

N° 1110

Document mis  
en distribution  
le 14 novembre 2003

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

### TOME III

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

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

---

## SOMMAIRE

---

Pages

### 1ERE PARTIE DU RAPPORT

#### ORGANISATION DE L'EXAMEN, EN SEANCE PUBLIQUE, DE LA DEUXIEME PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004

#### LISTE DES RAPPORTS SPECIAUX ANNEXES AU RAPPORT GENERAL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004

#### EXAMEN DES ARTICLES

Moyens des services et dispositions spéciales

Titre premier

Article 43

Budget général.– Services votés.

Article 44

Mesures nouvelles.– Dépenses ordinaires des services civils.

Article 45

Mesures nouvelles.– Dépenses en capital des services civils.

Article 46

Mesures nouvelles.– Dépenses ordinaires des services militaires.

Article 47

Mesures nouvelles.– Dépenses en capital des services militaires.

**B.- Budgets annexes**

Article 48

Budgets annexes.– Services votés.

SERVICES VOTÉS des budgets annexes

RÉPARTITION DES MESURES ACQUISES DES BUDGETS ANNEXES (dépenses ordinaires)

Article 49

Budgets annexes.– Mesures nouvelles.

Article 50

Comptes d'affectation spéciale.– Opérations définitives.– Services votés.

Article 51

Comptes d'affectation spéciale.– Opérations définitives.– Mesures nouvelles.

Article 52

Modification de la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

Article 53

Modification de la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA).

Article 54

Comptes spéciaux du Trésor.– Opérations à caractère temporaire.– Services votés.

Article 55

Comptes d'affectation spéciale.— Opérations à caractère temporaire.— Mesures nouvelles.

Article 56

Comptes de prêts.— Mesures nouvelles.

Article 57

Crédits évaluatifs.

Article 58

Crédits provisionnels.

Article 59

Reports de crédits.

Article additionnel après l'article 59

Répartition, entre les organismes du service public de la communication audiovisuelle, des ressources publiques au compte spécial n° 902-15.

## TITRE II

Articles additionnels avant l'article 60

Abattement sur les pensions servies à des personnes domiciliées dans les territoires d'outre-mer.

Répartition sur trois ans pour les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique de leurs droits à augmentation du taux de taxe professionnelle.

Article 60

Détermination des limites de déduction des cotisations versées au titre de l'épargne retraite et des cotisations de retraite et de prévoyance et suppression du plan d'épargne populaire.

Après l'article 60

Article 61

Extension du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale aux travaux d'installation d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées.

Article 62

Pérennisation et renforcement du crédit d'impôt pour dépenses de recherche.

Article 63

Assouplissement du régime de report en avant des pertes des entreprises.

Article additionnel après l'article 63

Amortissement accéléré des acquisitions de terminaux permettant l'accès à l'internet haut débit par satellite.

Article 64

Création de la société unipersonnelle d'investissement à risque.

## 2<sup>ème</sup> partie du rapport

Article 65.....	55
Prorogation et aménagement du régime d'exonération en faveur des entreprises nouvelles.	55
Article 66.....	63
Réforme du régime fiscal des distributions.	63
Article 67.....	97
Institution d'un prélèvement exceptionnel sur les distributions de bénéfices.	97
Article 68.....	105

Création d'un crédit d'impôt famille en faveur des entreprises qui engagent des dépenses permettant à leurs salariés ayant des enfants à charge de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale.	105
Article 69.....	113
Taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée sur la restauration.	113
Articles additionnels après l'article 69.....	119
Possibilité offerte aux exploitants agricoles de constituer simultanément une déduction pour investissements et une déduction pour aléas.	119
Prorogation de l'abattement sur le bénéfice imposable des jeunes agriculteurs.	122
Instauration d'une taxe annuelle de résidence représentative de la taxe d'habitation sur les résidences mobiles.	122
Extension du régime d'abattement de la base de taxe professionnelle en faveur des diffuseurs de presse.	127
<b>B.- Mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances</b> .....	135
Article 70.....	135
Conditions de dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des établissements publics sociaux et médico-sociaux, des établissements publics de santé et des établissements publics d'habitations à loyer modéré.	135
Après l'article 70.....	163
Article 71.....	165
Information préalable de l'État, par les collectivités locales, des mouvements de fonds importants affectant le compte du Trésor.	165
Article additionnel après l'article 71.....	175
Rapport d'évaluation de la loi du 1 <sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.	175
<b>Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales</b> .....	181
Article 72.....	181
Fixation du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture.	181
Article 73.....	182
Majoration des pensions des veuves.	182
Article 74.....	183
Extension d'attribution de la carte du combattant.	183
Article additionnel après l'article 74.....	184
Rapport du comité d'orientation du fonds d'aide à la modernisation de la presse.	184
Article 75.....	185
Revalorisations de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) perçue par les chambres de commerce et d'industrie.	185
Article 76.....	187
Majoration du plafond du droit fixe de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle perçue au profit des chambres de métiers.	187
Article additionnel après l'article 76.....	188
Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour les rémunérations versées aux personnels des jeunes entreprises innovantes.	188
Article 77.....	190
Majoration des taux plafonds du versement de transport.	190
Article 78.....	193

Intégration dans l'enseignement public de personnels non enseignants de l'École des métiers Jean Drouant, devenue établissement public local d'enseignement.	193
Article 79.....	194
Revalorisation de l'unité de valeur de référence pour l'aide juridictionnelle.	194
Article 80.....	195
Révision de dispositifs d'allègement de cotisations sociales patronales.	195
<b>II.- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité</b> .....	197
Article 81.....	197
Majoration des taxes et redevances affectées à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).	197
Article 82.....	200
Mise en place d'un forfait unifié de prise en charge des dépenses de couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) relevant d'une caisse d'assurance maladie ou d'un organisme complémentaire.	200

