraire, sa généralité conduit à remettre en cause la notion même de plancher de taxe professionnelle. Cette question a été évoquée dans la commission présidée par M. Olivier Fouquet. Si la réforme de la taxe professionnelle aboutit à redistribuer très fortement sa charge, on pourra s'interroger sur l'opportunité de maintenir des dispositifs qui permettent à certaines entreprises de payer moins que la cotisation minimale de ladite taxe.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à adapter chaque année à la situation fiscale de chaque commune au regard des bases relevant d'établissements France Télécom, le dispositif de neutralisation des pertes de recettes résultant, pour l'État, de l'assujettissement de France Télécom aux impôts directs locaux dans les conditions de droit commun.

**M. Augustin Bonrepaux** a affirmé que le problème posé par l'assujettissement de France Télécom au droit commun des impôts directs locaux et taxes assimilées reste entier, un an après l'entrée en vigueur de la réforme. Certaines communes ont vu les bases de taxe professionnelle de France Télécom diminuer, en raison d'une restructuration du réseau de cette entreprise, alors que le prélèvement sur leurs ressources, au titre du dispositif de neutralisation des incidences financières de la réforme pour l'État, est indexé sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Le Gouvernement et votre **Rapporteur général** étaient convenus qu'il fallait remédier rapidement à une réelle injustice, mais les résultats sont bien minces, jusqu'ici... Cet amendement propose une solution adéquate.

**M. Jean-Pierre Gorges** a soutenu la démarche des auteurs de cet amendement. Le système actuel fait peser un risque terrible sur les collectivités territoriales : même si les équipements de France Télécom désertent une commune, ses pertes de recettes continueront de s'aggraver. Nombreuses sont les

collectivités qui commencent à ressentir des difficultés sérieuses pour équilibrer leur budget. Certains maires refusent même de voter le budget... Les modalités du retour de France Télécom au droit commun des impositions directes locales vont à l'envers de ce qui aurait dû être. Les collectivités qui accueillent les équipements auraient dû voir leur situation s'améliorer ; au lieu de cela, les collectivités d'où disparaissent les bases de taxe professionnelle voient leurs pertes de recettes s'aggraver au rythme de progression de la DGF. il faut revenir sur cette injustice.

Votre **Rapporteur général** a exprimé son accord total avec la problématique développée à l'appui de cet amendement. Une première réponse, bien que tardive, devrait voir le jour bientôt, puisqu'un projet de décret a été présenté au comité des finances locales ce matin même, prévoyant d'abaisser le seuil d'éligibilité des groupements de communes au dispositif de compensation dont bénéficient les communes ou groupements qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte importante de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle. Actuellement, les groupements à taxe professionnelle unique qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte de leurs recettes de taxe professionnelle supérieure à 5% bénéficient du versement par l'Etat d'une compensation. Le projet de décret présenté ce matin au Comité des finances locales propose de ramener ce pourcentage à 2%. Ce décret ne règle pourtant qu'une partie du problème, mais il constitue un premier pas sur lequel il sera possible de s'appuyer. Le Gouvernement s'est engagé à trouver une solution : il faut lui laisser encore du temps pour proposer un dispositif aussi efficace que possible.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à indexer sur le produit de la taxe professionnelle des établissements de France Télécom le prélèvement sur le montant de la compensation de la part « salaires » destiné à neutraliser les pertes de recettes résultant, pour l'État, de l'assujettissement de France Télécom aux impôts directs locaux dans les conditions de droit commun.

**M. Augustin Bonrepaux** a indiqué que cet amendement procédait de la même logique que l'amendement précédent. Le nombre de collectivités qui voient leurs bases de taxe professionnelle au titre de France Télécom diminuer entre 2003 et 2004 incite à s'interroger sur les modalités d'évaluation de ces bases lors de la réforme de 2003.

**M. Jean-Pierre Gorges** a estimé qu'au moins en partie, les diminutions de bases pouvaient s'expliquer par les efforts de rationalisation du réseau entrepris par France Télécom. Pour autant, le caractère très général de ces diminutions ne laisse pas d'étonner.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jacques Pélissard, tendant à abroger l'article 107 de la loi de finances pour 2004 qui a

modifié le mode de calcul de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en prévoyant que la collectivité compétente vote un taux et non plus un produit.

La Commission a *rejeté* deux amendements présentés, l'un par M. Denis Merville, l'autre par M. Jacques Pélissard, tendant à reporter de 2005 à 2006 l'application de l'article 107 de la loi de finances pour 2004.

\*  
\*      \*

## *Article 41*

### **Date d'effet des fusions et scissions de communes.**

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

I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :

A. – L'article 1638 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. – L'arrêté de fusion de communes pris par le représentant de l'Etat dans le département ne produit ses effets au plan fiscal à compter de l'année suivante qu'à la condition qu'il intervienne avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année. »

B. – Avant l'article 1638-0 *bis*, il est inséré un article 1638-00 *bis* ainsi rédigé :

« *Art. 1638-00 bis.* – L'arrêté de scission de communes pris par le représentant de l'Etat dans le département ne produit ses effets au plan fiscal à compter de l'année suivante qu'à la condition qu'il intervienne avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année.

« Lorsque l'arrêté de scission intervient postérieurement au 30 septembre mais au plus tard le 31 mars de l'année suivante, les décisions relatives aux taux à prendre au titre de cette dernière année conformément à l'article 1639 A doivent faire l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes issues de la scission. A défaut, les impositions sont recouvrées selon les décisions prises par la commune préexistante au titre de l'année précédente. »

II. – Les dispositions du I s'appliquent aux opérations réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

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

Les opérations de fusion ou de scission de communes nécessitent des travaux préalables importants pour l'administration fiscale qui ne peuvent pas être assurés dans des conditions de sécurité et de qualité suffisantes lorsque ces opérations interviennent en fin d'année. Pour remédier à cette situation et pour que les fusions ou scissions de communes puissent produire leurs effets au plan fiscal dès l'année suivante, le I du présent texte fixe la date limite de prise de l'arrêté au 1<sup>er</sup> octobre.

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

Le présent article tend à prévoir que les arrêtés de fusion ou de scission de communes ne produisent leurs effets au plan fiscal dès l'année suivante qu'à la condition qu'ils aient été pris avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année.

#### ***I.- Le droit existant***

En cas de création d'une commune par fusion de plusieurs communes, la commune nouvellement créée vote et perçoit à compter de l'année suivante les impôts locaux en lieu et place des communes dissoutes.

Symétriquement, les nouvelles communes issues de la scission d'une commune unique votent et perçoivent, à compter de l'année suivante, les impôts locaux en lieu et place de la commune scindée.

Les opérations de fusion ou de scission de communes nécessitent par conséquent des travaux préalables importants pour l'administration fiscale, tels que des modifications des fichiers, des mises à jours informatiques mais aussi des opérations, parfois lourdes, de réorganisation des services fiscaux, les communes créées ne relevant pas forcément du même centre des impôts que les communes dissoutes.

Or, dans l'état actuel, quelle que soit la date d'intervention des arrêtés de fusion ou de scission de communes au cours d'une année  $n$ , la fusion ou la scission produit ses effets au plan fiscal dès l'année  $n + 1$ .

Ainsi, lorsque l'arrêté de fusion ou de scission intervient en fin d'année, les travaux préparatoires que doit mettre en œuvre l'administration fiscale sont-ils réalisés dans l'urgence, dans des conditions de qualité insuffisantes. Des erreurs sont susceptibles de survenir au détriment des communes et des administrés.

## ***II.- Le dispositif proposé***

**Le A du I du présent article** tend à compléter l'article 1638 du code général des impôts par un III nouveau, qui définit les modalités du dispositif d'intégration fiscale progressive en cas de fusions de communes, afin de préciser qu'un arrêté de fusion de communes pris par le représentant de l'Etat dans le département ne produit ses effets au plan fiscal dès l'année suivante qu'à la condition qu'il intervienne avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année.

Symétriquement, **le B du I du présent article** tend à insérer un article 1638-00 *bis* avant l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts, afin de préciser qu'un arrêté de scission de communes ne produit ses effets au plan fiscal à compter de l'année suivante qu'à la condition qu'il intervienne avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année.

Par conséquent, si l'arrêté de fusion ou de scission a été pris avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année «  $n$  », les conséquences fiscales continueraient à prendre effet dès le vote du budget de l'année «  $n + 1$  ».

En revanche, si l'arrêté a été pris après le 1<sup>er</sup> octobre de l'année «  $n$  », les conséquences fiscales seraient retardées d'un an : la fusion ou la scission ne prendraient effet fiscalement qu'à compter de l'année «  $n + 2$  ».

Ainsi, dans le cas d'un arrêté de scission intervenant postérieurement au 30 septembre de l'année «  $n$  », en «  $n + 1$  », les services fiscaux continueraient à traiter fiscalement les nouvelles communes issues de la scission comme une seule et même commune. Afin que cela soit possible, il convient que les communes

issues de la scission continuent d'appliquer « en n + 1 » une même politique de taux.

Par conséquent, **le deuxième alinéa du nouvel article 1638-00 bis, dans la rédaction proposée par le présent article**, prévoit que, dans le cas d'un arrêté de scission intervenant postérieurement au 30 septembre de l'année « n », mais au plus tard le 31 mars de l'année « n + 1 » (ce qui correspond à la date limite de notification aux services fiscaux des taux votés par les collectivités territoriales), **les décisions relatives aux taux de l'année « n + 1 » doivent faire l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes issues de la scission.**

Cependant, à défaut d'une délibération concordante des conseils municipaux des nouvelles communes issues de la scission, le taux qui serait appliqué d'office par les services fiscaux serait celui de la commune préexistante au titre de l'année précédente.

Ces dispositions permettraient à l'administration fiscale de disposer d'un délai suffisant entre l'intervention d'un arrêté de fusion ou de scission de communes et la mise en œuvre, au plan fiscal, des conséquences de ladite fusion ou scission. Les opérations préalables que nécessitent ces fusions et scissions seraient ainsi réalisées dans des conditions satisfaisantes de qualité et de sécurité au bénéfice des communes concernées mais aussi des administrés.

**Le II du présent article** tend à préciser que les dispositions proposées s'appliqueraient aux opérations réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

\*  
\*      \*

La Commission a *adopté* l'article 41 sans modification.

\*  
\*      \*

*Article 42*

**Transposition de la directive 2003/92/CE du 7 octobre 2003  
concernant les règles relatives au lieu de taxation, en matière de TVA,  
des livraisons de gaz naturel et d'électricité.**

*Texte du projet de loi :*

I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le III de l'article 256 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du présent III, n'est pas assimilé à une livraison de biens, le transfert, au sens des dispositions du premier alinéa, de gaz naturel ou d'électricité vers un autre Etat membre pour les besoins d'une livraison dont le lieu y est situé, conformément aux dispositions des d et e du 1 de l'article 8 de la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977. » ;

2° Le 2° du II de l'article 256 *bis* est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« N'est pas assimilée à une acquisition intracommunautaire, l'affectation en France de gaz naturel ou d'électricité à partir d'un autre Etat membre pour les besoins d'une livraison imposable dans les conditions mentionnées au III de l'article 258. » ;

3° L'article 258 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. – Le lieu de livraison du gaz naturel ou de l'électricité est situé en France :

- a. lorsqu'ils sont consommés en France ;
- b. dans les autres cas, lorsque l'acquéreur a en France le siège de son activité économique ou un établissement stable pour lequel les biens sont livrés ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle. » ;

4° Après le 12° de l'article 259 B, il est inséré un 13° ainsi rédigé :

« 13° accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité ou de gaz naturel, acheminement par ces réseaux et tous les autres services qui lui sont directement liés. » ;

5° Au premier alinéa du I de l'article 275, après les mots : « de l'article 258 A, », sont insérés les mots : « à une livraison située hors de France en application du III de l'article 258, » ;

6° Après le 2 *quater* de l'article 283, il est inséré un 2 *quinquies* ainsi rédigé :

« 2 *quinquies*. Pour les livraisons mentionnées au III de l'article 258, la taxe est acquittée par l'acquéreur qui dispose d'un numéro d'identification à la taxe sur la valeur ajoutée en France lorsque son fournisseur est établi hors de France. » ;

7° Le 5 de l'article 287 est ainsi modifié :

a) Au a, après les mots : « de la Communauté européenne, », sont insérés les mots : « des livraisons de gaz naturel ou d'électricité imposables sur le territoire d'un autre Etat membre de la Communauté européenne » ;

b) Au b, après les mots : « de l'article 283 », sont insérés les mots : « et des livraisons de gaz naturel ou d'électricité pour lesquelles l'acquéreur est désigné comme redevable de la taxe conformément aux dispositions du 2 *quinquies* de ce dernier article. » ;

8° Le deuxième alinéa du I de l'article 289 A est complété par les mots : « ou lorsqu'elles réalisent uniquement des livraisons de gaz naturel ou d'électricité pour lesquelles la taxe est due en France par l'acquéreur conformément aux dispositions du 2 *quinquies* de l'article 283 » ;

9° Le II de l'article 291 est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° les importations de gaz naturel ou d'électricité. » ;

II. – Les dispositions du I entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

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

Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 7 octobre 2003 une directive modifiant les règles concernant le lieu d'imposition du gaz naturel et de l'électricité afin de faciliter le fonctionnement du marché unique de l'énergie.

Cet article en assurerait la transposition, en prévoyant que le lieu de taxation est celui de consommation, ou, à défaut, lorsque l'acquisition est effectuée par un acheteur revendeur, celui de son établissement.

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

Le présent article a pour objet de transposer dans le droit français la directive 2003/92/CE du Conseil du 7 octobre 2003 modifiant la directive 77/388/CEE du 17 mai 1977 en ce qui concerne les règles relatives au lieu d'imposition des livraisons du gaz et d'électricité en matière de TVA.

En effet, la libéralisation du secteur de l'électricité et du gaz dans l'Union européenne a révélé l'inadéquation des règles actuelles applicables en matière de TVA. Celles-ci, qui fonctionnaient convenablement dans un contexte national caractérisé par des marchés cloisonnés et par un monopole public de production, de transport et de distribution, sont désormais inadaptées à un marché libéralisé dans lequel se multiplient les transactions transfrontalières et les acteurs.

La directive dont la transposition est proposée par le présent article a été adoptée par le Conseil, à l'unanimité des Etats membres, afin d'adapter ces règles à ce nouveau contexte et de permettre un fonctionnement harmonieux du marché commun de l'électricité et du gaz.

Les principales dispositions sont les suivantes :

– les livraisons de gaz et d'électricité seraient imposées à la TVA en France lorsqu'ils sont consommés en France et, dans les autres cas, lorsqu'ils sont livrés à un acquéreur établi en France ;

– les prestations de service d'accès au réseau de transport et de distribution d'électricité ou de gaz naturel, d'acheminement par ces réseaux et de tous les autres services qui lui sont directement liés seraient imposées à la TVA en France dès lors que le preneur est établi en France ;



– le redevable de la taxe serait l’acquéreur qui dispose d’un numéro d’identification à la TVA en France lorsque son fournisseur est établi hors de France ;

– la possibilité d’achat en franchise de TVA serait applicable aux livraisons de gaz et d’électricité ;

– les obligations déclaratives pesant sur le redevable effectuant des livraisons de gaz et d’électricité seraient modifiées ;

– les importations de gaz et d’électricité seraient exonérées de TVA à l’importation.

### ***I.- Le contexte : la libéralisation du marché de l’électricité et du gaz dans l’Union européenne***

#### *A.- Une libéralisation sous impulsion communautaire*

La libéralisation du marché de l’énergie a débuté avec deux directives, la directive 96/92/CE du 29 décembre 1996 relative à l’électricité et la directive 98/30/CE du 22 juin 1998 relative au gaz. Ces directives ont été abrogées et remplacées par les directives 2003/54/CE et 2003/55/CE du 26 juin 2003 qui ont achevé la libéralisation du marché de l’électricité et du gaz tout en apportant des améliorations à son fonctionnement.

#### 1.- Les directives 96/92/CE et 98/30/CE

La libéralisation des marchés de l’électricité et du gaz a consisté dans la possibilité offerte à certains clients dits « éligibles »<sup>(1)</sup> de s’adresser au fournisseur de leur choix, quel que soit le lieu d’établissement de celui-ci dans l’Union européenne.

Les directives ont prévu une ouverture en trois phases à travers l’abaissement progressif du seuil d’éligibilité. Le tableau suivant retrace le degré d’ouverture du marché de l’électricité qui devait résulter de la fixation des seuils :

#### **DEGRE D’OUVERTURE MINIMALE DES MARCHES ELECTRIQUES AUX TERMES DE LA DIRECTIVE**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Part de la demande nationale (%)	26	28	33

---

(1) L’éligibilité est la qualité qui permet à un opérateur de choisir son fournisseur d’électricité ou de gaz dans l’espace communautaire, à raison de sa consommation. Les seuils fixés déterminent également le degré d’ouverture du marché à la concurrence. Les directives laissent aux Etats membres la compétence de les fixer. Elles l’encadrent cependant en déterminant un plancher en termes de niveau de consommation et de degré de libéralisation, appelé à connaître une évolution progressive jusqu’à la libéralisation complète.

Le tableau suivant retrace le degré d'ouverture du marché du gaz selon le calendrier prévu par la directive :

**DEGRÉ D'OUVERTURE MINIMALE DES MARCHES DU GAZ  
AUX TERMES DE LA DIRECTIVE**

	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
Part de la demande nationale (%)	26 à 30	28 à 38	33 à 43

De plus, l'exercice effectif de la liberté de choix du fournisseur impliquait l'accès de celui-ci aux réseaux de transport et de distribution, même lorsqu'ils étaient contrôlés par l'ancien monopole national. Les directives ont donc organisé l'accès des tiers au réseau (ATR). Les Etats membres ont eu l'obligation de désigner un gestionnaire du réseau de transport responsable de son entretien, de son exploitation et de son développement dont l'organisation propre (séparation comptable et de gestion avec toute activité distincte du transport, procédures assurant la confidentialité des informations commerciales...) devait présenter toutes les garanties d'un traitement impartial des divers fournisseurs. En outre, les Etats avaient le choix entre deux formes d'ATR, réglementé par la puissance publique ou négocié entre les opérateurs et le gestionnaire. Enfin, le gestionnaire a la responsabilité de l'interopérabilité des réseaux de transport de l'électricité situés sur le territoire communautaire, qui constitue la clé de voûte sur laquelle repose la mise en place d'un marché unique de l'électricité et du gaz.

Parallèlement, la production a été ouverte à la concurrence. En raison des enjeux liés à la sécurité des approvisionnements, les directives accordaient toutefois aux Etats membres des outils d'intervention dans ces domaines. Ils contrôlent le développement et l'attribution des capacités de production à travers deux procédures de mise en concurrence : l'autorisation ou l'appel d'offres. Les critères de sélection ou d'autorisation devaient dans tous les cas être objectifs, transparents et non discriminatoires.

**2.- Les directives 2003/54/CE et 2003/55/CE**

Les directives 2003/54/CE et 2003/55/CE du 26 juin 2003 relatives respectivement à l'électricité et au gaz, qui abrogent les directives susmentionnées, contiennent un ensemble de règles visant à l'ouverture complète du marché de l'électricité et du gaz dans l'Union européenne. Ces règles se divisent en deux volets majeurs : d'une part, elles visent à achever la libéralisation du marché en permettant à tous les consommateurs de bénéficier du libre choix de leur fournisseur et, d'autre part, elles tendent à améliorer le fonctionnement du marché communautaire du gaz et de l'électricité.

Concrètement, les directives prévoient une ouverture totale des marchés de l'électricité et du gaz selon le calendrier suivant :

**CLIENTS CONCERNES PAR L'OUVERTURE DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ**

	<b>Jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2004</b>	<b>A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2004</b>	<b>A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007</b>
Marché du gaz	Les clients éligibles visés par la directive 98/30/CE	Tous les clients non résidentiels	Tous les clients
Marché de l'électricité	Les clients éligibles visés par la directive 96/92/CE	Tous les clients non résidentiels	Tous les clients

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004, les clients non-résidentiels sont juridiquement autorisés à choisir librement leurs fournisseurs. On entend par clients non résidentiels ceux dont la consommation d'électricité et de gaz est destinée à des usages autres que domestiques (les collectivités locales et les professionnels).

S'agissant du fonctionnement du marché commun, les directives renforcent la séparation entre les activités de transport et de distribution en instaurant une dissociation comptable et juridique entre les deux entités afin de garantir leur indépendance.

Le tableau suivant récapitule le degré légal d'ouverture tel qu'il résulte des deux directives susmentionnées :

**OUVERTURE LÉGALE DES MARCHÉS DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ AU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2004**

	<b>Electricité</b>		<b>Gaz</b>	
	Ouverture légale (en %)	Marché éligible (TWh)	Ouverture légale (en %)	Marché éligible (Gm3)
Allemagne	100	490	100	88
Royaume-Uni	100	335	100	92
<b>France</b>	<b>68</b>	<b>295</b>	<b>70</b>	<b>32</b>
Italie	78	233	100	74
Espagne	100	205	100	25
Suède	100	135	100	42
Pays-Bas	100	105	100	< 1
Finlande	100	77	Dérogation	
Belgique	84	63	90	15
Autriche	100	55	100	8
Portugal	100	40	Dérogation	
Danemark	100	33	100	5
Grèce	62	31	Dérogation	
Irlande	65	14	82	4
Luxembourg	87	5	72	< 1

Source : CRE (rapport d'activité 2004).

Il faut noter que le marché de l'électricité et du gaz des nouveaux Etats membres sera également ouvert à la concurrence selon le calendrier susmentionné.

## *B.- La création d'un marché européen de l'électricité et du gaz*

### 1.- La transposition des directives

#### *a) En France*

La loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a assuré l'essentiel de la transposition de la directive 96/92/CE relative à l'électricité. Elle dispose que certains consommateurs éligibles peuvent choisir librement leur fournisseur d'électricité. Le décret du 29 mai 2000 a fixé un seuil d'éligibilité correspondant à une ouverture de 30% du marché français. En ce qui concerne l'accès aux réseaux publics de transport et de distribution, les autorités françaises ont adopté un système d'accès aux réseaux réglementé et créé le Réseau de Transport d'Electricité (RTE) qui concrétise dans le cas français l'obligation de mettre en place un gestionnaire autonome du réseau d'électricité. Enfin, une Commission de Régulation de l'Electricité a été instituée afin d'assurer la régulation du secteur.

La directive n° 98/30/CE relative au gaz a été transposée dans le droit français par la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie. Cette loi a permis de sortir de la période transitoire dans laquelle se trouvaient les acteurs du secteur du gaz naturel depuis l'expiration du délai de transposition de la directive le 10 août 2000 <sup>(1)</sup>. Comme en matière d'électricité, la loi organise un accès réglementé des tiers au réseau gazier. Elle supprime également le monopole d'importation et d'exportation dont jouissait Gaz de France. Enfin, les compétences de la CRE ont été élargies au secteur du gaz.

Enfin, la loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières a transposé les directives n° 2003/54/CE et n° 2003/55/CE. D'une part, l'autonomie des gestionnaires des réseaux français d'électricité et de gaz par rapport aux deux opérateurs historiques est renforcée, sans cependant aller jusqu'à la séparation juridique. D'autre part, les dispositions concernant l'ouverture des marchés aux clients non résidentiels ont été transposées par le décret n° 2004-597 du 23 juin 2004 modifiant le décret du 29 mai 2000 concernant l'éligibilité dans le domaine électrique et par le décret n° 2004-420 du 18 mai 2004 pour le marché du gaz.

---

(1) Depuis le 10 août 2000, un dispositif transitoire d'accès des tiers au réseau gazier qu'ils exploitent avait été mis en place par GDF et les autres transporteurs, Compagnie française du méthane et Gaz du sud-ouest, qui bénéficiaient d'une position monopolistique. Pour autant, si ces dispositions ont été adoptées par les opérateurs afin de se mettre en conformité avec la directive, il manquait un fondement légal afin d'assurer la pérennité du système.

*b) Dans les autres Etats membres*

En matière de marché de l'électricité, les autres Etats membres, à l'instar de la France, ont fait le choix, dans un premier temps, d'une ouverture limitée à la concurrence. Si la quasi-totalité des Etats a opté pour un accès des tiers au réseau réglementé sous l'égide d'une autorité sectorielle de régulation, certains ont choisi d'aller au-delà de l'exigence de la directive en imposant une séparation juridique du gestionnaire du réseau de transport et en abaissant le seuil d'éligibilité en dessous de ce qui était imposé par la directive. Cinq Etats ont, en outre, dès la transposition de la directive 96/92/CE, ouvert la totalité de leur marché de l'électricité.

Le tableau suivant récapitule la mise en œuvre de la directive électricité dans l'Union européenne à quinze :

**TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 96/92/CE**

	<b>Seuil d'éligibilité (en %)</b>	<b>Séparation du GRT</b>	<b>Régime d'accès au réseau</b>
<i>Directive</i>	<i>Au moins 30%</i>	<i>Au moins comptable</i>	<i>Négocié ou réglementé</i>
Finlande	100	Propriété	Réglementé
Royaume-Uni	100	Propriété	Réglementé
Suède	100	Propriété	Réglementé
Autriche	100	Juridique	Réglementé
Allemagne	100	Gestion	Négocié
Danemark	90	Juridique	Réglementé
Espagne	54	Juridique	Réglementé
Italie	45	Juridique	Réglementé
Belgique	35	Juridique	Réglementé
Pays-Bas	35	Juridique	Réglementé
Irlande	30	Juridique	Réglementé
Portugal	30	Juridique	Réglementé
France	30	Gestion	Réglementé
Grèce	30	Gestion	Réglementé
Luxembourg	Dérogation		

*Source : Commission européenne.*

Si certains pays ont fait le choix d'une libéralisation rapide et totale, en imposant une séparation verticale poussée, une éligibilité large et une restructuration des entreprises de production, dans la plupart des Etats membres, l'ouverture à la concurrence s'est cependant réduite à une modification du cadre législatif sans transformation des structures industrielles.

Dans le domaine gazier, l'ouverture à la concurrence a été encore plus modeste, comme le montre le tableau suivant :

## TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 98/30/CE

	<b>Seuil d'éligibilité (en %)</b>	<b>Séparation des GRT</b>	<b>Régime d'accès au réseau</b>
<i>Directive</i>	<i>Au moins 30%</i>	<i>Au moins comptable</i>	<i>Négocié ou réglementé</i>
Royaume-Uni	100	Propriété	Réglementé
Allemagne	100	Gestion	Négocié
Italie	96	Juridique	Réglementé
Espagne	72	Juridique	Réglementé
Belgique	59	Comptable	Réglementé
Luxembourg	51	Comptable	Réglementé
Irlande	50	Gestion	Réglementé
Autriche	49	Gestion	Négocié
Suède	47	Comptable	Réglementé
Pays-Bas	45	Comptable	Réglementé
Danemark	30	Juridique	Réglementé
France	20	Comptable	Réglementé
Finlande		Dérogation	
Grèce		Dérogation	
Portugal		Dérogation	

Source : Commission européenne.

Si les deux premières directives ont été transposées, la plupart des Etats membres n'ont pas encore transposé les directives 2003/54/CE et 2003/55/CE. La Commission européenne a donc adressé une mise en demeure par lettre en date du 13 octobre 2004 aux Etats n'ayant pas encore transposé ces directives. Le tableau suivant retrace l'état de la transposition de ces directives au sein de l'Union européenne

**ETAT DES MESURES NATIONALES DE TRANSPOSITION (MNE)**

	<b>Directive 2003/54/CE (électricité)</b>	<b>Directive 2003/55/CE (gaz)</b>
Belgique	Mise en demeure	Mise en demeure
R. Tchèque	Mise en demeure	Dérogation jusqu'au 31/12/2004
Danemark	MNE communiquées	MNE communiquées
Allemagne	Mise en demeure	Mise en demeure
Estonie	Mise en demeure	Mise en demeure
Grèce	Mise en demeure	Dérogation (marché émergent pour le gaz)
Espagne	Mise en demeure	Mise en demeure
Irlande	Mise en demeure	Mise en demeure
Italie	Mise en demeure	Mise en demeure
Chypre	MNE communiquées	Dérogation (marché émergent pour le gaz)
Lettonie	Mise en demeure	Mise en demeure
Lituanie	MNE communiquées	Mise en demeure
Luxembourg	Mise en demeure	Mise en demeure
Hongrie	MNE communiquées	MNE communiquées
Malte	Mise en demeure	Dérogation (absence de structures gazières)
Pays-Bas	MNE communiquées	MNE communiquées
Autriche	MNE communiquées	MNE communiquées
Pologne	Mise en demeure	Mise en demeure
Portugal	Mise en demeure	Dérogation (marché émergent pour le gaz)
Slovénie	MNE communiquées	MNE communiquées
Slovaquie	Mise en demeure	Mise en demeure
Finlande	Mise en demeure	Mise en demeure
Suède	Mise en demeure	Mise en demeure
Royaume-Uni	Mise en demeure	Mise en demeure

*Source : Commission européenne (2004).*

On rappelle que ces deux directives doivent être transposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

**2.- Le développement d'un marché communautaire de l'électricité et du gaz**

A la veille de la libéralisation, les marchés nationaux de l'électricité et du gaz apparaissaient cloisonnés et le marché européen de l'énergie largement inexistant :

– en matière d'électricité, les opérateurs dominants sur leurs marchés nationaux entretenaient des relations plus coopératives que concurrentielles. Le développement d'interconnexions entre pays européens, d'ailleurs très limitées, avait été conçu pour garantir un secours mutuel et une meilleure gestion du parc de production européen, et non dans une logique concurrentielle. Les contrats d'échanges internationaux d'énergie entre grandes entreprises du secteur de l'électricité ne soulevaient pas de réelle difficulté d'application en matière fiscale compte tenu de leur nombre limité (contrat à long terme de fourniture

d'électricité), de la qualité des acteurs, essentiellement des monopoles publics, et de la bonne connaissance des flux concernés par les administrations compétentes ;

– dans le domaine du gaz, les marchés apparaissent également juxtaposés en dépit des interconnexions. La prédominance des contrats à long terme, dits *take or pay*<sup>(1)</sup>, nécessaires pour financer les infrastructures de transport et sécuriser les approvisionnements, a freiné la concurrence et l'émergence d'échanges intracommunautaires.

Aujourd'hui, malgré la non-transposition dans la plupart des Etats-membres des directives 2003/54/CE et 2003/55/CE, on observe la formation d'un véritable marché européen de l'électricité et du gaz qui devrait se développer plus rapidement encore une fois que toutes les mesures de transposition auront été prises et que les difficultés juridiques résultant notamment de l'application des règles de TVA auront été résolues.

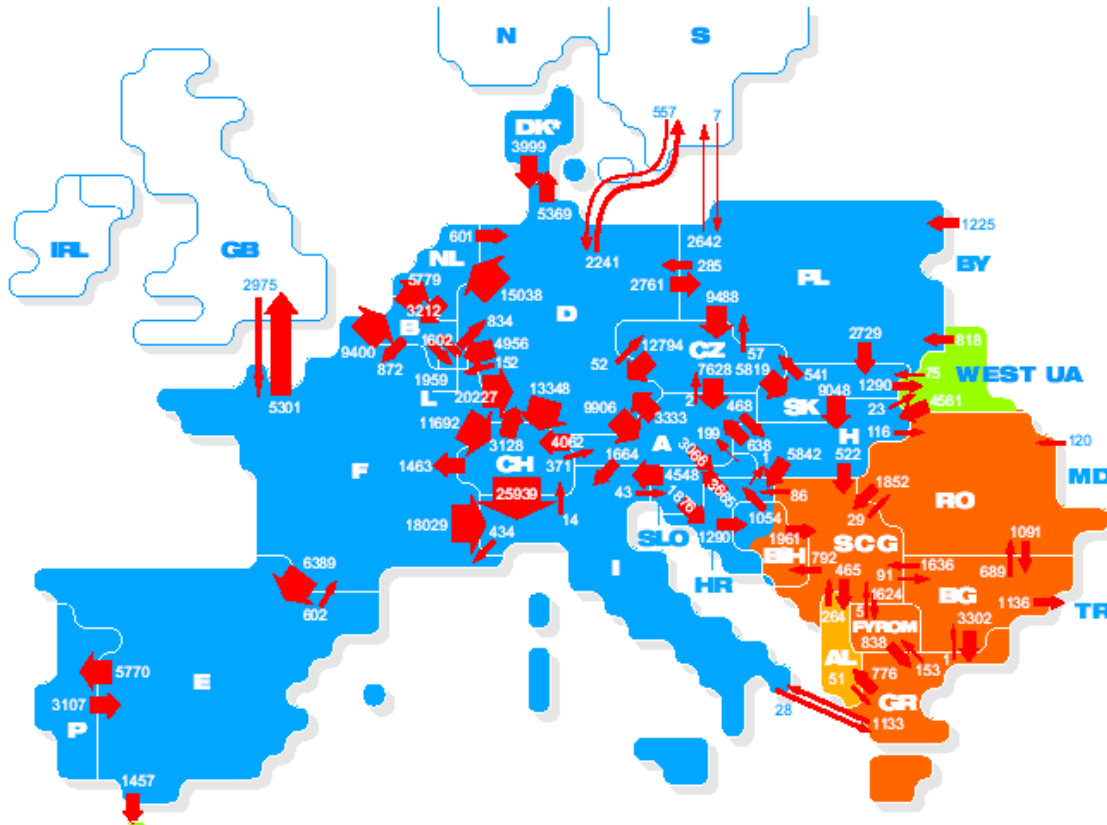
La création de ce marché communautaire de l'électricité et du gaz est d'ores et déjà visible à travers plusieurs indicateurs, notamment l'accroissement des échanges intracommunautaires d'énergie et le taux de changement des fournisseurs.

En premier lieu, alors même que les entreprises nationales de production et distribution d'électricité entamait un vaste processus d'internationalisation de leur activité, en liaison avec la libéralisation du secteur dans de nombreux pays, les échanges d'électricité ont progressé à un rythme soutenu, portés par un important effort d'interconnexion des réseaux européens, cette augmentation des capacités d'interconnexions entre des réseaux jusqu'alors juxtaposés étant l'un des objectifs majeurs de la directive électricité. La carte suivante retrace les échanges physiques d'électricité entre les Etats membres en 2003 (en GwH).

---

(1) Les contrats *take or pay* sont des contrats à long terme (généralement 20 ans) passés entre les producteurs et les transporteurs pour couvrir les risques liés à l'exploitation gazière.





Source : Union for the Coordination of Transmission of Electricity (2004).

Les mêmes remarques peuvent être faites s'agissant des échanges intracommunautaires de gaz naturel

(en Gm3)

Export \ Import	Autriche	Belgique	Danemark	France	Allemagne	Pays-Bas	Norvège	Royaume-Uni	Fédération de Russie
Autriche	-	-	-	-	0,90	-	0,90	-	5,60
Belgique	-	-	-	-	1,20	5,90	5,85	1,70	-
Bulgarie	-	-	-	-	-	-	-	-	2,80
Croatie	-	-	-	-	-	-	-	-	1,14
Rép. tchèque	-	-	-	-	-	-	2,62	-	7,11
Finlande	-	-	-	-	-	-	-	-	4,84
France	-	0,70	-	-	-	6,80	13,30	1,30	9,70
Allemagne	-	-	2,51	-	-	20,53	26,41	4,10	33,21
Grèce	-	-	-	-	-	-	-	-	1,50
Hongrie	0,40	-	-	0,40	0,69	-	-	-	8,81
Irlande	-	-	-	-	-	-	-	3,70	-
Italie	-	0,30	-	-	-	7,44	7,00	-	19,73
Luxembourg	-	0,60	-	-	0,60	-	-	-	-
Pays-Bas	-	-	-	-	4,23	-	2,90	4,40	1,40
Pologne	-	-	-	-	0,42	-	0,49	-	7,70
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Roumanie	-	-	-	-	0,50	-	-	-	5,30
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	-	-	7,30
Slovénie	-	-	-	-	-	-	-	-	0,66
Espagne	-	-	-	-	-	-	2,29	-	-
Suède	-	-	1,05	-	0,20	-	-	-	-
Royaume-Uni	-	-	-	-	0,40	0,50	6,61	-	-

Source : British Petroleum Statistical Review (2004).

En second lieu, le taux de changement de fournisseur de la part des clients éligibles constitue un indicateur pertinent du développement de la concurrence sur le marché européen de l'énergie. Le tableau suivant donne une indication du mouvement actuel de remise en cause des liens contractuels sous l'influence de la libéralisation des marchés.

**TAUX DE CHANGEMENT DE FOURNISSEUR OU DE RENEGOCIATION DES CONTRATS DE FOURNITURE D'ELECTRICITE ET DE GAZ DANS L'UNION EUROPEENNE**

	Electricité				Gaz			
	Consommateurs industriels éligibles		Petites entreprises et ménages		Consommateurs industriels éligibles		Petites entreprises et ménages	
	Changement	Changement/renégociation	Changement	Changement/renégociation	Changement	Changement/renégociation	Changements	Changement/renégociation
Autriche	20-30%	Inconnu	5-10%	Inconnu	< 2%	Inconnu	Non éligibles	
Belgique	2-5%	30-50%	Non éligibles		Inconnu	Inconnu	Non éligibles	
Danemark	> 50%	> 80%	Non éligibles		2-5%	Inconnu	Non éligibles	
Finlande	Inconnu	> 50%	5-10%	10-20%	Non éligibles		Non éligibles	
<b>France</b>	<b>10-20%</b>	<b>Inconnu</b>	<b>Non éligibles</b>		<b>20-30%</b>	<b>Inconnu</b>	<b>Non éligibles</b>	
Allemagne	20-30%	> 50%	5-10%	10-20%	< 2%	Inconnu	< 2%	Inconnu
Grèce	Néant	Néant	Non éligibles		Non éligibles		Non éligibles	
Irlande	10-20%	Inconnu	Non éligibles		20-30%	Inconnu	Non éligibles	
Italie	> 50%	100%	Non éligibles		10-20%	Inconnu	2-5%	Inconnu
Lux.	10-20%	> 50%	Non éligibles		5-10%	100%	Non éligibles	
Pays-Bas	20-30%	100%	Non éligibles		30-50%	Inconnu	Non éligibles	
Portugal	5-10%	Inconnu	Non éligibles		Non éligibles		Non éligibles	
Espagne	10-20%	> 50%	Non éligibles		20-30%	Inconnu	Non éligibles	
Suède	Inconnu	100%	10-20%	> 50%	< 2%	Inconnu	Non éligibles	
Roy-Uni	> 50%	100%	30-50%	Inconnu	> 50%	Inconnu	30-50%	> 50%

*Source : Eurostat (2003).*

**II.- Les difficultés d'application des règles relatives à la TVA dans un marché libéralisé de l'électricité et du gaz**

*A.- Les règles actuelles de territorialité en matière de TVA applicables à l'électricité et au gaz*

Les règles de TVA spécifiques à l'électricité et au gaz sont en nombre très réduit. Pratiquement, le régime juridique de l'électricité et du gaz au regard des règles de la TVA a été aligné sur celui applicable aux biens meubles corporels. En effet, conformément aux dispositions de l'article 5 § 2 de la directive 77/388/CE du 17 mai 1977, dite 6<sup>ème</sup> directive TVA, le 2<sup>o</sup> du II de l'article 256 du code général des impôts assimile l'électricité et le gaz aux biens meubles corporels pour l'application des règles de TVA.

Ce sont donc les règles de territorialité applicables aux biens meubles corporels qui définissent le lieu de la livraison de l'électricité et du gaz et donc de son imposition au titre de la TVA.

## 1.- Les règles de droit commun

L'article 256 du code général des impôts dispose que sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée « *les livraisons de biens effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel* <sup>(1)</sup> ». La livraison d'un bien meuble corporel se définit comme le transfert du pouvoir de disposer de ce bien comme un propriétaire. Les livraisons de biens meubles corporels s'identifient en principe aux ventes portant sur de tels biens mais également au « *transfert par un assujetti d'un bien de son entreprise à destination d'un autre Etat membre de la Communauté européenne* » <sup>(2)</sup> qui est assimilé par le III de l'article 256 à une livraison de biens.

Les livraisons de biens meubles corporels sont soumises à la TVA en France dès lors qu'elles sont réputées être réalisées en France. Ce lieu de livraison est déterminé par la loi selon des modalités particulièrement complexes.

En premier lieu, il convient de distinguer si le bien fait l'objet ou non d'un transport ou d'une expédition. En application du I de l'article 258 du code général des impôts, le lieu de livraison de biens meubles corporels est réputé se situer en France lorsque le bien se trouve en France au moment de l'expédition ou du transport par le vendeur, l'acquéreur ou pour leur compte à destination de l'acquéreur et, en l'absence d'expédition ou de transport, lors de la mise à disposition de l'acquéreur.

Ces dispositions ne posent pas de problèmes dès lors que l'opération de livraison est purement nationale. La TVA française sera en tout état de cause applicable. Cependant, il en va autrement lorsque l'opération de livraison comporte un élément d'extranéité.

En second lieu, il convient donc de distinguer le cas des opérations intracommunautaires, en provenance ou à destination d'un autre Etat membre de l'Union européenne :

---

(1) On rappelle qu'aux termes de l'article 256 A du code général des impôts, un assujetti à la TVA est une personne qui effectue de manière indépendante, une des activités économiques qu'il mentionne, parmi lesquelles la production, la commercialisation de biens ou la prestation de service. Dès lors, ils sont obligés de s'identifier auprès de l'administration française, de la même manière que les assujettis d'un autre Etat membre doivent s'identifier en France dès lors qu'ils réalisent en France des opérations imposables au titre de la TVA.

(2) Un transfert est un mouvement de bien entre deux Etats membres sans changement de propriété. Il doit être effectué par un assujetti dans le pays de départ, concerner les biens de son entreprise et être réalisé pour les besoins de cette entreprise. Le transport de ce bien doit être réalisé par l'assujetti ou pour son compte. Le bien doit être envoyé dans un autre Etat membre de l'Union européenne où l'assujetti doit également être identifié à la TVA.

– le 1° du I de l'article 262 *ter* du code général des impôts dispose que « *sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée (...) les livraisons de biens expédiés ou transportés sur le territoire d'un autre Etat membre de la Communauté européenne à destination d'un assujetti ou d'une personne morale non assujettie* ». Les livraisons intracommunautaires de biens meubles corporels, conformément à l'article 28 *bis* § 1 de la sixième directive TVA, sont donc imposées dans l'Etat membre d'arrivée de l'expédition ou du transport. L'existence de ceux-ci peut être justifiée par tout moyen de preuve, c'est-à-dire l'ensemble des indications résultant des documents commerciaux usuels (documents de transport, facture du transporteur, bon de livraison, confirmation écrite par l'acquéreur de la réception du bien...);

– inversement, lorsque le bien est expédié vers la France à partir d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, il s'agit pour cet Etat d'une livraison intracommunautaire exonérée en application de l'article 28 *quater* A de la sixième directive mais imposée en France comme acquisition intracommunautaire au titre du 1° du I de l'article 256 *bis*. Le lieu de livraison d'une acquisition intracommunautaire est en effet situé en France, en application de l'article 258 C lorsque ces biens se trouvent en France au moment de l'arrivée de l'expédition ou du transport à destination de l'acquéreur et, en l'absence de transport ou d'expédition en France, lorsque l'acquéreur a donné au vendeur son numéro d'identification à la TVA en France et s'il n'établit pas que l'acquisition a été soumise à la TVA dans l'Etat de destination des biens.

Enfin, le troisième cas à prendre en considération est celui des opérations avec les pays tiers, c'est-à-dire les Etats non membres de l'Union européenne.