### 3<sup>ème</sup> partie du rapport

#### TABLEAU COMPARATIF ANNEXE

##### *Code général des impôts*

Article 158 quater

Article 223 septies

Article 163 octodécies A

##### *Code de la sécurité sociale*

Article L. 136-7

##### *Code de la sécurité sociale*

Article L. 136-6

Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996

*relative au remboursement de la dette sociale*

Article 15

##### *Code général des impôts*

Article 1417

Amendements non adoptés par la Commission

### 4<sup>EME</sup> PARTIE DU RAPPORT

<b>ETATS ANNEXÉS</b> .....	441
<b>AMENDEMENTS SOUMIS À LA COMMISSION ET NON ADOPTÉS</b> .....	447

## Article 65

### Prorogation et aménagement du régime d'exonération en faveur des entreprises nouvelles.

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

I. – Le deuxième alinéa du I de l'article 44 *sexies* est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le bénéfice des dispositions du présent article est réservé aux entreprises qui se créent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995 jusqu'au 31 décembre 2009 dans les zones d'aménagement du territoire ou dans les territoires ruraux de développement prioritaire définis au premier alinéa de l'article 1465 ou dans les zones de redynamisation urbaine définies au I *bis* et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, au I *ter* de l'article 1466 A, à la condition que le siège social ainsi que l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation soient implantés dans l'une de ces zones. Lorsqu'une entreprise exerce une partie de son activité en dehors des zones précitées, la condition d'implantation est réputée satisfaite dès lors qu'elle réalise au plus 15 % de son chiffre d'affaires en dehors de ces zones. Au-delà de 15 %, les bénéfices réalisés sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun en proportion du chiffre d'affaires réalisé en dehors des zones déjà citées. Cette condition de chiffre d'affaires s'apprécie exercice par exercice.

Les zones d'aménagement du territoire visées à l'alinéa précédent s'entendent des zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire classées pour les projets industriels. »

II. – Au e du 3<sup>o</sup> du I de l'article 125-0 A et au c du 3 du I de l'article 150-0 C, les mots : « quatrième alinéa » sont remplacés par les mots : « cinquième alinéa ».

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

Le Gouvernement propose de proroger jusqu'au 31 décembre 2009 le dispositif d'exonération en faveur des entreprises nouvelles afin de poursuivre la politique conduite en faveur de la création d'entreprises dans les zones défavorisées du territoire.

Par ailleurs, afin de mieux prendre en compte les réalités économiques et répondre aux demandes de nombreux parlementaires exprimées notamment lors de l'examen du projet de loi sur l'initiative économique, le Gouvernement propose d'assouplir la condition d'implantation exclusive dans les zones éligibles au dispositif d'exonération.

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

Le présent article propose deux aménagements du dispositif d'exonération temporaire d'imposition en faveur des entreprises nouvelles, prévu à l'article 44 *sexies* du code général des impôts, qu'il s'était engagé, lors de la discussion du projet de loi pour l'initiative économique, devant l'Assemblée nationale, soit à prochainement soumettre à l'approbation du législateur, soit à prendre par instruction.

Formellement, le présent article propose une nouvelle rédaction du deuxième alinéa du I de l'article 44 *sexies*. Dans cette rédaction, les innovations tiennent :

– à la date du 31 décembre 2009, terme de la prorogation du dispositif ;

– aux trois dernières phrases du nouvel alinéa, qui tendent à maintenir le bénéfice de l'exonération en cas d'implantation non exclusive de l'activité dans une zone prioritaire d'aménagement du territoire.

Pour le reste, les autres conditions posées par l'article 44 *sexies* ne seraient pas modifiées.

Ce dispositif consiste en une exonération temporaire d'imposition des bénéfices, prise en compte dans la limite de 225.000 euros par période de 36 mois, recouvrant :

- une exonération totale pendant les vingt-quatre premiers mois d'activité ;
- et une exonération partielle pendant les 36 mois suivants, dégressive selon trois périodes de douze mois, l'exonération étant ramenée à 75 %, puis 50% et 25% du bénéfice imposable.

Cette exonération concerne les seules entreprises créées dans des zones prioritaires d'aménagement du territoire. Elle peut être cumulée, pendant deux années, à la décision de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale, avec une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de taxe professionnelle.

Le tableau suivant récapitule les principales conditions posées pour bénéficier de ce régime et les principales étapes de son évolution depuis sa création en 1988.

**Régime d'exonération au titre des entreprises nouvelles  
article 44 *sexies* du code général des impôts**

• **Objet** : Encourager la création d'entreprises dans les zones du territoire caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux.

• **Moyens** : Allègement temporaire d'impôt sur les bénéfices et d'impôts locaux :

– bénéfice exonéré ne pouvant excéder 225.000 € par période de 36 mois dans la limite de 225.000 € ;

– exonération totale jusqu'au 23<sup>e</sup> mois suivant la création ;

– exonération partielle pour les 36 mois suivants : 75% pour la première période de 12 mois, 50% pour la deuxième période de 12 mois et 25% pour la troisième période de 12 mois ;

– exonération d'IFA dans les mêmes conditions et proportions ;

– exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe professionnelle, de taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie ou de chambre de métiers pour les deux années suivant celles de la création ; sur décision de la collectivité territoriale ou de l'établissement public dans le ressort desquels sont implantés les établissements ou les immeubles des entreprises nouvelles.

• **Champ d'application** :

– Entreprises soumises à un régime réel d'imposition de plein droit ou sur option.

– Nature de l'activité :

1) industrielle, commerciale, artisanale + activités non commerciales exercées par une société soumise à l'impôt sur les sociétés employant au moins trois salariés ;

2) activité réellement nouvelle ;

3) si l'entreprise à la forme sociale, son capital ne peut être détenu à plus de 50% par des sociétés.

– **champ d'application géographique** :

1) ZAT : zone éligible à la PAT pour les projets industriels ;

TRDP : territoires ruraux de développement prioritaires

ZRU : zones de redynamisation urbaine.

2) Conditions d'implantation exclusive dans la zone : siège social, ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation implantés dans l'une des zones précédemment définies.

– **date de création** : (date de début d'activité)

Jusqu'au 31 décembre 2008.



**Principales étapes d'évolution du dispositif d'exonération au titre des entreprises nouvelles  
article 44 *sexies* du code général des impôts**

• **Régime créé par l'article 14 de la loi de finances pour 1989**

- dispositif permanent ;
- sans condition géographique d'implantation ;
- pour les entreprises créées à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1988 (du 1<sup>er</sup> janvier 1989 pour les exonérations facultatives d'impôts locaux).

• **Régime modifié par l'article 44 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**

- limitation de la durée d'application du régime : jusqu'au 31 décembre 1999 ;
- limitation du champ d'application géographique du dispositif : création d'entreprise dans les zones d'aménagement du territoire (zones classées pour les projets industriels : annexe I-A du décret 87-580 du 22 juillet 1987 et annexe I A du décret n° 95-149 du février 1995) dans les territoires ruraux de développement prioritaires et dans les zones de redynamisation urbaine ;
- extension du dispositif aux activités non commerciales : sociétés exerçant des professions et activités libérales et titulaires de charges et offices employant au moins trois salariés

• **Article 92 de la loi de finances pour 2000**

- prorogation de la durée d'application du régime jusqu'au 31 décembre 2004 ;
- plafonnement à 225.000 € par période de 36 mois du bénéfice pouvant être exonéré pour les entreprises créées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 ;
- extension aux activités de localisation d'établissements industriels et commerciaux lorsque ces immeubles sont situés dans les zones de revitalisation rurale ;
- zone éligible PAT : annexe 1 A du décret 2001-312 du 11 avril 2001.

• **Instruction n° 4-A 6-03 BOI 75 du 23 août 2003**

- Eligibilité des activités des marchands de biens ou d'intermédiaires immobiliers exercées à titre professionnel considérées comme des activités commerciales par nature (annexe CE 29 août 2002, Ministère de l'économie c/Jocas).

• **Assouplissement de la condition d'implantation exclusive de l'activité en zone éligible** : en pratique, cette condition est réputée satisfaite pour le contribuable qui a réalisé au plus 15% de son chiffre d'affaires en dehors des zones éligibles.

• **Article 26 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1<sup>er</sup> août 2003**

- prorogation de la durée d'application de régime jusqu'au 31 décembre 2008.

Le 6 février dernier, lors de la discussion en première lecture du projet de loi pour l'initiative économique, notre collègue, M. Nicolas Forissier, avait présenté deux amendements :

– le premier, tendant à proroger jusqu'au 31 décembre 2009 l'exonération prévues à l'article 44 *sexies* dont le terme était alors fixé au 31 décembre 2004. Cet amendement avait été retiré contre l'engagement du Gouvernement de proposer prochainement cette prorogation ;

– le second, tendant à assouplir la condition d’implantation exclusive de l’activité dans une zone d’aménagement du territoire pour viser le cas « *notamment [des] entreprises non sédentaires [...] obligées, si elles veulent se développer, de rechercher une partie de leurs clients, pour des chantiers, par exemple, en dehors de cette zone.* »<sup>(1)</sup> Au terme de la discussion de l’amendement, qui a été retiré, le Gouvernement s’était engagé à prévoir, dans une instruction administrative, qu’une activité de l’ordre de 10% du chiffre d’affaire de l’entreprise puisse être exercée en dehors de la zone éligible sans conduire à une remise en cause de l’exonération.

Le présent article achève de répondre aux préoccupations qui ont été exprimées lors du débat précité.

En ce qui concerne la prorogation du dispositif, l’article 25 de la loi de programmation et d’orientation pour la ville du 1<sup>er</sup> août 2003 a d’ores et déjà prorogé ce dispositif du 31 décembre 2004 au 31 décembre 2008, à l’initiative du sénateur Jean-Paul Alduy. Le présent article propose de le proroger jusqu’au 31 décembre 2009.

En ce qui concerne la condition d’implantation exclusive dans une zone d’application territoriale du dispositif, il convient de rappeler, comme il a été indiqué dans le tableau récapitulatif ci-dessus, que le bénéfice de l’article 44 *sexies* est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, réservé aux entreprises qui se créent dans les zones d’aménagement du territoire, soit éligibles à la prime d’aménagement du territoire, soit constitutives des territoires ruraux de développement prioritaires définis au premier alinéa de l’article 1465 du code général des impôts, soit des zones de redynamisation urbaines définies aux *I bis* et au *I ter* de l’article 1466, à la condition que le siège social ainsi que l’ensemble de l’activité et des moyens d’exploitation soient implantés dans l’une de ces zones<sup>(2)</sup>.