– les livraisons à destination des pays tiers à partir de la France (exportations), bien que entrant en principe dans le champ d'application de la TVA française, sont exonérées en application du 1° du I de l'article 262 du code général des impôts dès lors qu'elles remplissent les conditions fixées par la loi, qui diffèrent selon que l'exportation est réalisée par le vendeur ou par un acheteur non établi en France. L'exonération est subordonnée à la preuve de la réalité de l'exportation qui implique, selon l'article 74 de l'annexe III au code général des impôts l'inscription dans les livres comptables d'un certain nombre de mentions concernant l'exportation et la production d'une déclaration d'exportation visée par le bureau de douanes de sortie de la Communauté européenne ;

– inversement l'introduction en France de biens en provenance de pays tiers ou assimilés (c'est-à-dire les importations), donne lieu à la perception de la TVA par le service des douanes lors de l'importation. Celle-ci est constituée, selon les cas, par l'entrée du bien sur le territoire communautaire, lorsque ce bien est mis à la consommation en France ou lors de la mise à la consommation en France d'un bien précédemment placé sous un régime douanier communautaire (zone franche, entrepôts...). La taxe est en principe acquittée par le destinataire réel des biens sur la déclaration d'importation.

## 2.- Les règles particulières

### *a) Aux non-assujettis*

Ces règles de droit commun ne concernent en principe que les assujettis à la TVA. En effet, les non-assujettis ne sont pas concernés directement par la réglementation des échanges intracommunautaires. Cependant, des dispositions spécifiques ont été prises dans le but d'éviter les distorsions de concurrence entre Etats membres.

Dans le cas des opérations avec les particuliers, les acquisitions intracommunautaires auprès d'un vendeur assujetti sont normalement imposables dans le pays du vendeur, comme les livraisons de biens faites à l'intérieur du pays de celui-ci. Cependant, afin d'éviter les détournements de consommation, les Etats membres ont souhaité que soit apporté une limite à ce principe. Ainsi, seules les acquisitions des particuliers qui prennent livraison eux-mêmes des biens sont imposables dans le pays de livraison, les ventes à distance obéissant à un régime particulier dont le principe est la taxation dans l'Etat membre d'arrivée des biens.

### *b) Aux personnes bénéficiant d'un régime dérogatoire*

Le 2° du I de l'article 256 *bis* dispose que certaines personnes ne sont pas soumises à la TVA pour des acquisitions intracommunautaires hors taxe d'un montant inférieur à 10.000 euros, tant pour l'année en cours que pour l'année précédente, dans un autre Etat membre de la Communauté, même si elles peuvent toujours opter pour le paiement de la TVA.

Ces personnes, désignées comme les « personnes bénéficiant d'un régime dérogatoire » (PBRD) sont :

- des personnes morales non assujetties à raison de l'activité pour laquelle l'acquisition est réalisée ;
- des assujettis ne réalisant que des opérations n'ouvrant pas droit à déduction (par exemple bénéficiant de la franchise de base) ;
- des assujettis bénéficiant du régime forfaitaire agricole.

En dessous d'un seuil de 10.000 euros, les acquisitions intracommunautaires de ces personnes ne sont pas soumises en tant que telles à la TVA. Elles sont traitées comme des achats des particuliers, la taxation se situant exclusivement au niveau du vendeur lors de la livraison. En revanche, au dessus du seuil, ces acquisitions suivent le régime général des acquisitions intracommunautaires et ces personnes ont alors un numéro d'identification à la TVA et sont redevables de la taxe dans leur Etat membre.

## *B.- Les problèmes posés par ces règles*

### 1.- La difficulté de détermination du lieu de livraison de l'électricité et du gaz

L'application des règles actuelles de TVA aux livraisons d'électricité et de gaz repose sur l'assimilation de ceux-ci à des biens meubles corporels. Or, cette assimilation est une pure fiction, acceptée par les Etats membres comme une solution commode à une époque où ils n'envisageaient pas que ces biens puissent faire l'objet d'échanges sur un marché libéralisé.

En effet, la caractéristique première d'un bien meuble corporel est d'être physiquement présent à un endroit donné à un moment donné, si bien que la détermination du lieu de livraison à l'endroit où se situe le bien au moment du départ ou de l'arrivée ne pose pas de problème particulier. Ensuite, lorsque ce bien fait l'objet d'un transport, à destination par exemple d'un autre Etat membre, à la suite d'une opération commerciale, il est possible de suivre le parcours de ce bien. La relation contractuelle entre le vendeur et l'acheteur, dans l'hypothèse la plus simple d'une vente sans intermédiaire, correspond au chemin emprunté physiquement par le bien objet de la transaction. Enfin, il ne fait aucun doute que le bien expédié par le vendeur est le même que celui reçu par l'acquéreur.

Or, c'est l'ensemble de ces caractéristiques propres aux biens meubles corporels qui ne se retrouvent pas dans le cas de l'électricité et du gaz. En effet, lorsque ces biens sont produits par le vendeur, ils sont aussitôt « injectés » (surtout dans le cas de l'électricité qui ne peut être stockée) dans un réseau fongible composé de l'ensemble des réseaux interconnectés à partir duquel l'acquéreur, où qu'il soit situé, utilise l'électricité ou le gaz qui ont fait l'objet de la transaction. Seulement, les flux électriques et gaziers peuvent être en pratique totalement différents de ceux que décrivent les transactions commerciales puisqu'il est impossible de les suivre physiquement. Dès lors, il n'y a guère de sens à parler d'un point de départ et d'un point d'arrivée lors d'un échange d'électricité ou de gaz et en conséquence l'existence même d'un transport devient contestable. Si les livraisons intracommunautaires sont exonérées, ainsi que le remarque la Commission, « *le fournisseur ne peut fournir la preuve indispensable du transport de l'électricité pour bénéficier de l'exemption* ». Certes, des solutions ont été admises par les administrations fiscales concernées, qui ont considéré que l'électricité et le gaz transportés vers un autre Etat membre sont les mêmes que ceux reçus par l'acquéreur, mais elles reposent encore sur une fiction qui est celle de l'identité du bien de départ et du bien d'arrivée.

Enfin, l'électricité ou le gaz précédemment vendus directement par un producteur à un distributeur ou à un consommateur peuvent désormais faire l'objet d'une ou plusieurs transactions supplémentaires, nationales ou internationales, avant sa livraison au consommateur final. Ce rôle d'intermédiaire est justement tenu par les courtiers et les négociants dont l'activité consiste à optimiser les différences de prix sur les différents marchés européens en achetant dans l'Etat

membre où il est le plus faible pour revendre où il est le plus élevé. La détermination du lieu d'imposition à la TVA de cette activité, qui connaît une croissance rapide, pose les mêmes problèmes que dans le cas des livraisons directes d'électricité et de gaz.

Dès lors, la règle traditionnelle de l'assimilation de l'électricité à n'importe quel bien meuble corporel est apparue inadaptée pour l'application des règles de TVA aux échanges intracommunautaires.

## 2.- Les difficultés de qualification de la prestation de transport

La question du transport de l'électricité et du gaz soulève des difficultés d'autant plus épineuses qu'elle n'avait pas été prise en compte à l'époque où la directive 77/388 a été adoptée. En effet, comme les Etats membres n'envisageaient pas la libéralisation du marché de l'énergie, ils n'avaient aucune raison de s'interroger sur le fait de savoir si l'électricité et le gaz avaient ou non besoin d'être transportés. Comme un monopole national tenait à la fois la production, le transport et la distribution de ces biens, les consommateurs, assujettis et non assujettis, n'avaient qu'une seule facture d'électricité ou de gaz couvrant à la fois la livraison, le transport et tous les services accessoires, facture qui était soumise dans sa totalité aux règles de TVA applicables aux biens meubles corporels.

Il n'en va plus de même dans un marché libéralisé de l'électricité et du gaz dès lors que les directives ont imposé aux Etats membres de désigner un gestionnaire du réseau responsable de son exploitation, de son entretien ainsi que de ses interconnexions avec les autres réseaux. En conséquence, la livraison de l'électricité et du gaz, si elle est toujours actuellement assimilée à la livraison d'un bien, avec les difficultés susmentionnées, s'accompagne désormais d'une prestation de service de transport qui est facturée séparément aux clients éligibles. En effet, les opérateurs du marché qui utilisent ce réseau, tant pour les livraisons nationales qu'internationales, versent une redevance d'accès au réseau au gestionnaire du réseau. Du point de vue de la TVA, cette redevance est une prestation de service à titre onéreux entrant dans le champ d'application de celle-ci.

Cependant, il est apparu que cette prestation de service ne faisait pas l'objet d'une qualification uniforme au sein de l'Union européenne pour l'application des règles de TVA. Comme l'a constaté la Commission européenne, *« le lieu de livraison et, dès lors, d'imposition de prestation de services directement liés à la fourniture d'un accès aux réseaux de distribution et l'utilisation de ces réseaux n'a pas été harmonisé, ce qui conduit à des disparités au niveau de la réglementation entre Etat membre et, par conséquent, à une double ou à une non-imposition »*. En effet, cette prestation de service peut être considérée de deux manières différentes au regard des règles de la TVA :

– d'un part, on peut considérer cette redevance comme une prestation de service classique soumise à la règle générale de définition du lieu d'imposition des

prestations de services, posée par l'article 9 §1 de la sixième directive TVA. Cet article dispose que *« le lieu d'une prestation de service est réputé se situer à l'endroit où le prestataire a établi le siège de son activité économique, ou un établissement stable à partir duquel la prestation de service est rendue ou, à défaut d'un tel siège ou d'un tel établissement, au lieu de son domicile ou de sa résidence habituelle »* ;

– d'autre part, on peut considérer que cette redevance correspond à une prestation de services de transport intracommunautaire qui, elle, obéit à des règles particulières. Selon le § 2 du C de l'article 28 *ter* de la sixième directive TVA, *« le lieu d'une prestation de services de transport intracommunautaire de biens est le lieu de départ »*. Dans ce cas, on retrouve les mêmes difficultés de déterminer précisément le lieu de départ du transport intracommunautaire d'électricité et de gaz dont il a été fait état précédemment, dès lors qu'il n'est pas possible de prouver que le bien qui a été reçu est le bien qui a été transporté. De plus, le § 3 du C de l'article 28 *ter* dispose que *« par dérogation au §2, le lieu des prestations de services de transport intracommunautaire de biens rendus à des preneurs identifiés à la TVA dans un Etat membre autre que celui du départ du transport est réputé se situer sur le territoire de l'Etat membre qui a attribué au preneur le numéro d'identification à la TVA sous lequel le service a été rendu »*.

Selon que l'on qualifiera l'accès au réseau de prestation de service « classique » ou d'une prestation de transport intracommunautaire, le lieu d'imposition sera différent :

– si la redevance est considérée, au regard des règles de TVA, comme une prestation de service « classique » d'accès à un réseau, le lieu d'imposition sera réputé se situer à l'endroit où le prestataire (gestionnaire du réseau) est établi ;

– à l'inverse, si la redevance est considérée comme la rétribution d'un service de transport intracommunautaire la TVA sera perçue dans l'Etat membre où le preneur (c'est-à-dire l'acheteur d'électricité ou de gaz) est identifié à la TVA.



### **Exemple de la difficulté de détermination du lieu des prestations de service**

Soit le cas d'un assujetti français qui achète de l'électricité ou du gaz en Allemagne. Selon la qualification donnée à la prestation de service, le lieu de celle-ci sera situé en Allemagne ou en France :

– Si le transport d'électricité ou de gaz est considéré comme une prestation de service intracommunautaire de transport, le 3° de l'article 259 A du code général des impôts trouverait à s'appliquer. L'acheteur français ayant fourni son numéro d'identification à la TVA en France, la TVA française serait applicable ;

– Si le transport d'électricité ou de gaz est considéré comme une prestation de service classique, le principe de l'article 259 du CGI s'applique qui prévoit que le lieu des prestations de service est situé en France dès lors que le prestataire est établi en France. Dans cet exemple, le prestataire étant établi en Allemagne, la TVA allemande serait applicable.

Dans le cas français, le choix a été fait de considérer le transport d'électricité comme une prestation de services de transport intracommunautaire. Cependant, si l'Allemagne considérait que le transport d'électricité était une prestation de service classique, l'acquéreur supporterait une double imposition.

### **III.- Le dispositif proposé par le présent article**

#### *A.- La définition d'un lieu d'imposition particulier aux livraisons de gaz et d'électricité*

##### **1.- Le lieu des livraisons de gaz et l'électricité**

Le 3° du I du présent article tirerait les conséquences de l'inadéquation des règles traditionnelles de détermination des lieux de livraison à la nature particulière de l'électricité et du gaz. Il propose en effet que le lieu de livraison de l'électricité et du gaz fasse désormais l'objet d'une détermination particulière, différente de celle du lieu des livraisons de biens meubles corporels, en complétant l'article 258 du code général des impôts par un III qui disposerait que le lieu de livraison du gaz naturel et de l'électricité serait désormais situé en France « *lorsqu'ils sont consommés en France [et], dans les autres cas, lorsque l'acquéreur a en France le siège de son activité économique ou un établissement stable pour lequel les biens sont livrés ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle* ».

Le principe de base des règles de territorialité de la TVA, à savoir l'imposition de l'opération en fonction du lieu où se trouvent physiquement les biens serait donc abandonné, puisqu'il ne serait plus fait mention du lieu de départ ni du lieu d'arrivée, ni même d'un transport ou d'une expédition, pour la détermination du lieu de livraison. Le choix a en effet été fait, lors des discussions relatives à l'adoption de cette directive, de fixer le lieu de livraison de l'électricité

et du gaz selon des critères incontestables qui sont, d'une part, le lieu de consommation, d'autre part le lieu d'établissement de l'acquéreur.

Cette situation du lieu de livraison en France lorsque l'électricité et le gaz sont consommés en France signifierait que dans le cas d'une acquisition intracommunautaire, par exemple lorsqu'un client français achète de l'électricité en Allemagne pour la consommer en France, le lieu de consommation étant situé en France en application du nouveau III de l'article 258, la TVA française serait applicable. Inversement, dès lors que cette disposition est la transposition de l'article 8 § 1 point e) de la 6<sup>ème</sup> directive TVA introduit par la directive du 7 octobre 2003, un fournisseur français vendant de l'électricité ou du gaz à un client allemand consommant cette électricité ou ce gaz en Allemagne se verrait appliquer la TVA allemande. Ce lieu de consommation serait déterminé par la présence d'un compteur électrique ou de gaz qui constitue un critère pertinent, aisément compréhensible et incontestable pour l'imposition des livraisons de gaz et d'énergie tant aux assujettis qu'au non-assujettis.

Ce critère du lieu de consommation serait en effet valable pour toutes les livraisons, quelle que soit la situation de l'acquéreur au regard des règles de la TVA. Si les livraisons de gaz et d'électricité aux particuliers seraient désormais imposées à la TVA au lieu de consommation, celles à destination des personnes bénéficiant d'un régime dérogatoire le seraient également. On rappelle que ces personnes bénéficient actuellement d'une exonération de TVA lorsqu'elles réalisent des acquisitions intracommunautaires d'un montant ne dépassant pas globalement les 10.000 euros. Une personne bénéficiant d'un régime dérogatoire (PBRD) française achetant de l'électricité ou du gaz en Allemagne pour le consommer en France est aujourd'hui considérée comme ayant acquis l'électricité ou le gaz en Allemagne et se voit donc appliquer la TVA allemande. Dès lors que seul serait pris en compte le lieu de consommation pour la détermination du lieu de livraison, la TVA française lui serait applicable. Cette clarification apparaît d'autant plus nécessaire que les PRDB sont des clients éligibles depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et les particuliers le seront au 1<sup>er</sup> juillet 2007.

L'article propose également de définir un nouveau lieu de livraison applicable aux autres cas que celui de la consommation d'électricité et de gaz. Il s'agit ici de transposer les points d et e de l'article 8 §1 de la directive 77/388/CEE mais dans une rédaction plus resserrée. En effet, les termes « *dans les autres cas* » désigneraient concrètement deux situations qui sont celles des négociants en énergie, que la directive appelle les assujettis-revendeurs, définis comme ceux « *dont l'activité principale en ce qui concerne l'achat de gaz et d'électricité consiste à revendre ses produits et dont la consommation propre de ces produits est négligeable* », et les acquéreurs achetant de l'électricité ou de gaz pour leur consommation personnelle mais qui en revendent une partie.

Aux termes du **3° du I** du présent article, un assujetti-revendeur serait désormais redevable de la TVA française lorsqu'il a « *en France le siège de son*

*activité économique ou un établissement stable pour lequel les biens sont livrés ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle »*

#### **La notion d'établissement stable**

La notion d'établissement stable n'était jusqu'alors utilisée pour l'application des règles de territorialité de TVA que dans le cas des prestations de services. L'article 259 du code général des impôts dispose ainsi que « *le lieu d'une prestation de service est réputé se situer en France lorsque le prestataire a en France le siège de son activité ou un établissement stable à partir duquel le service est rendu ou, à défaut son domicile ou sa résidence habituelle* ». On remarque que la détermination du lieu d'une livraison de gaz ou d'électricité dans le cas d'un assujetti-revendeur utiliserait donc le même critère que celui applicable aux prestations de service.

Par siège de l'activité, il faut entendre le lieu d'exploitation où l'intéressé exerce l'ensemble de son activité. Dans le cas où il exerce son activité dans des lieux différents, il convient de se référer à la notion d'établissement dans la mesure où celle-ci présente un caractère de stabilité. A cet égard, selon la doctrine administrative, il y a lieu de considérer comme établissement stable tout centre d'activité où l'assujetti effectue de manière régulière des opérations imposables. A noter que la jurisprudence retient des règles plus restrictives. Selon l'arrêt du Conseil d'Etat du 31 janvier 1997 *Schlosser*, l'établissement stable est caractérisé par la disposition personnelle et permanente d'une installation comportant des moyens humains et techniques nécessaires à la prestation de service

Dans ce cas comme dans celui des consommateurs finals, il s'agit de déterminer un lieu de livraison de l'électricité et du gaz selon un critère incontestable, dès lors que les flux d'électricité et de gaz entre le vendeur initial, l'acheteur-revendeur et le consommateur final sont impossibles à suivre. En situant le lieu d'imposition à l'endroit où l'acheteur-revendeur est établi, le présent article réglerait la difficulté de détermination liée à la nature particulière de ces biens.

Enfin, le **3° du I** du présent article propose que le lieu de livraison de l'électricité et du gaz soit situé en France lorsqu'un assujetti à qui ils ont été livrés en consommerait une partie et en revendrait l'autre, lorsqu'il « *a en France le siège de son activité économique ou un établissement stable pour lequel les biens sont livrés ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle* ». En conséquence, quand bien même il en revendrait une partie, cet assujetti serait redevable de la TVA sur la totalité de la livraison initiale, la revente constituant une opération imposable à la TVA en tant de telle.

## **2.- Le lieu des transferts de gaz et d'électricité**

Un transfert de bien est défini comme « *l'expédition ou le transport, par un assujetti ou pour son compte, d'un bien meuble corporel pour les besoins de son entreprise* ». Actuellement, il résulte des dispositions du III de l'article 256 du code général des impôts que les transferts de biens meubles corporels sont assimilés à des livraisons de biens. Dès lors, les règles de territorialité de droit commun relatives aux livraisons de biens meubles corporels sont applicables,

c'est-à-dire que les transferts de bien de France à destination d'un autre Etat membre sont des livraisons intracommunautaires bénéficiant de l'exonération de TVA française en application du 2° du I de l'article 262 *ter* du code général des impôts. Inversement, les transferts de biens d'un Etat membre vers la France sont des acquisitions intracommunautaires soumises à la TVA française en application du 2° du II de l'article 256 *bis* du code général des impôts.

Afin de tirer les conséquences de la détermination d'un lieu de livraison spécifique à l'électricité et au gaz, le présent article supprime l'assimilation des transferts d'électricité et de gaz aux livraisons de biens meubles corporels. En effet, puisque l'électricité et le gaz se verraient reconnaître un lieu de livraison spécifique, il conviendrait de supprimer également l'assimilation des transferts d'électricité et de gaz aux livraisons de biens meubles corporels afin d'éviter toute ambiguïté sur le lieu de livraison.

– le **1° du I** du présent article tend à compléter le III de l'article 256 par un alinéa prévoyant que « *n'est pas assimilé à une livraison de biens le transfert, au sens des disposition du premier alinéa, de gaz ou d'électricité vers un autre Etat membre pour les besoins d'une livraison dont le lieu y est situé, conformément aux dispositions des d et e du 1 de l'article 8 de la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977* », c'est-à-dire lorsque le gaz et l'électricité ainsi transférés sont consommés dans l'autre l'Etat membre ou que l'acquéreur est établi dans cet Etat ;

– parallèlement, le **2° du I** de l'article tend à compléter le 2° du II de l'article 256 *bis* du code général des impôts par un alinéa prévoyant que « *n'est pas assimilé à une acquisition intracommunautaire l'affectation en France de gaz naturel ou d'électricité à partir d'un autre Etat membre pour les besoins d'une livraison imposable dans les conditions mentionnées au III de l'article 258* », c'est-à-dire lorsque le gaz et l'électricité ainsi transférés sont consommés en France ou lorsque l'acquéreur est établi en France.

*B.- Le lieu des prestations de services dans le cas des livraisons de gaz et d'électricité*

Comme il a été dit, la qualification de l'accès au réseau comme une prestation de service ou une prestation de transport intracommunautaire emporte des conséquences différentes s'agissant du lieu d'imposition de la prestation en question, aboutissant à des divergences d'interprétation entre les Etats membres aux conséquences dommageables pour les opérateurs comme pour le développement du marché communautaire lui-même. La directive dont la transposition est proposée contient donc une disposition permettant de clarifier les règles applicables à cette prestation d'accès au réseau ainsi qu'aux autres services liés à la livraison de gaz et d'électricité.

La directive 388/77/CEE a en effet été modifiée afin de situer le lieu des prestations de fourniture d'un accès aux réseaux de distribution de gaz et d'électricité, ainsi que de service de transport ou de transmission par l'entremise de ces réseaux et la fourniture d'autres services qui sont directement liés, lorsqu'elles sont rendues à des preneurs établis en dehors de la Communauté ou à des assujettis établis dans la Communauté mais en dehors du pays du destinataire, à l'endroit où le preneur a établi le siège de son activité économique ou un établissement stable à partir duquel le service est rendu ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle.

Le 4° du I du présent article propose la transposition de cette disposition à l'article 259 B du code général des impôts qui institue un régime dérogatoire en faveur de certaines prestations de services. Ainsi, par dérogation aux dispositions de l'article 259, le lieu des prestations d'accès aux services de transport et de distribution d'électricité ou de gaz naturel, d'acheminement par ces réseaux et de tous les autres services qui lui sont directement liés serait « *réputé se situer en France lorsqu'elles sont effectuées par un prestataire établi hors de France et lorsque le preneur est un assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée qui a en France le siège de son activité ou un établissement stable pour lequel le service est rendu ou, à défaut, qui y a son domicile ou sa résidence habituelle* ».

On remarque que cette disposition aurait pour objet d'assimiler, au regard des règles de la TVA, ces prestations relatives au transport de l'électricité et du gaz avec les prestations de services dites « immatérielles » comme les traitements de données et fourniture d'information ou les prestations de télécommunication qui, elles aussi, en application de l'article 259 B sont réputées situées à l'endroit où le preneur est établi.

Cette disposition ne vaudrait que pour les assujettis à la TVA. Dès lors que l'acquéreur est un non-assujetti, achetant de l'électricité dans un autre Etat membre, la TVA de cet Etat serait applicable.

### *C.- Le redevable de la TVA*

#### 1.- Le principe proposé par le présent article

L'article 283 du code général des impôts dispose que le redevable de la TVA est la personne qui réalise l'opération imposable, c'est-à-dire, dans le cas d'une livraison de bien, le vendeur d'électricité et de gaz et, dans le cas d'un service de transport, le prestataire. Si cette opération imposable est réputée se situer en France en application des règles de territorialité en vigueur, cette personne est redevable de la TVA française et donc contrainte à s'identifier à la TVA auprès de l'administration fiscale française, quand bien même elle serait assujettie dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

Cependant, diverses exceptions sont prévues, notamment en faveur des prestations de services mentionnées à l'article 259 B du code général des impôts. Dans la mesure où le 4<sup>o</sup> du I du présent article tend à intégrer les prestations d'accès aux services de transport et de distribution d'électricité ou de gaz naturel, d'acheminement par ces réseaux et de tous les autres services qui lui sont directement liés, dans la liste des prestations relevant du régime de l'article 259 B, la TVA au titre de ces prestations de services, en application du 2 de l'article 283, devrait « être acquittée par le preneur. Toutefois, le prestataire [serait] solidairement tenu avec ce dernier au paiement de la taxe ».

Dans le cas des livraisons de gaz et d'électricité elles-mêmes, dès lors qu'elles sont réalisées dans les conditions mentionnées au III de l'article 258 du code général des impôts proposé par le 3<sup>o</sup> du I du présent article, le 6<sup>o</sup> du I de celui-ci ajouterait un 2<sup>o</sup> *quinquies* à l'article 283 du code précité qui disposerait que « la taxe est acquittée par l'acquéreur qui dispose d'un numéro d'identification à la TVA en France lorsque son fournisseur est établi hors de France ».

Il faut donc distinguer selon que l'acquéreur disposerait ou non d'un numéro d'identification à la TVA, c'est-à-dire qu'il est un assujetti ou un non-assujetti :

– si l'acquéreur est un assujetti, il serait considéré aux termes du 2 *quinquies* de l'article 283 comme le redevable de la taxe. Le fournisseur situé hors de France n'aurait donc pas à s'identifier à la TVA en France ;

– si l'acquéreur est une personne non assujetti ou une personne bénéficiant d'un régime dérogatoire (PBRD) achetant moins de 10.000 euros d'électricité ou de gaz par an, le fournisseur serait obligé de s'identifier à la TVA en France.

De plus, ce redevable de la TVA est tenu, en application du 1 de l'article 287 du code général des impôts, de « *remettre à la recette des impôts dont il dépend et dans le délai fixé [par les articles 32, 33, 38 à 41 de l'annexe IV au CGI] une déclaration conforme au modèle prescrit par l'administration* ». Le 7° du I du présent article tend à imposer à l'assujetti se livrant à des livraisons et des acquisitions intracommunautaires de gaz et d'électricité pour lesquelles il est désigné comme redevable en application du 2° quinquies nouveau de l'article 283 précité d'indiquer sur la déclaration susmentionnée le montant total hors taxes de celles-ci.

## 2.- Le cas des entreprises établies hors de l'Union européenne et réalisant uniquement des livraisons de gaz et d'électricité

Le premier alinéa du I de l'article 289 A du code général des impôts pose le principe que « *lorsqu'une personne non établie dans la Communauté européenne est redevable de la taxe sur la valeur ajoutée ou doit accomplir des obligations déclaratives, elle est tenue de faire accréditer auprès du service des impôts un représentant assujetti établi en France qui s'engage à remplir les formalités incombant à cette personne et, en cas d'opérations imposables, à acquitter la TVA à sa place* ». Dans ce cas, le redevable de la TVA est le représentant fiscal et non l'entreprise effectuant l'opération imposable à la TVA en France.

Cependant, une exception est prévue par le deuxième alinéa du I de l'article 289 A au profit des « *personnes non établies dans la Communauté européenne [qui] réalisent uniquement des opérations mentionnées au I de l'article 277 A en suspension du paiement de taxe sur la valeur ajoutée* ». Le 8° du présent article propose de compléter cet alinéa afin que les personnes qui « *réalisent uniquement des livraisons de gaz ou d'électricité pour lesquelles la taxe est due par l'acquéreur conformément aux dispositions du 2 quinquies de l'article 283* » soient également dispensées de désigner un représentant fiscal en France. Il s'agit d'une disposition logique. Dès lors qu'elles ne sont plus redevables de la taxe, il n'y a plus de raison de leur imposer de se faire identifier à la TVA en France. Cependant, si la livraison de gaz naturel et d'électricité était faite à une personne non assujettie, le fournisseur établi hors de l'Union européenne devrait désigner un représentant fiscal.

### *D.- Les dispositions relatives aux opérations avec l'extérieur*

#### 1.- Le cas des importations

Dans le cas des importations de biens en provenance du pays tiers à l'UE, le principe posé par le 1 de l'article 291 du code général des impôts est celui de la perception de la TVA par le service des douanes lors de l'importation de ces

biens. La taxe doit alors être acquittée, selon l'article 293 A du même code, « *par la personne désignée comme le destinataire réel des biens sur la déclaration d'importation* ».

Dans le régime actuel de TVA applicable aux livraisons d'électricité et de gaz, l'application de cette disposition ne pose pas de difficulté. Cependant, la nouvelle règle d'imposition des livraisons d'électricité et de gaz au lieu de consommation de ceux-ci ou au lieu d'établissement aurait pour conséquence qu'une même importation serait taxée à deux reprises. Du point de vue des nouvelles règles, il y aurait en effet deux opérations distinctes : une importation pour laquelle l'importateur serait redevable de la TVA au titre de l'article 291 et une livraison d'électricité ou de gaz imposable dans les conditions du III de l'article 258 nouveau.

Afin d'éviter cette double imposition, le **9° du I** du présent article propose d'ajouter les importations d'électricité et de gaz naturel à la liste des biens dont l'importation est exonérée en application du II de l'article 291 du code général des impôts.

## 2.- Le cas des exportations

Le I de l'article 275 du code général des impôts autorise les assujettis qui réalisent des opérations relevant du commerce extérieur à acquérir en franchise de TVA les biens et services destinés à ces opérations. Peuvent ainsi être acquis en franchise de TVA les biens, ainsi que les services portant sur ces biens, acquis en France ou dans la Communauté européenne ou importés que l'entreprise destine à faire l'objet, notamment, d'une livraison à l'exportation ou d'une livraison intracommunautaire exonérée.

Les possibilités offertes par ce régime sont cependant limitées par l'existence d'un contingent annuel d'achat en franchise. Le montant des achats de biens ou de services que l'entreprise peut effectuer chaque année en franchise de taxe est en effet égal au montant des livraisons qu'elle a réalisées l'année précédente et qui ont porté sur des biens normalement passibles de la taxe. En outre, les entreprises qui utilisent ce mécanisme sont soumises par l'article 276 du code général des impôts à des formalités fixées par les articles 49 à 50 *bis* de l'annexe IV au code général des impôts.

Actuellement, les entreprises françaises bénéficient de ces dispositions. Or, il résulterait du III de l'article 258 proposé par le présent article que les livraisons de gaz et d'électricité obéiraient à des règles de territorialité différentes de celles des autres biens meubles corporels. En conséquence, l'article 275 ne serait plus applicable dès lors que les livraisons d'électricité et de gaz ne sont plus considérées, dans le droit commun applicable à ces opérations, comme des exportations ou des livraisons intracommunautaires exonérées.



Les entreprises françaises du secteur de l'énergie, qui sont structurellement exportatrices, pourraient donc être pénalisées par le changement des règles de territorialité proposé par cette directive. C'est pourquoi le 5° du présent article tendrait, alors même que cette disposition n'est pas prévue par la directive 2003/92/CE, à ce que les entreprises se livrant « à une livraison hors de France en application du III de l'article 258 » puissent bénéficier du mécanisme d'achat en franchise de TVA.

#### **IV.- Entrée en vigueur**

Le II du présent article prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005, date qui est celle fixée par la directive 2003/92/CE. Si ces dispositions ne trouveront leur pleine application que lorsque l'ensemble des mesures de transposition auront été prises par les Etats membres, on note que jusqu'à présent, toutes les directives concernant la TVA ont été adoptées dans les délais impartis.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 42 sans modification.

\*  
\*       \*

*Après l'article 42*

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Claude Sandrier, tendant à appliquer un taux de TVA de 2,1% aux opérations d'investissement effectuées par les associations caritatives reconnues d'utilité publique.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-François Mancel, tendant à fixer des critères précisant à quelles conditions des travaux de rénovation d'immeubles sont taxables au taux de TVA de 19,6%.

Après que votre **Rapporteur général** a déclaré qu'il s'agissait en réalité d'un moyen d'étendre l'application du taux de TVA de 5,5% à certains travaux d'agrandissement, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à obliger le législateur à fixer un taux réduit de TVA pour les livraisons de chaleur distribuées en réseau dans un délai de quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la directive communautaire les incluant dans le champ des biens et services pouvant bénéficier de ce taux réduit.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à faire bénéficier du taux réduit de TVA les livraisons de chaleur distribuées en réseau.

La Commission a *rejeté* deux amendements présentés, l'un par M. Augustin Bonrepaux, l'autre par M. Denis Merville, tendant à faire bénéficier du taux réduit de TVA les abonnements aux réseaux de chaleur.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à faire bénéficier du taux réduit de TVA la part du consommateur d'électricité ou de gaz relative au coût d'acheminement de l'énergie.

La Commission a *rejeté* deux amendements présentés, l'un par M. Augustin Bonrepaux, l'autre par M. Denis Merville, tendant à faire bénéficier du taux réduit de TVA la part de la facture de chauffage du consommateur final correspondant aux prestations de travaux et d'entretien d'équipements de chauffage collectif et de réseaux de chaleur.

La Commission a *rejeté* quatre amendements présentés, le premier, par M. Charles de Courson, le deuxième, par M. Philippe Auberger, le troisième, par M. Jean-Jacques Descamps, le quatrième, par M. Hervé Mariton, tendant à permettre aux entreprises de déclarer la TVA à l'importation, sur la déclaration de chiffre d'affaires mentionnée à l'article 287 du code général des impôts.

\*

\* \*

### *Article 43*

#### **Dématérialisation des déclarations en douane.**

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

Le code des douanes est ainsi modifié :

A. – L'article 85 est ainsi modifié :

1° Aux 1, 2 et 3, les mots : « en détail » sont supprimés ;

2° Il est complété par un 4 ainsi rédigé :

« 4. Pour l'application des 1, 2 et 3, la déclaration transmise par voie électronique est considérée comme déposée au moment de sa réception par les autorités douanières. »

B. – L'article 95 est ainsi modifié :

1° Au 1, après le mot : « déclarations », les mots : « en détail » sont supprimés et après les mots : « par écrit », sont ajoutés les mots : « sauf lorsqu'en application des règlements communautaires en vigueur, il leur est substitué une déclaration verbale » ;

2° Après le 1, il est inséré un 1 *bis* ainsi rédigé :

« 1 *bis*. Dans les cas dont la liste et les conditions d'application sont fixées par arrêtés du ministre chargé du budget, les déclarations peuvent être faites par voie électronique. Ces arrêtés fixent notamment les conditions d'identification des déclarants et les modalités d'archivage des documents qui ne sont pas annexés aux déclarations. » ;

3° Au 3, dans la première phrase, le mot : « Elles » est remplacé par les mots : « Sauf dans les cas prévus au 1 *bis*, les déclarations » et dans la seconde phrase, le mot : « Celui ci » est remplacé par les mots : « Pour les déclarations en douane régies par les règlements communautaires, le déclarant » ;

4° Au 4, après les mots : « la forme des déclarations », sont insérés les mots : « applicables aux opérations mentionnées à l'article 2 *ter* ainsi que la forme des déclarations autres que celles prévues par les règlements communautaires en vigueur. Il fixe également » et la dernière phrase est supprimée.

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

Le code des douanes communautaires autorise les Etats membres à prévoir les dispositions sur la base desquelles les déclarations en douane pourront être établies par voie électronique.

Il est proposé de faire usage de cette autorisation afin de permettre aux opérateurs économiques de souscrire leurs déclarations en douane sous forme dématérialisée.

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

Le présent article propose de mettre en œuvre l'autorisation donnée par l'article 61 du code des douanes communautaire en permettant aux opérateurs économiques effectuant des opérations relevant des lois et règlements douaniers de souscrire leur déclaration en douane sous forme dématérialisée.

## ***I.- La déclaration en détail***

*A.- La déclaration en détail a pour objet de déterminer le régime douanier applicable à une marchandise importée ou exportée*

1.- La déclaration en détail ne s'applique plus aux échanges intracommunautaires

L'Acte unique européen a mis en place la libre circulation des marchandises, des capitaux, des personnes et des services entre les Etats membres. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, il n'y a plus de formalité douanière entre les membres de l'Union européenne<sup>(1)</sup>. Cependant, les entreprises sont tenues d'informer, mensuellement, l'administration des douanes de leurs échanges avec les Etats membres de l'Union.

Cette information prend la forme d'une déclaration d'échange de biens qui permet d'assurer deux fonctions :

– l'établissement de statistiques du commerce extérieur des différents Etats membres, indicateur économique indispensable pour les pouvoirs publics et les entreprises ;

– la constitution d'une base de données communautaire permettant, par des recoupements bilatéraux, de détecter la fraude à l'acquittement de la TVA, tant pour préserver les ressources publiques que pour éviter les distorsions de concurrence<sup>(2)</sup>.

Les déclarations d'échange de biens sont généralement adressées en récapitulatif mensuel, au plus tard le dixième jour ouvrable du mois qui suit le mois de référence, à l'un des cinq centres de saisies interrégionaux des douanes ou à la direction nationale des statistiques du commerce extérieur.

Ces procédures sont sensiblement réduites pour les petits et moyens opérateurs, du fait de la mise en place d'une déclaration simplifiée pour les opérations d'un montant supérieur ou égal à 100.000 euros et inférieur à 230.000 euros. Elles sont même supprimées en ce qui concerne les plus petits opérateurs qui ont un volume d'affaires à l'étranger inférieur à 100.000 euros.

Ce système de seuils a sensiblement allégé la charge des entreprises d'autant plus que même lorsqu'une déclaration détaillée est exigée, le nombre de données est moindre que pour les déclarations en douane.

---

(1) *Cependant, il n'en va pas de même pour les marchandises mentionnées à l'article 2 ter du code des douanes. Cet article dispose en effet que « s'effectuent selon les dispositions du présent code les importations et les exportations en provenance ou à destination d'un autre Etat membre de la Communauté européenne [...] des matériels de guerre et des matériels assimilés ». En effet, eu égard à la nature particulière de ces matériels, il n'est pas apparu opportun qu'ils puissent circuler sans contrôle sur le territoire de la Communauté.*

(2) *Le système VIES permet ainsi de contrôler qu'un client dans un pays de l'Union européenne a acquitté la TVA pour une marchandise exonérée à l'expédition dans l'Etat membre de départ.*

La loi n°92-677 du 17 juillet 1992 <sup>(1)</sup> sur la déclaration d'échange de biens des opérations intracommunautaires (modifiée par la loi de finances rectificative pour 1992 n° 92-1476 du 31 décembre 1992) prévoit qu'un redevable peut transmettre la déclaration d'échange de biens par voie informatique ou télématique à condition de respecter les prescriptions d'un cahier des charges fixé par arrêté du ministre du budget définissant notamment les modalités de cette transmission, les supports autorisés et les conditions d'authentification des déclarations ainsi souscrites.

Pour pouvoir transmettre ses déclarations par voie informatique, l'entreprise doit seulement souscrire une convention avec l'administration des douanes qui fixe les obligations réciproques et décrit les moyens de transmission et les formats utilisés.

## 2.- La déclaration en détail détermine un régime douanier

La déclaration en douane s'insère dans la procédure de dédouanement des marchandises. Cette procédure est très différente selon que l'opération est une importation ou une exportation. Dans tous les cas, la procédure est définie par le code des douanes communautaire.

Dans le cas des importations, dès que les marchandises arrivent sur le territoire douanier communautaire par un point d'entrée en France, elles sont « *conduites en douane* », c'est-à-dire dans un bureau de douane ou dans tout autre lieu agréé par les autorités douanières. Dès leur arrivée dans ce bureau ou dans ce lieu, les marchandises doivent être « *présentées en douane* », en principe par la personne qui a introduit ces marchandises sur le territoire douanier communautaire. Cette présentation peut être définie comme la communication aux autorités douanières du fait de l'arrivée des marchandises. L'article 43 du code des douanes communautaire précise que cette présentation en douane prend la forme d'une « *déclaration sommaire* » qui est déposée par la personne qui a présenté les marchandises en douane. Selon l'article 44 du même code, cette déclaration, si elle doit en principe être établie sur un formulaire conforme au modèle fixé par l'administration, peut également consister en « *tout document commercial ou administratif qui contient les énonciations nécessaires à l'identification des marchandises* ».

La déclaration en douane « en détail » consiste à affecter à ces marchandises présentées en douane un « *régime douanier* », c'est à dire un statut au regard de la législation douanière. Le 1 de l'article 84 du code des douanes pose en effet le principe selon lequel « *toute les marchandises importées ou*

---

(1) Loi portant mis en œuvre par la République française de la directive du Conseil des Communautés européennes (CEE) n°91-680 complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de la suppression des contrôles aux frontières, la directive (CEE) n°77-388 et de la directive (CEE) n°92-12 relative au régime général, à la détention, à la circulation et au contrôle des produits soumis à accises.

*exportées doivent faire l'objet d'une déclaration en détail* <sup>(1)</sup> *leur assignant un régime douanier* ». La déclaration en détail est donc le document par lequel le déclarant manifeste sa volonté de placer la marchandise sous un régime douanier donné et s'engage à accomplir les obligations découlant du régime déclaré. Par cet acte, il est tenu de fournir au service des douanes, sous sa responsabilité, toutes les indications nécessaires pour permettre l'identification des marchandises et permettre l'application à ces dernières des réglementations auxquelles elles sont soumises.

Dès que la déclaration a été enregistrée et éventuellement contrôlée, les droits et taxes applicables selon le régime douanier donné aux marchandises sont liquidés par le service des douanes. Dès lors que toutes ces formalités ont été accomplies et que les taxes exigibles ont été payées, le redevable est autorisé à enlever ses marchandises du bureau de dédouanement et à les verser dans le marché communautaire

A l'exportation, il n'existe qu'un seul régime douanier qui est le régime de l'exportation. La déclaration en détail n'a donc pas pour objet, comme dans le cas de l'importation, de définir un régime douanier particulier. Pratiquement, elle n'a pour fonction que de matérialiser le fait que les marchandises ont quitté le territoire douanier communautaire et que les droits d'exportation éventuellement exigibles ont été prélevés. Mais la principale conséquence de la déclaration en détail dans le cas de l'exportation est d'exonérer les marchandises du paiement de la TVA.

### 3.- Les caractéristiques de la déclaration en détail

Le système français de déclaration en douane est fondé sur le principe de la déclaration contrôlée selon lequel l'opération de dédouanement s'effectue sur déclaration du redevable contrôlée par le service des douanes. Ce système a pour principal avantage d'éviter la vérification systématique de toutes les marchandises, ce qui permet aux services douaniers de limiter leurs interventions à de simples contrôles sur pièces. Les formalités de dédouanement s'en trouvent ainsi accélérées.

Chaque opération d'importation ou d'exportation doit s'accompagner d'une déclaration en détail et de la présentation de la marchandise au contrôle de la douane. Ce principe ne souffre aucune dérogation, le 2 de l'article 84 du code des douanes précisant ainsi que « *l'exemption des droits et taxes, soit à l'entrée, soit à la sortie ne dispense pas de l'obligation prévue par le présent article* ». Toutes les marchandises y sont soumises, quel que soit le régime douanier sous lequel elles doivent être placées. De même, la qualité des personnes, particuliers,

---

(1) Les termes « en détail » sont traditionnellement utilisés afin de souligner la spécificité de cette déclaration et la distinguer des autres formes de déclarations utilisées en matière douanière (déclaration sommaire, déclaration simplifiée...).

entreprises ou personnes publique, n'a aucune incidence sur l'obligation de déclaration.

Enfin, le système français repose sur le principe de la déclaration des « *éléments de droit* ». Dans certains pays, le redevable est simplement tenu de déclarer les « *éléments de fait* » concernant les marchandises qu'il soumet au dédouanement. Il lui suffit par exemple de fournir à la douane les renseignements nécessaires à la détermination de l'espèce tarifaire <sup>(1)</sup> ou de la valeur en douane des marchandises déclarées <sup>(2)</sup>. Au contraire, le droit douanier communautaire impose au redevable une obligation de formuler sa déclaration en des termes qui engagent directement sa responsabilité au regard des règles de droit qui définissent les bases de la taxation. Cette formule permet aux services des Douanes d'exercer plus rapidement et plus efficacement leurs contrôles <sup>(3)</sup>.