Cette interprétation stricte a été constamment celle de l’administration depuis que le bénéfice du dispositif a été réservé, par l’article 44 de la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, aux entreprises qui se créent dans les zones précitées. En témoignent :

– l’instruction n° 4 A-5-95 du 27 juillet 1995 : une entreprise qui exerce son activité dans des établissements situés pour partie seulement dans une zone est exclue du bénéfice de l’allégement. Il est seulement admis qu’une entreprise implantée dans une zone puisse avoir hors de toute zone éligible des agents salariés chargés d’assurer, sous son autorité, la promotion ou la prise de commandes des produits fabriqués ou commercialisés par l’entreprise dans la zone éligible et dont elle effectue directement la livraison ;

---

<sup>(1)</sup> *Journal Officiel, Débats, Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du 6 février 2003, page 1036.*

<sup>(2)</sup> *L’article 92 de la loi de finances pour 2000 a prévu que les contribuables exerçant des activités de location d’établissement industriel et commercial ne sont exonérés qu’à raison des bénéfices provenant des immeubles situés dans les zones de revitalisation rurale. Il en résulte qu’un bailleur dont l’activité de gestion d’immeubles n’est pas implantée dans une zone éligible ou qui loue des immeubles situés en dehors de ces zones, peut bénéficier de l’exonération, l’avantage fiscal ne portant cependant que sur les profits retirés de la location des immeubles situés en zone de revitalisation rurale.*

– l’instruction n° 4 A-6-01 du 5 novembre 2001 : la condition d’implantation exclusive dans une zone d’aménagement du territoire suppose que la direction effective de l’entreprise, ainsi que l’ensemble de son activité et de ses moyens humains et matériels d’exploitation, soient implantés dans les zones d’application territoriale du dispositif. Cette condition est considérée comme respectée, outre le cas précité des salariés chargés d’assurer une activité de démarchage, dans le cas des entreprises de transport dont le lieu de stationnement habituel des véhicules, le lieu d’implantation des installations d’entretien et celui de la direction effective sont situés dans les zones d’application du dispositif, quand bien même les opérations de transport proprement dites se dérouleraient en dehors de ces zones. En revanche, cette instruction précise expressément *« que cette condition conduit à exclure du bénéfice du régime les entreprises exerçant une activité non sédentaire (bâtiment et travaux publics, commerce ambulant...) dès lors qu’une partie de leurs chantiers, marchés ou lieux d’intervention sont situés en dehors des zones d’application territoriale du dispositif. »*

Conformément à l’engagement pris lors de la discussion du 6 février 2003, l’instruction n° 4-A-6-03 du 23 avril 2003 aménage la condition d’implantation exclusive en zone d’aménagement du territoire. Par mesure de tempérament, il est prévu que la condition d’implantation exclusive est réputée satisfaite lorsqu’un contribuable a réalisé au plus de 15% de son chiffre d’affaires en dehors des zones éligibles. L’instruction précise que cette tolérance s’applique *notamment* aux entreprises du secteur du bâtiment, aux activités de commerce non sédentaires et aux activités de marchand de biens, de lotisseur ou d’intermédiaire immobilier exercées à titre professionnel. L’instruction prévoit que cette tolérance est applicable aux contrôles et procédures contentieuses en cours à sa date de publication.

Le présent article propose d’aller au-delà d’une simple mesure de tolérance en prévoyant un dispositif législatif qui privilégie, avec raison, la souplesse de mise en œuvre et le réalisme économique.

- Le réalisme. La loi permettrait désormais expressément que l’*« entreprise exerce une partie de son activité en dehors des zones »* d’éligibilité. Dès lors que les conditions fondamentales pour bénéficier du régime de l’article 44 *sexies* ne sont pas modifiées – et il convient de ne pas perdre de vue qu’il s’agit d’encourager la création d’entreprises entièrement nouvelles ne résultant pas de restructurations ou de transferts et n’ayant pas de liens de dépendance avec une autre entreprise – l’efficacité économique, et aussi celle de l’incitation fiscale, justifient d’éviter à l’entreprise d’avoir à choisir, pour des raisons de juridisme étroit, entre le développement de son activité, même en dehors de la zone stricte d’éligibilité, et le bénéfice de l’allègement fiscal.

• La souplesse de mise en œuvre. Le dispositif proposé évite les effets de seuil. La condition d'implantation ouvrant droit au bénéfice de l'exonération :

– soit serait considérée comme satisfaite lorsque l'entreprise réalise au plus 15 % de son chiffre d'affaires en dehors des zones d'éligibilité ;

– soit lorsque plus de 15 % du chiffre d'affaires de la société est réalisé en dehors des zones d'éligibilité, serait considérée comme satisfaite pour ouvrir droit à l'avantage au prorata du chiffre d'affaires réalisé dans les zones éligibles. En pratique, les bénéficiaires seraient soumis à l'impôt dans les conditions de droit commun en proportion du chiffre d'affaires réalisés en dehors des zones éligibles. Ce calcul de proratisation sera renouvelé pour chaque exercice pouvant ouvrir droit à l'allégement d'impôt.

Le critère tiré de la proportion du chiffre d'affaires réalisé hors zone éligible apparaît simple à mettre en œuvre. Il est adapté à l'esprit même du dispositif. S'agissant de la création d'entreprises entièrement nouvelles, il est logique qu'il diffère, par exemple, de celui retenu pour l'application des dispositifs au titre des zones franches urbaines ou de la zone franche de Corse qui n'exigent pas l'implantation exclusive de l'activité, des moyens d'exploitation et du siège social dans la zone franche. Dans ce dernier cas, les droits à exonération sont déterminés forfaitairement au prorata des éléments d'imposition à la taxe professionnelle afférents à l'activité implantée dans la zone.

Il convient de relever que le **dernier alinéa du I** du présent article propose de donner valeur législative à la définition des zones d'aménagement du territoire retenue pour mettre en œuvre le dispositif depuis qu'en 1995 son champ d'application géographique a été restreint. Il s'agit des zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire classées pour les projets industriels. L'énumération des communes incluses dans ces zones a successivement figuré :

– à l'annexe I au décret n° 82-379 du 6 mai 1982 modifiée par le décret n° 87-580 du 22 juillet 1987, pour les entreprises créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et avant la date d'entrée en vigueur du décret n° 95-149 du 6 février 1995 ;

– à l'annexe I A au décret n° 95-149 du 6 février 1995, pour les entreprises créées entre la date d'entrée de ce décret et avant celle du décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 ;

– à l'annexe 1 A du décret n° 2001-312 du 11 avril 2001, pour les entreprises créées depuis la date d'entrée en vigueur de ce décret.