### *B.- Les conditions exigées pour le dépôt de la déclaration*

#### *1.- Les personnes autorisées à établir la déclaration*

Le 3 de l'article 95 du code des douanes dispose que les déclarations en détails « *doivent être signées par le déclarant* ». Ce dernier a été défini par l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1997 (n° 97-1239 du 29 décembre 1997) qui a complété cet article, comme « *la personne qui fait la déclaration en douane en son nom propre ou celle au nom de laquelle une déclaration en douane est faite* ». L'arrêté du 22 décembre 1998 (*Journal officiel* du 27 décembre 1998), reprenant les dispositions de l'article 64 du code des douanes communautaires, habilite à déclarer en détail « *toute personne en mesure de présenter ou de faire présenter au service des douanes compétent la marchandise en cause ainsi que tous les documents exigibles* ».

De plus, en vertu des dispositions de l'article 5 du code des douanes communautaire, toute personne peut se faire représenter auprès des autorités douanières pour l'accomplissement des actes et formalités prévus par la réglementation. La représentation est dite directe lorsque le représentant agit au nom et pour le compte d'autrui, ou indirecte lorsqu'il agit en son nom propre mais pour le compte d'autrui. Les deux situations se distinguent essentiellement par leurs effets au regard de la dette douanière : si, dans le premier cas, le représentant s'efface devant celui au nom de qui il a effectué les formalités douanières, de sorte que seul ce dernier supporte les droits dus, dans le second cas, en revanche, l'obligation du représenté se double de celle du représentant.

---

(1) L'espèce tarifaire des marchandises est définie par l'article 28 du code des douanes comme la dénomination qui leur est attribuée par le tarif douanier commun.

(2) La valeur en douane est la valeur des marchandises déclarées au vu de la réglementation douanière et sur laquelle vont être assis les droits de douane.

(3) Son revers est qu'elle implique de la part du déclarant un effort d'interprétation juridique de textes souvent complexes qui ne le met pas à l'abri d'une erreur commise de bonne foi. Or, le principe de l'irrévocabilité de la déclaration en détail empêche que celle-ci soit modifiée au-delà de certains stades de la procédure de dédouanement, même si le déclarant fait état d'une erreur commise de bonne foi.

## 2.- Le lieu de dépôt des déclarations

Le 1 de l'article 85 du code des douanes dispose que « *la déclaration en détail doit être déposée dans un bureau de douane ouvert à l'opération douanière envisagée* ».

A l'importation, la déclaration en douane doit être déposée dans le bureau de douane auprès duquel les marchandises ont été présentées, ce bureau pouvant soit être le bureau d'introduction des marchandises sur le territoire douanier, soit le bureau intérieur lorsque ces dernières sont acheminées à destination sous un régime de transit.

La déclaration d'exportation doit être déposée au bureau de douane compétent pour la surveillance du lieu où l'exportateur est établi ou bien où les marchandises sont emballées ou chargées pour le transport d'exportation.

## 3.- Le délai de dépôt des déclarations

Le principe, fixé par le 2 de l'article 85 du code des douanes, est que « *la déclaration en détail doit être déposée au plus tard avant l'expiration d'un délai fixé par le directeur général des douanes et droits indirects, à compter de l'arrivée des marchandises au bureau ou dans les lieux désignés par le service des douanes* ». Il est en outre précisé que ce dépôt doit avoir lieu pendant les heures fixées par cette même autorité.

L'arrêté du 24 décembre 1992 a apporté les précisions suivantes :

– à l'importation, la déclaration de détail doit être déposée pendant les heures d'ouverture normales du bureau au public, dans un délai d'un jour franc (non compris les dimanche et jours fériés), après l'arrivée des marchandises audit bureau ou dans les lieux désignés par le service des douanes. Ce délai est augmenté de la durée de séjour réglementaire des marchandises en magasin et aires de dépôt temporaire ;

– à l'exportation, la déclaration de détail doit être déposée dès l'arrivée des marchandises au bureau ou dans les lieux désignés par le service des douanes ou, si les marchandises sont arrivées avant l'ouverture du bureau, dès cette ouverture.

De plus, lorsque la nature et l'importance du trafic le justifient, et sur autorisation préalable du service des douanes, des déclarations en détail peuvent être déposées en dehors des jours et heures d'ouverture normal du bureau au public.



En outre, le 3 de l'article 85 dispose que « *le directeur des douanes et droits indirects peut autoriser le dépôt des déclarations en détail avant l'arrivée des marchandises au bureau ou dans les lieux désignés par le services des douanes* ». Un arrêté du directeur général des douanes et droits indirects du 19 juillet 1974 a précisé les conditions d'application de cette disposition, notamment les conditions et délais dans lesquels il doit être justifié de l'arrivée des marchandises au bureau ou dans les lieux désignés par le service des douanes.

### *C.- Les modalités d'établissement de la déclaration*

#### 1.- La forme de la déclaration

En matière de dédouanement, le principe est celui de la déclaration écrite, posé par l'article 95 du code des douanes. Cependant, il peut être dérogé à ce principe lorsque l'importance des intérêts en jeu n'en justifie pas l'application. C'est ainsi que l'article 225 du Règlement d'application du code des douanes communautaire autorise à faire une déclaration verbale les voyageurs transportant des marchandises dépourvues de tout caractère commercial et les personnes important occasionnellement des marchandises destinées à un usage commercial et dont la valeur n'excède pas un certain montant. Cependant, l'arrêté du directeur général des douanes et droits indirects du 16 mai 1994 a précisé que ces personnes « *doivent fournir au service des douanes toutes les indications et tous les documents nécessaires pour l'application, aux marchandises présentées, des lois et règlements dont la douane est chargée de faire assurer l'observation* ».

Le 1<sup>er</sup> janvier 1988 a été mis en place un « document administratif unique » (DAU) destiné à permettre l'établissement des déclarations d'importation, d'exportation et de transit communautaire à partir d'un même formulaire. Ce document pouvait être utilisé dans les échanges intracommunautaires et dans les rapports avec les Etats tiers <sup>(1)</sup>.

Ce document administratif unique se présente sous la forme d'une liasse constituée de huit exemplaires dont chacun est revêtu d'un sigle et d'un code correspondant à l'usage auquel il est affecté. Le nombre de feuillets utilisés varie selon la nature et le nombre des régimes sous lesquels sera successivement placée la marchandise. Chaque partie de la liasse affectée à une déclaration de placement sous un régime déterminé doit comporter au moins trois formulaires dont l'un est conservé par le bureau de douane, le deuxième destiné à l'exploitation statistique de l'opération et le troisième remis au déclarant.

---

(1) Ainsi qu'il a été dit, depuis l'entrée en vigueur du marché commun et la suppression de la quasi-totalité des formalités douanières dans les échanges intracommunautaires, le champ d'application de la DAU s'est rétréci. Ce document n'est plus utilisé comme support de la déclaration douanière que dans les relations avec les pays tiers ou lorsqu'une disposition communautaire en prévoit expressément l'utilisation. Dans le cas échanges intracommunautaires de biens, on rappelle que les entreprises ne doivent produire qu'une déclaration d'échange de biens.

## 2.- Le contenu de la déclaration

Ce contenu est particulièrement lourd puisque le déclarant est tenu de fournir, selon le 2 de l'article 95 du code des douanes, « *toutes les indications nécessaires pour l'application des mesures douanières et pour l'établissement des statistiques de douane* ». L'arrêté du directeur général des douanes et droits indirects du 16 mai 1994 a précisé la forme des déclarations, les énonciations qu'elles doivent contenir et les documents qui doivent y être annexés.

### ***II.- Les améliorations apportées à la procédure de déclaration en détail***

#### *A.- La création de procédures simplifiées de déclaration*

L'article 76 du code des douanes communautaire autorise les Etats membres à mettre en place des procédures simplifiées de dédouanement. En France, les modalités d'application de ces procédures ont été fixées par le décret n° 2002-491 du 5 avril 2002, précisé par l'arrêté du 24 décembre 2002.

#### 1.- La procédure de déclaration simplifiée

La procédure de déclaration simplifiée a pour objectif d'offrir aux opérateurs de nouvelles facilités dans l'accomplissement de leurs formalités douanières, accélérant ainsi l'écoulement du trafic par une réduction du temps d'immobilisation des marchandises et des moyens de transport dans les bureaux de dédouanement. Pour l'essentiel, la procédure repose sur une dérogation aux règles normales de dédouanement. Au principe de l'unicité de déclaration se substitue une formule comportant une déclaration simplifiée, présentée par dépôt ou transmission électronique, qui sera régularisée ultérieurement par une déclaration complémentaire. Les opérateurs ont ainsi la possibilité de disposer de leurs marchandises sans attendre que l'ensemble des formalités douanières ait été accompli. Le bénéfice de la procédure est subordonné à la signature avec la douane d'une convention définissant les droits et obligations de l'entreprise bénéficiaire, notamment en ce qui concerne les garanties destinées à couvrir les dettes douanières.

#### 2.- La procédure de dédouanement à domicile

Cette procédure concerne les entreprises qui ont des flux réguliers à l'import et à l'export, c'est-à-dire remplissent au minimum 50 déclarations par an. Elle permet un gain de temps appréciable puisque les formalités de dédouanement s'effectuent dans les locaux du bénéficiaire, en principe sans passage des marchandises dans un bureau de douane. De plus, par dérogation à la réglementation normalement applicable, le déchargement et l'enlèvement des marchandises à l'importation ou à l'exportation peuvent s'effectuer sans l'accord express de la douane.

Il en résulte une réduction du temps d'immobilisation de la marchandise et des moyens de transport en vue de faciliter et d'accélérer les opérations de dédouanement pour répondre aux contraintes économiques. Pour en bénéficier l'entreprise doit présenter des garanties financières, dont l'administration a la connaissance par un audit-agrément destiné à lui permettre une connaissance approfondie de la situation de l'entreprise qui doit, en outre, disposer d'un crédit d'enlèvement dont l'objet est de garantir le paiement des droits et taxes <sup>(1)</sup>.

### 3.- La procédure de dédouanement express

Voisine dans ses grandes lignes de la procédure de dédouanement à domicile, la procédure de dédouanement express se caractérise par l'usage des techniques d'échange de données informatisées (EDI) ce qui permet une libération plus rapide des marchandises. Le régime repose sur des principes communs aux procédures douanières simplifiées : conclusion d'une convention entre la Douane et les entreprises, dissociation d'une déclaration initiale sommaire et d'une déclaration complémentaire ultérieure, possibilité d'effectuer l'opération dans les locaux de l'entreprise. Cette procédure est ouverte à toute personne habilitée à déclarer en douane, à condition qu'elle ait signée une convention avec la douane et un accord EDI qui fixe les conditions techniques de la fourniture d'information à l'administration.

#### *B.- Le traitement automatisé des déclarations*

Malgré les assouplissements réglementaires qui ont pu leur être apportés, les mécanismes de dédouanement même simplifiés n'en continuent pas moins d'être tributaires de contraintes résultant de l'utilisation de procédés manuels de traitement des déclarations en douane dont la longueur pénalise les entreprises désireuses de disposer rapidement de leurs marchandises. Ces contraintes ont encore été aggravées par l'accroissement accéléré du volume des échanges internationaux.

En France, le premier système informatisé, mis en service en 1976, a été conçu pour le traitement du seul fret aérien. Il a été remplacé par la suite par un système dit « système d'ordinateur pour le traitement du fret international » (SOFI), adapté au traitement des déclarations de marchandises relatives aux produits transportés par tout mode de transport. Il a fait l'objet d'aménagements successifs par la voie de plusieurs arrêtés d'application dont l'arrêté du 23 avril 1993 qui régit actuellement le système.

Ce système comporte un ordinateur central qui conserve en mémoire tous les éléments de la réglementation douanière nécessaires à l'accomplissement des

---

(1) Le crédit d'enlèvement est l'autorisation, accordée par l'administration des douanes à une entreprise, d'enlever ses marchandises au fur et à mesure des vérifications et donc avant liquidation et acquittement des droits et taxes exigibles. Le bénéficiaire doit ensuite payer ceux-ci dans le délai fixé par l'administration.

opérations dont la charge lui est confiée. Ces opérations concernent principalement le traitement en temps réel des déclarations de douanes : contrôle de la recevabilité des déclarations, calcul des valeurs en douane à déclarer, liquidation des droits et taxes exigibles par référence au tarif enregistré dans la mémoire de l'ordinateur, information des déclarants et des services douaniers concernés quant aux documents exigibles...

Pour effectuer leurs opérations de dédouanement, les déclarants ont accès à un terminal rattaché au système informatique de la douane. Le terminal peut être privatif, installé dans les propres locaux du déclarant qui ont souscrit un abonnement avec l'administration des douanes. Quant aux déclarants non abonnés, parce que le volume de leurs opérations ne justifie pas un tel investissement, ils peuvent utiliser le système par l'intermédiaire d'une unité banalisée de dédouanement gérée par un organisme agréé par la Douane qui met ses terminaux à la disposition d'autres entreprises, soit par la Douane elle-même.

Chaque opération de dédouanement fait successivement l'objet d'une déclaration dite « déclaration initiale », introduite dans le système par le déclarant et d'une « déclaration complémentaire » éditée par le système après traitement des données de la déclaration initiale. La validation de la déclaration initiale équivaut au dépôt de la déclaration en détail prévue par l'article 85 du code des douanes. Elle ne peut cependant être faite que si le déclarant est en mesure de justifier de l'arrivée des marchandises au bureau de douane concerné par l'opération et qu'il est en possession des documents prévus par la réglementation pour l'accomplissement de l'opération de dédouanement envisagée.

### **III.- Le dispositif proposé**

Après les procédures simplifiées de dédouanement et l'informatisation du traitement des déclarations, le présent article propose de poursuivre dans la simplification des formalités douanières par la possibilité qui serait désormais offerte aux déclarants d'envoyer directement leur déclaration en douane par voie électronique.

#### *A.- La création d'une déclaration par voie électronique*

##### 1.- La procédure de déclaration par voie électronique

L'article 61 du code des douanes communautaire dispose que « *la déclaration en douane est faite soit par écrit soit en utilisant un procédé informatique, lorsque cette utilisation est prévue par les dispositions arrêtées selon la procédure du comité ou autorisée par les autorités douanières* ».

S'appuyant sur l'autorisation donnée par le droit communautaire, le **2° du B** du présent article tend à insérer dans l'article 95 du code des douanes un *1 bis* qui disposerait que « *dans les cas dont la liste et les conditions*

*d'application sont fixées par arrêtés du ministre chargé du budget, les déclarations peuvent être faites par voie électronique. Ces arrêtés fixent notamment les conditions d'identification des déclarants et les modalités d'archivages des documents qui ne sont pas annexés aux déclarations ».*

La mise en œuvre de la déclaration par voie électronique est donc subordonnée à des arrêtés du ministre chargé du budget. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, deux arrêtés sont prévus :

– le premier arrêté listerait les déclarations en douane admises à la procédure de déclaration par voie électronique. Il s'agirait, dans un premier temps, des déclarations effectuées dans le cadre de la procédure de dédouanement à domicile et de la procédure de transit. Le choix de la procédure de dédouanement à domicile pour tester la déclaration en douane dématérialisée se justifie par le fait que cette procédure concerne des opérateurs qui, par le volume de leur activité sur le plan international, sont les plus susceptibles de bénéficier des améliorations qu'elle apporte. De plus, la Douane est liée à ces opérateurs par une convention qu'il suffit d'amender par un avenant pour leur faire bénéficier de la nouvelle procédure. S'agissant du régime de transit, la possibilité de la déclaration par voie électronique s'inscrit dans le cadre du nouveau système de transit informatisé mis en place par la Douane en 2004. Par ailleurs, le champ de l'arrêté est destiné à évoluer au fur et à mesure que les services des douanes s'équiperont et en fonction du bilan qui sera tiré des premières applications ;

– le deuxième arrêté fixerait les conditions de mise en œuvre de cette déclaration dématérialisée, notamment s'agissant des modalités de l'archivage des documents qui ne seraient pas annexés à la déclaration, comme les factures, qui sont déjà souvent elles-mêmes dématérialisées, ou les certificats d'origine<sup>(1)</sup>. Cependant, les certificats d'origine sanitaire, à cause des implications en matière de santé publique, devront toujours être communiqués à la Douane avec la déclaration. De plus, comme pour la déclaration d'échange de biens par voie électronique, l'arrêté poserait le principe d'une convention entre l'administration des douanes et les opérateurs contenant des éléments propres à chacun d'entre eux, avec notamment l'attribution d'un code personnel pour l'utilisation du système informatique.

---

(1) Les certificats d'origine sont des documents normalisés attestant de l'origine d'une marchandise et établis par une autorité habilitée dans le pays d'origine (en France, généralement les chambres de commerce et d'industrie).

De plus, telle que rédigée à l'article 85 du code des douanes, la notion de dépôt n'est pas adaptée aux déclarations dématérialisées. Le **2° du A** du présent article tend donc à insérer dans cet article un 4 précisant que pour l'application de ses dispositions, « *la déclaration transmise par voie électronique est considérée comme déposée au moment de sa réception par les autorités douanières* », cette formulation s'inspirant d'ailleurs de celle de l'article 222 du Règlement d'application du code des douanes communautaire. La preuve de la réception des déclarations serait précisée par le deuxième arrêté susmentionné.

## 2.- Les avantages de cette procédure

Certes, les déclarations en douane font l'objet d'un traitement informatisé depuis 1976. Cependant, la procédure de déclaration par l'intermédiaire du système SOFI, en plus de présenter des inconvénients particuliers, n'est pas une véritable dématérialisation de la déclaration en douane.

En premier lieu, s'il est vrai que les redevables ont déjà la possibilité de déclarer leurs marchandises par le système SOFI, cette déclaration nécessite l'accès à un terminal rattaché au système informatique des douanes :

– soit les entreprises, à la condition qu'elles soient titulaires d'un crédit d'enlèvement, investissent dans ce matériel et signent avec l'administration des douanes un contrat d'abonnement, ce qui leur permet de disposer de terminaux privatifs installés dans leurs propres locaux ;

– soit ce n'est pas le cas et elles ne peuvent utiliser le système que par l'intermédiaire d'une unité banalisée de dédouanement gérée soit par un organisme agréé par la Douane soit par l'administration des douanes elle-même.

En second lieu, la déclaration par l'intermédiaire du système SOFI ne dispense pas les déclarants d'éditer le document produit par le système informatique, de se rendre au bureau de douane, de le signer devant un agent des douanes et de le faire tamponner, en plus de fournir l'ensemble des documents par ailleurs nécessaires à l'application de la législation douanière.

Désormais les redevables auraient la possibilité de faire la déclaration directement sur le site de la douane sans se déplacer ni fournir les documents qui seraient archivés, même si ces derniers devront toujours être tenus à la disposition des services des douanes en cas de contrôle. Outre le gain de temps et la simplicité d'utilisation, l'investissement dans un matériel coûteux n'aura plus de raison d'être.

Enfin, comme il a été dit, le système SOFI ayant été mis en place en 1976, son coût de fonctionnement pour le service des douanes est devenu au fil du temps disproportionné. Parce qu'il a été codé dans le langage informatique de l'époque par l'entreprise Bull, la maintenance de ce système pose en effet des problèmes considérables à la Douane.

#### *B.- La disposition relative aux déclarations en douane verbales*

Le 4 de l'article 95 du code des douanes dispose que le directeur général des douanes et droits indirects « *peut autoriser, dans certains cas, le remplacement de la déclaration écrite par une déclaration verbale* ». Or, depuis l'entrée en vigueur du code des douanes communautaire, cette habilitation n'a plus de base légale dès lors que les cas de remplacement de la déclaration écrite par une déclaration verbale sont expressément prévus par les articles 225 et 226 du Règlement d'application du code des douanes communautaire. Le 4° du B du présent article propose donc de supprimer la référence à cette habilitation dans le 4 de l'article 95 susmentionné et le **1° du B** de prévoir que le principe serait des déclarations écrites « *sauf lorsqu'en application des règlements communautaires en vigueur, il leur est substitué une déclaration verbale* ».

A noter que les autorités douanières ont toujours la possibilité d'exiger, en application de l'article 227 du même Règlement d'application, une déclaration écrite dès lors qu'elles ont des doutes quant à l'exactitude des éléments déclarés ou quant à leur intégralité.

#### *C.- Les autres modifications au code des douanes*

Le **1° du A** et le **1° du B** du présent article proposent de supprimer dans les articles 85 et 95 du code des douanes la mention « *en détail* » qui est systématiquement accolée à « *la déclaration* ». Cette mention a actuellement pour conséquence d'écarter les autres déclarations déposées auprès des services des douanes (telles que les déclarations simplifiées, les déclarations de transit) des dispositions prévues par ces articles.

Or, l'objectif du présent article est de faire des articles 85 et 95 un socle commun, en tout point conforme au droit communautaire, à l'ensemble des déclarations régies par la douane, y compris, à terme, les déclarations autres que strictement douanières, comme les déclarations de mise à la consommation de produits pétroliers ou les déclarations de la taxe à l'essieu. Dès lors que la mention « *en détail* » serait supprimée, les dispositions de ces articles, s'agissant notamment de celles relatives à la dématérialisation, auraient vocation à s'appliquer à toutes les déclarations.

Avec le même objectif, le 3° du B du présent article tend à modifier la rédaction du 3 de l'article 95 du code des douanes qui définit le déclarant en douane comme « *la personne qui fait la déclaration de douane en son nom propre ou celle au nom de laquelle une déclaration en douane est faite* ». Désormais, cette définition ne serait applicable qu'aux déclarations régies par le droit communautaire. En effet, dès lors que la mention « *en détail* », serait supprimée, l'article 95 aurait vocation à s'appliquer à toutes les déclarations régies par la douane. Il convenait donc de distinguer parmi celles-ci les déclarations régies par le droit communautaire et celles qui continueraient à être soumises au droit interne. Désormais, la notion communautaire de représentation, définie à l'article 5 du code des douanes communautaire, s'appliquerait naturellement aux déclarations en douane régies par le droit communautaire. *A contrario*, dès lors qu'une autre déclaration comme celle relative à la taxe à l'essieu, serait régie exclusivement par le droit interne, la notion de représentation du droit civil s'appliquerait.

Enfin, le 4° du B du présent article modifierait le 4 de l'article 95 du code des douanes qui, dans sa rédaction actuelle, dispose que « *le directeur général des douanes et des droits indirects détermine par arrêté la forme des déclarations, les énonciations qu'elles doivent contenir et les documents qui doivent y être annexés* ». Il est proposé qu'il ne fixe plus que « *la forme des déclarations applicables aux opérations mentionnées à l'article 2 ter [du code des douanes] ainsi que la forme des déclarations autres que celles prévues par les règlements communautaires en vigueur* ». La forme des déclarations étant harmonisée au niveau communautaire, la compétence du directeur général des douanes et droits indirects à ce sujet n'a plus lieu d'être. Cependant, les matériels de guerre et assimilés mentionnés à l'article 2 ter, même dans le cas des échanges intracommunautaires, font l'objet d'une déclaration en douane, et non d'une simple déclaration d'échanges de bien. La compétence nationale en la matière est donc pleinement justifiée.

#### **V.- Les dispositions de coordination**

Le 3° du B du présent article tend à préciser que l'obligation de signature par le déclarant de la déclaration en douane ne s'appliquerait pas « *dans les cas prévus par l'article 1 bis* », c'est-à-dire lorsque la déclaration en douane est faite par voie électronique. Il s'agit de tirer les conséquences d'une identification de ces déclarations au moyen d'un code.

#### **VI.- Entrée en vigueur**

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, la présente mesure de dématérialisation des déclarations en douane ferait l'objet d'une phase pilote d'expérimentation au printemps 2005 auprès de quelques



entreprises sélectionnées. Puis, à la fin de l'année, un bilan serait tiré de cette première expérience avant une éventuelle généralisation à toutes les entreprises.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 43 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 44*

**Simplification des formalités de garantie à l'importation  
et à l'introduction des ouvrages en métaux précieux  
et suppression de la distinction des dénominations « or » et « alliage d'or ».**

*Texte du projet de loi :*

I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :

A. – L'article 522 est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « ou contenant de l'or » sont supprimés ;

2° Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« a. 999 millièmes, 916 millièmes, 750 millièmes, 585 millièmes et 375 millièmes pour les ouvrages en or. »

B. – L'article 522 *bis* est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « 750 millièmes » sont remplacés par les mots : « 375 millièmes » ;

2° Le second alinéa est supprimé.

C. – Le d de l'article 524 *bis* est ainsi rédigé :

« d. les ouvrages introduits sur le territoire national en provenance d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou importés d'un autre Etat partie à l'accord instituant l'Espace économique européen ou de Turquie, comportant déjà l'empreinte, d'une part, d'un poinçon de fabricant ou d'un poinçon de responsabilité et, d'autre part d'un poinçon de titre enregistrés dans cet Etat. Ce poinçon de titre doit avoir été apposé par un organisme indépendant ou par l'administration compétente de l'Etat concerné selon des normes offrant des garanties suffisantes d'information du consommateur. »

D. – A l'article 527, les mots : « , alliage d'or » sont supprimés.

E. – Les cinquième et sixième alinéas de l'article 548 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les ouvrages aux titres légaux, fabriqués ou mis en libre pratique dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou importés d'un autre Etat partie à l'accord instituant l'Espace économique européen ou de Turquie, comportant déjà l'empreinte, d'une part, d'un poinçon de fabricant ou d'un poinçon de responsabilité et, d'autre part d'un poinçon de titre enregistrés dans cet Etat, peuvent être commercialisés sur le territoire national sans contrôle préalable d'un bureau de garantie français ou d'un organisme de contrôle agréé selon le cas. Le poinçon de titre doit avoir été apposé par un organisme indépendant ou par l'administration compétente de l'Etat concerné selon des normes offrant des garanties suffisantes d'information du consommateur. Toutefois, les personnes qui les commercialisent sur le territoire national ont la faculté de présenter ces ouvrages au bureau de garantie ou à un organisme de contrôle agréé pour y être testés et marqués du poinçon de garantie français. En l'absence de l'une de ces empreintes, ces ouvrages sont soumis aux dispositions des quatre premiers alinéas.

« Lorsqu'ils apposent un poinçon de responsabilité, les professionnels responsables de l'importation et de l'introduction en France d'ouvrages en métaux précieux doivent déposer leur poinçon au service de la garantie préalablement à toute opération. »

F. – L'article 549 est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 549.* – Lorsque sont mis sur le marché des ouvrages en provenance d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord instituant l'Espace économique européen ou de

Turquie qui ne sont pas revêtus d'un poinçon de fabricant ou de responsabilité et d'un poinçon de titre dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article 548 et introduits en France en vertu des exceptions prévues au dernier alinéa du même article, ils doivent être apportés au bureau de garantie ou à l'organisme de contrôle agréé, pour y être marqués. Il en va de même pour les ouvrages importés des autres pays. »

G. – Aux articles 521, 531, 533, 536, 539, 543, 545, 553, 1698 et 1810, les mots : « ou contenant de l'or » sont supprimés.

II. – Le livre des procédures fiscales est ainsi modifié :

A. – L'article L. 36 est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « les contribuables » sont remplacés par les mots : « les personnes » et les mots : « ou contenant de l'or » sont supprimés ;

2° Le dernier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les personnes et les organismes de contrôle agréés soumis à la législation sur les ouvrages d'or, d'argent et de platine, sont tenus de fournir, le cas échéant, les balances et les poids nécessaires pour effectuer les vérifications. »

B. – L'article L. 222 est abrogé.

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

La simplification de la législation nationale relative aux métaux précieux est poursuivie. Pour prendre en compte le nouveau cadre juridique fixé par la jurisprudence communautaire, il est proposé de modifier cette législation sur les deux points suivants.

Tout d'abord, la distinction des dénominations « or » et « alliage d'or » est supprimée. Cette mesure présente l'avantage de faciliter la commercialisation de l'ensemble des ouvrages en or aux titres légaux. La protection du consommateur est assurée par l'indication précise de la nature du métal précieux et de son titre exprimé en millièmes.

Ensuite, les conditions de circulation des articles en métaux précieux à l'introduction et à l'importation sont précisées. Ainsi peuvent être commercialisés sans formalité de garantie supplémentaire en France, les ouvrages pourvus des poinçons de responsabilité et de garantie français ou d'un poinçon de titre apposé dans un Etat membre de l'Union européenne, dans un Etat partie à l'accord instituant l'Espace économique européen ou en Turquie, par un organisme indépendant ou l'administration de l'Etat concerné selon des normes offrant des garanties suffisantes d'information du consommateur.

Des contrôles permettront d'assurer le respect de ces différentes obligations.

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

Le présent article a un double objet : il tire d'une part les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 8 juillet 2004 condamnant la distinction existant en France entre l'alliage d'or et l'or, et fait suite, d'autre part, à un avis circonstancié et un avis motivé de la Commission européenne relatifs à la législation applicable aux ouvrages ou métaux précieux importés en France.

Il convient de rappeler que la garantie des métaux précieux a fait l'objet d'une réforme importante l'an passé (article 35 de la loi de finances rectificative pour 2003 n° 2003-1312 du 30 décembre 2003). Le système de garantie des titres (proportion de métal précieux dans un ouvrage), qui était assuré quasi

exclusivement par les fonctionnaires de l'administration des douanes dans les bureaux de garantie, a été ouvert à des professionnels agréés. En contrepartie de cette délégation, le droit spécifique qui était assis sur toutes les pièces mises sur le marché a été remplacé par une contribution assise sur les seuls poinçonnages demeurant, par volonté du professionnel, confiés aux bureaux de garantie maintenus sur le territoire. Votre Rapporteur général renvoie à son commentaire de l'article 23 du projet de loi de finances rectificative pour 2003 pour un examen détaillé de cet article (rapport n° 1266, tome 2, page 161).

### **I.- Les dénominations or et alliage d'or**

L'article 522 du code général des impôts fixe les titres (part de métal précieux dans un ouvrage) reconnus en France :

*« Les titres légaux des ouvrages d'or ou contenant de l'or ainsi que les titres légaux des ouvrages en argent ou en platine sont les suivants :*

*a) 999 millièmes, 916 millièmes et 750 millièmes pour les ouvrages en or ; 585 millièmes et 375 millièmes pour les ouvrages contenant de l'or ;*

*b) 999 millièmes, 925 millièmes et 800 millièmes pour les ouvrages en argent ;*

*c) 999 millièmes, 950 millièmes, 900 millièmes et 850 millièmes pour les ouvrages en platine. »*

Chaque titre est matérialisé par un poinçon propre sur les ouvrages. C'est l'apposition de ce poinçon, *la marque*, qui garantit la teneur en métal précieux de la pièce.

Il convient de souligner que les titres légaux ont été modifiés dernièrement par la loi n°94-6 du 4 janvier 1994 portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux et aux pouvoirs de contrôle des agents des douanes sur la situation administrative de certaines personnes. Ainsi, les deux titres 585 millièmes et 375 millièmes d'or ont été reconnus. Cependant, l'article 522 *bis* du code général des impôts dispose que *« seuls les ouvrages d'or dont le titre est supérieur ou égal à 750 millièmes peuvent bénéficier de l'appellation "or" lors de leur commercialisation au stade du détail auprès des particuliers. Les ouvrages contenant de l'or aux titres de 585 ou 375 millièmes bénéficient de l'appellation "alliage d'or", assortie de leur titre, lors de leur commercialisation au stade du détail auprès des particuliers. »*.

Dans son arrêt du 8 juillet 2004 Commission contre République française (C-166/03), la Cour de justice des communautés européennes a jugé que cette dénomination « alliage d'or », moins attrayante pour le consommateur, constituait une mesure d'effet équivalent aux restrictions quantitatives à l'importation interdite par l'article 28 du traité instituant la Communauté européenne (« *Les*

*restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres »), dans la mesure où ces ouvrages peuvent porter l'appellation « or » dans d'autres pays européens et où l'information du consommateur est suffisamment garantie en France par l'obligation de présenter le titre de l'ouvrage.*

En conséquence, il est proposé de modifier l'article 522 du code général des impôts afin de viser au a de cet article les titres 999 millièmes, 916 millièmes, 750 millièmes, 585 millièmes et 375 millièmes pour les ouvrages en or. La distinction entre ouvrages en or et ouvrages contenant de l'or serait également supprimée dans l'article 522 *bis* précité (**A et B du I** du présent article). Les **D et G du I** de cet article constituent des mesures de coordination, tout comme le **II** de cet article modifiant le livre des procédures fiscales et procédant à deux améliorations rédactionnelles ainsi qu'à l'abrogation d'un article du livre de procédures fiscales suite à l'abrogation des articles correspondants dans le code général des impôts par les articles 14 et 15 de l'ordonnance relative à des simplifications en matière fiscale du 25 mars 2004 (ordonnance n° 2004-281). Il s'agissait de dispositions relatives aux obligations des marchands ambulants d'ouvrages précieux et des forains à leur arrivée dans une commune et aux pouvoirs de l'administration communale. Ces articles étaient tombés en désuétude. Le projet de loi portant ratification de l'ordonnance a été déposé au Sénat.

## ***II.- Les importations d'ouvrages en métaux précieux***

Les ouvrages fabriqués ou mis en circulation dans les Etats membres de la Communauté européenne, dont les titres correspondent aux titres légalement reconnus en France, et qui revêtent déjà le poinçon de fabricant ou de responsabilité<sup>(1)</sup> ainsi qu'un poinçon de titre enregistré dans l'Etat membre peuvent être commercialisés en France sans contrôle préalable d'un bureau de garantie ou d'un organisme de contrôle agréé à la condition que le poinçon de fabricant ait été déposé au service de la garantie et que le poinçon de titre ait été reconnu par ce service<sup>(2)</sup>. Cette reconnaissance passe dans les faits par la signature d'une convention.

Il est toujours possible d'apporter les ouvrages au contrôle des bureaux de garantie. Si l'un des poinçons est manquant, l'ouvrage est soumis aux dispositions applicables pour les importations extra-communautaires : les ouvrages importés doivent être présentés aux services douaniers en vue de recevoir une destination douanière. Après apposition du poinçon de responsabilité dans les locaux de l'importateur, les ouvrages sont ensuite acheminés jusqu'au bureau de garantie ou à l'organisme de contrôle agréé pour y être essayés et marqués (sauf si l'importateur est bénéficiaire d'une convention passée avec l'administration des douanes lui permettant d'apposer le poinçon de garantie).

---

(1) *Le poinçon de responsabilité est également appelé poinçon de fabricant et doit être apposé par le fabricant ou l'importateur.*

(2) *Il convient de signaler qu'une procédure de reconnaissance mutuelle a été mise en place avec les Pays-Bas.*

La Commission a adressé un avis motivé à la République française au titre de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne en raison de difficultés rencontrées pour la mise sur le marché français d'ouvrages en métaux précieux originaires d'autres Etats membres.

La procédure de dépôt du poinçon de fabricant et de reconnaissance des titres en vigueur dans les autres Etats par le biais d'une convention sont décrits comme étant non conforme aux articles 28 et 30<sup>(1)</sup> du traité instituant la Communauté européenne. Dans la mesure où un ouvrage est légalement en circulation dans un Etat membre de la Communauté européenne, le poinçon du fabricant n'a pas à être déposé auprès des services de la garantie français et ces derniers n'ont pas à reconnaître les poinçons de titre par convention.

La Cour de justice des communautés européennes a, dans son arrêt « Houtwipper » C-293/93 du 15 septembre 1994 relatif aux conditions d'importation des ouvrages en métaux précieux aux Pays-Bas, souligné que le marché des ouvrages en métaux précieux fait l'objet de réglementations nationales divergentes (titres admis, type et nombre de poinçons, tolérance maximale quant au titre des métaux, méthodes de contrôle des poinçons).

Elle a rappelé que l'apposition d'un poinçon de titre est dans son principe de nature à assurer une protection efficace des consommateurs et à promouvoir la loyauté des transactions commerciales. Ce poinçon doit avoir été apposé de telle sorte que les informations fournies par ce poinçon sont équivalentes à celles prescrites dans l'Etat d'importation et compréhensibles pour les consommateurs. Il appartient au juge national de porter les appréciations de fait nécessaires en vue d'établir l'existence ou non d'une telle équivalence, laquelle ne se traduit pas forcément par une législation identique à celle du pays d'importation. La fonction de garantie du poinçon est assurée dès lors que le poinçon de garantie est apposé par un organisme compétent et indépendant.

Elle a rappelé que le consommateur n'est absolument pas en mesure de déterminer par lui-même quel est le titre d'un ouvrage et que, par ailleurs, de très faibles variations de titre, de l'ordre de 1 millième, peuvent avoir de grandes incidences sur les marges des producteurs.

La Cour a jugé que *« l'article 30 du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'application d'une réglementation nationale prohibant la mise en vente d'ouvrages en métal précieux non revêtus d'un poinçon de titre répondant aux exigences de cette réglementation, pour autant que ces ouvrages n'ont pas fait l'objet, conformément à la législation de l'Etat membre*

---

(1) Cet article dispose « que les dispositions des articles 28 et 29 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres. »

*d'exportation, d'un poinçonnage ayant un contenu informatif équivalant à celui des poinçons prescrits par la réglementation de l'État membre d'importation, et compréhensibles pour le consommateur de cet État.*

*Lorsqu'une réglementation nationale exige que le poinçon soit apposé par un organisme indépendant, la commercialisation d'ouvrages en métal précieux importés d'autres États membres ne peut être interdite dans le cas où ces ouvrages ont été effectivement poinçonnés par un organisme indépendant dans l'État membre exportateur.*

*Les appréciations de fait nécessaires en vue d'établir l'équivalence des indications fournies par le poinçon doivent être portées par le juge national, auquel il appartient également de vérifier si les ouvrages en métal précieux ont été poinçonnés par un organisme indépendant dans l'État membre exportateur.*

*L'article 30 du traité s'oppose à l'application d'une réglementation nationale [réglementation néerlandaise sur laquelle porte l'arrêt] prohibant la commercialisation d'ouvrages en métal précieux dépourvus de la mention de la date de fabrication, mais qui, importés d'autres États membres, y sont légalement commercialisés sans cette indication. »*

Dans le cadre d'une autre procédure, la Commission européenne a également adressé un avis circonstancié à la République française rappelant que la réglementation tenant au dépôt du poinçon de fabricant et à la reconnaissance des titres étrangers par convention n'était pas d'application aux produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre Etat membre de la Communauté européenne, de l'Espace économique européen ou en Turquie lorsque le poinçon a été apposé par un organisme offrant les garanties de compétence et d'indépendance nécessaires à la bonne information des consommateurs.

L'union douanière entre les pays européens et entre les pays européens et la Turquie fait obstacle à ce que soient prises des restrictions quantitatives aux importations ou des mesures d'effet équivalent.

Il convient de souligner qu'un décret d'application de la réforme adoptée en 2003 (décret n° 2004-661 du 6 juillet 2004 relatif aux conventions habilitant les professionnels à vérifier les ouvrages en métaux précieux et à l'agrément des organismes de contrôle agréés pour l'essai et le marquage des ouvrages en métaux précieux) tient compte de ces avis et indique d'ores et déjà que le poinçon de garantie peut être apposé par un organisme de contrôle agréé ou un organisme de contrôle indépendant établi dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, Etats parties à l'Espace économique européen (Islande, Norvège, Lichtenstein) ou en Turquie.

Le présent article propose de modifier les dispositions de l'article 548 (**E du I** de cet article) du code général des impôts afin de permettre que les « *ouvrages aux titres légaux, fabriqués ou mis en libre pratique dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou importés d'un autre Etat partie à*

*l'accord instituant l'Espace économique européen ou de Turquie, comportant déjà l'empreinte, d'une part, d'un poinçon de fabricant ou d'un poinçon de responsabilité et, d'autre part d'un poinçon de titre enregistrés dans cet Etat, [puissent] être commercialisés sur le territoire national sans contrôle préalable d'un bureau de garantie français ou d'un organisme de contrôle agréé selon le cas. Le poinçon de titre doit avoir été apposé par un organisme indépendant ou par l'administration compétente de l'Etat concerné selon des normes offrant des garanties suffisantes d'information du consommateur. »*

La présentation volontaire à un bureau de garantie ou à un organisme de contrôle agréé français demeurerait possible.

En l'absence d'un des poinçons (responsabilité ou titre), les ouvrages seraient soumis aux contrôles en vigueur actuellement pour les importations extracommunautaires. Seuls les professionnels français devraient déposer leur poinçon de responsabilité lorsqu'ils apposent des poinçons.

Les ouvrages devraient donc être revêtus de deux poinçons (poinçon de responsabilité et de titre). Le poinçon de titre devrait avoir été apposé par un organisme indépendant ou par l'administration compétente de l'Etat concerné selon des normes offrant des garanties suffisantes d'information du consommateur. Il convient de s'interroger sur le degré de protection réellement offert par cette formulation.

L'article 524 *bis* du code général des impôts, qui liste les ouvrages échappant à l'obligation que le poinçon de garantie soit apposé par l'administration des douanes, les organismes de contrôle agréé ou les professionnels habilités par convention, serait modifié en coordination (**C du I** de cet article).

Enfin, l'article 549 du code général des impôts relatif à la mise sur le marché d'un ouvrage entré en France au titre de l'exception applicable aux bijoux destinés à l'usage personnel d'un voyageur, serait modifié afin d'être cohérent avec les dispositions de l'article 548 (**F du I** de cet article).

Ces dispositions s'appliqueraient à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel (**amendement n° 65**) présenté par votre **Rapporteur général**.

La Commission a *adopté* un amendement (**amendement n° 66**) présenté par votre **Rapporteur général**, tendant à maintenir la réglementation en vigueur s'agissant de la commercialisation des ouvrages en provenance d'un Etat membre de l'Union européenne (dépôt du poinçon de responsabilité et reconnaissance du poinçon de titre), les nouvelles dispositions proposées relatives au poinçonnage



des ouvrages en provenance de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Turquie étant supprimées.

La Commission a *adopté* l'article 44 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

*Article 45*

**Institution d'une redevance pour le financement des contrôles phytosanitaires à l'importation de végétaux et produits végétaux.**

*Texte du projet de loi :*

I. – Le premier alinéa de l'article L. 251-17 du code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 251-17.* – L'application des mesures sanitaires réglementant l'importation des végétaux, produits et matières susceptibles d'introduire en France des organismes nuisibles donne lieu au paiement d'une redevance à l'importation pour contrôle phytosanitaire.

« Cette redevance a le caractère forfaitaire prévu à l'annexe VIII *bis* de la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté.

« Elle est perçue pour chaque envoi de végétaux ou produits végétaux et comprend trois parts :

« – une première part au titre des contrôles documentaires,

« – une deuxième part au titre des contrôles d'identité,

« – une troisième part au titre des contrôles sanitaires.

« Le montant de cette redevance est fixé par arrêté conformément aux tarifs déterminés par l'annexe VIII *bis* de la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000.

« Elle est due par l'importateur. Elle est toutefois solidairement due par son représentant lorsque celui-ci agit dans le cadre d'un mandat de représentation indirecte, telle que définie par l'article 5 du code des douanes communautaire.

« Elle est liquidée et recouvrée comme en matière de douane lors du dépôt de la déclaration en douane.

« Les infractions au paiement de cette redevance sont recherchées, constatées et réprimées, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane et par les tribunaux compétents en cette matière. »

II. – Les dispositions du I s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article a pour objet, conformément à la directive 2002/89/CE du Conseil du 28 novembre 2002 concernant les mesures de protection contre l'introduction des organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté, d'instituer une redevance phytosanitaire à l'importation pour financer les contrôles sur les végétaux et produits végétaux provenant de pays tiers.

*Observations et décision de la Commission :*

Éviter l'introduction de nouveaux parasites en France est l'un des objectifs de la surveillance biologique du territoire. La même préoccupation vaut à l'échelle

de la Communauté européenne. C'est pourquoi les importations de végétaux font l'objet de contrôles, afin de s'assurer qu'elles n'entraînent pas d'introduction d'organismes nuisibles. Le présent article tend, conformément à une directive communautaire de 2002, à instaurer une redevance destinée à financer ces contrôles phytosanitaires à l'importation.

### **I.- Les contrôles phytosanitaires à l'importation**

En vertu de l'article L. 251-12 du code rural, lors d'une importation en provenance d'un pays tiers à la Communauté européenne, les services de protection des végétaux procèdent à un contrôle phytosanitaire visant les végétaux, produits végétaux ou autres objets susceptibles d'être contaminés par des organismes nuisibles <sup>(1)</sup>.