Le **II** du présent article tend enfin à assurer la coordination avec le décompte d'alinéas résultant de la nouvelle rédaction du I de l'article 44 *sexies* dans deux articles du code général des impôts y faisant référence, en ce qui concerne l'exclusion des activités de nature bancaire, financière, d'assurances, de gestion ou de location d'immeubles :

– l'article 125-0 A, en ce qui concerne les titres éligibles aux bons ou contrats d'assurance-vie investis en actions dit « contrats DSK » ;

– l'article 150-0 C, en ce qui concerne le report d'imposition des plus-values en cas de emploi du produit de cession en souscription en numéraire au capital de sociétés non cotées.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 65 sans modification.

\*  
\*       \*

## Article 66

### Réforme du régime fiscal des distributions.

#### Texte du projet de loi :

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

1° Les articles 158 *bis*, 158 *ter*, 158 *quater*, 209 *bis*, 209 *ter* et 242 *quater* sont abrogés.

2° A l'article 208, les mots : « du 3° de l'article 209 *ter* » sont supprimés. Au a du 1 de l'article 223 O, les mots : « avoirs fiscaux et » sont supprimés.

3° Les articles 223 H, 223 *sexies* et 1679 *ter* sont abrogés.

4° Les 2 et 3 de l'article 146, le dernier alinéa du 1 de l'article 187 et le 2 de l'article 223 O sont abrogés.

5° a) Au dixième alinéa du 3° *quater* de l'article 208, les mots : « du 3° de l'article 158 *quater* » et les mots : « et du 3° du 3 de l'article 223 *sexies* » sont supprimés.

b) Au premier alinéa de l'article 223 A, les mots : « du précompte et » sont supprimés et le mot : « dus » est remplacé par le mot : « due ».

c) Au premier alinéa du I de l'article 1655 *quater*, les mots : « n'est imposée sur ses bénéficiaires que lors de leur distribution, dans les conditions prévues à l'article 223 *sexies* » sont remplacés par les mots : « est exonérée d'impôt sur les sociétés ».

6° Le 3 de l'article 158 est ainsi modifié :

a) Les deux premiers alinéas deviennent un 1° ;

b) Les alinéas qui suivent sont remplacés par les alinéas suivants :

« 2° Les revenus distribués par les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent, ayant leur siège dans un État de la Communauté européenne ou dans un État ou Territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur les revenus et résultant d'une décision régulière des organes compétents, sont retenus, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, pour 50 % de leur montant. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour les sociétés étrangères n'ayant pas leur siège dans un État de la Communauté européenne, cette disposition est réservée aux revenus distribués par des sociétés établies dans un État ou Territoire ayant conclu une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale.

3° Les dispositions du 2° ne s'appliquent pas :

a. aux produits des actions des sociétés d'investissement mentionnées au 1° *bis* et au 1° *ter* de l'article 208 et des sociétés de capital-risque mentionnées au 3° *septies* du même article ;

b. aux produits des actions des sociétés mentionnées au 1° *bis* A de l'article 208 et des sociétés d'investissement de même nature établies hors de France et soumises à un régime fiscal équivalent ;

c. aux revenus distribués qui ne constituent pas la rémunération du bénéficiaire en sa qualité d'associé ou d'actionnaire ;

d. aux revenus distribués mentionnés au a de l'article 111 ;

e. aux bénéfices ou revenus mentionnés à l'article 123 *bis*.

4° Les dispositions du 2° sont également applicables pour la part des revenus de la nature et de l'origine de ceux mentionnés au 2°, sous réserve du 3°, distribués ou répartis par :

a. les organismes de placement collectif en valeurs mobilières régis par les articles L. 214-2 et suivants du code monétaire et financier ;

b. les organismes de placement collectif en valeurs mobilières établis dans d'autres États membres de la Communauté européenne et bénéficiant de la procédure de reconnaissance mutuelle des agréments prévue par la directive 85/611/CE du Conseil du 20 décembre 1985 ;

c. les sociétés mentionnées aux 1° *bis*, 1° *ter* et 3° *septies* de l'article 208.

Pour la détermination de cette part, il est également tenu compte des revenus mentionnés au premier alinéa distribués ou répartis au profit de l'organisme ou de la société concerné par l'intermédiaire d'autres organismes ou sociétés mentionnés aux a, b et c.

L'application de ces dispositions est conditionnée à la ventilation par les organismes ou sociétés en cause de leurs distributions ou répartitions en fonction de leur nature et origine.

5° Il est opéré un abattement annuel de 1 220 € pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et de 2 440 € pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune sur le montant net des revenus déterminé dans les conditions du 2°.

7° Il est inséré un article 200 *septies* ainsi rédigé :

« Art. 200 *septies*.- 1° Les contribuables qui ont leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B bénéficient d'un crédit d'impôt égal à 50 % du montant des revenus imposés selon les modalités du 2° du 3 de l'article 158 avant application des abattements prévus aux 2° et 5° du 3 du même article, ainsi que des revenus de même nature et de même origine perçus dans un plan d'épargne en actions et déclarés dans les conditions du 1 de l'article 170.

Ce crédit est retenu dans les limites annuelles de 75 € pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et 150 € pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune.

2° Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus après imputation des réductions d'impôts mentionnées aux articles 199 *quater* B à 200, des autres crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires. S'il excède l'impôt dû, l'excédent est restitué. »

8° Au dernier alinéa du 1 de l'article 170, après les mots : « n'a pas été exercée », sont insérés les mots : « , les revenus de la nature et de l'origine de ceux mentionnés au 2°, sous réserve du 3°, et au 4° du 3 de l'article 158 perçus dans un plan d'épargne en actions ».