Les contrôles sur les végétaux, produits végétaux ou autres objets <sup>(2)</sup> sont de la responsabilité des services de la qualité et de la protection des végétaux, qui appartiennent à la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Au plan déconcentré, les services chargés de protéger la santé des végétaux sont les services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) ; ils emploient 450 agents environ, qui peuvent être assermentés (article L. 251-18 I du code rural). Ils s'appuient, pour leurs actions de contrôle, sur un réseau de laboratoires spécialisés. Les agents des douanes ne sont, eux, qu'habilités à procéder au contrôle documentaire, à vérifier par simple inspection visuelle la concordance entre les documents et les végétaux ou produits végétaux et à rechercher et constater les infractions relatives à ces documents (article L. 251-18 II du code rural).

Les importateurs sont tenus de s'inscrire sur un registre officiel du contrôle phytosanitaire, sous un numéro d'immatriculation délivré par le ministre chargé de l'agriculture. Ils doivent présenter, à leur entrée sur le territoire, un certificat phytosanitaire, répondant à certaines exigences fixées par la Convention internationale pour la protection des végétaux <sup>(3)</sup>. Ce document atteste qu'un contrôle phytosanitaire et d'identité a été réalisé avant l'envoi des produits sur le territoire français.

---

(1) Il convient de signaler que les règles en la matière devraient être prochainement aménagées et clarifiées. Un amendement gouvernemental au projet de loi relatif au développement des territoires ruraux a été adopté en ce sens par l'Assemblée nationale lors de son examen en deuxième lecture le 13 octobre 2004.

(2) Aux termes de l'article L. 251-12 du code rural, les « végétaux » sont les plantes vivantes et les parties vivantes de plantes, y compris les semences ; les « produits végétaux » sont les produits d'origine végétale non transformés ou ayant fait l'objet d'une préparation simple, pour autant qu'il ne s'agit pas de végétaux ; les « autres objets » sont les supports de culture, moyens de transport et emballage de ces végétaux ou produits végétaux.

(3) Le 12 novembre 2004, le Sénat a transmis à l'Assemblée nationale le projet de loi portant approbation de la Convention internationale pour la protection des végétaux telle qu'elle résulte des derniers amendements adoptés en 1997 dans le cadre de l'ONU.

Les contrôles effectués par les services de la protection des végétaux ont lieu au niveau de postes d'inspection frontaliers agréés par la Commission européenne sur le territoire français dans les bureaux de douane disposant de la compétence dite « CPH » (contrôles phytosanitaires). Les modalités de ces contrôles sont définies par un arrêté du 22 novembre 2002 relatif aux exigences sanitaires des végétaux, produits végétaux et autres objets.

Il s'agit de s'assurer que les végétaux ou produits végétaux ne figurent pas parmi ceux dont l'introduction est interdite dans tous les États membres et de déceler la présence éventuelle d'organismes nuisibles figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de l'agriculture<sup>(1)</sup>. Conformément aux règles communautaires, ce contrôle a une intensité variable et peut revêtir trois dimensions :

– un contrôle documentaire : présentation d'un certificat phytosanitaire conforme aux exigences communautaires, vérification que le pays de provenance figure sur la liste des pays tiers autorisés à l'exportation vers l'Union européenne, vérification que l'établissement figure sur la liste des établissements agréés par l'Union ;

– un contrôle d'identité : il s'agit de contrôler l'adéquation du produit avec les données figurant sur le certificat phytosanitaire ;

– un contrôle sanitaire proprement dit (ou contrôle « physique ») : il est plus ou moins approfondi, selon le risque associé au produit importé ou au pays exportateur. Il peut entraîner des prélèvements pour analyse et, éventuellement, une consigne sanitaire.

À l'issue de ce contrôle, il peut être ordonné la mise en quarantaine, la destruction, le refoulement ou d'autres mesures de surveillance ou de traitement. En l'absence de contamination par des organismes nuisibles, un passeport phytosanitaire est délivré par les agents chargés de la protection des végétaux, sans lequel la mise en circulation est impossible. Ce passeport phytosanitaire est une étiquette officielle, normalisée au niveau communautaire, attestant que les normes phytosanitaires ont été respectées. Ce passeport peut avoir une validité géographique limitée si les végétaux présentent des risques pour certaines zones seulement du territoire communautaire.

En vue de procéder ensuite au dédouanement, les services phytosanitaires délivrent aux services des douanes un document attestant que le contrôle a bien été réalisé. Ce laissez-passer doit être obligatoirement présenté à l'appui de la déclaration en douane lors de la réalisation des formalités douanières, sans quoi cette déclaration serait irrecevable et, partant, l'importation interdite.

---

(1) Arrêté du 31 juillet 2000 établissant la liste des organismes nuisibles aux végétaux, produits végétaux et autres objets soumis à des mesures de lutte obligatoires.

Jusqu'à présent, les importateurs de végétaux en France ne supportaient pas les frais de ces contrôles. Le droit communautaire impose désormais d'harmoniser leur financement, notamment pour ne pas créer de distorsion de concurrence entre États membres.

## ***II.– L'instauration d'une redevance phytosanitaire à l'importation***

### *A.– Principe de la redevance*

En l'état actuel du droit, le premier alinéa de l'article L. 251-17 du code rural, que le présent article tend à remplacer, dispose : « *les frais de toute nature résultant de l'application des mesures sanitaires réglementant l'importation des végétaux, produits et matières susceptibles d'introduire en France des organismes nuisibles, sont à la charge des importateurs. Les droits dus par chaque importateur sont calculés d'après un tarif fixé par arrêté des ministres chargés de l'agriculture et des finances. Ils sont acquittés par les intéressés comme en matière de douane, au moment de la déclaration en douane de ces végétaux, matières et produits* ».

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, cette base juridique, aux contours imprécis, n'a jamais été utilisée jusqu'alors. Aucun arrêté n'est venu fixer un barème permettant de faire supporter les frais des contrôles par les importateurs.

À ce dispositif flou et inexploité, le présent article propose de substituer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, une « *redevance à l'importation pour contrôle phytosanitaire* ». Son paiement servirait à financer les contrôles – précédemment décrits – à l'importation des végétaux, produits et matières susceptibles d'introduire en France des organismes nuisibles.

Cette redevance est expressément prévue au plan communautaire par la directive 2002/89/CE du Conseil du 28 novembre 2002 portant modification de la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté. Cette directive codifie l'ensemble des mesures contre la propagation et l'introduction d'organismes nuisibles dans la Communauté et fixe notamment le régime commun d'importation depuis les pays tiers.

La redevance phytosanitaire est régie par l'article 13 *quinquies* de la directive 2000/29/CE telle que modifiée en 2002. Calculée de façon harmonisée en fonction des produits concernés et des volumes importés, cette redevance phytosanitaire doit se substituer à tout autre prélèvement national ayant le même objet. C'est cette substitution que tend à réaliser le présent article, qui propose d'indiquer, au premier alinéa de l'article L. 251-17 du code rural, que « *l'application des mesures sanitaires réglementant l'importation des végétaux,*

*produits et matières susceptibles d'introduire en France des organismes nuisibles donne lieu au paiement d'une redevance à l'importation pour contrôle phytosanitaire* ».

Avant d'exposer les caractéristiques de cette nouvelle redevance, il importe de préciser que resterait en revanche en vigueur l'actuel second alinéa de l'article L. 251-17, selon lequel les mesures de refoulement ou de destruction de produits contaminés « *sont exécutées aux frais des importateurs et sous le contrôle de l'administration des douanes* ». Le maintien de cette faculté est compatible avec la disposition de la directive selon laquelle « *la redevance phytosanitaire remplace tous les autres frais et redevances perçus dans les États membres aux niveaux national, régional ou local au titre de la réalisation et de l'attestation des contrôles* » (article 13 *quinquies* paragraphe 7). En effet, la directive dispose elle-même que la redevance ne couvre pas les frais supplémentaires suscités par diverses activités liées aux contrôles, par exemple le refoulement et la destruction (article 13 *quinquies* paragraphe 5 renvoyant notamment à l'article 13 *quater* paragraphe 7).

## *B. – Caractéristiques de la redevance*

### *1. – Montant de la redevance*

L'article 13 *quinquies* de la directive 2000/29/CE précise que le montant de la redevance est fixé en tenant compte des salaires des inspecteurs chargés des contrôles, des locaux, installations, outils et équipements utiles, des prélèvements d'échantillons, de l'analyse en laboratoire et des tâches administratives liées à la bonne exécution des contrôles. Les États membres peuvent soit fixer eux-mêmes le niveau de la redevance sur la base d'un calcul des coûts conforme à ces éléments, soit appliquer la redevance forfaitaire prévue à l'annexe VIII *bis* de la directive 2000/29/CE.

C'est la seconde solution que propose d'adopter le présent article, en disposant que le montant de la redevance sera fixé par arrêté, conformément aux tarifs déterminés par l'annexe VIII *bis*. La transposition complète de l'article 13 *quinquies* serait donc assurée par le futur article L. 251-17 du code rural et l'arrêté qui en découlerait.

Ce tarif forfaitaire dépend de l'intensité du contrôle pratiqué, en fonction des trois degrés évoqués précédemment : une première part au titre des contrôles documentaires, qui sont systématiques ; une deuxième part, le cas échéant, au titre des contrôles d'identité ; une troisième part, le cas échéant, au titre des contrôles sanitaires (ou « physiques »).

Les tarifs prévus par la directive, qui seraient donc repris par arrêté, sont reproduits dans le tableau ci-dessous :

**TARIFS COMMUNAUTAIRES DE LA REDEVANCE PHYTOSANITAIRE**

(en euros)

Désignation	Quantité	Prix
a) Contrôles documentaires	par envoi	7
b) Contrôles d'identité	par envoi – jusqu'aux dimensions d'un chargement de camion, de wagon de chemin de fer ou d'un conteneur de volume comparable – au-delà de ces dimensions	7 14
c) Contrôles sanitaires :		
– boutures, jeunes plants, (à l'exception des matériels forestiers de reproduction) et plantules, jeunes plants de fraisiers ou de légumes	par envoi – jusqu'à 10.000 unités – pour 1.000 unités supplémentaires – prix maximum	17,5 0,7 140
– arbustes, arbres (à l'exception des arbres de Noël coupés), autres végétaux ligneux de pépinière, y compris les matériels forestiers de reproduction (à l'exception des semences)	par envoi – jusqu'à 1.000 unités – pour 100 unités supplémentaires – prix maximum	17,5 0,44 140
– bulbes, racines tubéreuses, rhizomes, tubercules destinés à la plantation (à l'exception des tubercules de pommes de terre)	par envoi – jusqu'à 200 kg – pour 10 kg supplémentaires – prix maximum	17,5 0,16 140
– semences, cultures de tissus	par envoi – jusqu'à 100 kg – pour 10 kg supplémentaires – prix maximum	17,5 0,175 140
– autres végétaux destinés à la plantation, non mentionnés ailleurs dans le présent tableau	par envoi – jusqu'à 5.000 unités – pour 100 unités supplémentaires – prix maximum	17,5 0,18 140
– fleurs coupées	par envoi – jusqu'à 20.000 unités – pour 1.000 supplémentaires – prix maximum	17,5 0,14 140
– branches avec feuillage, parties de conifères (à l'exception des arbres de Noël coupés)	par envoi – jusqu'à 100 kg – pour 100 kg supplémentaires – prix maximum	17,5 1,75 140
– arbres de Noël coupés	par envoi – jusqu'à 1.000 unités – pour 100 unités supplémentaires – prix maximum	17,5 1,75 140
– feuilles de végétaux, tels que les herbes et épices ou les légumes-feuilles	par envoi – jusqu'à 100 kg – pour 10 kg supplémentaires – prix maximum	17,5 1,75 140
– fruits, légumes (à l'exception des légumes-feuilles)	par envoi – jusqu'à 25.000 kg – pour 25.000 kg supplémentaires	17,5 0,7
– tubercules de pommes de terre	par lot – jusqu'à 25.000 kg – pour 25.000 kg supplémentaires	52,5 52,5
– bois (à l'exception des écorces)	par envoi – jusqu'à 100 m <sup>3</sup> – par m <sup>3</sup> supplémentaire	17,5 0,175
– terre et milieux de culture, écorces	par envoi – jusqu'à 25.000 kg – pour 1.000 kg supplémentaires – prix maximum	17,5 0,7 140
– céréales	par envoi – jusqu'à 25.000 kg – pour 1.000 kg supplémentaires – prix maximum	17,5 0,7 700
– autres végétaux ou produits végétaux destinés à la plantation, non mentionnés ailleurs dans le présent tableau	par envoi	17,5

Source : Annexe VIII bis de la directive 2000/29/CE.

## 2.- Perception de la redevance

La redevance serait liquidée et recouvrée « *comme en matière de douane* », c'est-à-dire lors du dépôt de la déclaration en douane qui doit être faite pour toute importation (article 84 du code des douanes), en l'occurrence après les contrôles des services de protection des végétaux. La déclaration, soumise aux règles des articles 95 et suivants du code des douanes, serait établie sur le formulaire dénommé « document administratif unique » (DAU). La redevance serait payable au comptant (article 110 du code des douanes) ou à échéance de quatre mois moyennant un cautionnement, dans le cadre du crédit des droits et taxes prévu par l'article 112 du code des douanes.

Si nécessaire, le mécanisme habituel de recouvrement forcé de la créance, tel qu'il a été réformé par la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, serait déclenché, sous la forme d'un avis de mise en recouvrement (articles 345 et suivants du code des douanes). Cet avis est une décision exécutoire, susceptible d'être suivie de la saisine du juge judiciaire.

Le présent article précise que la redevance phytosanitaire est due par l'importateur, mais aussi, solidairement, par son représentant lorsque celui-ci agit dans le cadre d'un mandat de représentation indirecte telle que définie par l'article 5 du code des douanes communautaire (règlement 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire). Cette disposition est conforme à la directive 2000/29/CE, qui permet une perception sur les représentants en douane de l'importateur (article 13 *quinquies* paragraphe 6). Dans le cas – moins fréquent en pratique – d'une représentation directe, seul l'importateur est tenu au paiement, car le représentant n'agit pas en son nom propre.

Enfin, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 251-17 du code rural disposerait : « *les infractions au paiement de cette redevance sont recherchées, constatées et réprimées, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane et par les tribunaux compétents en cette matière* ». C'est dire que serait applicable le titre XII du code des douanes relatif au contentieux et au recouvrement. Les services douaniers disposeraient de leurs pouvoirs habituels de constatation des infractions. Quant aux juridictions compétentes, il s'agit des juridictions judiciaires<sup>(1)</sup> : tribunal de police pour les contraventions douanières, tribunal correctionnel pour les délits douaniers, tribunal d'instance pour les autres contestations.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le produit attendu pour 2005 de cette nouvelle redevance avoisine le million d'euros. D'après le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires

---

(1) La compétence judiciaire était déjà établie à l'égard de l'ancien « droit d'inspection » perçu à l'occasion du contrôle sanitaire des végétaux à l'importation prescrit par l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> septembre 1964 en application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 organisant la protection des végétaux (Tribunal des conflits, 28 mai 1979, Société « Les cafés Jacques Vabre »).



rurales, cette redevance – si elle avait existé – aurait rapporté 941.000 euros en 2000, 891.000 euros en 2001 et 915.000 euros en 2002.

Le produit de cette redevance devrait être mis à la disposition du ministère de l'agriculture au moyen d'un fonds de concours, suivant le même schéma que pour la redevance perçue pour contrôle sanitaire vétérinaire à l'importation instituée par la loi n° 95-95 du 1<sup>er</sup> février 1995 de modernisation de l'agriculture (article 285 *quinquies* du code des douanes).

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 45 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 46*

**Adaptation du droit de communication et du droit de visite  
dont disposent les agents des douanes.**

*Texte du projet de loi :*

Le code des douanes est ainsi modifié :

A. – L'article 63 *ter* est ainsi modifié :

1° A la première phrase du premier alinéa, les mots : « ayant au moins le grade de contrôleur » sont remplacés par le mot : « titulaire » et, après les mots : « sont susceptibles d'être détenus », sont ajoutés les mots : « , quel qu'en soit le support » ;

2° Le quatrième alinéa est complété par les mots : « , quel qu'en soit le support ».

B. – La première phrase du 1 de l'article 64 est complétée par les mots : « , quel qu'en soit le support ».

C. – L'article 64 A est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa du 1 :

a) après les mots : « l'autorité administrative », sont ajoutés les mots : « ainsi que les organismes et caisses de sécurité sociale et les organismes gestionnaires du régime d'assurance chômage » ;

b) les mots : « de l'administration des finances ayant au moins le grade d'inspecteur » sont remplacés par les mots : « des douanes titulaires » ;

c) après les mots : « documents de service qu'ils détiennent », sont ajoutés les mots : « , quel qu'en soit le support » ;

2° Le deuxième alinéa du 1 est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Les agents des douanes peuvent prendre copie des documents dont ils ont connaissance en application de l'alinéa ci-dessus. »

D. – L'article 65 est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa du 1°, après les mots : « aux opérations intéressant leur service », sont ajoutés les mots : « , quel qu'en soit le support, et en prendre copie » ;

2° Le 2° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° les autres agents des douanes titulaires peuvent exercer le droit de communication prévu au 1°. »

3° Au b du 4°, après les mots : « l'activité professionnelle de l'entreprise » sont ajoutés les mots : « , quel qu'en soit le support » ;

4° Au 6°, après les mots : « de leur territoire » sont ajoutés les mots : « , quel qu'en soit le support ».

E. – Après l'article 65, il est inséré un article 65 *bis* ainsi rédigé :

« *Art. 65 bis.* – Le droit de communication prévu aux articles 64 A et 65 est étendu au profit des agents des douanes chargés du recouvrement de toutes sommes perçues selon les modalités prescrites par le présent code. »

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

Il est proposé d'adapter le droit de communication de l'administration des douanes ainsi que le droit de visite des locaux professionnels et privés à la dématérialisation des documents et de supprimer les limitations de grade prévues aux articles 63 *ter*, 64 A et 65 du code des douanes.

Il est également proposé d'étendre le droit de communication défini aux articles 64 A et 65 du code des douanes aux agents des douanes chargés du recouvrement et de prévoir expressément l'obligation, pour les organismes de sécurité sociale et assimilés ainsi que les ASSEDIC, de communiquer aux agents des douanes, sur leur demande, les renseignements nécessaires au recouvrement de toutes sommes qui leur incombent, sans pouvoir opposer le secret professionnel.

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

Pour assurer le respect de la législation douanière, l'administration des douanes dispose d'un droit de communication particulier auquel sont soumis les personnes relevant de cette législation. Afin de renforcer l'efficacité du contrôle, le présent article propose un ensemble de mesures tendant à :

- adapter le droit de communication et le droit de visite dont disposent les agents des douanes à la dématérialisation des documents ;
- supprimer les limitations de grade dans l'exercice de ces droits ;
- étendre le droit de communication propre à l'administration des douanes à de nouveaux organismes.

## ***I.- Le droit de visite et de communication des agents des douanes***

### *A.- Les différents droits de visite*

#### 1.- Le droit d'accès aux locaux et lieux à usage professionnel

Ce droit d'accès est prévu par l'article 63 *ter* du code des douanes introduit par l'article 38 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Auparavant, hormis le cas du flagrant délit, les agents de l'administration des douanes ne pouvaient procéder, pour la recherche et la constatation des délits douaniers, à la visite des lieux où les marchandises se rapportant à ses délits étaient susceptibles d'être détenues et procéder à leur saisie qu'avec l'autorisation du président du tribunal de grande instance en application de l'article 64 du code des douanes. En effet, cet article constituait le seul fondement du droit de visite de l'administration des douanes.

Désormais, la condition d'une autorisation du président du tribunal de grande instance n'ayant pas été reprise dans l'article 63 *ter*, « *les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur ont accès aux locaux et lieux à usage professionnel ainsi qu'aux terrains et entrepôts où les marchandises et documents se rapportant à ces infractions sont susceptibles d'être détenus. Aux mêmes fins, ils ont accès aux moyens de transport à usage professionnel et à leur chargement* ». Cependant, le procureur de la République est préalablement informé de ces opérations et peut s'y opposer. De plus, un procès verbal constatant le déroulement des opérations de contrôle lui est transmis dans les cinq jours suivant son établissement.

L'article 63 *ter* décrit précisément les conditions dans lesquelles s'effectuent ces visites. Ainsi, elles ne peuvent avoir lieu que « *entre 8 heures et 20 heures ou, en dehors de ces heures, lorsque l'accès au public est autorisé ou lorsque sont en cours des activités de production, de fabrication, de conditionnement, de transport, de manutention, d'entreposage ou de commercialisation* ». De plus, les agents des douanes ont la possibilité d'effectuer un prélèvement d'échantillons dans les conditions fixées par le décret n° 96-866 du 27 septembre 1996 relatif aux modalités de prélèvement des échantillons prévu à l'article 63 *ter* du code des douanes.

## 2.- Les visites domiciliaires

Suite à la réforme mise en œuvre par la loi du 12 avril 1996 précitée, l'article 64 du code des douanes et les garanties qu'ils comportent pour la personne visitée ne s'appliquent plus qu'aux visites domiciliaires des agents des douanes :

– seuls les agents des douanes habilités à cet effet par le directeur général des douanes et droits indirects peuvent procéder à la visite des lieux privés ;

– hormis le cas de flagrant délit, chaque visite doit être autorisée par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure, après vérification que la demande d'autorisation est bien fondée, le 2 de l'article détaillant les informations que doit contenir la demande d'autorisation ; par la suite, le juge peut se rendre dans les locaux pendant l'intervention et à tout moment décider la suspension ou l'arrêt de la visite ;

– un officier de police judiciaire, désigné par le juge, doit nécessairement assister à ces opérations et tenir le juge informé de leur déroulement. Il veille au respect du secret professionnel et des droits de la défense ;

– la visite ne peut commencer avant six heures ni après vingt-et-une heure. De plus, elle doit être effectuée en présence de l’occupant des lieux ou de son représentant. En cas d’impossibilité, l’officier de police judiciaire fait appel à deux témoins choisis en dehors des personnes relevant de son autorité ou de celle de l’administration des douanes ;

– enfin, un procès-verbal, auquel est annexé un inventaire des marchandises et documents éventuellement saisis, est établi et signé par les agents des douanes, l’officier de police judiciaire et l’occupant des lieux (son représentant ou les témoins) à qui une copie est remise.

### *B.- Le droit de communication*

Ce droit de communication se décompose en un droit de communication de l’administration des finances, prévu par l’article 64 A du code des douanes, et un droit de communication particulier à l’administration des douanes prévu aux articles 64 B et 65 du même code.

#### 1.- Le droit de communication de l’administration des finances

L’administration des douanes est une composante de l’administration des finances. A ce titre, elle bénéficie des dispositions de l’article 64 A du code des douanes.

Cet article dispose que *« en aucun cas les administrations de l’Etat, les départements et les communes ainsi que les entreprises concédées par l’Etat, les départements et les communes, de même que tous les établissements et organismes quelconque soumis au contrôle de l’autorité administrative, ne peuvent opposer le secret professionnel aux agents de l’administration des finances ayant au moins le grade d’inspecteur qui, pour établir les impôts institués par les lois existantes, leur demandent communication des documents de service qu’ils détiennent »*.

Il résulte de ces dispositions que les agents des douanes, ayant au moins le grade d’inspecteur, sont en droit d’exiger la communication de leurs documents des personnes publiques et privées visées à cet article.

#### 2.- Le droit de communication particulier de l’administration des douanes

En premier lieu, l’article 64 B dispose que *« les documents et informations mentionnées aux articles L. 330-2 à L. 330-4 du code de la route sont communiquées sur leur demande, aux fonctionnaires des douanes »*. Il s’agit des informations relatives à l’état civil du titulaire du certificat d’immatriculation et aux caractéristiques du véhicule ainsi qu’aux gages constitués et aux oppositions au transfert du certificat d’immatriculation.

L'étendue du champ d'application du droit particulier de communication de l'administration des douanes est fixée par l'article 65 du code des douanes. Ce droit de communication permet aux agents des douanes ayant au moins le grade d'inspecteur ou d'officier et à ceux chargés des fonctions de receveurs, ou les contrôleurs lorsqu'ils agissent sur un ordre écrit de ceux-ci, d'avoir accès, pendant trois ans, auprès des opérateurs économiques effectuant des opérations relevant de la législation douanière ou des prestations de transport, aux documents relatifs aux opérations qui relèvent de leur contrôle. Le 1 de l'article 65 énumère de manière très large les opérateurs ainsi que les documents auxquels s'applique ce droit de communication, le secret bancaire, par exemple, ne pouvant lui être opposé.

Cependant, un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation en date du 5 février 1998 a précisé que ce droit devait s'exercer dans des conditions strictement définies et proportionnées à ce qui est strictement nécessaire pour assurer le respect de l'ordre public économique et la prévention des infractions. C'est à cette seule condition qu'il n'est pas contraire aux dispositions de l'article 8 relatif au droit au respect de la vie privée et familiale et de l'article 6 § 1 sur le droit à un procès équitable de la Convention européenne des droits de l'homme.

## ***II.- Les améliorations proposées au droit de visite et de communication de l'administration des douanes***

### *A.- La suppression des limitations de grade pour l'exercice du droit de visite et du droit de communication*

Il résulte des dispositions respectives des articles 63 *ter*, 64 A et 65 du code des douanes que :

– le droit d'accès aux locaux et lieux à usage professionnel n'est permis qu'aux agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur ;

– le droit de communication de l'administration des finances est réservé aux agents ayant au moins le grade d'inspecteur ;

– le droit de communication particulier de l'administration des douanes ne peut bénéficier qu'aux agents ayant au moins le grade d'inspecteur ou d'officier et ceux chargés des fonctions de receveur, les contrôleurs pouvant cependant invoquer le droit de communication lorsqu'ils agissent sur ordre écrit des précédents.

Le présent article propose que ces limitations à l'exercice du droit d'accès et du droit de communication soient supprimées. En conséquence :

– le 1<sup>o</sup> du A du présent article supprimerait, dans l'article 63 *ter*, la condition relative au grade de contrôleur en permettant à tous les agents des douanes titulaires d'effectuer des visites dans les locaux et lieux à usage professionnel ;

– le **b du 1° du C** du présent article, supprimerait, dans l'article 64 A, la référence à un grade au moins égal à celui d'inspecteur pour étendre le droit de communication à tous les agents des douanes titulaires. Cette modification aurait d'ailleurs pour conséquence de supprimer par la même occasion toute référence à l'administration des finances dans l'article 64 A qui ne concernerait plus désormais que l'administration des douanes. En effet, lorsque ce texte a été codifié, il s'appliquait tant aux agents des impôts que des douanes. Dès lors que les agents des impôts disposent d'un droit de communication particulier sur le fondement de l'article L. 81 du livre des procédures fiscales, ce texte, à portée horizontale, n'a plus lieu d'être ;

– enfin le **2° du D** du présent article prévoit que « *les autres agents des douanes titulaires peuvent exercer le droit de communication* » particulier à l'administration des douanes en supprimant au 2 de l'article 65 l'exigence pour les contrôleurs d'un ordre écrit de leurs supérieurs.

La conséquence de cette disposition serait une extension du droit de communication à tous les agents de l'administration des douanes. Cette modification est principalement motivée par le fait que depuis 1993, c'est-à-dire depuis la suppression des frontières dans l'Union européenne, l'administration des douanes a perdu quelques 4.000 agents. Dans le même temps, seuls 2.000 personnes, parmi les 20.000 fonctionnaires qu'emploie l'administration des douanes, sont des agents de catégorie A dont un bon nombre, affecté aux fonctions d'encadrement, ne participent pas aux opérations de contrôle. Cette extension permet de maintenir l'efficacité du contrôle sans augmenter les effectifs de l'administration des douanes.

Cependant, il faut noter que le droit de visite dans les locaux privés prévu par l'article 64 du code des douanes n'est pas modifié par le présent article et qu'il reste réservé aux agents « *habilités à cet effet par le directeur général des douanes et droits indirects* » qui ne peuvent être que des inspecteurs ou des contrôleurs.

Enfin, le **E** du présent article propose d'insérer dans le code des douanes un article 65 bis disposant que « *le droit de communication prévu aux articles 64 A et 65 [du code des douanes] est étendu au profit des agents des douanes chargés du recouvrement de toutes les sommes perçues selon les modalités prescrites par le présent code* ». En effet, la jurisprudence a interprété de manière restrictive ces articles en distinguant l'assiette et le recouvrement en matière de douanes, comme d'ailleurs en matière fiscale, et en limitant l'exercice du droit de communication aux agents chargés des opérations d'assiette. C'est pourquoi l'article L. 81 du livre des procédures fiscales a été modifié afin de prévoir expressément que les agents chargés du recouvrement des impôts, droits et taxes prévus par le code général des impôts bénéficient également du droit de communication reconnu aux agents chargés de l'assiette et du contrôle des impôts. La disposition proposée alignerait le droit de communication en matière de douanes sur celui applicable en matière d'impôts.

*B.- L'adaptation du droit de communication et de saisie de la Douane à la dématérialisation des documents*

Le présent article propose également d'adapter le droit de communication de l'administration des douanes aux évolutions techniques, en particulier à l'informatique qui permet désormais une dématérialisation croissante des documents susceptibles de lui être communiqués.

En effet, même si le cas ne s'est pas encore produit, il est possible qu'un jour, le droit de communication et de saisie de la douane soit contesté devant le juge au prétexte que les articles fondant ce droit ne mentionneraient pas explicitement les documents dématérialisés comme susceptibles d'être communiqués ou saisis. Les articles 81 et 81 A du livre des procédures fiscales, qui fondent le droit de communication des agents des impôts, ont d'ailleurs été modifiés dans ce sens. Il s'agit donc de sécuriser les fondements juridiques du droit de communication et du droit de visite de l'administration des douanes.

En conséquence, les articles 63 *ter*, 64, 64 A et 65 du code des douanes seraient modifiés afin de prendre en compte la nature dématérialisée des documents. Ainsi :

– le **1° du A** du présent article modifierait l'article 63 *ter* afin que les agents des douanes aient accès aux locaux et lieux à usage professionnel ainsi qu'aux terrains et entrepôts où les marchandises et documents sont susceptibles d'être détenus, « *quel qu'en soit le support* ». De même, le **2° du A** du présent article prévoit qu'ils pourraient procéder à la retenue des documents « *quel qu'en soit le support* » ;

– le **B** du présent article modifierait l'article 64 afin de permettre aux agents des douane de visiter les lieux privé où les documents, « *quel qu'en soit le support* », sont susceptibles d'être détenus ;

– le **c du 1° du C** du présent article modifierait l'article 64 A afin de permettre aux agent des douanes d'exiger des personnes publiques et privées visées par ce texte communication de leurs documents « *quel qu'en soit le support* » ;

– le **1° du D** du présent article modifierait l'article 65 afin de permettre aux agents des douanes d'exiger communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opération intéressant leur service, « *quel qu'en soit le support* ». De la même façon, le **3° du D** du présent article modifierait la définition des documents relatifs à leur activité professionnelle que les personnes concernées doivent conserver pendant un délai de trois ans en l'étendant à tous les documents, « *quel qu'en soit le support* ».

Enfin, le **4° du D** du présent article étendrait l'autorisation accordée à l'administration des douanes par le 6° de l'article 65 de fournir, sous réserve de réciprocité, aux autorités qualifiées des pays étrangers, tous renseignements,



certificats, procès-verbaux et autres documents susceptibles d'établir la violation des lois et règlements à l'entrée ou à la sortie de leur territoire, à tous les documents « *quel qu'en soit le support* ».

Il faut noter que l'article 64 B du code des douanes ne fait l'objet d'aucune modification. En effet, cet article permet concrètement aux agents des douanes de demander aux préfectures, qui gèrent le fichier national des cartes grises, les informations relatives aux conducteurs et aux véhicules. Cette demande se fait par écrit, avec une réponse soit orale soit écrite. Dès lors, il n'y a pas communication de document et donc aucune nécessité d'adapter la rédaction de l'article 64 B.

### *C.- Les dispositions concernant la copie des documents*

Le corollaire du droit de communication des documents est le droit de prendre copie de ceux-ci. L'évidence même d'un droit de copie reconnu à l'administration des douanes a longtemps dispensé d'inscrire celui-ci dans les textes.

Actuellement, ce droit de copie n'est mentionné qu'à l'article 64 A du code des douanes dont le deuxième alinéa du 1 dispose en effet, s'agissant du droit de communication de l'administration des finances, que « *les agents ayant qualité pour exercer le droit de communication peuvent se faire assister par des fonctionnaires d'un grade inférieur, astreint comme eux et sous les mêmes sanctions au secret professionnel, en vue de leur confier des travaux de pointage, relevés et copies de documents* ». Le présent article propose une nouvelle rédaction de cet alinéa qui disposerait que « *les agents des douanes peuvent prendre copie des documents dont ils ont eu connaissance en application* » du droit de communication que leur reconnaît cet article, ce qui constitue une amélioration par rapport à la rédaction existante sans modifier néanmoins le droit de copie dont disposaient déjà certains agents des douanes en application de l'article 64 A.

De plus, il n'est pas fait mention, à l'article 65 du code des douanes, d'un quelconque droit de copie des documents communiqués aux agents des douanes en application de cet article. Par ailleurs, l'article R. 81-4 du livre des procédures fiscales dispose expressément que « *les agents de l'administration peuvent prendre copie des documents dont ils ont connaissance en application de l'article L. 81* » du même livre, c'est-à-dire, dans l'exercice du droit de communication particulier aux agents des impôts.

C'est pourquoi dans le même souci de sécurisation juridique des procédures contentieuses que celui qui anime l'adaptation du droit de communication à la dématérialisation des documents, le **1° du D** du présent article propose que l'article 65 soit complété de manière à ce que les agents des douanes puissent prendre copie des documents de toute nature, et quel que soit leur support, relatifs aux opérations intéressant leur service. Le droit de copie concernerait désormais tant les documents communiqués en application de

l'article 64 A que ceux communiqués en application de l'article 65 du code des douanes.

*D.- L'extension du droit de communication de l'administration des douanes à de nouveaux organismes*

La rédaction actuelle de l'article 64 A du code des douanes limite le droit de communication de l'administration des finances aux documents de services détenus par « *les administrations de l'Etat, les départements et les communes, ainsi que les entreprises concédées par l'Etat, les départements et les communes, de mêmes que tous les établissements ou organismes quelconques soumis au contrôle de l'autorité administrative* ». Il résulte de ces dispositions que les établissements et organismes échappent au droit de communication de l'administration des finances dès lors qu'ils ne sont pas soumis au contrôle de l'autorité administrative. Soumis à un autre type de contrôle, ils peuvent valablement opposer « *le secret professionnel* » à toute demande de communication de document.

Or, certains organismes, bien que ne réalisant pas d'opérations relevant de la législation douanière et donc ne pouvant se voir appliquer le droit de communication de l'article 65 pas plus qu'ils ne rentrent dans le champ d'application de l'article 64 A sont néanmoins susceptibles de détenir des informations intéressant l'administration des douanes, notamment en matière de recouvrement. Par exemple, la Douane peut être amenée à s'informer des revenus sociaux que perçoit une personne coupable d'une infraction douanière notamment si elle se prétend sans ressources, afin d'exiger d'elle le paiement de la dette douanière. En l'état actuel du droit, l'administration des douanes ne peut exiger la communication des documents contenant ces informations.

C'est pourquoi le **a du 1° du C** du présent article propose que les organismes de sécurité sociale et assimilés ainsi que les organismes gestionnaires du régime d'assurance-chômage soient également contraints de communiquer leurs documents aux agents de l'administration des douanes <sup>(1)</sup>.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 46 sans modification.

\*  
\*       \*

---

(1) On rappelle que les termes « *administration des finances* » seraient supprimés par le **b du 1 du C** du présent article.

*Article 47*

**Renforcement du contrôle des produits pétroliers  
bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sous condition d'emploi.**

*Texte du projet de loi :*

I. – L'article 265 B du code des douanes est ainsi modifié :

1° Au 2, les mots : « prescrites par le directeur général des douanes et droits indirects en vue de contrôler la vente, la détention, le transport et l'utilisation desdits produits. » sont remplacés par les mots : « par arrêté du ministre chargé du budget en vue de contrôler la vente, la détention, le transport et l'utilisation desdits produits. A la première réquisition du service des douanes, les distributeurs doivent notamment pouvoir lui communiquer les noms de leurs acheteurs ainsi que les volumes de produits cédés. » ;

2° Au premier alinéa du 3, le mot : « , donne » est remplacé par les mots : « ainsi que l'absence de justification de la destination donnée à ces produits, donnent » ;

3° Au second alinéa du 3, après les mots : « En cas de détournement des produits de leur destination privilégiée » sont insérés les mots : « ou d'absence de justification par les distributeurs de la destination donnée aux produits » et, après les mots : « quantités détournées », sont insérés les mots : « ou non justifiées ».

II. – Les dispositions du I s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Afin de renforcer le contrôle des produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sous condition d'emploi, les distributeurs de produits pétroliers devront justifier de la destination qu'ils ont donnée à leurs produits. Les manquants dont ils ne pourront justifier seront imposés.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet de renforcer le contrôle de l'administration des douanes sur les produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sous condition d'emploi. Ses principales dispositions sont les suivantes :

– les distributeurs desdits produits auraient l'obligation, à la première réquisition des services des douanes, de leur communiquer les noms de leurs acheteurs ainsi que le volume des produits cédés ;

– l'administration des douanes pourrait imposer les redevances et taxes normalement applicables, sans préjudice des pénalités encourues, auxdits produits lorsque la condition d'emploi de ceux-ci ne pourrait être justifiée par le distributeur.

***I.- Le régime des produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sous condition d'emploi***

Le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes récapitule l'ensemble des produits pétroliers susceptibles de se voir appliquer la taxe intérieure sur la consommation de produits pétroliers (TIPP). A chacun de ces produits, identifiés par un indice, correspond le tarif de la TIPP qui lui est applicable selon sa nature et ses conditions d'emploi. Certains produits pétroliers, sous certaines conditions d'emploi, bénéficient en effet d'un taux réduit de TIPP, voire d'une exonération de celle-ci.

*A.- Les produits pétroliers bénéficiant d'un tarif réduit de TIPP sous condition d'emploi*

Ces produits sont expressément dénommés dans le tableau B de l'article 265 du code des douanes. L'emploi ouvrant droit au régime fiscal privilégié a été fixé par l'arrêté du 29 avril 1970 modifié :

– le gazole ;

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté précise que le gazole, identifié à l'indice 20 du tableau B de l'article 265 du code des douanes, est admis au bénéfice du taux réduit de la TIPP à 5,66 euros par hectolitre dès lors qu'il est utilisé comme carburant pour l'alimentation de certains moteurs<sup>(1)</sup>, comme combustible de chauffage et pour tous les usages autres que carburant ou combustible de chauffage. Ce gazole sous condition d'emploi est plus communément désigné sous le nom de fioul domestique ou FOD.

– les carburéacteurs ;

L'article 4 de l'arrêté précise que les carburéacteurs, identifiés aux indices 13 et 17 du tableau B de l'article 265 du code des douanes sont admis au bénéfice du taux réduit de TIPP à 2,54 euros par hectolitre dès lors qu'ils sont employés pour l'alimentation des moteurs à réaction ou à turbine utilisés exclusivement comme moteurs fixes, des moteurs autres que les moteurs de propulsion, montés sur des machines ou appareils qu'ils ont pour fonction d'actionner, et des moteurs de propulsion d'aéroglesseurs utilisés exclusivement sur l'eau et de locomotives, locotracteurs et automotrices, y compris les aéroglesseurs sur rails.

– le gaz de pétrole liquéfié ;

Aux termes de l'article 5 de l'arrêté, les propane, butane et autres gaz de pétrole liquéfiés, identifiés par les indices 30 *bis*, 31 *bis* et 33 *bis* du tableau B de

---

(1) L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté contient une liste très détaillée des moteurs répondant à cette condition d'emploi. Il s'agit des moteurs fixes, des moteurs, autres que les moteurs à propulsion, montés sur des machines ou appareils qu'ils ont pour fonction d'actionner et les moteurs de propulsion. Dans cette dernière catégorie, on peut citer les moteurs de propulsion des locomotives, des bateaux, des tracteurs ou encore des engins de travaux publics.

l'article 265 du code des douanes bénéficient d'un taux réduit de TIPP à 4,68 euros pour 100 kg net dès lors qu'ils sont utilisés comme carburants dans les moteurs fixes, dans les moteurs des véhicules non immatriculés destinés à une utilisation hors route, dans les moteurs des engins non immatriculés utilisés dans la construction, le génie civil et les travaux publics, et pour la navigation sur les voies d'eaux intérieures, autre que la navigation de plaisance ou de sport.

– l'émulsion d'eau dans le gazole sous condition d'emploi ;

Enfin, les émulsions d'eaux dans le gazole (EEG), identifiées à l'indice 52 du tableau B, sont admises au bénéfice d'un taux réduit de TIPP de 1,80 euro par hectolitre dès lors qu'elles sont destinées aux mêmes usages que ceux pour lesquels le gazole bénéficie d'un régime fiscal privilégié.

*B.- Les produits pétroliers bénéficiant d'une exonération de TIPP sous conditions d'emploi*

1.- Les produits exonérés en application de l'article 265 *bis* du code des douanes

L'article 265 *bis* du code des douanes dispose que les produits pétroliers visés au tableau B de l'article 265 sont exonérés de la TIPP lorsqu'ils sont destinés à certaines utilisations qu'il détermine. Ces produits sont exonérés de TIPP dès lors qu'ils sont utilisés :

– autrement que comme carburant ou combustible de chauffage. Tous les produits pétroliers ont, en effet, vocation à être utilisés autrement que comme carburant ou combustible de chauffage, et à bénéficier ainsi d'une exonération de TIPP ;

– comme carburéacteurs à bord d'aéronefs ;

– comme carburants pour la navigation maritime dans les eaux communautaires, autre que la navigation d'agrément privée. Cette exonération fait d'ailleurs double emploi avec celle de l'article 190 du code des douanes qui a cependant un champ d'application plus large puisqu'il exonère de TIPP, mais aussi de droits de douane les produits pétroliers destinés à l'avitaillement des navires qui naviguent en mer, à l'exclusion de bateaux de plaisance ou de sport, sur les cours d'eaux affluant à la mer et dans les cours d'eaux internationaux.

Les produits pétroliers utilisés dans l'avitaillement des navires et des aéronefs sont également exonérés de TVA sous certaines conditions.

De plus, les carburateurs, type pétrole lampant ou essence, identifiés respectivement aux indices 13 *bis* et 17 *bis* du tableau B de l'article 265 sont exonérés de TIPP lorsqu'ils sont utilisés comme carburants pour la construction, la mise au point, les essais ou l'entretien des moteurs d'aviation à réaction ou à turbine.

## 2.- Les autres utilisations pour lesquelles les produits pétroliers bénéficient d'une exonération de TIPP

Ces autres utilisations sont au nombre de deux :

– d'une part, en application de l'article 165 B du code des douanes, les produits pétroliers que les raffineries consomment pour raffiner le pétrole ne sont pas soumis à la TIPP ;

– d'autre part, en application de l'article 266 *quinquies* A du même code, les produits pétroliers utilisés dans des usines de cogénération sont exonérées de TIPP pendant une durée de cinq ans à compter de la mise en service des installations.

## 3.- Les autres produits bénéficiant d'une fiscalité particulière mais ne relevant pas d'un régime fiscal privilégié

Le régime privilégié sous condition d'emploi se caractérise par l'application d'un taux réduit de TIPP, ou d'une exonération, dès la sortie des produits des raffineries ou entrepôts. En conséquence, le taux réduit ou les exonérations dont bénéficient :

– les chauffeurs de taxi, dans la limite de 5.000 litres par an et par véhicule, en application de l'article 265 *sexies* du code des douanes <sup>(1)</sup>,

– les véhicules affectés au transport routier de marchandise et les tracteurs, en application de l'article 265 *septies*,

– et les exploitants de transport public de voyageurs, dans la limite de 15.000 litres par semestre et par véhicule, en application de l'article 265 *octies*,

qui sont appliqués par le biais d'un remboursement de la TIPP payée par ces personnes et non à la sortie des raffineries ou entrepôts, ne relèvent pas d'un régime fiscal privilégié sous condition d'emploi et obéissent à des modalités de contrôle différentes (contrôle *a posteriori* sur justificatifs).

---

(1) Qui bénéficient également d'une exonération de TVA sur ce carburant.

### *C.- Le coût de ces régimes fiscaux privilégiés*

Le coût des allègements et exonérations de TIPP en faveur de produits pétroliers sous condition d'emploi est très élevé. Même si tous les régimes fiscaux privilégiés ne font pas l'objet d'une évaluation de leur coût, lorsque celui-ci est très faible, il suffit de préciser qu'en 2004, le coût des taux réduits et des exonérations de TIPP en faveur des carburateurs utilisés dans les aéronefs s'élève à 1,2 milliard d'euros, ceux en faveur du fioul domestique à 1,2 milliard d'euros et ceux en faveur des produits pétroliers utilisés autrement que comme carburants ou combustibles de chauffage à 1,7 milliard d'euros, montants qui ne prennent pas en compte les éventuelles exonérations de TVA.

### ***II.- L'insuffisance des modalités actuelles du contrôle des conditions d'emploi***

Les produits pétroliers bénéficient en France d'un régime fiscal suspensif, c'est-à-dire que les diverses taxes et redevances ne sont exigibles qu'à la sortie desdits produits des raffineries ou des entrepôts dans lesquels ils sont produits ou stockés. En conséquence, les produits pétroliers sous condition d'emploi bénéficient dès leur sortie des raffineries ou des entrepôts d'un régime fiscal privilégié, ce qui justifie la mise en place de contrôles propres à garantir qu'ils ne soient pas détournés par les distributeurs et les utilisateurs de l'emploi pour lequel celui-ci a été accordé. <sup>(1)</sup>.

#### *A.- Les modalités actuelles de contrôle*

Le 2 de l'article 265 B du code des douanes dispose que « *les importateurs, les fabricants, les distributeurs et les utilisateurs de produits bénéficiant d'un régime fiscal privilégié, ainsi que les opérateurs introduisant ces produits sur le territoire national doivent se conformer aux mesures prescrites par le directeur général des douanes et droits indirects en vue de contrôler la vente, la détention, le transport et l'utilisation desdits produits* ». Le contrôle pesant sur les produits pétroliers bénéficiant d'une fiscalité privilégiée sous condition d'emploi varie donc dans ses formes, ses modalités et son intensité selon les produits en cause.

---

(1) A noter qu'un pays comme l'Allemagne, par exemple, ne connaît pas ce régime fiscal privilégié. Elle a fait le choix d'appliquer systématiquement les taxes à leur taux normal à la sortie des raffineries et des entrepôts mais de rembourser ensuite tout ou partie des taxes ainsi perçues dès lors que la condition d'emploi est remplie. Le même système existe en France pour le gazole routier.

1.- Le contrôle des conditions d'emploi du gazole sous condition d'emploi et des émulsions d'eau dans du gazole sous condition d'emploi

Les modalités du contrôle de ces produits ont été fixées par l'arrêté du 30 avril 1974 modifié qui impose des obligations tant aux importateurs et distributeurs qu'aux utilisateurs :

– s'agissant des importateurs et des distributeurs, l'article 2 de l'arrêté prévoit qu'ils doivent établir, pour chaque cession de ces produits, une facture précisant la nature et la quantité de produit cédé, les noms et adresses du cédant et du cessionnaire et la date de la cession ainsi que tenir une comptabilité qui fasse apparaître, jour par jour, d'une part, toutes les quantités reçues et, d'autre part, toutes les quantités cédées, transférées sous un autre établissement ou consommées <sup>(1)</sup> ;

– s'agissant des vendeurs à la pompe, ils sont tenus d'apposer sur chaque appareils distributeurs de ces produits, de façon très apparente pour les acheteurs, une pancarte ayant au moins 20 cm sur 13 cm portant la mention suivante : « produit interdit dans les moteurs des véhicules routiers ». Ces appareils distributeurs doivent en outre faire l'objet d'une déclaration, comportant l'indication de la localisation de l'appareil, de la nature des produits distribués et du nom de l'exploitant, auprès du receveur du bureau de douane territorialement compétent ;

– s'agissant des utilisateurs, ils sont tenus de conserver les documents, notamment les factures, relatifs à toutes les quantités de ces produits qu'ils ont reçues et, éventuellement, à celles qu'ils ont rétrocédées, et de justifier l'emploi des quantités reçues qui n'ont pas fait l'objet de rétrocession.

Enfin, l'article 7 de l'arrêté précise que le contrôle de ses dispositions « *est effectué par les agents des douanes dans les conditions prévues par le code des douanes, et notamment par ses articles 63 ter et 65* », c'est-à-dire dans le cadre du droit de visite de l'administration des douanes dans les locaux professionnels et les entrepôts et de l'exercice du droit de communication de celle-ci. Le contrôle est donc à la fois sur place et sur pièces.

---

(1) L'article 3 de l'arrêté précise que cette comptabilité doit comprendre les documents justificatifs de toutes les quantités reçues et cédées ou transférées ou consommées. Outre les factures et, pour les importateurs, les déclarations en douane relatives aux produits reçus, ces documents sont, selon les cas, les bulletins ou bons de livraison ou d'expédition, les fiches de stock...



## 2.- Le contrôle des produits pétroliers utilisés autrement que comme carburants ou combustibles de chauffage

Les produits pétroliers utilisés autrement que comme carburants et combustibles de chauffage bénéficient d'une exonération de TIPP prévue par l'article 265 *bis* du code des douanes. Les modalités du contrôle ont été fixées par l'arrêté du 8 juin 1993 modifié par l'arrêté du 9 juillet 2004. Elles reposent sur l'identification préalable des distributeurs et des utilisateurs. A défaut d'avoir été préalablement identifiés par l'administration, ceux-ci ne peuvent acquérir, détenir, vendre ou utiliser ces produits en exonération de TIPP. Le contrôle doit, en effet, être particulièrement strict dès lors que ces produits pétroliers peuvent facilement être utilisés comme carburants ou combustibles de chauffage par leur utilisateur :

– les fournisseurs qui déclarent ces produits pour la consommation en vue d'une livraison à des distributeurs ou à des utilisateurs en exonération de TIPP doivent déposer au bureau de douane compétent une copie de la décision d'autorisation concernant le distributeur ou l'utilisateur auquel ils sont destinés, indiquer le nom et l'adresse de ceux-ci sur chaque déclaration en douane de ces produits, s'engager à leur livrer les produits et tenir à la disposition du bureau de la douane un relevé mensuel des livraisons des produits par distributeur ou utilisateur ;

– les distributeurs de ces produits doivent être autorisés par une décision de l'administration des douanes. Ils doivent tenir, par établissement de stockage ou lieu d'activité une comptabilité des quantités de produits reçues, livrées, stockées ou rétrocédées et adresser une déclaration récapitulative de ces opérations au bureau des douanes. De plus, pour chaque vente ou livraison de ces produits, ils doivent établir une facture précisant la nature des produits livrés, la date de vente ainsi que le nom et l'adresse de l'établissement du distributeur ou de l'utilisateur autorisé à recevoir le produit, complétée par la référence à la décision administrative correspondante ;

– enfin, les utilisateurs de ces produits doivent également être autorisés à recevoir et à utiliser ces produits par décision de l'administration des douanes. De plus, tout utilisateur est tenu d'utiliser les produits dans le cadre de ce régime, de justifier de l'emploi des quantités reçues par une comptabilité matière qui fasse apparaître les quantités utilisées et de conserver durant trois ans les documents, notamment les factures, relatifs aux quantités de produits reçus ou éventuellement vendues ou rétrocédées.

L'article 13 de l'arrêté précise en outre que « *indépendamment des obligations qui leur sont imposées par le code des douanes, toutes les personnes physique ou morale intéressées à des opérations relatives aux produits sont tenues, à la première réquisition de laisser les fonctionnaires des douanes visiter leur installations, recenser leurs stocks de produits et prélever les échantillons nécessaires à des analyses* ».

### 3.- Le contrôle des autres conditions d'utilisation

Les contrôles portant sur les conditions d'utilisation autres que celles qui viennent d'être présentées présentent plusieurs formes selon les spécificités de l'utilisation en question :

– l'avitaillement des bateaux et des avions, prévu par les articles 190 et 265 *bis* du code des douanes, obéit à un contrôle spécifique. En effet, les produits pétroliers destinés à cet usage sont stockés, en application de l'article 176 du même code, dans des « dépôts spéciaux », situés dans les ports et les aéroports, qui sont contrôlés par l'administration des douanes. L'article 177 du code des douanes prévoit que « *les quantités de produits dédouanés à destination des dépôts spéciaux qui ne peuvent être présentées au service des douanes au cours de ses contrôles et dont la livraison aux utilisateurs bénéficiaires du régime douanier ou fiscal privilégié ne peut être justifiée sont passibles des droits et taxes exigibles sur les produits de même nature en régime normal, déduction faite, le cas échéant, des droits et taxes exigibles en régime particulier* ». Un contrôle très strict pèse donc sur les distributeurs de carburants à destination des aéronefs et des bateaux, à la mesure de la dépense fiscale que représentent les exonérations de TIPP, mais aussi de TVA pétrolière, en leur faveur ;

– le contrôle des produits pétroliers autoconsommés dans les raffineries est assuré, au sein même des raffineries, par les agents des douanes ;

– le contrôle des produits pétroliers utilisés dans les usines de cogénération s'effectue *a priori*, par la vérification que l'usine à laquelle ils sont destinés constitue bien une usine de cogénération dûment autorisée par le bureau de douane compétent ;

– enfin, le contrôle de l'utilisation du butane et du propane s'effectue essentiellement par sondage, le faible montant des intérêts en jeu (6 millions d'euros estimé en 2003) ne justifiant pas un contrôle plus approfondi.

#### *B.- L'insuffisance des modalités de contrôle sur les distributeurs*

Le 3 de l'article 265 B dispose que « *l'utilisation de produits pétroliers à des usages ou dans des conditions n'ouvrant plus droit au régime privilégié dont ils ont bénéficié donne lieu à l'exigibilité du supplément des taxes et redevances applicables. En cas de détournement des produits de leur destination privilégiée, le supplément de taxes et redevances est exigibles sur les quantités détournées, sans préjudice des pénalités encourues* ».

Il résulte de ces dispositions que seul le détournement des produits pétroliers à d'autres utilisations que celles ouvrant droit à un régime fiscal privilégié est susceptible d'être sanctionné par l'administration des douanes lors d'un contrôle. Pour prendre un exemple, le fioul domestique ne peut être utilisé comme carburant dans les véhicules routiers, sauf cas très particuliers. Afin de faciliter le contrôle, ce fioul, lors de sa mise à la consommation, est mélangé à un colorant rouge écarlate et à des agents traceurs. Ainsi, lorsque les agents des douanes découvrent ce fioul dans le réservoir d'un autre véhicule que ceux admis à l'utiliser, ils peuvent sanctionner ce détournement.

De fait, en l'absence de dispositions particulières, le contrôle repose sur la preuve du détournement de l'emploi des produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié. Or, l'exigence d'une preuve du détournement, dans le cas notamment du gazole sous condition d'emploi et des produits pétroliers utilisés autrement que comme carburants ou combustibles de chauffage qui représentent les plus forts enjeux financiers, limite l'efficacité du contrôle aux utilisateurs et non aux distributeurs.

En effet, les arrêtés fixant les modalités de contrôle applicables à ces utilisations font peser un certain nombre d'obligations comptables sur les distributeurs. Lorsque les douanes procèdent à un contrôle chez ces distributeurs, ceux-ci doivent ainsi présenter aux agents des douanes la comptabilité matière pour la distribution de ces produits. Cette comptabilité est ensuite rapprochée du stock physique des produits pétroliers en question.

Or, si les agents des douanes constatent une différence entre les écritures comptables et le stock de marchandises, ce qui signifie qu'un certain volume de produits pétroliers a disparu, il ne leur est pas possible de sanctionner le distributeur pour ce manquement dès lors que le détournement des produits ne peut être matériellement prouvé. Seule l'infraction aux dispositions de l'arrêté, qui l'obligent à tenir une comptabilité des cessions de ces produits, peut faire l'objet d'une amende de première classe, ce qui est dérisoire par rapport aux sommes en cause.

Cette insuffisance du contrôle concerne particulièrement le fioul domestique, puisque les distributeurs et les utilisateurs de ce produit n'ont pas à être autorisés préalablement par l'administration, comme doivent l'être les distributeurs et les utilisateurs de produits pétroliers destinés à un usage autre que comme carburants ou combustible de chauffage. En conséquence, n'importe quelle personne peut acheter du fioul domestique avec un taux réduit de TIPP et le détourner de son emploi sans que le distributeur qui s'est fait complice de ce détournement, en ne relevant pas cette cession ni le nom du cessionnaire, puisse être efficacement sanctionné. L'utilisateur pourrait certes être sanctionné, mais dès lors qu'il n'est pas identifié, les contrôles n'ont qu'une efficacité limitée.

### **III.- Les modifications proposées**

#### *A.- La modification de l'autorité compétente pour fixer les mesures de contrôle*

Le **1° du I** du présent article tend à modifier la compétence pour la définition des mesures de contrôle de la vente, de la détention, du transport et de l'utilisation des produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié.

Actuellement, l'article 265 B du code des douanes confie cette compétence au directeur général des douanes et des droits indirects. L'article propose que cette compétence soit transférée au ministre chargé du budget. Un nouvel arrêté sera pris prochainement qui reprendra l'arrêté existant en l'adaptant aux dispositions contenues par ailleurs dans le présent article.

Il s'agit d'une mesure de toilettage qui rend la compétence réglementaire au ministre, le directeur général des douanes et droit indirects intervenant ensuite pour préciser, par voie d'instruction, l'arrêté du ministre.

#### *B.- Un contrôle renforcé sur les distributeurs*

Le présent article a essentiellement pour objet de renforcer le contrôle pesant sur les distributeurs de fioul domestique et de produits pétroliers à usage autres que carburants ou combustibles, même si son insertion dans le dispositif de l'article 265 B du code des douanes lui donne une portée générale.

La disposition centrale du nouveau dispositif de contrôle consisterait à prévoir dans le texte de l'article 265 B, à côté de la sanction du détournement des produits pétroliers sous condition d'emploi, la possibilité pour les agents des douanes de réprimer pareillement l'absence de justification par les distributeurs de la destination données à ces produits.

En premier lieu, le **1° du I** du présent article prévoit que « *à la première réquisition du service des douanes, les distributeurs doivent notamment pouvoir lui communiquer les noms de leurs acheteurs ainsi que les volumes cédés* ». Il s'agit en fait de l'inscription dans la loi d'une exigence déjà contenue dans les arrêtés fixant les modalités de contrôle de l'utilisation de ces produits.

En second lieu, et là serait le principal apport de l'article, le **2° et le 3° du I** de celui-ci propose de modifier la rédaction du premier alinéa du 3 de l'article 265 B du code des douanes relatif à la sanction du détournement de l'utilisation de ces produits. Désormais, de la même manière que l'utilisation de ces produits à des usages ou dans des conditions n'ouvrant plus droit au régime fiscal privilégié donne lieu à l'exigibilité du supplément de taxes et de redevances applicables de la part de l'utilisateur, « *l'absence de justification par les distributeurs de la destination donnée à ces produits* » se verrait appliquer la même sanction. Le deuxième alinéa du 3 de l'article 265 B serait également modifié dans le même sens afin que ce supplément de taxes pour absence de justification de la

destination de ces produits soit appliqué « *sans préjudice des pénalités encourues* ».

Le présent article aurait donc pour conséquence d'aligner la sanction du contrôle applicable aux produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sur celui prévu par l'article 177 du code des douanes qui prévoit expressément, pour l'avitaillement des navires et des aéronefs, que toute quantité de produit pétrolier manquante dont l'utilisation ne peut être justifiée se voie appliquer les droits et taxes normales.

#### ***IV.- Entrée en vigueur***

Le **II** du présent article prévoit que ses dispositions entreraient en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel (**amendement n° 67**) présenté par votre **Rapporteur général**.

La Commission a *adopté* l'article 47 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

*Article 48*

**Instauration d'un nouveau pouvoir de saisie  
au profit des agents des douanes.**

*Texte du projet de loi :*

Il est ajouté à l'article L. 26 du livre des procédures fiscales un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'ils constatent une infraction, ils ont le droit, après en avoir informé le contrevenant, de saisir les objets, produits, marchandises ou appareils passibles de confiscation. Il est fait mention de la saisie au procès verbal prévu à l'article L. 212 A. »

*Exposé des motifs du projet de loi :*

L'article L. 26 du livre des procédures fiscales, dans sa rédaction en vigueur, permet aux agents des douanes d'intervenir, sans formalité préalable, dans les locaux professionnels des personnes soumises, en raison de leur profession, à la législation des contributions indirectes, pour y procéder à des inventaires, aux opérations nécessaires à la constatation et à la garantie de l'impôt et, plus généralement, aux contrôles qualitatifs et quantitatifs prévus par cette législation.

La mesure proposée a pour objet de permettre aux agents des douanes de saisir les objets, produits, marchandises ou appareils en infraction lorsqu'ils interviennent dans les conditions prévues à l'article L. 26 précité.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet de tirer les conséquences d'un revirement de jurisprudence de la Cour de cassation ayant invalidé une saisie opérée par l'administration des douanes en reconnaissant à celle-ci, dans la loi, le droit de saisir les objets, produits, marchandises ou appareils passibles de confiscation lorsqu'elle constate une infraction à la législation sur les contributions indirectes dans le cadre d'un contrôle sur les lieux professionnels.

***I.- Le pouvoir de saisie des agents des douanes***

Ce pouvoir de saisie de l'administration des douanes repose sur des bases différentes dès lors qu'il fait suite à la constatation d'une infraction douanière ou d'une infraction à la législation sur les contributions indirectes. De plus, hormis le cas d'infraction flagrante, la saisie intervient toujours lors d'une visite des agents des douanes, la procédure applicable différant alors selon qu'il s'agit d'une visite domiciliaire ou d'une visite dans des locaux professionnels.

## *A.- Le cas des infractions à la législation douanière*

### 1.- Le pouvoir de saisie dans le cadre d'une visite sur les lieux professionnels

Afin d'assurer le respect des lois et règlements douaniers et de réprimer les infractions à ceux-ci, l'administration des douanes dispose d'un droit de visite dans les locaux professionnels dont les modalités sont fixées par l'article 63 *ter* du code des douanes. Cet article dispose que « *afin de procéder aux investigations nécessaires à la recherche et à la constatation des infractions prévues par le présent code, les agents des douanes [...] ont accès aux locaux et lieux à usage professionnelle ainsi qu'aux terrains et aux entrepôts où les marchandises et documents se rapportant à ces infractions sont susceptibles d'être détenus. Aux mêmes fins, ils ont accès aux moyens de transport à usage professionnel et à leur chargement* ».

Cet article définit donc un droit d'accès des agents des douanes aux locaux professionnels, sous réserve d'une information préalable du procureur de la République qui a le pouvoir de s'opposer à cette opération. Un procès-verbal de constat, relatant le déroulement des opérations de contrôle lui est en outre transmis dans les cinq jours suivant son établissement.

De plus, le 1 de l'article 323 du code des douanes disposent que « *les infractions aux lois et règlements douaniers peuvent être constatées par un agent des douanes ou de toute autre administration* ». L'interprétation la plus large a été donnée à ce texte, la seule condition requise pour l'habilitation étant la possession par l'agent de sa commission d'emploi <sup>(1)</sup>. Peu importe en particulier que les agents des douanes soient ou non revêtus des insignes de leur fonction ou qu'ils agissent en dehors des limites de leur compétence territoriale.

Le 2 de l'article 323 ajoute que les agents des douanes « *ont le droit de saisir tous les objets passibles de confiscation, de retenir les expéditions et tous autres documents relatifs aux objets saisis et de procéder à la retenue préventive des objets affectés à la sûreté des pénalités* ». Il résulte de cet article que le pouvoir de saisie de l'administration des douanes est très large puisqu'il couvre toutes les marchandises ou objets, dès lors qu'ils sont passibles de confiscation ou afin de s'assurer le paiement des pénalités, ainsi que les documents qui se rattachent à ceux-ci.

### 2.- Le pouvoir de saisie dans le cadre d'une visite domiciliaire

Pour la recherche de délits douaniers, les agents des douanes ont aussi un droit d'accès au domicile dès lors que les marchandises et documents se rapportant à ces infractions sont susceptibles de s'y trouver.

---

(1) Selon l'article 55 du code des douanes, la commission d'emploi est un document faisant mention de leur prestation de serment.

Eu égard à la protection particulière qui est accordée au domicile, l'article 64 du code des douanes, qui fonde un droit de visite domiciliaire au profit de l'administration des douanes, détaille très précisément la procédure que les agents chargés du contrôle doivent respecter :

– seuls les agents des douanes habilités à cet effet par le directeur général des douanes et droits indirects peuvent procéder à la visite des lieux privés ;

– hormis le cas de flagrant délit, chaque visite doit être autorisée par une ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure, après vérification que la demande d'autorisation est bien fondée, le 2 de l'article détaillant les informations que doit contenir la demande d'autorisation. Par la suite, le juge peut se rendre dans les locaux pendant l'intervention et à tout moment décider la suspension ou l'arrêt de la visite ;

– un officier de police judiciaire, désigné par le juge, doit nécessairement assister à ces opérations et tenir le juge informé de leur déroulement. Il veille au respect du secret professionnel et des droits de la défense ;

– la visite ne peut commencer avant six heures ni après vingt-et-une heure. De plus, elle doit être effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant. En cas d'impossibilité, l'officier de police judiciaire fait appel à deux témoins choisis en dehors des personnes relevant de son autorité ou de celle de l'administration des douanes ;

– enfin, un procès-verbal, auquel est annexé un inventaire des marchandises et documents éventuellement saisis, est établi et signé par les agents des douanes, l'officier de police judiciaire et l'occupant des lieux (son représentant ou les témoins) à qui une copie est remise.

Dès lors que la visite domiciliaire respecte ces conditions, les agents des douanes peuvent procéder à la saisie des marchandises et des documents qui se trouvent dans le domicile visité.

## *B.- Le cas des infractions à la législation sur les contributions indirectes*

### 1.- L'accès aux locaux professionnels

Les visites dans le cadre de la recherche d'infractions à la législation sur les contributions indirectes relèvent de l'article L. 26 du livre des procédures fiscales qui constitue en quelque sorte le pendant de l'article 63 *ter* du code des douanes applicable en matière d'infractions douanières.



Cet article dispose que « *les agents de l'administration peuvent intervenir, sans formalité préalable et sans que leur contrôle puisse être retardé, dans les locaux professionnels des personnes soumises, en raison de leur profession, à la législation sur les contributions indirectes ou aux législations édictant les mêmes règles en matière de procédure et de recouvrement, pour y procéder à des inventaires, aux opérations nécessaires à la constatation et à la garantie de l'impôt et généralement aux contrôles qualitatifs et quantitatifs prévus par ces législations* ». L'article L. 27 du même livre précise qu'en principe, ces visites ont lieu seulement dans les locaux affectés à l'exercice de la profession ou de l'activité qui fait l'objet du contrôle et dans les annexes et dépendances de ces locaux, et dans des créneaux horaires qu'il définit.

Les articles L. 28 à L. 36 B, précisés par les articles R. 26-1 à R. 33-1 du livre des procédures fiscales détaillent les règles générales encadrant ce droit de visite ainsi que les règles particulières aux professions relevant de la législation sur les contributions indirectes, que ce soient les viticulteurs, les distillateurs, les débitants de boissons et les personnes soumises à la législation sur les métaux précieux.

S'il n'est pas fait mention explicitement d'un pouvoir de saisie, l'article L. 26 a cependant été interprété à la lumière de l'article 1791 du code général des impôts qui dispose que les infractions à la législation sur les contributions indirectes sont sanctionnées au moyen d'amendes et de pénalités, « *sans préjudice de la confiscation des objets, produits ou marchandises saisis en contravention* ». L'administration des douanes a compris ce texte, et son interprétation a été validée par la Cour de cassation, comme l'autorisant à saisir ces objets, produits ou marchandises dans le cadre de son droit de visite prévu à l'article L. 26 du livre des procédures fiscales. En effet, la saisie étant le préalable à la confiscation de l'objet, et sauf à priver de portée la sanction de confiscation de l'objet, il était difficile de ne pas reconnaître à l'administration des douanes ce droit de saisie.

## 2.- Les visites domiciliaires

S'agissant des visites domiciliaires, l'article L. 38 du livre des procédures fiscales dispose que pour la recherche et la constatation des infractions à la législation sur les contributions indirectes, « *les agents habilités à cet effet par l'administration des douanes et droits indirects peuvent effectuer des visites en tous lieux, même privés, où les pièces, documents, objets ou marchandises se rapportant à ces infractions sont susceptibles d'être détenus et procéder à leur saisie, quel qu'en soit le support* ».

De la même manière que l'article 64 du code des douanes, applicable en matière d'infractions douanières, définit une procédure très protectrice pour les contribuables, l'article L. 38 encadre strictement les pouvoirs et les modalités d'exercice de ce droit de visite domiciliaire :

– hormis les cas de flagrant délit, chaque visite doit être autorisée par une ordonnance motivée du président du tribunal de grande instance <sup>(1)</sup> dans le ressort duquel sont situés les locaux à visiter, ou d'un juge délégué par lui, après vérification que la demande d'autorisation est bien fondée. Les informations que doit contenir la demande d'autorisation sont précisées. Cette ordonnance doit être notifiée à l'occupant des lieux ou à son représentant. Par la suite, le juge peut se rendre dans les locaux pendant l'intervention et à tout moment décider la suspension ou l'arrêt de la visite ;

– un officier de police judiciaire, désigné par le juge, doit nécessairement assister à ces opérations et tenir le juge informé de leur déroulement. Il veille au respect du secret professionnel et des droits de la défense ;

– la visite ne peut commencer avant six heures ni après vingt-et-une heure. De plus, elle doit être effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant. En cas d'impossibilité, l'officier de police judiciaire fait appel à deux témoins choisis en dehors des personnes relevant de son autorité ou de celle de l'administration des douanes ;

– enfin, un procès-verbal, auquel est annexé un inventaire des marchandises et documents éventuellement saisis, est établi et signé par les agents des douanes, l'officier de police judiciaire et l'occupant des lieux (son représentant ou les témoins) à qui une copie est remise.

On remarquera que les garanties apportées par l'article L. 38 du livre des procédures fiscales sont les mêmes que celles prévues à l'article 64 du code des douanes.

## ***II.- L'instauration d'un pouvoir de saisie au profit de l'administration des douanes dans le cadre des visites de locaux professionnels***

### *A.- Un revirement de jurisprudence a privé la Douane de son droit de saisie sur le fondement de l'article L. 26 du livre des procédures fiscales*

Comme il a été dit, le pouvoir de saisie de l'administration des douanes intervenant sur le fondement de l'article L. 26 du livre des procédures fiscales repose sur une interprétation de cet article à la lumière de l'article 1791 du code général des impôts comme l'autorisant, implicitement, à saisir les objets lors de la constatation d'une infraction à la législation sur les contributions indirectes lors d'une visite des lieux professionnels. Cette interprétation a jusqu'alors été admise par la Cour de cassation qui validait systématiquement les saisies opérées sur ce fondement.

---

(1) Dans le cas des visites domiciliaire sur le fondement de l'article 64 du code des douanes, il s'agit du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance.

Cependant, deux arrêts récents de la Chambre criminelle de la Cour de cassation en date des 18 mai et 3 juin 2004 ont opéré un revirement de jurisprudence et considéré que le pouvoir de saisie de l'administration des douanes ne pouvait valablement reposer sur l'article L. 26 précité. En conséquence, elle a invalidé les saisies de machines à sous clandestines opérées par les agents des douanes dans le cadre d'une visite de locaux professionnels, en l'occurrence des débits de boissons. Dans son considérant de principe, la Cour de cassation a jugé que « *si l'article L. 26 du livre des procédures fiscales permet aux agents de l'administration des douanes et droits indirects d'intervenir, sans formalité préalable, dans les locaux professionnels des personnes soumises, en raison de leur profession, à la législation sur les contributions indirectes, pour y procéder à des inventaires, aux opérations nécessaires à la constatation et à la garantie de l'impôt et généralement, aux contrôles qualitatifs et quantitatifs prévus par cette législation, ce texte n'autorise pas les agents à effectuer une visite des lieux au sens de l'article L. 38 du livre précité qui seul permet perquisitions et saisies, une telle visite ne pouvant être réalisée qu'en cas de flagrant délit ou sur autorisation du président du tribunal de grande instance et, dans tous les cas, avec l'assistance d'un officier de police judiciaire* ». En conséquence, le seul fondement possible du droit de saisie des agents des douanes constatant une infraction à la législation sur les contributions indirectes est l'article L. 38 du livre des procédures fiscales, même si l'infraction est constatée dans des locaux professionnels. Les services des douanes chargés du contrôles ont donc reçu comme instruction de ne plus faire de visite dans le cadre de l'article L. 26 et de s'en tenir aux visites sur le fondement de l'article L. 38.

Or, cette limitation du pouvoir de saisie des agents des douanes aux infractions constatées dans le cadre d'une visite domiciliaire n'est pas sans conséquence quant à l'efficacité du contrôle. Les douanes constatent en moyenne 8.000 infractions par an à la législation sur les contributions indirectes. Seule une centaine sont découvertes dans le cadre des visites domiciliaires. En effet, s'il est précisé à l'article L. 26 que les agents des douanes ont accès « *sans formalité préalable et sans que leur contrôle puisse être retardé* » aux locaux professionnels et autres entrepôts, la visite domiciliaire repose sur un formalisme très lourd. Cette visite requiert une ordonnance motivée du président du tribunal de grande instance et la désignation d'un officier de police judiciaire, formalités qui exigent du temps. Or, dans les matières relevant des contributions indirectes, il est souvent impératif d'agir rapidement, parce que les marchandises comme les machines à sous clandestines, les tabacs ou l'alcool, peuvent être transportés aisément dans un autre lieu, alors même que ces marchandises peuvent être dangereuses pour la santé, la sécurité ou la moralité publique.

*B.- La création d'un nouveau pouvoir de saisie des agents des douanes*

Afin de pallier les conséquences dommageables qui résultent des arrêts susmentionnés de la Cour de cassation pour l'efficacité de la répression des infractions aux législations des contributions indirectes, le présent article propose que l'article L. 26 du livre des procédures fiscales soit complété par un alinéa prévoyant que « *lorsqu'ils constatent une infraction, [les agents des douanes] ont le droit, après en avoir informé le contrevenant, de saisir les objets, produits, marchandises, ou appareils passibles de confiscation. Il est fait mention de la saisie au procès-verbal prévu à l'article L. 212 A* » dudit livre, ce dernier disposant simplement que les infractions en matière de contributions indirectes sont constatées par procès-verbal.

Il ne s'agit ni plus ni moins que de revenir à la situation antérieure, celle qui résultait de l'interprétation de l'article L. 26 comme conférant à l'administration des douanes un droit de saisie dans le cadre des visites dans les lieux professionnels. Ce droit de saisie continuerait à être dépourvu de tout formalisme, au contraire de la visite domiciliaire. Cependant, il convient de préciser que le juge dispose toujours d'un pouvoir de contrôle *a posteriori* sur la validité de la saisie.

\*

\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 48 sans modification.

\*

\*       \*

*Après l'article 48*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à supprimer l'article R. 45 B-1 du livre des procédures fiscales qui, en application de l'article L. 45 B du même livre, prévoit que les agents du ministère de la Recherche peuvent vérifier, sans préjudice des pouvoirs de contrôle de l'administration des impôts qui demeure seule compétente pour l'application des procédures de redressement, la réalité de l'affectation à la recherche des dépenses prises en compte pour la détermination du crédit d'impôt-recherche.

Après que votre **Rapporteur général** eut émis un avis défavorable en indiquant que cette disposition se justifie par les compétences techniques qu'exige ce contrôle, M. Hervé Mariton a retiré son amendement.

\*  
\*       \*

*Article additionnel avant l'article 49*

**Transmission au Parlement des projets de contrats d'objectifs et de moyens entre l'État et les opérateurs de l'audiovisuel public.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Le I de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Avant leur signature, les contrats d'objectifs et de moyens sont transmis aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Si le Parlement est en session, les commissions disposent de deux mois pour faire part de leurs observations. Dans le cas contraire, ce délai est prorogé d'un mois. Ces observations peuvent faire l'objet d'un débat au Parlement ».*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Patrice Martin-Lalande tendant à prévoir qu'avant leur signature, les contrats d'objectifs et de moyens sont transmis aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Si le Parlement est en session, les commissions disposent de deux mois pour faire part de leurs observations. Dans le cas contraire, ce délai est prorogé d'un mois. Ces observations peuvent faire l'objet d'un débat au Parlement.

Ces contrats d'objectifs et de moyens sont définis par l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Ils sont signés entre l'Etat et chacune des sociétés France télévisions, Radio France, Radio France Internationale, ARTE France et l'Institut national de l'audiovisuel.

La Commission avait adopté un amendement similaire lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005 qui avait été supprimé en seconde délibération.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* un amendement (**amendement n° 68**) présenté par M. Patrice Martin-Lalande, tendant à prévoir que les contrats d'objectifs et de moyens des sociétés audiovisuelles publiques sont transmis pour observations aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

\*  
\*       \*

*B.- AUTRES DISPOSITIONS*

*Article 49*

**Financement des programmes de dépistage du cancer,  
de vaccinations et de lutte contre la tuberculose, la lèpre,  
le VIH et les infections sexuellement transmissibles.**

*Texte du projet de loi :*

I. – Il est ajouté à l'article 199 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales un deuxième alinéa ainsi rédigé : « Toutefois, les transferts de compétences prévus à l'article 71 entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006. ».

II. – Après l'article 199 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 susmentionnée, il est inséré un article 199-1 ainsi rédigé :

« *Art. 199-1* – Les conventions prévues aux articles L. 1423-2, L. 3111-11, L. 3112-2, L. 3112-3 et L. 3121-1 du code de la santé publique doivent être signées avant le 31 juillet 2005.

« Les départements qui n'auront pas signé de convention à cette date verront à compter de 2006 leur dotation globale de fonctionnement 2005 servant au calcul de leur dotation 2006 réduite d'un montant égal à la dotation générale de décentralisation attribuée lors du transfert initial de compétence en direction des départements, actualisée du taux d'évolution cumulé de la dotation générale de décentralisation jusqu'en 2005. Cette réduction porte sur la dotation de compensation prévue à l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales.

« Pour les autres départements, tant que les conventions ne sont pas dénoncées, les subventions versées en application des articles L. 3111-11, L. 3112-2, L. 3112-3 et L. 3121-1 du code de la santé publique sont constituées du montant conservé par le département au titre de la dotation générale de décentralisation perçue chaque année, relative à la compétence en question. La dénonciation de la convention entraîne à partir de l'année suivante une réduction de la dotation globale de fonctionnement d'un montant égal à la dotation générale de décentralisation attribuée lors du transfert initial de compétence en direction des départements, actualisée du taux d'évolution cumulé de la dotation générale de décentralisation jusqu'à l'année suivant celle de la dénonciation. ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

La recentralisation des compétences en matière de dépistage du cancer, de vaccinations et de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le VIH et les infections sexuellement transmissibles, prévue par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, autorise toutefois les départements à conserver une ou plusieurs de ces compétences dans le cadre de conventions avec l'État.

Les transferts de ressources nécessaires au financement de la reprise de compétence par l'État ne peuvent être connus qu'une fois les conventions signées par les départements qui souhaitent conserver la compétence.

Il est donc proposé de ne procéder au transfert de compétence, et de ressources, qu'une fois connus les départements optant pour le maintien de la compétence. La date limite du 31 juillet 2005 fixée pour la signature des conventions permettra de procéder aux ajustements nécessaires en loi de finances pour 2006.

*Observations et décision de la Commission :*

### **I.- Le contexte**

*A.- La décentralisation du dépistage du cancer, des vaccinations obligatoires, de la lutte contre la tuberculose, la lèpre, le VIH et les maladies sexuellement transmissibles*

#### 1.- Les compétences transférées aux départements en 1983

Les articles 37 et 38 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-838 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ont transféré aux départements la compétence de prévention sanitaire en matière de dépistage du cancer, de vaccinations obligatoires et de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et les infections sexuellement transmissibles.

#### 2.- Les modalités de compensation financière de ce transfert de compétences

Ce transfert de compétences a fait l'objet d'une compensation financière dans le cadre de la dotation globale de décentralisation (DGD). Le droit à compensation perçu par les départements à ce titre en 1983 s'élevait à 78,917 millions d'euros. Ce montant a ensuite évolué comme la DGD, c'est-à-dire selon le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La compensation perçue en 2005 au titre des transferts de compétence résultant des articles 37 et 38 de la loi du 22 juillet 1983 s'élève à 178 millions d'euros.

*B.- Les modalités de reprise par l'Etat de ces compétences ou de maintien de la compétence départementale dans le cadre de conventions signées avec l'Etat*

#### 1.- La reprise par l'Etat des compétences de prévention sanitaire ou le maintien de la compétence départementale dans le cadre de conventions signées avec l'Etat

L'article 71 de la loi de n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a prévu la recentralisation de ces compétences.

Ce même article autorise néanmoins les départements à conserver une ou plusieurs de ces compétences dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat.

Ces conventions sont prévues aux articles suivants du code de la santé publique :

– article L. 1423-2, en matière de dépistage du cancer ;



– articles L. 3111-11 et L. 3112-3, en matière de vaccinations obligatoires ;

– articles L. 3112-2 et L. 3112-3, en matière de lutte contre la tuberculose et la lèpre ;

– à l'article L. 3121-1, en matière de lutte contre le VIH et les infections sexuellement transmissibles.

Ces conventions sont destinées à encadrer les modalités d'exercice par les départements des ces compétences. Elles devront préciser les objectifs poursuivis, les catégories de bénéficiaires, les moyens mis en œuvre, le montant de la subvention accordée par l'Etat, les données dont la transmission à l'Etat est obligatoire, les modalités d'évaluation des actions entreprises ainsi que, le cas échéant, les relations avec les autres organismes intervenant dans le même domaine.

L'article 199 de la loi précitée prévoit l'application de ces dispositions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

2.– Les modalités de financement de la recentralisation de ces compétences

La loi relative aux libertés et responsabilités locales définit, en son article 119, les modalités de compensation financière des transferts qu'elle prévoit. Le deuxième alinéa du I de cet article précise que les ressources attribuées au titre de la compensation financière des transferts de compétences définitifs ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales, sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat, à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

La recentralisation des compétences en matière de dépistage du cancer, de vaccinations et de lutte contre la tuberculose, la lèpre ou le VIH doit entraîner pour les départements « une réduction brute des charges ».

Cette réduction brute de charge doit donc s'accompagner du transfert, des départements vers l'Etat, des ressources nécessaires au financement de la reprise de compétence par l'Etat.

Or, le montant définitif des ressources qui doit être ainsi transféré des départements vers l'Etat ne sera connu que lorsque les départements qui souhaitent conserver une ou plusieurs compétences auront signé les conventions prévues avec l'Etat, pour lesquelles aucune date limite de signature n'est prévue.

## **II.- Le dispositif proposé**

### *A.- Le report des transferts de compétences et de ressources*

Le présent article propose qu'il ne soit procédé aux transferts de compétences prévus à l'article 71 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales qu'une fois connus les départements optant pour le maintien de la compétence.

À cet effet, **le I du présent article** tend à compléter l'article 199 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales afin de préciser que les transferts de compétences prévus à l'article 71 n'entrent en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006 au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

**Le II du présent article** tend à insérer un article 199-1 après l'article 199 de la loi précitée qui précise que les conventions prévues aux articles L. 1423-2, L. 3111-11, L. 3112-2, L. 3112-3 et L. 3121-1 du code de la santé publique doivent être signées avant le 31 juillet 2005.

Cette date limite fixée pour la signature des conventions devrait permettre de procéder aux ajustements financiers nécessaires dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2006.

### *B.- Les modalités de financement de la reprise de compétence par l'Etat ou du maintien de la compétence départementale*

**Les deuxième et troisième alinéas du nouvel article 199-1, dans la rédaction proposée par le présent article**, définissent respectivement :

– les modalités de transfert des départements vers l'Etat des ressources nécessaires au financement de la reprise de compétence par l'Etat ;

– et les modalités de financement, le cas échéant, du maintien de la compétence départementale.

#### 1.- Les modalités de financement de la reprise des compétences par l'Etat

Une réfaction serait opérée sur la DGF des départements qui n'auraient pas signé de convention avant le 31 juillet 2005. La DGF prise en compte au titre de 2005 dans le calcul de leur DGF pour 2006 serait minorée à concurrence de la valeur actualisée 2005 de la DGD qui leur a été attribué en 1983 au titre du transfert des compétences concernées.

Il convient en effet de rappeler que la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a procédé à l'intégration de 95% de la DGD ne correspondant pas à des compensations fiscales au sein d'une dotation de

compensation qui est elle-même une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements. Cette dotation est prévue à l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales.

2.- Les modalités de subventionnement des départements qui décideraient de conserver une ou plusieurs compétences

Les articles L. 1423-2, L. 3111-11, L. 3112-2, L. 3112-3 et L. 3121-1 du code de la santé publique prévoient que l'Etat verse des subventions aux départements afin de leur permettre de financer les compétences qu'ils décideraient de conserver. Le montant de ces subventions sera fixé par les conventions conclues entre les départements et l'Etat.

**Le troisième alinéa du nouvel article 199-1 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, dans la rédaction proposée par le présent article**, prévoit que les départements qui auront signé une ou plusieurs conventions avec l'Etat avant le 31 juillet 2005 continuent de percevoir le montant de DGD qu'ils perçoivent actuellement au titre de chacune des compétences qu'ils décideraient de conserver.

La subvention prévue par chaque convention serait donc égale au montant de DGD afférent à la compétence visée par ladite convention.

Il est précisé que, tant que la convention n'est pas dénoncée, le département partie à cette convention continuerait de percevoir cette dotation, revalorisée chaque année comme la dotation de compensation, qui est elle-même indexée sur le taux de progression de la DGF.

La dénonciation de la convention l'année « n » entraînerait à partir de l'année « n + 1 » une réduction de la DGF, d'un montant égal à la DGD attribuée au département au titre du transfert initial de la compétence, actualisée à sa valeur « n + 1 ».

\*  
\*       \*

**M. Augustin Bonrepaux** a souhaité des explications concernant les modalités de transfert, des départements vers l'Etat, des ressources nécessaires à la reprise par l'Etat des compétences concernées.

Votre **Rapporteur général** a estimé normal que ces compétences soient reprises par l'Etat, s'agissant de problèmes sanitaires nationaux. Il est actuellement impossible de savoir combien de départements choisiront de garder ces compétences dans le cadre de conventions signées avec l'Etat.

La Commission *adopté* l'article 49 sans modification.

*Après l'article 49*

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Augustin Bonrepaux :

– le premier, tendant à ajuster chaque année dans la loi de finances initiale la compensation des charges transférées au titre de la décentralisation du RMI/RMA aux départements (*via* l'ajustement de la fraction de TIPP attribuée aux départements) au vu des dépenses effectivement assumées à ce titre par les départements, appréciées au regard de leurs comptes administratifs de l'année précédente ;

– le second, à prévoir que la différence annuelle entre les charges réelles au titre des dépenses de RMI/RMA transférées aux départements et les ressources attribuées en compensation par l'État de manière prévisionnelle, majorée du taux d'intérêt légal, soit compensée par une majoration de la dotation globale de fonctionnement attribuée aux départements.