9° Au 1° du IV de l'article 1417, après le a, il est inséré un a *bis* ainsi rédigé :

« a *bis*. du montant de l'abattement mentionné au 2° du 3 de l'article 158 pour sa fraction qui excède l'abattement non utilisé prévu au 5° du 3 du même article ; »

B. – Les bénéfices distribués ou répartis par les organismes ou sociétés mentionnés aux a et c du 4° du 3 de l'article 158 du code général des impôts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 n'ouvrent plus droit au transfert de l'avoir fiscal, quelle que soit l'origine des revenus distribués ou répartis.

C. – Au dixième alinéa du I de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale et au quatrième alinéa du I de l'article 15 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, les mots : « et au 3 et au 4 *bis* de l'article 158 » sont remplacés par les mots : « , aux 2° et 5° du 3 ainsi qu'au 4 *bis* de l'article 158 ».

D. – Les dispositions des 1°, 2° et 6° à 9° du A, le B et le C sont applicables aux revenus distribués ou répartis perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Toutefois, pour les personnes autres que les personnes physiques, les dispositions du 1° du A sont applicables aux crédits d'impôt utilisables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Les dispositions des 3° à 5° du A sont applicables aux distributions mises en paiement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

E. – Un décret fixe les modalités d'application du présent I.

II. – A. – Le code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le e du 2 de l'article 119 *ter* est supprimé.

2° Au premier alinéa du 1 de l'article 145, les mots : « aux articles 146 et » sont remplacés par les mots : « à l'article ».

3° Au IV de l'article 163 *quinquies* D, les mots : « avoirs fiscaux et » sont supprimés.

4° Le quatrième alinéa de l'article 193 est ainsi rédigé :

« L'impôt dû par le contribuable est calculé à partir de l'impôt brut diminué, s'il y a lieu, des réductions d'impôt prévues par les articles 199 *quater* B à 200, et, le cas échéant, des retenues à la source et crédits d'impôt mentionnés aux articles 182 A, 182 B, 199 *ter*, 199 *ter* A et 200 *quater* à 200 *septies*. ».

5° Le II de l'article 199 *ter* et le c du I de l'article 220 sont ainsi modifiés :

a) Aux premier et dernier alinéas, les mots : « et avoirs fiscaux » sont supprimés ;

b) Au dernier alinéa, les mots : « et avoirs » sont supprimés.

6° L'article 199 *ter* A est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, les mots : « et avoirs fiscaux » sont supprimés ;

b) Au dernier alinéa, les mots : « et aux avoirs fiscaux » sont supprimés.

7° Au premier alinéa du I de l'article 220 *quinquies*, les mots : « d'avoirs fiscaux ou » sont supprimés.

8° Au IV des articles 235 *ter* ZA et 235 *ter* ZC, les mots : « avoirs fiscaux ou » sont supprimés.

9° Le IV de l'article 239 *bis* B est supprimé.

10° Au 4 *bis* de l'article 1668, les mots : « et avoirs fiscaux » sont supprimés.

B. – Au dernier alinéa du I de l'article L. 111 du livre des procédures fiscales, les mots : « , du montant de l'impôt mis à la charge de chaque redevable et du montant de l'avoir fiscal », sont remplacés par les mots : « et du montant de l'impôt mis à la charge de chaque redevable ».

C. – Au 1 de l'article 3 de la loi n° 92-666 du 16 juillet 1992 relative au plan d'épargne en actions, les mots : « avoirs fiscaux et » sont supprimés.

D. – Les dispositions du II sont applicables aux revenus distribués ou répartis perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

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

Le régime fiscal français des distributions, qui repose sur le mécanisme de l'avoir fiscal et du précompte versé par les entreprises, est source de complexité tant pour les entreprises que pour l'actionnaire. Il pénalise la compétitivité des entreprises françaises, en particulier au regard de leur développement international.

Un mécanisme plus simple de réduction de la double imposition économique des dividendes est donc proposé, à l'instar des réformes adoptées par nos principaux partenaires européens.

Corrélativement, le précompte serait supprimé.

Pour les personnes physiques, l'avoir fiscal serait remplacé par un abattement de 50 % sur les dividendes retenues pour l'imposition sur le revenu. Par ailleurs, afin d'assurer la plus grande neutralité de la réforme, cet abattement serait complété par un crédit d'impôt pour l'actionnaire, égal à 50 % du montant des revenus imposés dans la limite de 75 € pour les personnes seules et de 150 € pour les contribuables mariés. Les titulaires d'un plan d'épargne en actions (PEA) bénéficieraient également de ce crédit d'impôt.

Pour les distributions entre sociétés, le régime « mère-fille » continuerait à s'appliquer dans les conditions actuelles. Toutefois, l'avoir fiscal résiduel (10 %) dont bénéficient les distributions ne relevant pas du régime « mère-fille » serait supprimé.

Afin de permettre aux sociétés distributrices, aux établissements payeurs et aux actionnaires de s'adapter à ce nouveau dispositif, la réforme proposée n'entrera en vigueur qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et aura donc un impact sur l'impôt sur le revenu payé en 2006.



*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet de réformer le régime d'imposition des revenus distribués en supprimant le dispositif de l'avoir fiscal ainsi que l'impôt dit du « précompte mobilier » et en proposant l'institution d'un abattement de 50%, applicable à tous les revenus distribués pour l'imposition des revenus, ainsi que la création d'un crédit d'impôt.