**M. Augustin Bonrepaux** a estimé qu'il est dans le rôle de l'opposition de veiller à ce que les transferts de charges de l'État aux collectivités locales soient strictement compensés. Grâce à la vigilance de l'opposition, l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a prévu un mécanisme d'ajustement des ressources de TIPP attribuées aux départements en 2004 et 2005 aux dépenses effectives au titre du RMI/RMA constatées en 2003 et 2004. D'ailleurs, comme le montrent les recouvrements de TIPP constatés en 2004, qui devraient s'inscrire en net repli par rapport aux prévisions initiales, l'argument, avancé alors par le Gouvernement, que la TIPP est par nature une ressource dynamique ne tient pas. Il est par conséquent nécessaire d'aller plus loin et de prévoir une procédure garantissant l'ajustement permanent des ressources transférées aux charges décentralisées.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le mécanisme de l'article 59 du projet de loi de finances pour 2004 constitue, en lui-même, une novation majeure par rapport aux pratiques suivies depuis 1982 en matière de transferts de charges aux collectivités territoriales. Pour la première fois, la compensation financière sera ajustée aux dépenses réellement effectuées pendant deux ans. Ainsi, à l'automne 2005, dans le cadre de la loi de finances pour 2006 ou de la loi de finances rectificative pour 2005, la fraction de TIPP attribuée aux départements sera ajustée au vu des dépenses assumées par les départements au titre du RMI/RMA en 2004, telles qu'elles apparaîtront dans leurs comptes administratifs. Ce progrès décisif mérite d'être salué et apprécié à sa juste valeur.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

\*

\*       \*

*Article 50*

**Autorisation de dispositifs de garantie de l'État  
au sens de l'article 61 de la LOLF.**

*Texte du projet de loi :*

A la fin du I de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 23 décembre 2003) sont ajoutées les dispositions suivantes :

« 20° La garantie des conventions de réservation de logements familiaux au profit des personnels civils et militaires que le ministère de la défense peut conclure auprès de sociétés d'économie mixte, de sociétés anonymes ou d'offices publics d'habitation à loyer modéré, sur la base des articles R. 314-5 et R. 314-18 du code de la construction et de l'habitation. Ces conventions peuvent être assorties de garanties d'occupation d'une durée maximale de six mois ;

« 21° La garantie des conventions de réservation de logements familiaux au profit des personnels civils et militaires relevant de son autorité que le ministère de la défense a conclues en 2003 avec la Société Nationale Immobilière (S.N.I.). Des garanties d'occupation peuvent être prévues par ces conventions, dans la limite d'une durée de trois mois reconductible une fois ;

« 22° La garantie de l'occupation permanente des logements réservés destinés à être loués aux fonctionnaires civils et militaires de l'État et aux agents de l'État dans le cadre des conventions conclues avant le 31 décembre 2003, avec des organismes gestionnaires de logements sociaux ou des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ;

« 23° La garantie de l'État accordée au financement des régimes spécifiques de retraites versées aux personnels de chemins de fer secondaires d'intérêt général ou de voies ferrées d'intérêt local : le chemin de fer de la Mure et la ligne Lyon-Croix Rousse, les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée, des transports urbains tunisiens et marocains et du chemin de fer franco-éthiopien ;

« 24° La garantie de l'État accordée au financement d'un complément de pensions aux conducteurs routiers, partis à la retraite à 60 ans, soit à l'issue de leur activité pour ce qui est notamment de certains salariés des transports routiers, soit à l'issue de leur congé de fin d'activité s'ils ont un nombre insuffisant de trimestres pour bénéficier d'une pension à taux plein du régime général ;

« 25° La garantie de l'État accordée au financement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers de marchandises géré par le Fonds national de gestion paritaire du congé de fin d'activité (FONGECFA) et au financement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers de voyageurs géré par l'Association nationale de gestion paritaire du congé de fin d'activité (AGECFA) ;

« 26° Les engagements de garantie de l'État liés à l'exécution du contrat de concession pour le financement, la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation du Grand Stade à Saint-Denis passé entre l'État et la société consortium Grand Stade SA (articles 3 et 39 du contrat de concession et annexes 7 et 9), figurant dans la loi n° 96-1077 du 11 décembre 1996 ;

« 27° Les engagements de l'État pris dans le cadre du jugement rendu le 13 mars 1998 par le tribunal de grande instance de Paris, homologuant le plan de continuation de l'activité de la Fédération française des sports de glace (FFSG) ;

« 28° La garantie de l'État accordée par le ministre chargé de l'économie dans le cadre des concessions accordées par l'État pour la construction, l'entretien et l'exploitation des aérodromes, conformément aux dispositions des cahiers des charges des concessions aéroportuaires établis en conformité avec le cahier des charges type approuvé par le décret n° 97-547 du 29 mai 1997 ;

« 29° La garantie accordée par l'État, en application de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 modifiée, aux emprunts de la Compagnie nationale d'aménagement de la région Bas-Rhône et du Languedoc (BRL) souscrits entre 1980 et 1994 ;

« 30° La garantie accordée par l'État aux emprunts contractés par le Crédit Foncier de France, en application de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 modifiée et des arrêtés des 1<sup>er</sup> avril 1982 et 27 juin 1985, et transférés à la Compagnie de Financement Foncier en application de l'article 110 de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 ;

« 31° La garantie accordée par l'État aux prêts participatifs technologiques octroyés par le Fonds Industriel de Modernisation en application de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 modifiée, et repris par la Caisse des Dépôts et Consignations en application de la convention du 23 août 1990 ;

« 32° La garantie de l'État dont bénéficie la Caisse nationale des industries électriques et gazières dans le cadre de l'article 22 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au secteur public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, pour les périodes validées antérieures au 31 décembre 2004 pour le service des prestations d'assurance vieillesse des industries électriques et gazières, ne relevant pas du champ des conventions financières avec le régime général de sécurité sociale et les fédérations d'institutions de retraite complémentaire. Cette garantie s'exerce après application des dispositions prévues au premier alinéa du IV de l'article 16 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 précitée ;

« 33° La garantie de l'État accordée pour couvrir les pertes de change subies par la Banque de France dans les conditions prévues par l'article L. 141-2 du code monétaire et financier telles que précisées par la convention du 31 mars 1999 modifiée entre l'État et la Banque de France. ».

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

Le premier alinéa de l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances obligeait le législateur financier à autoriser, dans un délai de trois ans, « toute garantie de l'État qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances ». Tel fut l'objet de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003.

Le second alinéa du même article 61 dispose par ailleurs qu'« une annexe récapitulant les garanties de l'État qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004 ». Le législateur organique a donc permis l'autorisation en loi de finances de garanties accordées par d'autres voies au-delà du délai de trois ans fixé par le premier alinéa de l'article 61.

Le présent article a donc pour objet d'autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, des dispositifs qui n'avaient pas fait l'objet d'une autorisation dans le cadre de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003, et de compléter ainsi la liste des garanties autorisées en loi de finances.

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

Le présent article a pour objet de faire autoriser par le législateur financier des garanties existantes accordées par l'État sur la base de fondements juridiques autres qu'une loi de finances.

#### ***I.- La portée de l'autorisation demandée au Parlement***

• L'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), applicable pour la première fois à la loi de finances pour 2006, prévoit que les garanties de l'État seront désormais autorisées par les seules lois de finances, en seconde partie. Pour parfaire la logique de cette obligation, le législateur organique a souhaité l'assortir d'une « session de rattrapage » pour les garanties existantes qui n'auraient pas déjà été autorisées en

loi de finances. L'article 61 de la LOLF concrétise cette volonté, en instaurant un régime transitoire pendant la période séparant la publication de la loi organique et l'entrée en vigueur de l'intégralité de ses dispositions. Il prévoit que « *dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'État qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation* ». La loi organique ayant été publiée au début du mois d'août 2001, la loi de finances pour 2004, la loi de finances rectificative pour 2003 ou une éventuelle loi de finances rectificative pour 2004 intervenant avant le mois d'août constituaient le dernier support législatif susceptible d'accueillir les « *dispositions de loi de finances* » concernées.

On remarquera que le recensement exhaustif des garanties accordées par l'État est indispensable, dans le cadre de la mise en place d'une comptabilité générale en droits constatés soumise, à compter de 2006, à la certification de la Cour des comptes. La comptabilité en droits constatés oblige à suivre de façon précise le hors-bilan de l'État, notamment les engagements donnés à des tiers, dont font partie les garanties. L'article 54 de la loi organique prévoit qu'est jointe au projet de loi de règlement (à compter de la loi de règlement du budget de l'année 2006) une « *évaluation des engagements hors-bilan de l'État* ». Un travail a déjà été engagé dans le cadre de la modernisation et de l'enrichissement du compte général de l'administration des finances (CGAF). Le rapport de présentation du CGAF pour 2003, joint au projet de loi de règlement du budget de l'année 2003, inclut une description de certaines garanties accordées par l'État et une liste de garanties autorisées par voie législative.

Sur la base de ce travail préparatoire, il revenait au Gouvernement de recenser les garanties n'ayant pas encore été autorisées par une disposition de loi de finances et de les soumettre à l'approbation du Parlement. A cet effet, une circulaire du 22 juillet 2003, émise sous le timbre de la direction du budget, a demandé aux ministres et secrétaires d'État d'effectuer le recensement des garanties susceptibles d'avoir été gérées par leur département ministériel et d'en donner une description précise. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a ainsi pu croiser ses propres dossiers avec ceux gérés par les autres ministères.

L'article 80 de la loi de finances rectificative du 23 décembre 2003 (n° 2003-1312) a autorisé, au sens de l'article 61 de la LOLF, dix-neuf dispositifs de garantie existants, dont certains n'avaient d'autre fondement juridique qu'une convention passée entre l'État et le bénéficiaire de la garantie.

Formellement, le délai ouvert pour régulariser les dispositifs de garantie non autorisés par une loi de finances s'est refermé le 1<sup>er</sup> août 2004 à minuit. Cependant, le Gouvernement remarque, dans l'exposé des motifs du présent article, que le législateur organique de 2001 a permis l'autorisation en loi de finances de garanties accordées par d'autres voies au-delà du délai de trois ans fixé par le premier alinéa de l'article 61. En effet, le second alinéa du même article dispose qu'« *une annexe récapitulant les garanties de l'État qui, au 31 décembre*

2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004 ». Au-delà d'une exégèse du texte qui atteint vite ses limites, il est clair qu'en fixant un délai de trois ans, le législateur organique a d'abord entendu faire pression sur l'administration pour que celle-ci exhume rapidement de ses archives l'essentiel des dispositifs « discrets » – voire oubliés – autorisant la garantie de l'État. L'annexe récapitulative qu'il conviendra, le cas échéant, de joindre au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004 ne constitue, évidemment, qu'un dispositif de « second niveau » dont la seule vocation est de rendre public un manque de diligence de l'administration. En aucun cas, le législateur organique n'a souhaité interdire qu'intervienne postérieurement au 1<sup>er</sup> août 2004 la régularisation des dispositifs de garantie non autorisés en loi de finances.

L'inclusion du présent article dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004 répond donc au souci bien compris de respecter l'esprit de la loi organique. On remarquera, d'ailleurs, que les dispositifs concernés sont de moindre importance que ceux inclus dans l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003, à l'exception des alinéas 32° et 33°.

Le présent article tendant à compléter la liste énumérée dans le I de l'article 80 de la loi précitée, le présent commentaire fera référence aux dispositifs concernés par le numéro d'ordre qu'ils prendront dans ladite liste, soit 20° à 33°.

• Deux options étaient envisageables, s'agissant de la forme à donner aux autorisations demandées dans le présent article :

– soit la formule classique prévoyant que « *le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est autorisé à accorder la garantie de l'État à [...]* », le texte du présent article se substituant alors, dans chaque cas d'espèce, à l'acte juridique actuel ;

– soit une validation de l'acte juridique (loi, décret, arrêté, convention, etc.) ayant accordé la garantie de l'État, cet acte subsistant sans être attiré dans le champ de la loi de finances.

Le Gouvernement a fait le choix de la dernière solution, qui présente l'avantage de répondre pleinement aux exigences de l'article 61, de ne pas bouleverser l'ordre juridique actuel et de tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel précisant la portée du vote demandé au Parlement dans le cadre de l'article 61.

Dans le considérant 110 de sa décision du 25 juillet 2001 sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 61 n'était conforme à la Constitution que sous la réserve que « *la sanction d'un éventuel défaut d'autorisation ne saurait être la caducité des garanties accordées ; qu'en effet, une telle conséquence serait de nature à porter atteinte à l'égalité devant les charges publiques et, en cas d'une lésion d'une particulière gravité, au droit de propriété* ». Il est vrai que l'octroi de la garantie de l'État revient à conférer à son



bénéficiaire un droit sur la patrimoine de l'État. Selon le Conseil constitutionnel, « *il ressort des travaux parlementaires que l'article 61 a pour objet d'assurer l'information du Parlement sur les garanties déjà accordées par l'État et non de frapper de caducité celles qui, accordées par le passé, n'auraient pas été autorisées dans les délais prévus* ».

Un vote négatif du Parlement sur l'une des garanties visées dans le présent article n'aurait donc pas pour conséquence de supprimer celle-ci. Ceci peut paraître paradoxal, mais il s'agit en fait du reflet, dans le domaine des garanties, d'un principe connu de longue date en matière de décrets d'avance : la doctrine comme la pratique n'ont pu jusqu'ici déterminer le sort de crédits ouverts en décret d'avance, dont la ratification serait ultérieurement refusée par le Parlement.

Pour autant, votre Rapporteur général ne peut reprendre à son compte la démarche du Conseil constitutionnel, qui a indûment assimilé *l'information* du Parlement et le *vote* de celui-ci sur une disposition à caractère législatif.

## **II.- L'autorisation des garanties ayant déjà un fondement législatif**

### *A.- Les garanties accordées dans le cadre des politiques de modernisation et de développement économique*

#### 1.- Les garanties accordées sur le fondement de la loi du 7 février 1953 modifiée

L'article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 relative au développement des dépenses d'investissement pour l'exercice 1953 (Équipement des services civils.– Investissements économiques et sociaux.– Réparations des dommages de guerre), tel que rédigé par l'article 47 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1954, dispose que « *le ministre des finances et des affaires économiques est autorisé à donner par arrêté la garantie de l'État aux emprunts émis ou contractés par les établissements et entreprises qui contribuent à la réalisation du plan de modernisation et d'équipement de la métropole ou du plan de développement économique et social des départements et territoires d'outre-mer.*

*« Il pourra, en application d'une convention à passer avec cet établissement, charger le Crédit national de toute mission d'étude préalable à l'octroi de la garantie de l'État ou à la modification des conditions d'une garantie déjà donnée. [...] ».*

De nombreux organismes ont pu bénéficier de la garantie de l'État pour des opérations relevant de la politique nationale de modernisation, d'équipement et de développement économique et social.

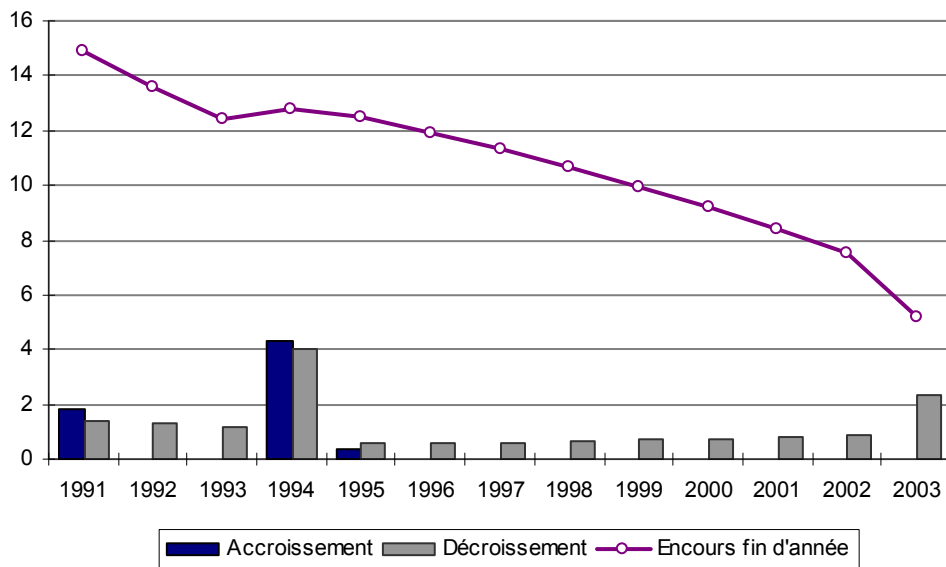
- Un décret du 27 juillet 1956 a approuvé les statuts de la Compagnie nationale d'aménagement de la région Bas-Rhône et du Languedoc, constituée à partir de la Société d'étude des canaux de la rive droite du Bas-Rhône et du Languedoc pour lui donner le caractère de société d'économie mixte. La société

nouvellement créée avait pour objet « *l'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc en vue de la mise en valeur de cette région et de sa reconversion agricole afin de permettre l'évolution de l'économie agricole et, notamment, de rendre possible par apport d'eau la substitution d'autres cultures à celle de la vigne et l'alimentation en eau potable et industrielle de certaines collectivités rurales et urbaines. D'une manière générale, l'objet de la société est de réaliser ou de promouvoir toutes opérations tendant à l'organisation économique rationnelle de cette région* ».

Un décret du 14 septembre 1956 a porté concession générale à la société, pour 75 ans renouvelables, des travaux d'irrigation, de mise en valeur et de reconversion dans les départements du Gard, de l'Hérault et de l'Aude, ainsi que de l'exploitation des ouvrages réalisés par elle. Par la suite, des conventions avec l'État ont étendu l'activité de la société à la réalisation d'aménagements fonciers complémentaires de son œuvre d'irrigation. La compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc a également réalisé des prises de participation dans différents vecteurs financiers du développement régional (sociétés d'économie mixte, SAFER, etc.).

Le **29<sup>o</sup> de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** propose d'autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, les garanties qui ont été accordées, par voie d'arrêté, aux emprunts contractés par la compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc pour réaliser ses programmes annuels de travaux initiaux et complémentaires. Au 1<sup>er</sup> janvier 1987, le montant total des emprunts garantis par l'État s'élevait à 20 millions d'euros. Il n'était plus que de 5,2 millions d'euros au 31 décembre 2003.

#### ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DES EMPRUNTS « BRL » GARANTIS PAR L'ÉTAT



Source : Compte de la dette publique.

- Sur le fondement de la loi du 7 février 1953 précitée, le Crédit foncier de France a obtenu par arrêté la garantie de l'État pour deux emprunts libellés en livres sterling réalisés, le premier, en 1982 (arrêté du 1<sup>er</sup> avril 1982 non publié au *Journal officiel*), pour 50 millions de livres sterling et le second, en 1985 (arrêté du 27 juin 1985 non publié au *Journal officiel*) pour 100 millions de livres sterling. Ces emprunts sont amortissable en totalité *in fine* et portent un taux d'intérêt, respectivement, de 14,75% et 10,25%.

Conformément aux dispositions de l'article 110 de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, ces emprunts ont été transférés du Crédit foncier à sa filiale dédiée aux opérations de crédit foncier, qui seule a désormais le statut de « société de crédit foncier », à savoir la Compagnie de financement foncier.

Le **30° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** propose d'autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, la garantie dont bénéficie aujourd'hui la Compagnie de financement foncier pour ces emprunts.

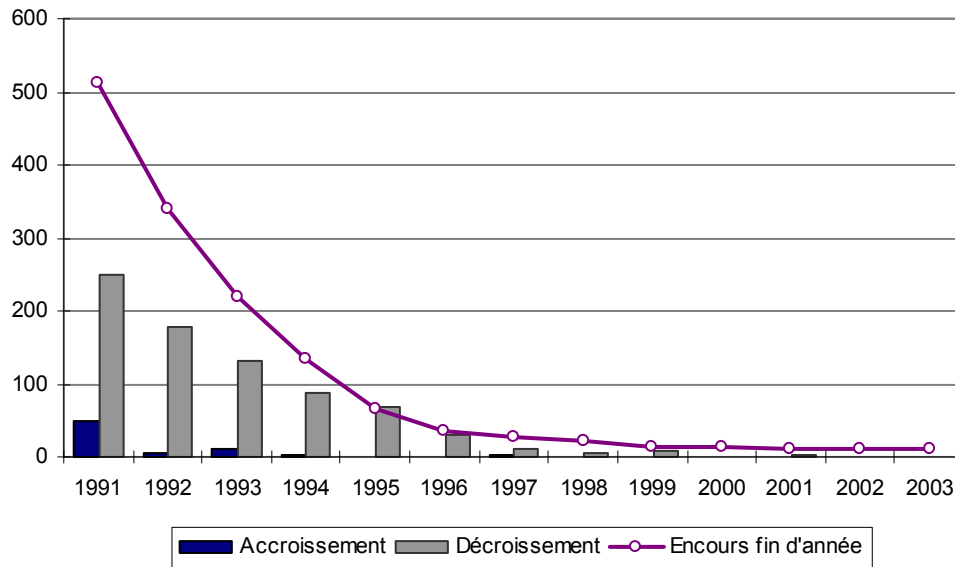
## 2.- La garantie accordée aux prêts participatifs technologiques portés par la Caisse de modernisation industrielle

Un arrêté du 28 juillet 1983 a créé le Fonds industriel de modernisation (FIM), qu'un arrêté du 6 décembre 1986 a supprimé. Le FIM avait mis en place, jusqu'au moment de sa disparition, plus de 3,7 milliards d'euros de prêts participatifs destinés, à partir des sommes collectées sur les comptes épargne Codevi, à financer la modernisation de procédés de fabrication ou le développement de produits nouveaux à des taux préférentiels. Normalement orientés vers les PME, les financements accordés par le FIM ont également bénéficié à de grandes entreprises, notamment dans le secteur automobile, dans le cadre des programmes importants de restructuration qu'elles mettaient en œuvre à l'époque.

Le FIM intervenait sous forme de prêts à des entreprises industrielles ou à des sociétés de crédit-bail. Les décisions étaient examinées pour avis par un comité directeur et arrêtées par le ministre chargé de l'industrie, président ès qualité de ce comité. Les prêts d'un montant supérieur à 22,9 millions d'euros pouvaient bénéficier de la garantie de l'État. Concrètement, le dossier de modernisation soumis par l'entreprise était étudié, au plan technique, par l'ANVAR et, au plan financier, par la banque de l'entreprise. Sous réserve d'un avis favorable de ces deux organismes, il était transmis au comité directeur. Au cas où l'intervention du FIM était décidée, le prêt était inscrit au bilan de la caisse de modernisation industrielle et le paiement effectué par la Caisse des dépôts et consignations auprès de la banque de l'entreprise.

L'encours des prêts participatifs contractés auprès de la caisse de modernisation industrielle décroît continûment depuis la suppression formelle du FIM. Il ne représente plus que 10,5 millions d'euros au 31 décembre 2003.

**ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DES PRETS PARTICIPATIFS TECHNOLOGIQUES PORTES PAR LA CAISSE DE MODERNISATION INDUSTRIELLE ET GARANTIS PAR L'ÉTAT**



Source : Compte de la dette publique.

Le **31° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** propose d'autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, les garanties dont bénéficient les prêts participatifs technologiques inscrits au bilan de la caisse de modernisation industrielle.

*B.- La garantie accordée à la Caisse nationale des industries électriques et gazières*

La loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières a notamment eu pour objet de réformer le financement du régime de retraite des industries électriques et gazières. Les déterminants de cette réforme ayant été exposés en détail par M. Jean-Claude Lenoir dans le rapport établi au nom de la commission des affaires économiques et par M. Bernard Carayon, dans l'avis établi au nom de la commission des finances, votre Rapporteur général ne procédera ici qu'à un très bref rappel des éléments déterminants de la réforme, notamment dans la perspective de l'autorisation de la garantie de l'État au sens de l'article 61 de la LOLF, demandée par le **32° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003**.

Sur la base du maintien du régime spécial pour tous les agents, la gestion du régime sera désormais assurée par une caisse autonome de sécurité sociale, la Caisse nationale des industries électriques et gazières, qui recevra l'ensemble des droits et obligations actuellement dévolus au service « IEG Pensions », service commun à EDF et GDF. La réforme repose sur le principe de neutralité financière pour le personnel des IEG, les salariés cotisant aux régimes de droit commun, les consommateurs et les contribuables.

Le mode opératoire retenu opère une distinction entre les droits de base, identiques à ceux servis dans le cadre des régimes de base et des régimes complémentaires de sécurité sociale, et les droits spécifiques aux IEG :

– la gestion des droits de base (40 milliards d’euros au 1<sup>er</sup> janvier 2003) sera adossée aux régimes de droit commun (CNAV pour le régime de base et AGIRC-ARRCO pour les régimes complémentaires). Ces régimes verseront à la Caisse le montant des prestations de droit commun et encaisseront de celle-ci les cotisations patronales libératoires et les cotisations salariales de droit commun. L’équilibre financier est garanti par le versement d’une soulte ;

– les droits spécifiques constitués *après* l’entrée en vigueur de la réforme, c’est-à-dire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 (droits « futurs »), seront financés par les entreprises elles-mêmes ;

– les droits spécifiques constitués *avant* l’entrée en vigueur de la réforme, c’est-à-dire jusqu’au 31 décembre 2004 (droits « passés »), seront financés de deux manières :

♦ pour les agents travaillant dans les activités concurrentielles, ils resteront à la charge des entreprises (15 milliards d’euros environ) ;

♦ pour les agents travaillant dans les activités non concurrentielles (transport et distribution), ils seront financés par une contribution tarifaire sur les prestations d’acheminement, qui se substituera à la quote-part des tarifs couvrant actuellement les charges de retraite (21 milliards d’euros environ).

**La garantie de l’État prévue par l’article 22 de la loi du 9 août 2004 précitée ne couvre que le paiement des pensions dues au titre des droits spécifiques passés**, soit tout de même 36 milliards d’euros. Cette garantie de dernier ressort sera accordée à la Caisse nationale des industries gazières et électriques, et non aux entreprises. Elle ne pourra être mise en œuvre qu’après constat de la défaillance d’une entreprise et mise en jeu préalable d’un mécanisme de solidarité interentreprises soumis à un plafond, prévu par le paragraphe IV de l’article 16 de la loi précitée.

Le paragraphe IV prévoit et définit les modalités de la solidarité financière entre les entreprises de la branche, en cas de défaillance de l’une d’elles. Il s’agit, avant l’intervention éventuelle du mécanisme ultime qui repose sur la garantie de l’État, d’un premier dispositif destiné à sécuriser le financement des retraites :

– en cas de défaillance d’un employeur, le bénéfice des contrats d’assurance de groupe, qui auraient été signés afin de faire face aux engagements de retraite, est transféré de plein droit à la caisse nationale des industries électriques et gazières ;

– les charges correspondant aux droits spécifiques du régime pour les retraités effectifs au 31 décembre 2004 anciennement employés dans les activités

concurrentielles de la branche qui resteraient non couvertes malgré le transfert prévu ci-dessus, seront réparties annuellement par la caisse entre les autres employeurs du régime au *pro rata* de leur masse salariale. Afin de ne pas s'en trouver pénalisées à leur tour, les entreprises faisant l'objet de cet appel de garantie ne pourront contribuer au delà d'un plafond incluant leurs propres dépenses de retraite.

Un décret devra préciser les critères permettant d'estimer que la défaillance d'un employeur est avérée, les conditions dans lesquelles la caisse veille à la préservation des intérêts des autres employeurs et les données à prendre en compte pour le calcul du plafond de garantie et les modalités de reprise des charges de retraites de l'employeur défaillant.

Enfin, les entreprises de la branche IEG devront informer la caisse nationale des industries électriques et gazières des mesures mises en œuvre pour assurer le financement des droits spécifiques du régime spécial qui seront constitués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

L'article 22 de la loi du 9 août 2004 précitée prévoit enfin qu'en cas de mise en œuvre de sa garantie, l'État sera subrogé dans les droits de la caisse à l'égard des employeurs. Cette subrogation signifie que l'État se substituera à la caisse dans toutes ses relations juridiques, notamment dans ses droits et prérogatives vis-à-vis des employeurs en matière de contrôle et de recouvrement. Un décret en Conseil d'État fixera les modalités de mise en œuvre de cette garantie et de sa rémunération ainsi que, en tant que de besoin, celles de la subrogation.

### *C.- La garantie contre les pertes de change au profit de la Banque de France*

Le premier alinéa de l'article L. 141-2 du code monétaire et financier dispose que « *dans les conditions fixées par les statuts du Système européen de banques centrales, et notamment l'article 30 du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, relatif au transfert d'avoirs de réserve de change à la Banque centrale européenne, et l'article 31 dudit protocole relatif à la gestion des avoirs de réserve de change détenus par les banques centrales nationales, la Banque de France détient et gère les réserves de change de l'État en or et en devises et les inscrit à l'actif de son bilan selon des modalités précisées dans une convention qu'elle conclut avec l'État* ».

Afin d'immuniser le bilan de la Banque de France contre les fluctuations des actifs extérieurs de réserve (or, créances sur le Fonds monétaire international, devises), la convention du 31 mars 1999, se substituant à la convention du 10 juin 1993, a prévu un système de « flotteur » répercutant sur des postes déterminés du passif les variations de l'actif dues aux fluctuations de change et le résultat des opérations en devises réalisées par la Banque de France. Ce mécanisme de flotteur est également mis à profit pour neutraliser l'effet des fluctuations et opérations de change sur le compte de résultat de la Banque.

Au passif, ont donc été créés :

– au 1<sup>er</sup> janvier 1999, des comptes de réévaluation qui retracent les plus-values latentes dégagées à partir de cette date sur les réserves de change. Les moins-values sont portées au crédit du compte de résultat ;

– au 1<sup>er</sup> janvier 1994 <sup>(1)</sup>, la « réserve de réévaluation des réserves en or de l'État », qui est mouvementée, par crédit ou débit du compte de résultat, des plus et moins-values de change réalisés lors des opérations sur actifs en or. Elle est également mouvementée, par débit du compte de résultat, des moins-values latentes de change constatées à la fin de l'exercice ;

– à la même date <sup>(2)</sup>, la « réserve de réévaluation des réserves en devises de l'État », qui est mouvementée, par crédit ou débit du compte de résultat, des plus et moins-values de change réalisés lors des opérations sur actifs en devises. Elle est mouvementée, par débit du compte de résultat, des moins-values latentes de change constatées à la fin de l'exercice.

Afin de préserver le résultat net de la Banque de France, une clause de sauvegarde a été introduite par un avenant à la convention du 31 mars 1999, signé le 26 novembre 2002 (*Journal officiel* du 4 décembre 2002) : l'imputation des plus-values sur opérations de change aux réserves de réévaluation s'effectue dans la limite du bénéfice net dégagé avant imputation. Il s'agit d'éviter que la Banque de France ne soit obligée d'imputer ses gains de change aux réserves concernées alors que le résultat global des autres opérations serait déficitaire. Cette clause n'a pas joué pour l'arrêté des comptes de l'exercice 2002 mais a été mise en œuvre pour les comptes de l'exercice 2003 : le résultat de la Banque avant imputation du résultat des opérations de change étant négatif de 257 millions d'euros, les 78 millions d'euros de plus-values de change nettes sur opérations en devises sont restés portés au compte de résultat pour leur intégralité, venant ainsi en atténuation du déficit.

Les deux réserves précitées peuvent également être débitées, en contrepartie d'une perte à inscrire au compte de résultat, du montant de la quote-part française des éventuelles pertes de change enregistrées par la Banque centrale européenne au titre de ses réserves en or et en devises qui seraient mises à la charge de la Banque de France, conformément aux dispositions de l'article 33.2 du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.

Un mécanisme de confortement a été élaboré au profit de la réserve de réévaluation des réserves en devises, la plus fragile, dans une perspective prudentielle. S'il apparaît, après arrêté des comptes d'un exercice, que ladite

---

(1) Antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1994, cette réserve avait pour équivalent la « réserve de réévaluation des avoirs publics en or », dont les modalités de fonctionnement étaient cependant différentes.

(2) La réserve de réévaluation des réserves en devises de l'État a été dotée de 1,83 milliard d'euros dans le bilan d'ouverture de l'exercice 1994, prélevés sur la réserve de réévaluation des réserves en or.

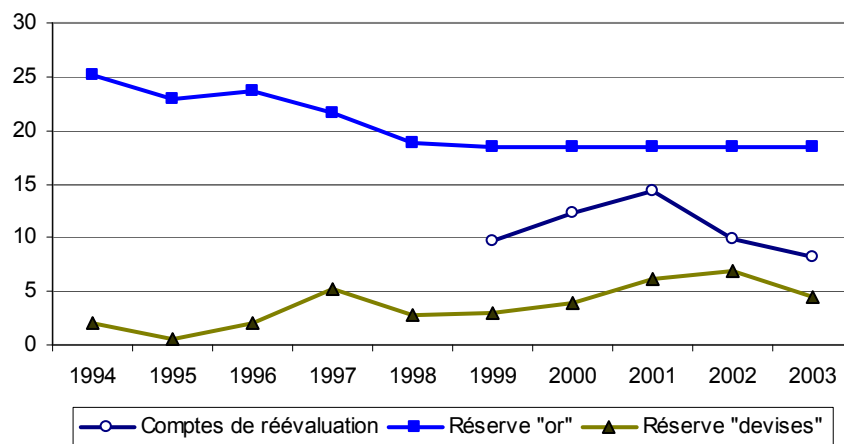
réserve est insuffisante pour couvrir les pertes qui résulteraient d'un retour des cours des devises aux niveaux les plus défavorables constatés pendant les dix derniers exercices, elle doit être abondée par un prélèvement effectué sur le bénéfice net de la Banque de France, qui couvre la différence constatée sans excéder 10% du bénéfice net.

Afin de renforcer la « fluidité » du dispositif d'immunisation construit de la sorte, tout en tenant compte de l'écart structurel entre la réserve de réévaluation des réserves en or (18,5 milliards d'euros au 31 décembre 2003) et la réserve de réévaluation des réserves en devises (4,5 milliards d'euros à la même date), il a été prévu que les pertes qui excéderaient le montant de cette dernière réserve seront couvertes par une imputation sur la réserve de réévaluation des réserves en or. Cette dernière devra ensuite être reconstituée à due concurrence par priorité, au cours des exercices suivants, par affectation des gains de change nets réalisés sur devises. Pour l'année écoulée et si l'affectation des gains de change nets réalisés les années suivantes est insuffisante pour reconstituer la réserve de réévaluation des réserves en or, celle-ci est reconstituée par un prélèvement sur le bénéfice net de la Banque de France, qui ne peut excéder 10% du bénéfice net annuel.

Enfin, en dernier recours, en cas d'insuffisance de la réserve de réévaluation des réserves en or de l'État, les pertes seraient couvertes par un concours de l'État avant arrêté des comptes de la Banque de France. Ce concours relève d'une garantie de l'État établie au profit de la Banque de France, que le **33° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** demande d'autoriser au sens de l'article 61 de la LOLF. Compte tenu du niveau des deux réserves de réévaluation, la mise en jeu de la garantie de l'État est très peu probable. Elle supposerait que les pertes de change dépassent 23 milliards d'euros (18,5 milliards d'euros au titre de la réserve de réévaluation des réserves en or et 4,5 milliards d'euros au titre de la réserve de réévaluation des réserves en devises), une fois épuisée la réduction des plus-values au sein des comptes de réévaluation.

#### ÉVOLUTION DES RESERVES ET COMPTES DE REEVALUATION

(en milliards d'euros)



Source : Banque de France, rapports annuels.



### **III.- L'autorisation des garanties n'ayant pas de fondement législatif**

#### *A.- Les garanties offertes dans le cadre des actions en faveur du logement des agents civils et militaires de l'État*

Le code de la construction et de l'habitation ne contient aucune disposition de nature législative relative au logement des fonctionnaires : celles-ci sont toutes de nature réglementaire. Dans la rédaction issue du décret n° 2004-946 du 19 mars 2004, l'article R. 314-4 de ce code dispose que « *des conventions peuvent être conclues par l'État [...] avec des organismes ou sociétés de construction ou de construction et de gestion de logements ainsi qu'avec des organismes gestionnaires de la participation des employeurs à l'effort de construction qui s'engagent, en contrepartie d'une contribution financière revêtant la forme de prêts ou de subventions, à réserver des logements destinés à être loués à des agents de l'État ou de ces établissements publics. Ces conventions doivent être conformes à une convention type déterminée par arrêté conjoint des ministres des finances et du logement. Elles sont signées, au nom de l'État, par les ministres qui peuvent déléguer ce pouvoir au représentant de l'État dans le département et, au nom des établissements publics, par les autorités habilitées en vertu de leurs statuts* ». Ces conventions de réservation peuvent être assorties d'une garantie d'occupation, par laquelle l'État s'engage à payer les loyers des logements restant temporairement inoccupés, par exemple dans l'intervalle de temps « frictionnel » qui sépare le départ d'un agent locataire de l'arrivée de son successeur.

L'article R. 314-18 du code de la construction et de l'habitation dispose que les conventions prévues par l'article R. 314-4 et concernant les logements réservés aux personnels militaires fixent notamment :

« 1. *Le montant et les modalités de la contribution de l'État ;*

« 2. *Le nombre, les caractéristiques et la situation des logements réservés aux fonctionnaires ou agents de l'État et des établissements publics de l'État ;*

« 3. *Les conditions de réalisation et de contrôle du programme ;*

« 4. *Les conditions d'attribution et de location des logements réservés ;*

« 5. *La durée de la garantie d'occupation desdits logements* ».

Les conventions de réservation sont prises pour des durées variables, allant de 5 ans à 35 ans environ, la majeure partie d'entre elles étant conclue pour des durées de 10 ans au moins. La durée de la convention dépend en grande partie des perspectives de logement dans le bassin de vie concerné.

Le ministère de la défense est l'un des ministères les plus impliqués dans le mécanisme de conventionnement, du fait de la mobilité obligée des militaires. Il entretient des relations privilégiées avec la Société nationale immobilière (SNI), créée en 1961 sous le nom de Sogima (Société de gestion immobilière des armées)

et contrôlée depuis mai 2004 par la Caisse des dépôts et consignations<sup>(1)</sup>. Les conventions de réservation arrivées à échéance entre le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et le 30 juin 2003, qui concernaient 2.506 logements, ont fait l'objet d'un accord de renouvellement avec effet rétroactif à la date d'expiration des conventions échues. L'accord a été consenti moyennant un supplément de loyer capitalisé de 36,9 millions d'euros, qui sera porté au résultat de la SNI sur la durée de renouvellement desdites conventions. La part inscrite en 2003 au compte de résultat de la SNI s'est élevée à 8,8 millions d'euros, y compris part rétroactive.

Les alinéas **20°, 21° et 22° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** demandent d'autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, les différents mécanismes de garantie d'occupation qui ont été ouverts au bénéfice des organismes de logements dans le cadre des conventions de réservation. Les alinéas 20° et 21° précisent également la limite qui sera opposée à la durée des garanties d'occupation qui pourront être incluses dans les conventions conclues à partir de 2005.

### *B.- Les garanties accordées dans le secteur des transports*

#### 1.- La garantie de l'État à des régimes spéciaux de retraite en voie d'extinction

Le **23° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** demande d'autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, la garantie de l'État accordée au financement de divers régimes spéciaux de retraite dans le domaine des chemins de fer et autres transports en commun.

- Créé en 1922, le régime spécial d'assurance vieillesse des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways est en voie d'extinction depuis 1954. Les agents recrutés depuis lors dans ce secteur sont affiliés à la branche vieillesse du régime général de Sécurité sociale (CNAV) et au régime complémentaire géré par la Caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport (CARCEPT). Le financement du régime spécial est assuré par des dispositifs de compensation bilatérale avec la CNAV et la CARCEPT, et, plus encore, par la compensation spécifique vieillesse entre régimes spéciaux, et enfin, si besoin est, par une subvention d'équilibre de l'État. Le régime spécial est sorti en 1983 du champ d'application de la compensation démographique. Assurée jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1992 par la Caisse autonome mutuelle de retraite (CAMR), la gestion du régime spécial a été confiée à cette date à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) dans le cadre d'un fonds spécifique (FSAVCF) garantissant l'autonomie des comptes de ce régime.

---

(1) En 2003, 60% environ des agents de l'État logés par la SNI étaient des militaires ; 70% des ordres de service 2003-2004 ont porté sur des programmes réservés par le ministère de la défense. Sur les 72.000 logements gérés par le groupe SNI, 75% sont loués à des agents publics (Défense, Équipement, Finances, Charbonnages de France, Assistance publique, etc.).

L'État consent une dépense annuelle d'environ 90.000 euros à ce titre, imputée sur le chapitre 32-91 du budget des Transports.

- La Compagnie du chemin de fer franco-éthiopien de Djibouti à Addis-Abéba, créée en 1898, s'est vue concéder l'exploitation de la ligne de chemin de fer reliant ces deux villes, respectivement, par l'empereur d'Éthiopie Ménélik II, aux termes d'un contrat de concession conclu le 30 janvier 1908, et par la République française, aux termes d'une convention du 8 mars 1909 approuvée par la loi du 3 avril 1909. La construction de l'ouvrage s'est étalée de 1897 à 1917, pour une longueur de 888 kilomètres, dont 782 sur le territoire éthiopien et 106 sur celui du Territoire des Afars et des Issas.

Le traité franco-éthiopien du 12 novembre 1959, dont la ratification a été autorisée par la loi n° 59-1558 du 31 décembre 1959, a transformé la compagnie en société de droit éthiopien et a transféré en Éthiopie le siège de la société. Le capital a été partagé par moitié entre les actionnaires français et éthiopiens. Les obligations émises par la société antérieurement à l'entrée en vigueur du traité et qui bénéficiaient d'une garantie de l'État attachée aux titres mêmes continuent de bénéficier de cette garantie (elle est mise en jeu chaque année pour les titres échus, pour un montant de 95.454,41 euros en 2003 ; restaient à amortir au 31 décembre 2003 un montant total de 68.708,77 euros).

L'indépendance du Territoire français des Afars et des Issas, devenu en 1977 la république de Djibouti, a compromis le financement des pensions concédées aux agents retraités, la république de Djibouti ayant repris les actions détenues par l'État. En conséquence, l'article 7 de la loi n° 77-770 du 12 juillet 1977 a prévu que « *si l'accession du Territoire français des Afars et des Issas à l'indépendance et la modification corrélative du statut du C.F.E. (Chemin de fer franco-éthiopien) ont pour effet d'entraîner la cessation du paiement des pensions dues aux retraités de nationalité française de cette société, l'État garantira les droits acquis par les intéressés sur la base de la réglementation locale en vigueur à la date de la promulgation de la présente loi* ».

Dans la même perspective, une garantie de financement a été accordée aux pensions dues aux agents retraités des chemins de fer du Niger à la Méditerranée (institué par l'acte dit loi du 22 mars 1941 relatif à la construction d'un chemin de fer reliant la Méditerranée au Niger), des chemins de fer d'Afrique du Nord et des transports urbains tunisiens et marocains.

On notera en particulier que la loi n° 56-782 du 4 août 1956 relative aux conditions de reclassement des fonctionnaires et agents français des administrations et services publics du Maroc et de Tunisie a prévu, dans son article 11, que « *l'État apporte sa garantie, sur la base des réglementations marocaines et tunisiennes en vigueur à la date de la promulgation de la présente loi et à la date de la promulgation de la loi n° 55-1086 du 7 août 1955 [portant intégration des fonctionnaires français des cadres tunisiens dans les cadres métropolitains]* :

« a) aux pensions, aux rentes viagères, aux indemnités de fin de service ou primes de remplacement constituées auprès des caisses de retraites visées à l'article 1<sup>er</sup> <sup>(1)</sup> par les fonctionnaires et agents français en activité ou à la retraite ;

« b) aux rentes viagères constituées par les personnels français affiliés à la caisse des rentes viagères du personnel auxiliaire des administrations publiques du protectorat ;

« c) aux pensions et aux rentes viagères constituées par les fonctionnaires et agents titulaires français affiliés à la société de prévoyance des fonctionnaires et employés tunisiens ;

« d) aux pensions et rentes viagères constituées par les personnels ouvriers permanents français des administrations tunisiennes affiliés à la caisse des retraites de l'État tunisien ».

L'application de ces dispositions aux agents exerçant ou ayant exercé leur activité dans le domaine des transports publics résulte du décret n° 61-752 du 13 juillet 1961, qui concerne les agents et anciens agents de la Compagnie tunisienne d'électricité et transports (branche Transports) et ceux des « services publics urbains de transports de voyageurs donnés en gérance ou concédés par l'État chérifien ou par les municipalités du Maroc ».

En 2003, l'État a supporté une dépense de 89,8 millions d'euros, dont 57,8 millions d'euros au titre des pensions des agents des chemins de fer d'Afrique du Nord, 30,7 millions d'euros au titre des pensions des agents du chemin de fer franco-éthiopien et du chemin de fer Méditerranée – Niger et 1,4 million d'euros au titre des pensions des agents des transports urbains tunisiens et marocains.

## 2.- Les garanties accordées dans le cadre du soutien au transport routier

- Le conflit du transport routier qui a éclaté à l'automne 1996 a vu une confrontation entre les demandes concurrentes émanant des organisations patronales (mise en place d'un « carburant professionnel » pour échapper aux revalorisations de la TIPP, renforcement de la lutte contre le dumping tarifaire, compensation des coûts induits par la mise en œuvre du « contrat de progrès » conclu en novembre 1994) et celles émanant des syndicats de salariés (respect des dispositions du « contrat de progrès » relatives au temps de travail et à la rémunération de l'intégralité des heures travaillées, revalorisation du salaire moyen, retraite à 55 ans, réduction du temps de travail).

Dès le 25 novembre 1996, deux semaines après le début du conflit, le Gouvernement faisait savoir qu'il était prêt à s'engager dans le financement d'une cessation anticipée d'activité pour les routiers de plus de 55 ans si un accord

---

(1) Il s'agit de la caisse marocaine des retraites et de la caisse de prévoyance du personnel des services civils du protectorat de la France au Maroc.

global était trouvé sur les autres questions. L'accord, intervenu le 29 novembre 1996, prévoit donc la mise en place d'un congé de fin d'activité en contrepartie de l'embauche de jeunes :

– pour le transport de marchandises, le protocole du 29 novembre 1996 a été formalisé par l'accord de branche du 28 mars 1997. Un accord du 11 avril 1997 a créé le FONGECFA, Fonds national de gestion paritaire du congé de fin d'activité. Un accord de branche du 23 juin 1997 a étendu aux convoyeurs de fonds le congé de fin d'activité « marchandises ». La convention du 13 août 1997 entre l'État et le FONGECFA a précisé les modalités de la subvention de l'État ;

– pour le transport de voyageurs, le protocole du 29 novembre 1996 a été formalisé par l'accord de branche du 2 avril 1998. Un accord du 29 mai 1998 a créé l'AGECFA-Voyageurs, Association nationale de gestion paritaire du congé de fin d'activité. La convention du 21 juillet 1998 entre l'État et l'AGECFA a précisé les modalités de la subvention de l'État.

Dans le même temps, deux accords (9 avril et 8 juillet 1998) ont ouvert le congé de fin d'activité aux conducteurs routiers ayant eu une carrière mixte entre les métiers de convoyeur de fonds, de transport de marchandises et de transport de voyageurs.

**LES CONDITIONS POUR BENEFICIER DU CONGE DE FIN D'ACTIVITE**

	<b>CFA « Marchandises »</b>	<b>CFA « Voyageurs »</b>
<b>Âge</b>	<b>de 55 à 60 ans</b>	
<b>Profession</b>	être conducteur routier de marchandises, en activité, dans une entreprise de transport routier de marchandise relevant de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires de transport (le code NAF de l'entreprise fait foi)	être conducteur routier de voyageurs, en activité, dans une entreprise de transport routier de voyageurs relevant de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires de transport (le code NAF de l'entreprise fait foi)
<b>Durée d'activité</b>	Avoir exercé pendant au moins 25 ans la profession de conducteur routier de marchandises	Avoir exercé pendant 30 ans, dont au moins 25 ans à temps complet, de façon continue ou discontinue, un emploi de conduite, soit dans le transport de voyageurs, soit en carrière mixte, les 5 dernières années devant avoir été effectuées dans le transport de voyageurs

*Source : direction des transports terrestres.*

Le bénéficiaire du CFA perçoit une allocation de remplacement d'un montant égal à 75% du salaire brut annuel correspondant au salaire perçu au cours des douze derniers mois précédant la demande (pour le CFA « marchandises ») ou des cinq dernières années (pour le CFA « voyageurs »), diminué des cotisations d'assurance maladie de solidarité, de la CSG et de la CRDS. A l'exception de ces cotisations, le régime prend en charge le financement de la couverture sociale du bénéficiaire : cotisations d'assurances personnelle et volontaire pour les risques maladie et vieillesse, cotisations de retraite complémentaire.

Entre 55 et 57 ans et demi, le financement du dispositif est à la charge de la branche et repose sur un taux de cotisation global de 2,8% appliqué à la masse salariale brute, déduction faite des frais professionnels. Ce taux est réparti entre l'employeur et les salariés, à hauteur, respectivement de 60% et 40% (soit des taux de cotisation sur masse salariale de 1,08% à la charge des entreprises et de 0,72% à la charge des salariés).

En revanche, entre 57 ans et demi et 60 ans, l'État prend à sa charge 80% de l'allocation versée aux bénéficiaires, ainsi que leur couverture sociale maladie et vieillesse. En 2003, le nombre de bénéficiaires du CFA « marchandises » et « voyageurs » s'élevait à 7.060, pour un coût de 56,8 millions d'euros. La dotation pour 2004 a été portée à 74,9 millions d'euros et 84,8 millions d'euros sont inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2005.

**Le 25° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** demande d'autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, la garantie apportée au financement du dispositif de congé de fin d'activité dans le transport routier.

En marchandises et en déménagement, l'accord de branche du 28 mars 1997 qui a créé le CFA prévoit une contrepartie d'embauche : chaque départ en CFA doit être compensé par l'embauche d'un jeune de moins de 30 ans, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée à temps plein. L'accord du 23 juin 1997 a étendu ces dispositions aux convoyeurs de fonds. L'avenant du 8 juillet 1998 a adapté ces dispositions : dorénavant tout départ en CFA « marchandises » doit donner lieu à l'embauche prioritairement d'un jeune de moins de 30 ans, ou, à défaut, d'un conducteur, quel que soit son âge. En voyageurs, l'accord du 2 avril 1998 a prévu les contreparties d'emploi applicables pour chaque départ. Le contrôle de la contrepartie d'emploi est effectué par l'inspection du travail des transports. En cas de non-respect des obligations d'emploi, les accords prévoient des pénalités financières à la charge de l'employeur.

- Il peut arriver que certains bénéficiaires du CFA qui sortent du dispositif à 60 ans n'aient pas suffisamment cotisé à l'assurance vieillesse pendant leur carrière pour avoir droit à la retraite à taux plein. Les décrets n° 97-605 du 31 mai 1997 et n° 98-792 du 3 septembre 1998 ont inséré dans le décret n° 55-1297 du 3 octobre 1955 fixant les conditions de fonctionnement du régime complémentaire de retraite du transport un article 45 *bis* nouveau. Celui-ci prévoit que lorsque les intéressés ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir une retraite à taux plein, un « *complément de pension* » est attribué aux anciens assurés sociaux qui bénéficient d'un CFA « marchandises » ou « voyageurs ».

Le montant du complément de pension est égal à la différence entre le montant de la pension d'assurance vieillesse que le bénéficiaire aurait obtenue, pour une même durée d'assurance, s'il avait réuni les conditions pour bénéficier d'une pension au taux plein, et celui de la pension d'assurance vieillesse qui lui est effectivement servie. Le complément de pension est liquidé et payé par la caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport

(CARCEPT), puis remboursé par l'État à cette caisse. La dépense correspondante est imputée sur l'article 30 du chapitre 47-41 du budget des Transports ; elle s'est élevée à 2,7 millions d'euros en 2003 et des crédits de 2,4 millions d'euros ont été demandés pour 2005.

**Le 24° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** demande d'autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, la garantie de l'État accordée au financement du complément de pension prévu par les décrets du 31 mai 1997 et 3 septembre 1998 précités.

### *C.- Les garanties accordées en faveur des activités sportives*

#### 1.- La garantie liée au contrat de concession du Stade de France

- L'article unique de la loi n° 96-1077 du 11 décembre 1996 a « validé » le contrat de concession conclu, le 29 avril 1995, en application de la loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993 « relative à la réalisation d'un grand stade à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) en vue de la coupe du monde de football de 1998 », entre l'État et la société Consortium Grand Stade SA (dénommée depuis Consortium Stade de France).

La loi du 11 décembre 1996 relève de la catégorie très spécifique des « lois de validation » et, en ce sens, n'avait pas pour objet d'autoriser la garantie de l'État incluse dans le contrat de concession. Par un jugement du 2 juillet 1996, le tribunal administratif de Paris avait annulé la décision, prise par le Premier ministre le 29 avril 1995, de signer le contrat de concession au motif qu'il méconnaissait une disposition des règlements élaborés, à l'initiative de l'État, pour le processus de sélection des candidats à la concession.

L'économie de l'ensemble de la concession ayant été fragilisée par ce jugement, l'enjeu financier et sportif tenant à la bonne réalisation de ce grand équipement national a suscité le dépôt puis l'adoption d'une proposition de loi destinée à sécuriser la concession accordée au Consortium, sans préjudice des droits éventuels à indemnisation des tiers.

- Par le contrat de concession signé le 29 avril 1995, l'État, autorité concédante, a concédé au concessionnaire, aux risques et périls de ce dernier, le financement, la conception, la réalisation, l'entretien et l'exploitation du Stade de France et de ses équipements annexes, pendant 30 ans. Les parties se sont offertes des engagements réciproques.

La société concessionnaire s'est engagée sur :

- le coût : l'ouvrage devait être conçu et réalisé pour un coût forfaitaire ;
- la mise en place du financement privé (214,2 millions d'euros aux prix de 1996), votre Rapporteur général rappelant que le financement public était

évalué à 193,2 millions d'euros aux prix de 1996 (hors coût de la dépollution du site) ;

– les délais : l'ouvrage devait être mis en service au plus tard le 31 janvier 1998, sous peine de pénalités ;

– l'animation : chaque année, au moins dix événements doivent être organisés en sus des manifestations sportives prévues ;

– l'accompagnement social : en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle (recrutement prioritaire des demandeurs d'emploi locaux), en faveur des entreprises locales (prioritaires pour l'accès aux opérations de construction et d'exploitation) et en faveur des initiatives locales ou animations permanentes contribuant à un développement harmonieux du site.

L'État s'est engagé sur :

– la tenue de neuf matches, dont une demi-finale et la finale de la coupe du monde 1998, dans le cadre de l'accord signé avec le comité français d'organisation ;

– la tenue, chaque année, de neuf grandes manifestations définies dans le cadre des accords signés avec la fédération française de football et la fédération française de rugby ;

– la tenue d'autres grandes manifestations sportives que la France peut désormais accueillir du fait de l'existence du Stade de France et de ses 80.000 places (coupe du monde de rugby, championnats du monde d'athlétisme, Jeux olympiques, etc.) ;

– les conditions de la venue au Stade de France d'un ou plusieurs club(s) résident(s) à partir de la saison 1998-1999 ;

– le soutien de l'État en cas d'aléas extérieurs et imprévisibles mettant en jeu l'équilibre économique de la concession et la continuité du service public.

Ce sont ces deux derniers engagements qui constituent les garanties que le **26° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** demande d'autoriser au sens de l'article 61 de la LOLF. Le second engagement n'est évidemment pas chiffrable de façon précise. Le premier a été mis en jeu chaque année et le sera encore tant que le Stade de France ne disposera pas d'un club résident.

Pendant les deux premières saisons sportives (1998-1999 et 1999-2000), l'indemnité compensatrice était égale à 7,6 millions d'euros aux prix de 1994. Le contrat de concession prévoyait une « clause de rendez-vous » à l'issue de la deuxième saison. Si le concédant choisissait de résilier la concession, il devait indemniser le concessionnaire de la part d'investissement supportée par celui-ci, soit près de 150 millions d'euros. Si, au contraire, le concédant ne résiliait pas la



concession, il devait verser au concessionnaire, soit une indemnité compensatrice de 10,4 millions d'euros pour chaque saison sportive en l'absence de club résident, soit, dans le cas contraire, une indemnité compensatrice égale à la différence entre 11,1 millions d'euros et les ressources apportées par le club.

Depuis son entrée en fonction, le Stade de France n'a pas de club résident. De ce fait, l'État a payé à la société Consortium Stade de France une indemnité s'élevant à 53,7 millions d'euros pour les six saisons sportives écoulées. Conformément à l'article 39, alinéa 1.5, du contrat de concession, le versement de l'indemnité fait l'objet d'une compensation en trésorerie avec la redevance due par le concessionnaire à l'État (soit 4 à 5 millions d'euros environ chaque année).

## 2.- Les engagements de l'État en faveur de la fédération française des sports de glace

• Conformément à ses statuts, la fédération française des sports de glace (FFSG) est chargée :

– de régir, d'organiser et de développer tous les sports qui se pratiquent sur la glace : le hockey sur glace, le patinage artistique, la danse sur glace, le patinage synchronisé – ballet sur glace, le patinage de vitesse, le patinage de vitesse courte piste, le bobsleigh, la luge, le skeleton, le curling et la ringuette ;

– d'établir tous les règlements concernant les activités qu'elle organise, dans le respect des règles édictées par les fédérations internationales ;

– d'orienter, de coordonner et de surveiller l'activité des associations sportives affiliées.

Agréée par le ministère de la jeunesse et des sports, la FFSG participe à l'exécution d'une mission de service public. A ce titre, elle est chargée :

– de l'organisation démocratique de la vie associative, de la promotion de l'éducation par les activités physiques et sportives, principalement en direction des jeunes ;

– de l'organisation et de l'accessibilité à la pratique des activités physiques et sportives ;

– de la formation et du perfectionnement des dirigeants, animateurs, enseignants et entraîneurs fédéraux bénévoles ;

– du développement de l'emploi sportif ;

– de l'organisation, en liaison avec les structures spécialisées, de la surveillance médicale de ses licenciés.

La FFSG a également délégué de pouvoir du ministère de la jeunesse et des sports pour organiser les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux et départementaux et pour procéder aux sélections correspondantes et proposer l'inscription de sportifs sur les liste des athlètes de haut niveau.

- La fédération française des sports de glace a été confrontée à une grave crise financière au milieu des années 1990. Elle n'a pas su maîtriser l'expansion de la première moitié de cette décennie, qui avait vu le nombre de licenciés doubler de 20.000 à 40.000 et son budget passer de 3 à 9 millions d'euros. Les actions de redressement entreprises en 1995 et 1996, et le contrat de droits de retransmission signé avec la chaîne TF1 ont été insuffisants pour combler un déficit cumulé d'environ 4 millions d'euros à la clôture de l'exercice 1995. Lors de plusieurs assemblées générales, le commissaire aux comptes a fait état de mises en gardes ou de réserves et a jugé qu'il n'était pas en mesure de certifier la régularité et la sincérité des comptes qui lui étaient présentés.

Au début de l'année 1996, une mission d'inspection a été diligentée par le ministère de la jeunesse et des sports. Au vu de ses conclusions, il a mis en demeure la fédération de justifier de certaines dépenses, faute de quoi le solde de la subvention résultant de la convention d'objectifs au titre de 1996 ne serait pas versé, pour un montant de 0,8 million d'euros.

Le 2 avril 1997, le tribunal de grande instance de Paris, sur requête du président de la fédération, a placé à la tête de celle-ci un administrateur provisoire pour une durée de 6 mois. A la demande de celui-ci, la fédération a été placée en redressement judiciaire le 7 juillet 1997, par le même tribunal ; l'administrateur provisoire a été nommé administrateur judiciaire pour une période d'observation de 4 mois ; l'état de cessation de paiements a été fixé à la date du 27 juin 1997, le passif étant estimé à 6,9 millions d'euros environ.

La période d'observation a ensuite été prolongée de deux mois, jusqu'au 7 janvier 1998, en raison de l'abandon de certaines sommes par les créanciers et d'un rééchelonnement du passif, susceptible d'influer sur le contenu du plan de continuation de l'activité élaboré par l'administrateur judiciaire. En revanche, une appréciation plus fine des passifs a montré que leur somme s'élevait à 9 millions d'euros plutôt que 6,9.

Le plan de redressement a été arrêté par le tribunal de grande instance de Paris le 13 mars 1998, pour une période de 10 ans. Il permet la continuation de l'activité et le remboursement des créanciers. 155 d'entre eux, représentant environ 7,9 millions d'euros de créances, ont accepté le rééchelonnement de leur créance sur dix ans et 84 autres, représentant 1,7 million d'euros, ont choisi le paiement immédiat de 32% de leur créance et l'abandon de 68% de sa valeur. Le plan interdit à la fédération de vendre son siège, dont elle est propriétaire, sans autorisation judiciaire, et prend acte de l'engagement du ministère de la jeunesse

et des sports de participer chaque année à l'apurement du passif, pendant la durée du plan, à hauteur de 0,457 million d'euros.

C'est cet engagement que le **27° de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003** demande d'autoriser au sens de l'article 61 de la LOLF.

Votre Rapporteur général rappelle que l'engagement de l'État ne porte que sur le plan de redressement décidé en 1998. Les vicissitudes financières que connaît à nouveau la fédération depuis 2002 n'entrent pas en ligne de compte. Le contrôle de ses comptes pour la période 1995-2001 effectué en 2002 par la Cour des comptes suggère que les déterminants fondamentaux de l'équilibre financier de la fédération restent toujours très fragiles, sans même parler de certaines interrogations persistantes sur les conditions de sa gestion. Comme l'indique la réponse du ministère de la jeunesse et des sports au questionnaire établi sur le projet de loi de finances pour 2005 par M. Denis Merville, Rapporteur spécial, « *la fédération a honoré jusqu'à ce jour les échéances [du plan de continuation], sans retard. L'organisation des championnats du monde de Nice en 2000, puis des championnats de hockey sur glace masculins et féminins en 2001, a dégagé des excédents financiers importants qui ont permis, pour la première fois, de redresser la situation financière de la fédération. En dépit de ces bons résultats, les dirigeants fédéraux n'ont pas été en mesure de maintenir une gestion prudente de la fédération pendant les années 2002 et, plus particulièrement, 2003* ». Face à cette situation, l'administrateur judiciaire, commissaire à l'exécution du plan de continuation de l'activité, a reçu du tribunal de grande instance de Paris, le 26 avril dernier, un mandat *ad hoc* pour accompagner la fédération dans l'établissement de son budget pour les années 2004 et 2005.

#### *D.- La garantie d'indemnisation accordée aux titulaires de concessions aéroportuaires*

L'article L. 221-1 du code de l'aviation civile dispose que « *la création d'un aéroport destiné à la circulation aérienne publique, lorsqu'il n'appartient pas à l'État, est subordonnée à la conclusion d'une convention entre le ministre chargé de l'aviation civile et la personne physique ou la personne morale de droit public ou de droit privé qui crée l'aéroport* ». Le signataire de la convention peut être différent de l'exploitant de l'aéroport, agréé par l'administration de l'aviation civile. Relèvent d'un régime spécifique l'aéroport de Paris, qui est un établissement public *sui generis* (article L. 251-1 du même code), et l'aéroport de Bâle-Mulhouse, établissement public exploité dans les conditions fixées par une convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral

suisse (article L. 260-1 du même code) <sup>(1)</sup>.

L'article R. 223-2 du code de l'aviation civile dispose que les concessions accordées par l'État pour la construction, l'entretien et l'exploitation des aéro-dromes qui lui appartiennent sont soumises aux conditions ci-après :

– les cahiers des charges types des concessions sont approuvés par décret en Conseil d'État pris sous le contreseing du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de l'économie et des finances ;

– les concessions qui ne portent pas dérogation au cahier des charges type sont accordées par arrêté interministériel ;

– les concessions qui portent dérogation au cahier des charges type sont accordées par décret en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé de l'aviation civile, du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de la défense lorsqu'il est affectataire principal.

Le décret n° 97-547 du 29 mai 1997 a porté approbation du cahier des charges type et de la convention de concession type applicables aux concessions accordées par l'État pour la construction, l'entretien et l'exploitation des aéro-dromes. Le deuxième alinéa de l'article 50 du cahier des charges type prévoit qu'à l'expiration de la concession et quelles qu'en soient les causes (sauf manquements persistants aux obligations contractuelles du concessionnaire, après mise en demeure de l'autorité concédante), une « *indemnité compensatoire* » est octroyée au concessionnaire « sortant » par le nouveau concessionnaire ou, à défaut, par l'État, autorité concédante, « *afin de contribuer au remboursement des seuls emprunts ayant servi au financement d'investissements et restant à la charge du concessionnaire à la fin de la concession. Le montant de cette indemnité est déterminé en multipliant la capacité d'autofinancement moyenne au terme par un paramètre x fixé par la convention de concession. L'indemnité compensatoire ne peut, en tout état de cause, excéder le montant des emprunts restant à la charge du concessionnaire* ». Elle est versée au plus tard six mois après la transmission du bilan de clôture des comptes du dernier exercice de la concession.

Le **28° de l'article 80 de la loi de finances rectificative 2003** demande d'autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, la garantie de l'État accordée pour

---

(1) On remarquera que l'article 17 de la convention signée à Berne le 4 juillet 1949 définit les modalités de dissolution de l'établissement public, qui peut résulter d'un accord amiable entre les deux parties ou de la dénonciation de la convention de Berne par l'une ou l'autre des parties. Si la dénonciation émane du Gouvernement français, l'État entrera en possession des ouvrages et installations réalisés sur le territoire français, à charge pour lui de verser à la Confédération suisse une indemnité au titre des ouvrages réalisés aux frais exclusifs de la Confédération ou avec une participation spéciale de celle-ci. Cependant, la valeur des biens servant à établir le montant de l'indemnité devant intégrer un amortissement de ces éléments qui ne peut être inférieur à 2% par an, la valeur potentielle de l'indemnité susceptible d'être versée par l'État est devenue nulle aujourd'hui. Il n'est donc pas besoin de faire autoriser, au sens de l'article 61 de la LOLF, l'engagement de l'État correspondant.

le versement éventuel d'une indemnité compensatoire dans les conditions présentées ci-avant.

Aucun contrat de concession attribué sur le fondement du décret du 29 mai 1997 précité n'est encore arrivé à son terme à ce jour. De ce fait, aucune indemnité n'a dû être versée par l'État dans ce cadre. Selon l'Union des chambres de commerce et établissements gestionnaires d'aéroport (ACCEGA), « *s'agissant des perspectives d'avenir en la matière, il est évidemment difficile d'en livrer un chiffrage précis avant le terme des concessions considérées compte tenu des règles complexes qui président à la fixation des indemnités compensatoires et qui figurent à l'article 50 du cahier des charges type précité. Sur la base des résultats actuels des 12 aéroports concernés par une expiration en 2005 et 2006 du contrat qui les régit, on peut néanmoins raisonnablement estimer entre 50 et 60 millions d'euros le montant des indemnités à verser à leurs concessionnaires par l'État* ».

Pour autant, « *cette perspective semble quelque peu virtuelle. En effet, elle concerne quasi exclusivement les plates-formes de Bordeaux et Nantes, les autres aéroports concernés ne dégagant pas ou très peu d'autofinancement et ne pouvant prétendre de ce fait qu'à une indemnité marginale voire nulle. Or, les deux plates-formes précitées sont destinées à voir la durée de leur concession prolongée dans le cadre de la mise en place de sociétés aéroportuaires de droit privé (cf. projet de loi relatif aux aéroports adopté en première lecture par le Sénat le 9 novembre 2004) dont le projet de cahier des charges type ne devrait pas prévoir un tel dispositif de garantie financière de l'État* ».

#### CONVENTIONS DE CONCESSION 1997-1999 SIGNEES ET PUBLIEES

(par ordre chronologique)

Aéroport	Paramètre <i>x</i>	Durée concession	Échéance
Valence	5	1 an 8 mois + 1 an	01/01/2005
Dijon	5	3	05/05/2005
Saumur	5	3	15/11/2005
Nantes	4	5	19/11/2005
Quimper	5	5	11/01/2006
Annecy	5	3	05/02/2006
Bordeaux	5,5	5	21/03/2006
Calais	5	5	29/05/2006
Le Havre	5	5	29/05/2006
Charleville-Mézières	5	5	30/08/2006
EU – Mers – Le Tréport	5	5	08/09/2006
Troyes	5	5	08/09/2006
Lille	5	6	11/01/2007
Beauvais	5	5	04/05/2007
Brest	5	5	04/05/2007
Chalon – Champforgeuil	5	5	05/05/2007
Angoulême	5	5	05/10/2007
Le Mans	5	5	15/11/2007
Montpellier	5	4	01/01/2008
Auxerre	5	5	05/02/2008
Ussel	5	5	05/02/2008

**CONVENTIONS DE CONCESSION 1997-1999 SIGNEES ET PUBLIEES  
(suite)**

*(par ordre chronologique)*

<b>Aéroport</b>	<b>Paramètre <i>x</i></b>	<b>Durée concession</b>	<b>Échéance</b>
Dole	5	5	13/02/2008
Avignon	5	5	19/03/2008
Épinal	5	5	13/06/2008
Pointe à Pitre	5	7	08/09/2008
Amiens	5	5	11/10/2008
Macon – Charnay	5	5	11/10/2008
Toulouse	6	8	03/12/2008
Carcassonne	5	5	31/12/2008
Rennes	5	7	27/02/2009
Saint-Denis	5	7	15/11/2009
Fort de France	5	10	19/11/2010
Lyon	5	10	21/03/2011
Nouméa	5	15	30/12/2018

*Source : UCCEGA.*

\*

\* \*

La Commission a *adopté* l'article 50 sans modification.

\*

\* \*

## *Article 51*

### **Octroi de la garantie de l'État à la Caisse française de développement industriel (CFDI) dans le cadre du plan de financement d'Alstom de 2004.**

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

Dans le cadre du plan de financement global d'Alstom de 2004, la garantie de l'État est accordée à la Caisse française de développement industriel pour un montant maximum de 1.250 millions d'euros au titre des opérations de contre-garantie des cautions reprises ou émises dans les vingt-quatre mois qui suivent le 2 août 2004, date d'entrée en vigueur du nouveau dispositif prévu dans le plan susmentionné.

La présente garantie remplace, à compter de la même date, le mécanisme de contre-garantie de cautions autorisé par le II de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003).

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

Dans le cadre du plan de financement du groupe Alstom mis en place en 2004, l'intervention de l'État nécessite la mise en place d'opérations de contre-garantie nouvelles par la Caisse française de développement industriel, avec le bénéfice de la garantie de l'État.

Cette contre-garantie intervient dans le cadre d'un nouveau programme consistant à garantir à Alstom une facilité syndiquée d'un montant d'encours maximal de 8 milliards d'euros de cautions sur une période de 24 mois, réalimentée sur cette durée dans la limite du plafond indiqué à hauteur des amortissements de cautions existantes.

Elle couvrira, en cas de carence de la société Alstom, les pertes des banques et autres établissements garants de la société et participant à ce programme, au-delà d'un premier niveau de garantie octroyée par la société Alstom à hauteur de 700 millions d'euros. Cette contre-garantie ne pourra excéder 1.250 millions d'euros et couvrira les cautions qui seront reprises (soit un encours de 3.500 millions d'euros) ou émises pendant un délai maximum de 24 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de ce nouveau programme. A l'issue de cette période d'émission, ces deux niveaux de garantie s'amortiront en restant au moins égaux à 25% de l'encours de la ligne de cautions. La contre-garantie fera l'objet d'un amortissement prioritaire (*pari passu* avec les banques pour un montant maximum de 50 millions d'euros) à compter de la fin de la période d'émission, qui déterminera la durée totale de la contre-garantie dont le montant total est porté à 1.300 millions d'euros.

Cette contre-garantie a vocation à se substituer à celle visée au II de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003, cette dernière ne pouvant plus être actionnée à compter de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle contre-garantie.

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

Le présent article tend à accorder la garantie de l'État à la Caisse française de développement industriel (CFDI), pour que celle-ci mette en place les contre-garanties nécessaires à la conclusion de contrats par la société Alstom, dans le cadre du plan global de financement arrêté entre cette société, l'État et sept des principales banques d'Alstom le 27 mai 2004. Ce plan prend le relais de celui qui avait été arrêté en juin 2003, modifié en septembre 2003 pour tenir compte des obstacles opposés par la Commission européenne.

### ***I.- Le plan de financement de 2003 : surmonter la contrainte de liquidité***

Le II de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003 a accordé la garantie de l'État, dans le cadre des engagements pris par lui, à la CFDI au titre des opérations de contre-garantie de caution émises par des établissements de crédit ou des entreprises d'assurance au profit de la société Alstom et de la participation de la CFDI à un prêt syndiqué subordonné de 5 ans souscrit le 30 septembre 2003, au bénéfice d'Alstom, à hauteur de 300 millions d'euros.

La garantie de l'État a été également accordée à la Caisse des dépôts et consignations pour le capital des billets de trésorerie souscrits au profit d'Alstom, soit 300 millions d'euros déjà souscrits au 30 septembre 2003, à renouveler jusqu'au 8 février 2005, et 900 millions d'euros à mettre en place jusqu'à la mise à disposition d'Alstom de l'ensemble des financements à moyen et long terme incombant à l'État (soit 800 millions d'euros), réduits, après cette mise à disposition, à 100 millions d'euros jusqu'à l'encaissement du produit de la vente de l'activité Transmission & Distribution (d'énergie) à Areva.

#### *A.- Une situation financière de plus en plus tendue en 2003*

De graves problèmes financiers ont grevé l'activité d'Alstom à partir de 2000. Ils ont été présentés en détail par votre Rapporteur général dans le rapport établi, en novembre 2003, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2003. Un bref rappel sera donc suffisant dans le présent rapport.

Des difficultés techniques importantes ont été détectées, à partir de 2000, sur les turbines à gaz de grande puissance GT 24 et GT 26, fondées sur une technologie développée par le groupe helvético-suédois ABB et acquises par Alstom, avec l'ensemble des droits et obligations afférents aux contrats les concernant, lors de sa prise de contrôle des activités « électricité » d'ABB. Alstom a dû supporter à la fois le coût direct de remise en état des turbines, pour assurer les performances garanties par les contrats, le coût de la révision des conditions financières associées aux contrats, le coût des éventuelles pénalités qui y étaient attachées et le coût des contentieux qui ont pu être déclenchés. Au total, Alstom a réglé près de 3,5 milliards d'euros sur les exercices 2000-2001 à 2003-2004 et conserve une exposition minimale de 738 millions d'euros au 31 mars 2004 (montant des provisions inscrites dans les comptes).

Les incertitudes sur le marché mondial du tourisme et de la croisière, ainsi que la faillite du croisiériste américain Renaissance Cruises, à l'automne 2001, ont mis l'accent sur les risques supportés par la branche Marine. Les informations financières publiées en annexe aux comptes consolidés 2003-2004 font apparaître, par exemple, que « *le groupe détient des intérêts dans huit entités assurant le financement de sept navires de croisière et de soixante locomotives. Le groupe ne détenant aucun titre de propriété dans ces entités, ces dernières ne sont pas consolidées. Quatre entités sont actives au 31 mars 2004, les quatre autres étant dormantes* ». L'exposition d'Alstom au titre de ces entités a fortement diminué



puisqu'elle s'élevait à 351 millions d'euros au 31 mars 2003 et à 162 millions d'euros seulement au 31 mars 2004. Pour le financement des ventes, les comptes 2003-2004 font également apparaître que « *le groupe a accordé des garanties à des institutions financières et a accordé des financements à certains acheteurs de navires de croisière pour des contrats signés jusqu'à la fin de l'exercice clos le 31 mars 1999 et pour d'autres matériels. L'encours total s'élève à 1.493 M€, 1.259 M€ et 969 M€ au 31 mars 2002, 2003 et 2004, respectivement* ». Au 31 mars 2004, 329 millions d'euros sont inscrits au bilan et 640 millions d'euros sont inscrits au hors bilan.

A la fin du mois de mars 2002, Alstom a fait état de difficultés techniques rencontrées sur des trains régionaux livrés à la suite de la privatisation du transport ferroviaire britannique. Des accords ont été conclus avec les clients, selon lesquels Alstom s'est engagé à mettre en œuvre des programmes de fiabilisation des matériels, qui ont entraîné des coûts supplémentaires. Dans certains cas, ces contrats engagent la responsabilité d'Alstom sur plusieurs années. Par ailleurs, des retards importants et des surcoûts ont également été enregistrés dans le cadre du contrat signé en 1999 pour la fourniture de trains destinés à la West Coast Main Line. Ce contrat a été signé avant que le cahier des charges ne soit finalisé et l'itinéraire comme le programme de remise à niveau des infrastructures ont été sujets à de grandes incertitudes. De ce fait, il a été nécessaire de réviser en hausse les coûts de réalisation à bonne fin pour ce contrat.

La suite de l'année 2002 a vu se développer des rumeurs récurrentes sur la solvabilité d'Alstom et sur sa capacité à réaliser dans les délais son programme de cessions d'actifs. De ce fait, les conditions de liquidité du groupe sont devenues de plus en plus tendues, au fur et à mesure que la confiance des milieux bancaires et financiers s'effritait.

### *B.- Un plan qui fait appel à l'intervention de l'État*

- En mars 2002, Alstom annonçait un plan drastique de restructuration financière et opérationnelle sur 3 ans, dénommé « Restore Value », comportant des cessions d'actifs non stratégiques pour 900 millions d'euros dans un délai de 12 mois, des cessions d'actifs immobiliers pour un montant de 750 millions d'euros avant la fin de l'année 2002 et la réalisation d'une augmentation de capital d'environ 500 millions d'euros. Ce plan de réduction de la dette s'accompagnait d'un programme d'économies par ajustement des capacités de production et d'amélioration de la productivité. En revanche, aucun métier stratégique ne devait être cédé. Le groupe cherchait ainsi à restaurer la solidité de son bilan, le rapport des dettes aux fonds propres étant passé de 13,8% en 1998 à 95% en 2002. L'objectif était de le ramener à 20% au plus en 2005.

Le 12 mars 2003, M. Patrick Kron, nouveau PDG d'Alstom, a annoncé une extension du programme de cession d'actifs, marqué par la cession de deux segments importants de l'activité de base d'Alstom : la division

Transmission & Distribution et le secteur des turbines industrielles (turbines à gaz de faible et moyenne puissance, turbines à vapeur). Des actions de réduction des coûts visant à obtenir 500 millions d'euros d'économies dans les deux ans devaient être entreprises. S'agissant des conditions de liquidité du groupe, Alstom indiquait avoir réussi à obtenir le renouvellement de lignes de crédits, à hauteur de 475 millions d'euros, qui auraient dû être remboursées dans les semaines à venir ainsi que l'octroi d'une ligne de crédit de 600 millions d'euros. Ces facilités financières avaient vocation à être remboursées grâce au produit des cessions d'actifs. Alstom indiquait également être en négociation avec ses autres créanciers pour obtenir une modification des accords de financement existants. Cependant, les banques étaient autorisées à exiger le remboursement immédiat des deux lignes de crédits au cas où les actionnaires refuseraient le principe d'une augmentation de capital, à proposer à une prochaine assemblée générale. L'analyse du rapport financier pour l'exercice 2002-2003 montre que la prorogation des lignes de crédit était assortie d'exigences multiples et rigoureuses entraînant la possibilité d'exiger leur remboursement anticipé au cas où certaines catégories de dettes excèderaient des niveaux précisément définis.

Mais, malgré la vente des turbines industrielles à Siemens, pour 1,1 milliard d'euros, conclue dès le 28 avril 2003, et l'engagement de négociations sérieuses avec Areva pour la cession de l'activité Transmission et Distribution, les inquiétudes restaient entières sur la liquidité du groupe, notamment le refinancement de la dette à court terme (moins d'un an). Comme l'indique le rapport de gestion d'Alstom pour l'exercice 2003-2004, *« au cours des mois qui ont suivi l'annonce de notre nouveau plan [en mars 2003], les marchés pour nos produits et services ont continué à se détériorer, entraînant une réduction des niveaux de commandes. De plus, des difficultés pour obtenir des cautions, provoquées par une contraction générale du marché des cautions et par les préoccupations parmi les intervenants de ce marché concernant notre situation financière, ont accentué la détérioration des prises de commandes. L'aggravation de notre situation financière a rendu plus difficiles les négociations avec nos principaux prêteurs sur le renouvellement proposé de nos lignes de crédit et sur l'augmentation de notre capital. À la fin de juillet 2003, nous courrions le risque de ne pas être en mesure de payer nos dettes à court terme, ce qui nous a conduits à renégocier avec plus de trente de nos banques, avec l'appui de l'État français »*.

- Le 6 août 2003, un plan de refinancement agréé entre Alstom, ses banques et l'État a été rendu public. Il prévoyait une participation financière directe de l'État, notamment par l'intermédiaire d'une augmentation de capital de 300 millions d'euros. L'État devait ainsi devenir le premier actionnaire d'Alstom (31,5% du capital), mais s'engageait à ne pas détenir une part supérieure à 33% et à ne pas céder sa participation avant le rétablissement financier d'Alstom.

Cet accord ayant été notifié à la Commission européenne les 8 et 14 août, celle-ci a décidé, le 17 septembre 2003, d'ouvrir une procédure formelle d'examen à l'encontre du paquet de mesures notifiées, susceptibles d'être constitutives d'une aide d'État au sens du traité instituant la Communauté européenne. Dans le même

temps, la Commission européenne a autorisé le commissaire à la concurrence à adopter et notifier aux autorités françaises une injonction de suspension de certaines aides, au plus tard le 22 septembre 2003. Il s'agissait d'empêcher que soient mises en œuvre les mesures qualifiées d'« irréversibles », c'est-à-dire l'augmentation de capital réservée à l'État et l'octroi d'un prêt subordonné. Parallèlement, le dossier de la cession de Transmission & Distribution progressait, la candidature d'Areva étant désormais officielle.

**LE PLAN DU 22 SEPTEMBRE 2003**

*(en millions d'euros)*

	<b>Banques</b>	<b>État</b>
Augmentation de capital	300	–
Obligations remboursables en actions	900	–
Titres subordonnés à long terme	–	300 à 20 ans convertibles en actions 200 à 15 ans
Prêt subordonné	1.200	300
Liquidités à court terme	300	1.200 (a)
Cautions commerciales	3.500	contre-garantie à hauteur de 65%
<b>TOTAL</b>	<b>2.700 M€ de concours 3.500 M€ de cautions</b>	<b>2.000 + contre-garanties de 65% sur 3.500 millions d'euros de cautions</b>

(a) Apportés par la Caisse des dépôts et consignations.

Le 22 septembre 2003, un nouvel accord a été conclu entre Alstom, ses banques créancières et l'État, visant à satisfaire à certaines des conditions préliminaires posées par la Commission européenne :

– la participation de l'État à l'augmentation de capital, à hauteur de 300 millions d'euros, a été remplacée par la souscription de titres subordonnés à long terme (20 ans) convertibles en actions, pour un même montant. Le caractère « irréversible » de l'intervention publique était ainsi écarté, nonobstant le fait qu'il était prévu que la conversion soit automatique dès lors que son principe aurait été approuvé par la Commission européenne ;

– les autres concours de l'État ont été accrus : aux 300 millions d'euros de prêt subordonné couverts par l'État se sont ajoutés 200 millions d'euros de titres subordonnés à durée déterminée (15 ans), portant intérêt au niveau d'Euribor + 5%, dont 1,5% capitalisé annuellement jusqu'à l'échéance ;

– la couverture des besoins de liquidité a également été accrue : au lieu de 300 millions d'euros à apporter pour moitié par l'État et pour moitié par la Caisse des dépôts et consignations, ce ne sont pas moins de 1,2 milliard d'euros de billets de trésorerie qui ont été mis en place, dont 300 millions d'euros renouvelables jusqu'au 8 février 2005, 800 millions d'euros renouvelables jusqu'à la mise en place des concours à long terme évoqués aux deux alinéas précédents et 100 millions d'euros renouvelables jusqu'à l'encaissement par Alstom du produit de la vente de Transmission et Distribution à Areva ;

– enfin, l’État acceptait d’apporter sa contre-garantie, à hauteur de 65% de son montant, sur une enveloppe totale de 3,5 milliards d’euros de cautions, nécessaires à la conclusion des contrats entre Alstom et ses clients, soit un engagement de 2,275 milliards d’euros sur un horizon évalué à 18 mois à l’époque.

De leur côté, les banques garantissaient la bonne fin d’une augmentation de capital de 300 millions d’euros et d’une émission de 900 millions d’euros d’obligations remboursables en actions (arrivant à échéance en 2008). Elles ont souscrit, le 30 septembre 2003, au même prêt subordonné que l’État, à hauteur de 1.263 millions d’euros. Elles ont enfin accordé une facilité d’émission de 3,5 milliards d’euros de cautions, contre-garantie par l’État pour 65% de son montant ; cette facilité avait été conclue le 28 août 2003, amendée le 1<sup>er</sup> octobre 2003 puis à nouveau le 18 février 2004.

La Commission européenne avait fait savoir dès la mi-septembre que la nouvelle version du plan de financement 2003 n’était pas susceptible de faire l’objet d’une injonction de suspension, mais que l’examen de la conformité de ce plan avec les règles européennes relatives aux aides d’État suivrait son cours pour une conclusion à l’été 2004.

## ***II.- Le plan de financement de 2004 : consolider l’assise financière d’un groupe encore très fragile***

### *A.- Une contrainte de financement très légèrement desserrée au second semestre de l’exercice 2003-2004*

- La mise en place du plan de financement s’est effectuée sans difficulté. La majeure partie des concours avait d’ailleurs déjà été débloquée avant l’adoption par le Parlement des dispositions législatives accordant la garantie de l’État.

L’augmentation de capital réservée aux banques (300 millions d’euros) a été réalisée en novembre 2003, de même que l’émission des obligations remboursables. Près de 644,8 millions d’obligations ont été émises au prix de 1,40 euro par titre. Le produit net de l’émission, déduction faite des commissions, frais de souscription et autres remises, s’est élevé à 884 millions d’euros. A la date du 31 mars 2004, plus de 535 millions d’obligations avaient été converties en actions (soit 83,1% des titres émis), renforçant ainsi les fonds propres d’Alstom tout en diminuant sa dette.

Le soutien de la liquidité à court terme a été assuré par l’émission de billets de trésorerie souscrits par des banques, à hauteur de 120 millions d’euros) et par la Caisse des dépôts et consignations, à hauteur de 300 millions d’euros. 900 millions d’euros supplémentaires souscrits par la Caisse des dépôts ont été remboursés en totalité en janvier 2004.

S'agissant des concours de l'État, la participation au prêt subordonné, à hauteur de 300 millions d'euros, a été souscrite par la Caisse française de développement industriel en septembre 2003, qui a ensuite bénéficié formellement de la garantie de l'État. La souscription des titres subordonnés à durée déterminée, à hauteur de 500 millions d'euros, a été financée à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-24, le 23 décembre 2003.

- Cependant, les comptes de la société ont montré un nouveau creusement des pertes : 1.836 millions d'euros en 2003-2004 après 1.432 millions d'euros en 2002-2003 et 139 millions d'euros seulement en 2001-2002.

L'amélioration des conditions d'exploitation a pourtant redressé le résultat opérationnel, qui est passé d'une perte de 507 millions d'euros en 2002-2003 à un profit de 300 millions d'euros en 2003-2004. Cependant, l'aggravation des coûts de restructuration (655 millions d'euros au lieu de 268 millions d'euros), des indemnités de départ à la retraite et autres pensions (263 millions d'euros au lieu de 214 millions d'euros) et d'autres charges nettes (166 millions d'euros au lieu de 49 millions d'euros) ont fortement grevé le résultat d'exploitation, qui est resté déficitaire (871 millions d'euros au lieu de 1.129 millions d'euros).

Le résultat financier s'est détérioré, passant de – 270 millions d'euros en 2002-2003 à – 460 millions d'euros en 2003-2004, en raison de l'augmentation des charges d'intérêt et des commissions sur cautions, garanties et emprunts.

Enfin, alors que la société avait bénéficié d'un crédit d'impôt de 263 millions d'euros en 2002-2003, elle a dû acquitter un impôt sur les sociétés de 251 millions d'euros en 2003-2004.