***I.- Une réforme indispensable devant le caractère contesté, coûteux et complexe du dispositif de l'avoir fiscal et du précompte***

La loi n° 65-566 du 12 juillet 1965 a institué un crédit d'impôt pour les bénéficiaires de revenus distribués par des sociétés françaises lorsqu'ils ont leur domicile ou leur siège fiscal en France. Cet avantage peut également être accordé aux non-résidents, personnes physiques ou personnes morales, lorsqu'une convention fiscale internationale le prévoit. En contrepartie de cet avoir fiscal, les sociétés distributrices doivent acquitter le précompte lorsque les revenus qu'elles mettent en distribution sont prélevés, soit sur des bénéfices n'ayant pas été imposés au taux normal de 33<sup>1/3</sup>% de l'impôt sur les sociétés, soit sur des résultats d'exercice clos depuis plus de cinq ans. Le précompte a, lui aussi, été créé par la loi précitée du 12 juillet 1965, la recette ainsi dégagée devant permettre de financer le coût de l'avoir fiscal.

Ce système de l'avoir fiscal et du précompte avait initialement pour objectif, non seulement d'atténuer le phénomène de double imposition des revenus distribués (au niveau de l'entreprise et au niveau de l'actionnaire), mais aussi de rendre plus attractive la place financière de Paris. L'évolution des données juridiques, économiques et fiscales, tant nationales qu'internationales, a conduit à remettre en question l'opportunité et la conformité au regard du droit européen de ce système devenu excessivement coûteux, complexe et par ailleurs contesté.

*A.- Un système extrêmement coûteux*

Le coût budgétaire de l'avoir fiscal, qui peut faire l'objet d'une restitution du Trésor lorsque le bénéficiaire n'est pas imposable ou le devient grâce à son versement, est devenu exorbitant. En 2002, il a atteint 4,36 milliards d'euros, soit près de 25% de plus qu'en 1998, comme le montre le tableau ci-après :

**COUT BUDGETAIRE DE L'AVOIR FISCAL ATTACHÉ AUX DIVIDENDES DE SOCIÉTÉS FRANÇAISES**

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
Coût de l'avoir fiscal déduit de l'impôt sur le revenu ou remboursé aux personnes physiques .....	1.890	2.134	2.302	2.576	2.890 (dont 785 dans le cadre de PEA et de PEE)
Coût de l'avoir fiscal déduit de l'impôt sur les sociétés .....	762	762	823	854	670
Coût du transfert de l'avoir fiscal aux non-résidents après déduction d'une retenue à la source .....	847	1.006	1.300	709	800
<b>TOTAL .....</b>	<b>3.499</b>	<b>3.902</b>	<b>4.425</b>	<b>4.139</b>	<b>4.360</b>

Nota : La dépense fiscale IR intègre le coût des avoirs fiscaux relatifs aux PEA et à l'épargne salariale.

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

Pourtant, entre ces deux dates, le taux de l'avoir fiscal restitué aux personnes morales <sup>(1)</sup> a été réduit, par plusieurs lois de finances, de 50% à 10%. On constate donc une forte dynamique de cette dépense qui fait craindre une poursuite de cette tendance. Ainsi, pour 2003, le tome II des « Voies et moyens » du présent projet de loi de finances évalue à 3,05 milliards d'euros la dépense au titre de l'avoir fiscal versé aux ménages résidents en France, soit une hausse de 5,5% de cette dépense par rapport à 2002.

La croissance du coût de l'avoir fiscal est, de plus, stimulée par la restitution de celui-ci aux non-résidents en application de nombreuses conventions fiscales conclues par la France, sur le fondement de l'autorisation donnée par l'article 62 de la loi de finances pour 1970.

A ce jour, 47 conventions <sup>(2)</sup> prévoient un tel transfert. Il est intéressant de rappeler que la décision, prise dans la loi de finances pour 1970, de prévoir ce transfert était une décision politique motivée, à l'époque, par la volonté de renforcer le marché financier français en créant un avantage compétitif en faveur de l'investissement étranger en valeurs françaises, et non par des préoccupations essentiellement de réciprocité.

Le transfert de l'avoir fiscal aux non-résidents permet en effet de faire bénéficier l'actionnaire non-résident, percevant des dividendes français, d'un revenu après impôt supérieur à celui qu'obtiennent les actionnaires qui investissent en dividendes de sociétés établies chez les principaux partenaires économiques de la France, voire, dans plusieurs cas, au revenu que ces mêmes actionnaires retirent de

<sup>(1)</sup> A l'exception des fondations reconnues d'utilité publique qui bénéficient d'un taux de 50% à l'instar des personnes physiques.

<sup>(2)</sup> Il s'agit des conventions avec l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, le Burkina-Faso, le Cameroun, le Canada, la Corée du Sud, la Côte d'Ivoire, l'Espagne, l'Estonie, les Etats-Unis, la Finlande, le Gabon, le Ghana, l'Inde, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Malaisie, le Mali, Malte, l'île Maurice, Mayotte, le Mexique, la Namibie, le Niger, la Norvège, la Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, Saint-Pierre et Miquelon, le Sénégal, Singapour, la Suède, la Suisse, le Togo, la Turquie, l'Ukraine et le Venezuela.

leurs placements en dividendes nationaux, comme c'est le cas en Belgique, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

La même logique a prévalu, s'agissant du transfert de l'avoir fiscal, partiel ou intégral, aux fonds de pension de quatre Etats, soit sur la base d'une disposition figurant dans une convention fiscale, dans le cas des Etats-Unis, du Japon et du Royaume-Uni, soit sur le fondement d'une décision unilatérale de la France, dans le cas des Pays-Bas.

De plus, neuf accords particuliers avec l'Allemagne, l'Autriche, les Etats-Unis, Israël, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et l'Ukraine prévoient le transfert de l'avoir fiscal aux OPCVM créés dans ces Etats en dépit du régime d'exonération de l'impôt dont ces organismes relèvent.