Le retour de la confiance des clients s'est traduit par deux phénomènes paradoxaux :

- d'une part, les prises de commandes se sont très fortement redressées au second semestre de l'exercice (+ 34% par rapport au même semestre de l'exercice précédent), alors que le premier semestre s'était soldé par une chute de 23% par rapport à l'exercice précédent. Sur l'ensemble de l'exercice, les commandes sont quasiment stables par rapport à 2002-2003. Les commandes nouvelles ont concerné tous les secteurs d'activité d'Alstom, preuve qu'elles étaient liées à la conclusion du plan de refinancement, écartant à court terme la perspective d'un défaut de la société ;

- d'autre part, l'enveloppe de cautions bancaires a été très fortement sollicitée : 2.312 millions d'euros étaient utilisés au 31 mars 2004 et il apparaissait à la même date que la ligne pourrait être épuisée dès l'été 2004. Ceci aurait empêché Alstom de conclure de nouveaux contrats avec ses clients, aboutissant de fait à un blocage de ses activités commerciales.

Les commandes reçues au premier semestre de l'exercice 2004-2005 (c'est-à-dire du 1<sup>er</sup> avril au 30 septembre 2004) marquent la poursuite de cette tendance, puisqu'elles progressent de 51% par rapport au premier semestre 2003-2004, sur un périmètre d'activité comparable. Ce résultat a été atteint en dépit de conditions de marché toujours difficiles dans les équipements neufs de production d'énergie. Il semble devoir se poursuivre au second semestre, avec notamment des commandes importantes à venir de pays asiatiques.

- *In fine*, le plan de financement mis en place à l'automne 2003 avait permis la survie du groupe Alstom mais ne suffisait pas, à lui seul, à garantir sa pérennité. En particulier, certaines conditions contractuelles acceptées par Alstom lors de l'octroi de certaines lignes de trésorerie, difficiles à satisfaire au printemps 2004, auraient pu conduire à de nouvelles tensions sur la liquidité de la société. Un nouveau plan de financement était inéluctable.

#### *B.- Un renforcement nécessaire de la base capitalistique d'Alstom*

- Alstom ayant lancé, le 11 mars dernier, un avertissement sur ses résultats 2003-2004, la société a indiqué quelque temps après qu'il lui faudrait renégocier avec ses banques les engagements contractuels associés à la ligne de caution de 3.500 millions d'euros, à la dette subordonnée de 1.263 millions d'euros (part des banques), aux prêts syndiqués accordés par les banques et à certains autres financements. En effet, sur la base des comptes arrêtés au 31 mars 2004, seuls les trois engagements relatifs à la dette auraient été respectés, mais pas l'engagement relatif à la situation nette ni celui relatif aux ratios d'exploitation.

Alstom a obtenu, le 26 avril 2004, la suspension de ces engagements jusqu'au 30 septembre et est convenu de renégocier de nouveaux engagements avant cette date. Ceux-ci ont été formalisés le 21 juin. Par ailleurs, la société a négocié, avec l'État et ses principales banques, un protocole visant à établir un nouveau plan global de financement. Ces dernières négociations se sont conclues le 27 mai 2004.

Parallèlement se déroulaient des négociations entre la Commission européenne et l'État pour parvenir à un accord sur la participation publique au plan global de financement d'Alstom. La Commission a finalement autorisé le 7 juillet 2004, sous conditions, l'aide publique apportée à la restructuration industrielle et financière d'Alstom

Cette décision a ouvert la voie aux décisions qui devaient être prises par l'assemblée générale des actionnaires. Réunie le 9 juillet 2004, celle-ci a donné les autorisations nécessaires à la mise en place des différentes opérations sur le capital relevant du plan global de financement.

• Le plan arrêté entre les différents partenaires repose sur deux étages, dont le premier s'appuie sur l'**augmentation du capital d'Alstom** :

– Alstom devait procéder à une augmentation de capital de 1,2 milliard d'euros avec maintien du droit préférentiel de souscription des actionnaires ;

– Alstom devait également procéder à une augmentation de capital de 500 millions d'euros réservée à l'État et à la CFDI, libérable par compensation avec leurs créances établies au titre du prêt subordonné et des titres subordonnés. L'État devait ensuite racheter les titres de la CFDI, le total des titres détenus par l'État après ce rachat ne devant en tout état de cause pas dépasser 31,5% du capital ;

– Alstom devait enfin procéder à une augmentation de capital réservée de 700 millions d'euros au maximum, réservées aux prêteurs seniors et subordonnés autres que l'État et la CFDI, libérable par compensation, à due concurrence, avec leurs créances.

Les deux augmentations de capital réservées devaient être effectuées à un même prix de souscription, majoré d'une prime par rapport au prix offert dans l'émission avec droit préférentiel de souscription.

L'État et la CFDI s'engageaient à souscrire à l'augmentation de capital réservée et à libérer leur contribution par compensation avec leurs créances. L'État s'engageait aussi à souscrire en numéraire à l'émission avec droit préférentiel de souscription, à hauteur d'un montant compris entre 170 et 185 millions d'euros (variable en raison des incertitudes sur le nombre des obligations remboursables en actions qui auraient été converties à la date de l'augmentation de capital), sur la base de sa participation au capital d'Alstom résultant de la conversion en actions des 300 millions d'euros de titres subordonnés acquis en décembre 2003.

Le déroulement de l'augmentation de capital, menée tambour battant du 13 au 30 juillet, s'est légèrement écarté de ce schéma, sans remettre en cause ses grandes lignes. En premier lieu, faute de réunir le quorum nécessaire pour autoriser une augmentation de capital réservée à l'État, l'assemblée générale des actionnaires a approuvé le principe d'une « réunion » entre l'augmentation de capital classique, avec droit préférentiel de souscription, et la possibilité de souscrire par compensation de créances. Le montant total de l'augmentation de capital était, en conséquence, porté de 1,2 milliard d'euros dans la version initiale à 1,7 milliard d'euros dans la version effectivement approuvée, l'État ayant vocation à souscrire dans ce schéma unifié.

En deuxième lieu, l'augmentation de capital « classique » ainsi modifiée a été sursouscrite, les demandes s'élevant à environ 115% des actions offertes. En conséquence, il a fallu réduire certains ordres d'achat et la CFDI, qui avait demandé une allocation de 600 millions d'actions par compensation de sa créance (prêt subordonné), n'a pu être servie qu'à hauteur de 10% de sa demande, soit

62 millions d'actions. Le produit effectif de l'augmentation de capital avec droit préférentiel de souscription s'est élevé à 1,5 milliard d'euros, dont 1,3 milliard d'euros en espèces et 231 millions d'euros par compensation de créances.

En troisième lieu, l'augmentation de capital réservée aux créanciers a été souscrite à hauteur de 38% seulement, soit 480 millions d'actions, pour un montant de créances compensées de 240 millions d'euros. Il semble que les établissements concernés aient considéré que, s'agissant d'investir dans Alstom, mieux valait être créancier qu'actionnaire...

A l'issue de l'augmentation de capital, le montant total recueilli par la société atteint 1.748 millions d'euros et la participation de l'État (y compris la CFDI) 21,4% du capital. Le communiqué établi par Alstom le 13 août 2004, à l'issue des opérations, indique que *« si l'on considérait que ces opérations avaient pu être réalisées au 31 mars 2004, les fonds propres d'Alstom auraient alors été de 2.146 millions d'euros et sa dette économique de 1.651 millions d'euros, soit un ratio de dette sur fonds propres de 77% »*.

Le deuxième étage du plan consiste en la **mise en place d'un nouveau programme de cautions de marché** destiné à préserver l'activité commerciale d'Alstom :

– l'encours maximum du nouveau programme de cautions s'élève à 8 milliards d'euros, dont 3,5 milliards d'euros proviennent de la reprise du programme antérieur et 4,5 milliards d'euros constituent une enveloppe nouvelle ;

– le nouveau programme de caution est *« revolving »*, c'est-à-dire que toute caution amortie libère un montant équivalent sous le plafond de 8 milliards d'euros, qui peut être utilisé pour une nouvelle caution ;

– le nouveau programme de caution s'organise autour d'une « facilité de caution » accordée par les sept principales banques d'Alstom, signataires du protocole du 27 mai 2004, pour un montant compris entre 6,6 et 8 milliards d'euros ;

– Alstom s'engage à constituer une garantie de 700 millions d'euros afin de garantir, en « première perte », les sommes dues aux banques et autres établissements participant au nouveau programme de caution. Cette garantie sera constituée soit sous forme d'espèces, soit par nantissement de compte bancaire ou de titres, sous toute forme juridique et au lieu que les sept banques du protocole choisiraient en concertation avec Alstom et l'État ;

– l'État s'engage à apporter sa garantie, directement ou par le biais de la CFDI contre-garantie par lui, en excédent de pertes au-delà des 700 millions d'euros couverts par Alstom ; cette garantie, limitée à 1.250 millions d'euros remplacera, pour les cautions reprises, la garantie dont elles bénéficiaient jusqu'ici (accordée par le II de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003). Les sept banques parties au protocole s'engagent de même, pour un montant limité à



50 millions d'euros. La garantie couvrira les cautions qui seraient émises ou reprises pendant un délai maximum de 24 mois après l'entrée en vigueur du protocole du 27 mai (soit du 2 août 2004 au 2 août 2006). Elle interviendra en toute hypothèse après épuisement total de la garantie de premières pertes de 700 millions d'euros consentie et sécurisée par la société Alstom ;

– le nouveau programme est ouvert pour une durée de 24 mois à compter de la date d'entrée en vigueur du protocole. Après cette date, aucune caution ne pourra plus être émise sous ce régime. Les garanties, qui représentent 25% du montant total du plafond (700 millions d'euros pour Alstom, 1.250 millions d'euros pour l'État et 50 millions d'euros pour les banques, pour un plafond de 8 milliards d'euros) s'amortiront alors au fur et à mesure de l'amortissement des cautions, sous réserve qu'elles restent égales à 25% du total de l'encours des cautions. L'amortissement sera d'abord effectué de façon prioritaire, et à due proportion, sur les garanties de l'État et des banques. Celles-ci disparues, l'amortissement pourra s'imputer sur la garantie de 700 millions d'euros ouverte par Alstom.

Il est difficile de porter une appréciation sur le risque financier supporté par l'État. Par rapport au dispositif précédent, le risque maximal est évidemment plus faible : 1.250 millions d'euros au lieu de 2.275 millions d'euros. En revanche, la garantie de l'État s'applique à un sous-jacent nettement plus élevé : 8 milliards d'euros. On peut donc considérer que sa probabilité de mise en jeu est plus importante que dans le dispositif précédent, car il est également délicat d'apprécier le degré de protection qu'offre la garantie de 700 millions d'euros offerte par la société Alstom elle-même.

### *C.- Des questions qui subsistent*

Même avec le nouvel effort qui est demandé aux finances publiques, aux actionnaires (sollicités trois fois en 26 mois...) et aux banques créancières, l'avenir d'Alstom n'est pas pour autant dégagé. Deux points doivent retenir l'attention, à la fois dans une optique de politique industrielle (le « champion européen » Alstom pourra-t-il rebondir ?) et dans une optique budgétaire (le risque porté par l'État n'est-il pas trop grand ?).

En premier lieu, on notera que la société doit encore confirmer, dans la durée, le redressement limité de ses performances opérationnelles. L'objectif d'une marge opérationnelle de 6% semble nettement supérieur aux performances moyennes enregistrées dans la dernière décennie<sup>(1)</sup>, même s'il paraît possible d'atteindre 4% dans l'exercice courant. Alstom semble avoir encore quelques difficultés à maîtriser tous les projets, comme en témoigne la comptabilisation, dans les comptes 2003-2004, de 102 millions d'euros de coûts additionnels à la suite de la réestimation des coûts « à terminaison » de plusieurs contrats gérés par

---

(1) Voir, par exemple, JP Morgan, « Alstom – On track for targets, but achieving these seems largely priced in », Research Alert, 18 novembre 2004.

Alstom Transportation Inc., filiale américaine. De plus, les coûts de restructuration ont été supérieurs aux prévisions en 2003-2004, alors même que la division Marine est restée à l'écart du mouvement de restructuration.

En second lieu, le « feu vert » de la Commission européenne au plan de financement n'a été accordé qu'assorti de « *mesures compensatoires* » pour les différents métiers du groupe.

Ainsi, la Commission a décidé que des cessions devraient porter sur 1,5 milliard d'euros (soit 10% du périmètre d'activité) en plus de la réduction de 20% engagée par Alstom dans le cadre du programme « Restore Value »<sup>(1)</sup>. Ces nouvelles cessions devraient comprendre les chaudières industrielles, les activités « transport » en Australie et Nouvelle-zélande, les locomotives de fret en Espagne et encore 700 à 800 millions d'euros à identifier ultérieurement.

La décision prévoit qu'Alstom devra conclure, dans un délai de 4 ans, un ou plusieurs partenariats industriels qui porteront sur des « *secteurs significatifs* » de son activité. Alstom sera ainsi contrainte de trouver des partenaires pour des activités importantes dans les domaines du transport et de l'énergie, afin que ces derniers participent à ses activités « *dans des métiers pour lesquels les distorsions de concurrence dues aux aides sont les plus sensibles* ». En outre, la Commission considère la réalisation de l'engagement relatif aux partenariats comme « *essentielle pour dissiper tous les doutes relatifs à la viabilité à long terme de l'entreprise* ». La décision prévoit que ces partenariats seront, en principe et sauf autorisation expresse de la Commission, conclus avec des entreprises qui ne sont pas contrôlées par les pouvoirs publics français, *de jure* ou *de facto*, individuellement ou conjointement; le but étant d'assurer l'absence d'élément d'aides d'État qui rendraient le partenariat incompatible avec le traité instituant la Communauté européenne. La décision prévoit également que les autorités françaises devront informer la Commission, tous les trimestres, des actions entreprises et des résultats obtenus en matière de partenariats.

Dans la branche Énergie, un premier partenariat sera réalisé pour l'activité Hydro qui fera l'objet de la création d'une filiale commune en contrôle conjoint. Dans le domaine du Transport, outre les cessions mentionnées, la décision reprend des engagements substantiels de la France en termes d'ouverture du marché français du matériel ferroviaire. « *Ces engagements augmenteront la concurrence sur ce marché au profit du consommateur. En effet, la France s'engage à prendre des mesures concrètes afin de faciliter la passation des marchés publics du matériel ferroviaire en France* ». En vue de s'assurer que l'aide n'est pas utilisée pour mener une politique d'expansion, les acquisitions d'Alstom dans le domaine du Transport seront pratiquement exclues pendant quatre ans.

---

(1) Voir le communiqué de la Commission, Feu vert conditionnel pour l'aide accordée à ALSTOM, IP/04/859, 7 juillet 2004.

Enfin, la France sortira du capital dans les 12 mois qui suivent l'obtention par Alstom d'une notation financière en catégorie « investissement ». Cette sortie sera réalisée en tout état de cause avant 4 ans.

Les questions touchant à l'évolution du périmètre d'Alstom ont été les points les plus délicats de la négociation entre la France et la Commission européenne. Il n'est pas impossible que des tensions réapparaissent, car les propos tenus, à l'époque, par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie comme ceux, plus récents, du président d'Alstom suggèrent que les partenariats sont ici conçus dans une optique « offensive », au service du développement de l'entreprise, alors qu'ils sont conçus par la Commission comme le moyen de garantir que l'aide de l'État ne faussera pas les conditions de concurrence sur les marchés sur lesquels opère Alstom.

Quoi qu'il en soit, les clefs du redressement sont aujourd'hui entre les mains d'un Alstom fragile, mais convalescent. L'État aura accompli son devoir, auquel le Parlement aura apporté une contribution peut-être un peu formelle et distante, mais essentielle.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 51 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 52*

**Octroi de la garantie de l'État à la Caisse Régionale de Crédit Agricole de la Corse dans le cadre du traitement des dossiers de surendettement des agriculteurs corses.**

*Texte du projet de loi :*

La garantie de l'État est accordée à la Caisse Régionale du Crédit Agricole de la Corse, dans les conditions prévues dans la convention en date du 29 janvier 2004 intervenue entre l'État, Crédit Agricole S.A. et la Caisse Régionale du Crédit Agricole de la Corse, sur les nouveaux échéanciers en principal et intérêt résultant des plans de remboursement que la Caisse Régionale du Crédit Agricole de la Corse s'est engagée à conclure avec les exploitants agricoles installés en Corse surendettés, dans le cadre du protocole en date du 29 janvier 2004.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Par la convention du 29 janvier 2004, le Gouvernement s'est engagé à présenter une disposition visant à demander au Parlement l'approbation de l'octroi de la garantie de l'État pour les créances résiduelles de la procédure d'abandon de créances par la Caisse Régionale du Crédit Agricole de la Corse organisée par un protocole d'accord intervenu, également le 29 janvier 2004, entre les représentants de l'État en Corse, la CRCA Corse et les représentants des agriculteurs corses en présence du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Les modalités de ces abandons de créances reprennent les conclusions de la mission interministérielle à laquelle ont participé l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'agriculture et l'inspection générale de l'administration.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2003, l'endettement bancaire des exploitants agricoles corses représentait 183,3 millions d'euros, dont 22,9 millions d'euros pour des agriculteurs à jour ou présentant des retards de paiement de moins de trois mois.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article vise à accorder la garantie de l'État à la Caisse régionale de Crédit agricole de la Corse (CRCA Corse) sur les échéanciers en capital et intérêts qui résulteront des plans de remboursement que la Caisse régionale s'est engagée à conclure avec les exploitants agricoles surendettés installés en Corse, dans le cadre du protocole signé, le 29 janvier 2004, entre l'État, la CRCA Corse, les deux chambres départementales d'agriculture, l'Office du développement agricole et rural de Corse et plusieurs syndicats d'exploitants agricoles.

***I.- Le surendettement des agriculteurs, un problème lancinant***

*A.- De l'endettement au surendettement : un « système »*

Le secteur agricole en Corse a fait l'objet, depuis plus de vingt ans, d'une attention soutenue des pouvoirs publics. Le surendettement des exploitants

agricoles s'est établi peu à peu, à la faveur de choix d'exploitation qui n'ont pas toujours été judicieux, des conséquences de l'insularité et des difficultés qui pouvaient en résulter pour écouler ailleurs que sur le marché local des denrées par nature périssables, d'une politique de prêts pratiquée par les caisses locales – sous l'œil bienveillant de la caisse régionale – qui satisfaisait parfois d'assez loin aux critères normaux de la gestion du risque bancaire, d'un interventionnisme étatique qui a pu longtemps préférer l'apaisement temporaire des tensions locales à un règlement au fond des problèmes financiers, sans compter la capacité reconnue de certains débiteurs à contrecarrer les traitements judiciaires, qui sont l'ultime moyen légal des créanciers attitrés.

La commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'utilisation des fonds publics et le fonctionnement des services publics en Corse, créée en mars 1998, a décrit dans son rapport un « système » hors de contrôle, qui a conduit les agriculteurs à supporter une dette bancaire de plus en plus lourde malgré la reconduction de plans de désendettement, la CRCA Corse à accroître le montant de créances qui, bien qu'échappant à la qualification de « créances douteuses », n'avaient aucune chance d'être recouvrées, et l'État à supporter des dépenses au titre du soutien public au désendettement, qui ont allégé surtout les comptes de la CRCA Corse et bien peu ceux des agriculteurs.

*« Le « système » – puisque l'on peut avancer qu'il s'agissait là de pratiques systématiques ou du moins très répandues, exercées avec l'aval de fait de la caisse [régionale de Crédit agricole] – était le suivant : la caisse accordait des prêts à court terme aux agriculteurs, prêts destinés pour l'essentiel au financement des besoins de leur exploitation, tandis que les prêts à moyen ou long terme servaient à financer des opérations plus lourdes (de plantations arboricoles par exemple). Rapidement, les débiteurs se mettaient en impayés. Lorsque les retards devenaient trop conséquents et que les arriérés s'étaient accumulés, les soldes débiteurs des comptes à vue ou les prêts initiaux se voyaient consolidés sous la forme d'autres prêts à moyen et long terme. La caisse attendait alors l'intervention des pouvoirs publics, qui sous la pression des événements, ne manquaient pas d'annoncer un énième plan de désendettement, à chaque fois présenté comme devant être le dernier.*

*« A intervalles réguliers (en 1975, 1988, 1989 et 1996), la dette fit même l'objet d'un effacement ou du moins d'un allègement grâce à l'attribution d'une aide publique. Ces aides permettaient aux exploitants concernés d'améliorer leur situation financière. Dégageant ainsi de nouvelles capacités d'emprunt, ils pouvaient se présenter à nouveau aux guichets du Crédit agricole et obtenir de nouveaux prêts.*

*« Dans ce système, chacun avait quelque chose à gagner (à l'exception de l'État, même si les gouvernements ont longtemps cru que ce type de mesures permettait d'« acheter » la paix sociale). La perspective du remboursement était sans cesse repoussée. Chaque plan se suivant étroitement, beaucoup d'agriculteurs ont pu ne rien rembourser depuis environ dix ans. Ce report des*

*échéances et la consolidation de tous types de prêts se traduisaient par des apports très importants, en trésorerie comme en financement net, pour ceux qui en profitaient. La caisse régionale de Crédit agricole voyait au fil des plans ses créances potentiellement douteuses requalifiées en crédit bancaire normal, même si la dette constituée n'avait plus aucune mesure avec la réalité économique. C'est ainsi que la dette s'est paradoxalement gonflée au fil des plans de désendettement. Facilitée par la caisse régionale, cette augmentation de la dette était la garantie du prochain plan et son caractère démesuré constituait l'assurance que son paiement serait toujours différé. A l'annonce de chaque mesure, les arriérés étaient gelés dans l'attente d'une solution. La mise au point des plans, puis leur application, étaient menées avec une telle lenteur qu'au moment de la première échéance des prêts réaménagés, une nouvelle mesure était annoncée... ».*

Il a fallu attendre la deuxième moitié des années 1990 pour voir la CRCA Corse prendre les décisions comptables tendant à refléter correctement la faible valeur économique des créances détenues sur le secteur agricole. La constitution de provisions massives a dégradé son résultat, et elle a dû faire appel au soutien de la Caisse nationale de Crédit agricole <sup>(1)</sup>. Ce soutien s'est traduit par des abandons de créances de la Caisse nationale sur la caisse régionale et à des augmentations de capital, par l'intermédiaire d'une caisse locale *ad hoc* créée sans clientèle, pour près de 60 millions d'euros entre 1996 et 1997.

### *B.- L'inefficacité chronique des plans de désendettement*

Une présentation détaillée des douze plans de désendettement au profit des agriculteurs installés en Corse est ici hors de propos. Les exemples les plus récents suffiront à éclairer la complexité de cette question et l'échec général des politiques publiques.

- En 1988, le ministre de l'agriculture, constatant l'échec des mesures antérieures, mettait en place un nouveau dispositif d'aide aux agriculteurs en difficulté, pour l'ensemble du territoire national. Les aides (essentiellement des prêts destinés à alléger la charge des emprunts antérieurs) devaient s'insérer dans un plan de redressement et de développement sur cinq ans. Pour devenir éligibles, les exploitations devaient faire l'objet d'une analyse technique et économique destinée à s'assurer de leur viabilité et à calculer le montant de l'aide. Une commission départementale, composée d'agriculteurs, de représentants de l'État et de banquiers, était chargée de donner son avis, le niveau de l'aide étant arrêté par le préfet. Un crédit de 45,7 millions d'euros était inscrit dans la loi de finances pour 1989.

Cependant, le 24 juillet 1989, une circulaire signée du ministre de l'agriculture et du ministre du budget décidait d'instituer un régime particulier en faveur des agriculteurs installés en Corse, doté de 28,2 millions d'euros. Ce dispositif comportait des dérogations notables par rapport à celui qui s'appliquait

---

(1) Devenue Crédit agricole SA, à l'occasion de son introduction en Bourse, le 14 décembre 2001.

dans les autres départements. L'aide ne s'adressait pas qu'aux seuls exploitants individuels, mais était étendue aux coopératives agricoles, aux sociétés civiles et personnelles et aux groupements d'exploitants ou de propriétaires. De plus, les aides pouvaient bénéficier non seulement aux exploitants ou organismes en difficulté à cause de leur endettement, mais aussi aux entreprises en déséquilibre structurel. Enfin, une subvention, dite « dotation d'adaptation » était prévue en faveur des exploitations peu ou pas endettées pour leur permettre de réaliser de petits investissements ou de reconstituer leur fonds de roulement. Seules devaient être aidées les exploitations viables après un examen approfondi de leur situation. L'aide devait être globalement inférieure à la différence entre les charges de remboursement supportées par l'exploitation et sa capacité de remboursement.

Connu sous le nom de « mesures Nallet », ce dispositif généra une dépense budgétaire de 67,3 millions d'euros <sup>(1)</sup> (au lieu de 28,2 millions d'euros prévus dans l'enveloppe initiale), pour 1 060 dossiers, soit un montant moyen par dossier très supérieur à celui constaté dans les autres départements, dans le cadre du plan général arrêté en 1988.

• Dès septembre 1992, la CRCA Corse constatait une augmentation de l'endettement et une nouvelle fragilisation des exploitations. Elle prit alors l'initiative d'accorder des prêts dits « de sauvegarde », dans l'attente d'une nouvelle intervention de l'État, pour un montant de 35 millions d'euros environ, pour un public sélectionné de 600 exploitations. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport public 1997, *« tout en allégeant les charges annuelles de remboursement, notamment en allongeant la durée des prêts, le Crédit agricole entreprit de mettre fin aux pratiques qui avaient permis, avec son concours, de verser des aides à des agriculteurs qui n'auraient pas dû en bénéficier ou qui ne respectaient pas leurs engagements. Le fait que les prêts de sauvegarde étaient financés non par l'État mais par la banque elle-même n'a peut-être pas été étranger à cette évolution très positive »*.

Si le comportement de la CRCA Corse semblait traduire une prise de conscience du caractère peu rigoureux des pratiques antérieures, force est de constater que le dispositif des prêts de sauvegarde ne réglait en rien le problème de fond du surendettement agricole en Corse, à savoir l'extrême difficulté éprouvée par les exploitations à dégager un revenu suffisant non seulement pour payer les intérêts dus mais, surtout, pour rembourser le capital emprunté.

• De fait, une lettre conjointe des ministres de l'agriculture et des finances mit en place, le 26 octobre 1994, un nouveau train de mesures visant au réaménagement de dettes. Il consistait à consolider les créances nées de prêts antérieurs, en fractionnant la nouvelle créance ainsi constituée entre deux prêts bonifiés, l'un par l'État (6,5% sur 7 ans), l'autre par le Crédit agricole (7,3% sur vingt ans avec un différé d'amortissement de 7 ans). L'annuité du premier prêt, supportée pendant

---

(1) dont 50,3 millions d'euros au titre de l'allègement des charges d'intérêt et 16,8 millions d'euros au titre des dotations d'adaptation.

les sept premières années, devait être à peu près équivalente à l'annuité du second prêt, appelé à partir de la huitième année.

Ne prévoyant pas la prise en charge intégrale de certaines annuités, mais seulement une bonification et un étalement des échéances, la « mesure Ballardur » eut un coût plus réduit que la précédente (environ 6 millions d'euros pour l'État et une somme équivalente pour la CRCA Corse). Elle n'a pas manqué de produire les mêmes effets que les précédentes. Les aides en forme de prêts ont encore accru l'endettement d'exploitations souvent incapables d'équilibrer leurs comptes – en particulier, les intérêts dus au titre du second prêt, avec différé d'amortissement, étaient capitalisés, au taux précité de 7,3%. Dès les premières échéances, il est apparu que les agriculteurs ne remboursaient qu'une faible partie des sommes dues, évaluée à 4% par la Cour des comptes dans son rapport public 1997.

Par ailleurs, la mesure ne touchait qu'un quart des exploitations endettées, pour une dette initiale représentant moins de 10% de l'endettement total constitué envers la CRCA Corse, soit 15 millions d'euros environ.

- Il n'est donc pas étonnant qu'un nouveau dispositif ait été élaboré en 1996, autour d'une « mesure Juppé » d'allègement des charges financières après étude au cas par cas et, dans l'attente du traitement des dossiers, d'un report des diverses échéances. Le principe consistait à tenter de ramener le montant des dernières échéances à un niveau compatible avec la capacité de remboursement de l'exploitation, sous réserve que l'exploitant paie effectivement la part restant à sa charge. Sur les 2 500 clients agriculteurs de la CRCA Corse, 1 827 détenaient des prêts professionnels agricoles au 1<sup>er</sup> janvier 1996 et étaient à ce titre potentiellement éligibles au dispositif.

Une convention entre l'État et le Crédit agricole a conduit celui-ci à prendre en charge le coût à hauteur de 50% directement et 50% par le biais du Fonds d'allègement des charges financières, pour un montant initialement estimé à 23 millions d'euros. Les agriculteurs avaient le choix entre deux procédures :

- soit un allègement dégressif des charges financières sur trois ans, sans étude approfondie de la capacité de remboursement de l'exploitation ;

- soit une étude approfondie de leur situation individuelle à partir de normes préfixées, qui pouvait déboucher sur une réduction plus importante (voire une annulation) du taux d'intérêt et un allongement éventuel de la durée restant à couvrir des prêts concernés (procédure dite « du comité 2 »).

L'effet principal de la mesure retenue en 1996 a été de proroger de deux ans la durée du premier prêt (à 6,5%) et celle du différé d'amortissement avant appel des échéances du second prêt (à 7,3%).

- Nommé ministre de l'agriculture et de la pêche le 20 octobre 1998, M. Jean Glavany, ex-président de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale qui avait publié son rapport quelques semaines auparavant, a eu à cœur



d'éviter les écueils des plans généraux de désendettement. Il a fait sienne une approche individualisée, consistant, dans un premier temps, à conduire des audits sur la viabilité des exploitations (printemps 1999 – juin 2000), puis à faire analyser les dossiers des agriculteurs en retard de paiement par une « commission de conciliation », organisée autour des services de l'État (Trésor public, direction régionale de l'agriculture et de la forêt) et des créanciers du secteur agricole (CRCA Corse, Office hydraulique, Mutualité sociale).

Selon M. Francis Lamarque, directeur général de la CRCA Corse, « *cette procédure s'appliquera à 350 dossiers environ, dont on peut espérer des solutions financières pour les deux tiers au vu de la centaine de dossiers examinés à ce jour* »<sup>(1)</sup>. Le principe même de la commission de conciliation a été contesté par plusieurs syndicats d'exploitants agricoles, qui refusaient de voir le règlement du surendettement passer à nouveau par le « filtre » de la capacité de remboursement alors qu'ils prônaient le retour, par abandon de créances, au capital initialement versé à l'exploitation agricole.

Le traitement du surendettement en commission régionale de conciliation n'était, en fait, rien d'autre qu'une nouvelle mouture du procédé classique consistant à étaler les échéanciers de paiement, sans politique systématique d'abandon de créances et sans implication financière forte des créanciers et de l'État. Autant dire qu'il ne réglait pas grand-chose...

- Au printemps 2002, il est apparu que les annuités dues au titre du second prêt bonifié constitué dans le cadre des mesures « Balladur » et « Juppé » étaient manifestement trop élevées, car la capitalisation des intérêts pendant le différé d'amortissement, au taux de 7,3%, pouvait entraîner une augmentation brutale des remboursements à venir. En première ligne, la commission de conciliation a obtenu que l'État, la collectivité territoriale de Corse et la CRCA Corse prennent en charge, à parts égales, une bonification du second prêt

Le protocole tripartite a été signé le 29 avril 2002. La mesure mobilise un montant global de 9,6 millions d'euros sur 5 ans, soit 3,2 millions d'euros pour chaque partenaire, et concerne les exploitants agricoles qui ont fait l'effort de se maintenir à jour de leurs échéances bancaires après la consolidation « Balladur » et « Juppé ». Les agriculteurs concernés sont au nombre de 390. Ils devaient saisir officiellement la DRAF avant le 30 juin 2002, pour voir leur dossier étudié dans le courant du second semestre 2002.

La baisse des annuités intervient sur les échéances restant à courir du second prêt « Balladur » amorti à 7,3%. Elle vise à résorber l'augmentation des annuités qui ont découlé de la fin des mesures « Juppé » et du début de remboursement du second prêt « Balladur », dont l'encours est augmenté par la capitalisation des intérêts de différé. Elle doit ainsi permettre à cette catégorie d'exploitants de retrouver une capacité à investir, indispensable à la poursuite du

---

(1) Cité dans le supplément Corse Hebdo du quotidien Nice Matin, le 5 octobre 2001.

développement économique de l'agriculture corse. Chaque demande est étudiée au cas par cas dans le cadre d'une section spécifique de la commission régionale de conciliation. Les exploitants retenus peuvent bénéficier d'un retraitement de la capitalisation par une prise en charge des intérêts capitalisés, ainsi que d'une prise en charge des intérêts du second prêt Balladur. Dans les deux cas, la baisse des taux d'intérêt peut atteindre 5,8 points (soit un taux d'intérêt ramené à 1,5%), dans la limite d'une baisse d'annuité maximale de 40%.

Comme les précédentes, cette mesure, nécessaire, ne pouvait qu'atténuer à la marge un problème qui restait entier, ne serait-ce que parce qu'elle concernait moins d'un quart des exploitants endettés.

## **II.- Le protocole du 29 janvier 2004 et ses suites**

Soucieux de rétablir des relations de confiance solides et durables entre l'État et la communauté insulaire, le Gouvernement a pris à bras le corps le problème du surendettement agricole. Dès le printemps 2003, il semblait acquis qu'un règlement définitif ne pourrait passer que par un réaménagement fondé sur l'effacement de certains intérêts cumulés, le retour à une base de capital fortement diminuée et une implication financière de l'État. Lors de son déplacement en Corse, le 21 juin 2003, le Premier ministre évoquait publiquement la notion de « dette initiale », qu'il restait à préciser et, surtout, à placer au cœur d'un processus effectif de traitement des dossiers en souffrance.

### *A.- L'accord sur un traitement global de la dette bancaire*

- Par lettre en date du 7 août 2003, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales ont diligenté une mission sur « *l'endettement bancaire professionnel des agriculteurs de Corse, afin de faire des propositions qui pourraient être adoptées pour apurer cette situation* ». Cette mission a été confiée à un inspecteur général des finances, un inspecteur général de l'agriculture et un inspecteur général de l'administration de l'Intérieur.

Après avoir recueilli les données précises sur le niveau d'endettement et la répartition entre les agriculteurs concernés, la mission, à partir d'un échantillon significatif de dossiers, a reconstitué l'historique des prêts depuis les années 1980, reprenant les prêts initiaux, la prise en charge de certaines échéances par l'État, les prêts de sauvegarde et les différentes consolidations pratiquées par la Caisse régionale de crédit agricole.

Compte tenu du nombre de dossiers en retard (1.115), une reconstitution exhaustive des dossiers a été jugée incompatible avec l'objectif d'un règlement rapide de cette situation qui constitue un point de blocage au développement de l'agriculture en Corse. La mission a donc recherché des solutions alternatives

permettant de concilier fiabilité et rapidité du traitement des dossiers. Après plusieurs réunions, d'une part, avec les représentants professionnels agricoles et, d'autre part, les responsables du Crédit agricole aux niveaux régional et national, la mission a proposé une méthode qui permet de diminuer la dette des agriculteurs, en éliminant la plupart des effets des consolidations. Ces propositions ont servi de base au protocole d'accord qui a été négocié pendant l'hiver 2003-2004 entre les parties et qui a trouvé une conclusion positive le 29 janvier 2004.

• Le protocole du 29 janvier 2004 se fixe pour but « *d'apporter des solutions pérennes à la situation de surendettement bancaire des exploitants agricoles corses qui perdure depuis plus de trente années au détriment du développement de l'agriculture et de contribuer au rétablissement d'une nouvelle et confiante relation bancaire entre les agriculteurs insulaires et le Crédit agricole* ». Il prévoit que la CRCA Corse et les exploitants éligibles rechercheront une solution amiable, avec référence à la capacité de remboursement et à la situation financière et patrimoniale de l'emprunteur.

Sont éligibles au protocole tous les exploitants agricoles, en activité ou non, en retard de paiement vis-à-vis de la CRCA Corse et les exploitants agricoles à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2004 dont le capital restant dû résulte d'une ou plusieurs consolidations et / ou de prêts de sauvegarde et qui ne bénéficient pas de la bonification « Balladur – Juppé ». Les coopératives ne sont pas concernées et doivent faire l'objet d'un examen particulier, de même que les exploitants agricoles à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2004 dont le capital restant dû n'a fait l'objet d'aucune consolidation ou sauvegarde. Sont exclues du dispositif les personnes qui ne peuvent pas être considérées comme exploitant agricole et toutes celles pour lesquelles un contentieux judiciaire à caractère civil est en cours. D'autres cas d'exclusion sont prévus par le protocole.

Le montant de la créance pourra être calculé sur la base de trois méthodes, le protocole prévoyant que doivent être privilégiées :

– pour les exploitants dont le capital restant dû au 1<sup>er</sup> janvier 2004 est inférieur à 150.000 euros, la méthode dite « de l'abattement ». Faute de pouvoir reconstituer dans des délais raisonnables le montant du capital dû antérieurement à la consolidation « Balladur », le montant d'origine des prêts de consolidation « Balladur » sera retenu. La créance effective sera réduite par un abattement allant de 25% à 45% de ce montant, selon le nombre de consolidations effectuées et la situation de l'exploitation ;

– pour les exploitants dont le capital restant dû au 1<sup>er</sup> janvier 2004 est supérieur à 150.000 euros, la méthode dite « de la reconstitution du capital », qui est la plus rigoureuse, au plan technique. Dans ses grandes lignes, cette méthode prévoit que le montant de la créance sera celui de la dette contractée au moment de la souscription du prêt réel (somme des échéances : capital et intérêts normaux prévus et figurant dans le tableau d'amortissement du contrat initial), sans tenir compte des prêts de consolidation, de sauvegarde ou « Balladur ». Il sera soustrait

de ce montant les sommes remboursées par l'exploitant et / ou par l'État à travers les mesures d'allégement du capital. Le protocole précise également les autres règles qui président au calcul de la nouvelle créance due à la CRCA Corse.

Pour des raisons d'équité, il sera également vérifié que les agriculteurs en retard de paiement ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable que les agriculteurs à jour qui bénéficient de la bonification des prêts « Balladur ».

L'abandon de créances n'est acquis que si l'échéancier de paiement est respecté jusqu'à son terme. Parallèlement, la CRCA Corse devra reprendre « *une relation bancaire avec le débiteur conforme aux pratiques usuelles bancaires générales* ». L'article 8 du protocole précise que « *dans le cas où le remboursement des échéances ne serait pas honoré par l'exploitant agricole et après deux défaillances consécutives, ou une défaillance en cas de remboursement par annuité majorée d'un délai supplémentaire de six mois, l'exploitant agricole sera déchu de facto du bénéfice des mesures de désendettement qui lui auront été appliquées, chaque partie se retrouvant dans la situation antérieure, avec les droits et obligations qui en découlent* ».

Enfin, il est créé une commission d'examen du surendettement des agriculteurs corses (CESAC), qui a pour mission d'établir une médiation au cas où la CRCA Corse et l'exploitant ne parviendraient pas à un accord ou au cas où ils s'accorderaient sur l'impossibilité pour l'exploitant de s'acquitter de sa dette, même réaménagée. La CESAC pourra alors décider de l'intervention financière de l'État et, éventuellement, de la collectivité territoriale de Corse (par exemple sous forme de bonification) si elle considère que l'exploitation « *a toujours une réalité économique et financière* », ou orienter l'exploitant vers un « *plan de reconversion* » dans le cas contraire.

Il va de soi que cette description sommaire du contenu du protocole est indicative et que seul fait foi le document signé le 29 janvier 2004.

### *B.- Une contribution de l'État conditionnelle*

Facilitateur du dialogue lors du processus de l'hiver 2003-2004, il revenait encore à l'État d'assumer pleinement sa part de responsabilité. La solution choisie l'engage avec mesure, puisque sa participation financière prend un caractère conditionnel, à travers l'octroi d'une garantie au profit de la CRCA Corse sur les nouveaux échéanciers en principal et intérêt qui résulteront des plans de remboursement que la caisse conclura avec les exploitants éligibles.

La portée financière de cet engagement ne peut pas être mesurée aujourd'hui avec une grande précision. Il est cependant possible d'en donner un « grand majorant » grâce à la situation de l'endettement au 31 octobre 2003 jointe au protocole du 29 janvier 2004.

**SITUATION DE L'ENDETTEMENT BANCAIRE DES EXPLOITANTS AGRICOLES**

(au 31 octobre 2003, en euros)

Dette par exploitation	Nombre	« Capital restant dû »	Encours total	Encours moyen par exploitation
<b>1. Exploitants à jour ou en retard de moins de 3 mois</b>				
< 7.600 .....	258	805.970	805.970	3.124
< 23.000 .....	228	3.171.217	3.171.217	13.909
< 46.000 .....	131	4.175.430	4.175.430	31.874
< 76.000 .....	56	3.268.450	3.268.450	58.365
< 150.000 .....	45	4.827.537	4.827.537	107.279
> 150.000 .....	24	6.605.150	6.605.150	275.215
<b>Sous-total.....</b>	<b>742</b>	<b>22.853.754</b>	<b>22.853.754</b>	<b>30.800</b>
<b>2. Exploitants en retard de plus de 6 mois</b>				
débiteur .....	105	–	327.000	3.114
< 7.600 .....	136	523.972	1.090.165	8.016
< 23.000 .....	240	3.509.143	6.978.705	29.078
< 46.000 .....	169	5.569.628	10.646.842	62.999
< 76.000 .....	124	7.492.259	13.215.768	106.579
< 150.000 .....	159	17.060.486	28.734.798	180.722
> 150.000 .....	182	69.585.346	99.489.011	546.643
<b>Sous-total.....</b>	<b>1.115</b>	<b>103.740.834</b>	<b>160.482.289</b>	<b>143.930</b>
<b>Total.....</b>	<b>1.857</b>	<b>126.594.588</b>	<b>183.336.043</b>	<b>98.727</b>

Le « capital restant dû » est celui qui est inscrit, à la date du 31 octobre 2003, dans les livres de la CRCA Corse pour l'ensemble des exploitants endettés, soit 126,6 millions d'euros. Le protocole entraînera la prise en charge de l'écart entre ce capital restant dû et l'encours total (qui correspond à des intérêts de retard et autres pénalités associées) par la CRCA Corse. La créance à l'issue du processus prévu par le protocole sera inférieure à ce capital restant dû car :

- certains dossiers ne seront pas éligibles au dispositif ;
- le capital restant dû qui sera pris en compte sera déterminé dans la situation prévalant au moment de la consolidation « Ballardur », en fonction de la méthode retenue (« abattement » ou « reconstitution du capital ») ;
- un abattement sera pratiqué, qui pourra aller jusqu'à 45% ;
- le taux retenu pour la capitalisation des intérêts depuis 1994 sera de 1,5%, au lieu de 7,3% dans le dispositif Ballardur.

Le montant total qui restera à la charge de la CRCA Corse correspondra, pour les exploitants éligibles, à l'écart entre leur encours total (au 1<sup>er</sup> janvier 2004) et la créance nouvelle que détiendra sur eux la caisse régionale. Celle-ci devra alors faire toute diligence pour recouvrer sa créance, selon l'échéancier sur lequel elle se sera accordée avec l'exploitant (ou après intervention de la CESAC).

On le voit, la balle est aujourd'hui dans le camp des exploitants et de la CRCA Corse. S'ils parviennent à rétablir des relations bancaires normales et à respecter leurs engagements réciproques – et l'on doit, ici, admettre une

présomption de bonne foi, donc de bonne fin, puisque la caisse et tous les syndicats d'exploitants, sauf deux, ont signé le protocole – alors le pari de la garantie de l'État n'aura pas été vain. N'oublions pas pour autant que le problème du surendettement restera inchangé pour les dossiers qui n'auront pas été éligibles.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 52 sans modification.

\*  
\*       \*

---