L'argument de l'attractivité de ce dispositif vis-à-vis des investisseurs étrangers, s'il a pu être avancé à raison lors de l'institution de l'avoir fiscal, ne semble plus pertinent aujourd'hui. Ainsi, malgré la baisse du taux de l'avoir fiscal restitué aux personnes morales, évoquée précédemment, la part des non-résidents dans la capitalisation boursière de la place de Paris est passée de 26% en 2000 à 39,5% aujourd'hui, ce qui tend à prouver que la diminution du taux de l'avoir fiscal n'a eu aucune incidence sur le choix des investisseurs étrangers, personnes morales, en faveur d'actions françaises.

Par ailleurs, il convient de préciser que l'Irlande et le Royaume-Uni, depuis le 6 avril 1999, ont supprimé le transfert de l'avoir fiscal aux non-résidents. En conséquence, la France est aujourd'hui le seul Etat de l'Union européenne à permettre ce transfert à l'exclusion de l'Italie qui le prévoit, cependant, pour les seuls résidents français et britanniques.

La charge économique pour les entreprises du « pendant » de l'avoir fiscal, c'est-à-dire du précompte, est elle aussi devenue considérable du fait de l'internationalisation des grands groupes français qui acquittent, sur les bénéfices réalisés par leurs filiales étrangères, une grande partie de cet impôt. Ainsi les recettes du précompte ont évolué de 429 millions d'euros en 1996 à 1,7 milliard d'euros en 2002 avec un « pic » de 2.075 milliards d'euros en 2001, soit une hausse de 296% de 1996 à 2002, comme le montre le tableau ci-après :

**ÉVOLUTION DES RECETTES DE PRÉCOMPTE ENTRE 1996-2002**

(En millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes du précompte (calcul R 208, ligne A 380 + A 389)	429	487	826	922	1.302	2.075	1.700
Total des restitutions	nd	nd	191	379	572	361	455
Précompte net	429	487	636	543	730	1.714	1.245

\* Estimation.

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

Bien que les PME soient redevables du précompte lors de la distribution de leurs bénéfices, en raison de leur imposition au taux réduit de l'impôt sur les sociétés, la majeure partie des recettes de cet impôt est acquittée par un nombre restreint d'entreprises. Ainsi, au cours de l'année 2002, 46 entreprises ont payé chacune plus d'un million d'euros d'impôt au titre du précompte pour un montant total de 1,56 milliard d'euros, soit 98% du produit du précompte en 2002.

Cette forte concentration du précompte et son caractère pénalisant pour les sociétés qui se développent sur le plan international font l'objet de vives critiques de la part des acteurs économiques. En effet, plus une entreprise s'internationalise, plus elle ouvre son capital à des actionnaires étrangers et plus elle devra acquitter de précompte en puisant dans ses capitaux propres pour pouvoir financer ses distributions.

### *B.- Un système complexe*

Pour l'entreprise, la gestion du précompte et de l'avoir fiscal est lourde à assumer sur le plan logistique et déclaratif.

Pour la société mère d'un grand groupe français à fort développement et présence internationaux comptant plus de deux cents filiales, il lui faut, à titre d'exemple, établir plus de deux cents déclarations de précompte, environ 1.000 certificats d'avoir fiscal pour chaque société distributrice au sein du groupe, soit près de un million de certificats d'avoir fiscal pour les seuls actionnaires personnes physiques de ces sociétés. Il est ainsi nécessaire d'affecter à ces tâches de collecte, de contrôle, de révision et d'établissement des déclarations, plus de deux cent personnes. La charge est encore plus lourde à assumer pour les PME qui n'acquittent, pour l'immense majorité, qu'un précompte de faible montant mais pour lesquelles les obligations déclaratives sont extrêmement pesantes.

La complexité du dispositif s'est de plus accrue avec son évolution conduisant à la baisse progressive du taux de l'avoir fiscal en faveur des personnes morales. Une même distribution mise en paiement par exemple en 1999 peut ainsi ouvrir droit à des avoirs fiscaux de 50%, de 45% ou de 40% selon que l'actionnaire est une personne physique ou une personne morale. De plus, le législateur a mis en place en 1999, puis en 2000 <sup>(1)</sup>, un mécanisme de neutralisation de la diminution de l'avoir fiscal au regard du précompte qui consiste à octroyer aux actionnaires concernés par l'abaissement du taux de l'avoir fiscal un crédit d'impôt correspondant à 80% du précompte effectivement versé sous la forme d'un avoir fiscal complémentaire de 40%, ceci pour compenser la baisse du taux de l'avoir fiscal pour les personnes morales à 10% et le maintien du précompte au taux de 50%.

Le schéma ci-après illustre ce mécanisme de neutralisation qui accroît, à l'évidence, la complexité du système de l'avoir fiscal et du précompte.

---

<sup>(1)</sup> L'article 41 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) avait mis en place un premier mécanisme de neutralisation qui a été remplacé par un second mécanisme, actuellement en vigueur, en application de l'article 21 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999).

**SCHÉMA DU CALCUL DE L'AVOIR FISCAL COMPLÉMENTAIRE  
accordé aux actionnaires personnes morales en application du mécanisme  
de neutralisation de l'abaissement du taux de l'avoir fiscal mis en place  
par la loi de finances pour 2000\***

Société distributrice	Actionnaire
Résultat : 150	(Personne morale n'ayant pas la qualité de société mère)
IS : 0	AF (à taux réduit) <sup>(1)</sup> : $10\% \times 100 = 10$
Distribution brute : 150	AF complémentaire <sup>(2)</sup> : $80\% \times 50 = 40$
Précompte : 50	AF total : $10 + 40 = 50$
Distribution nette : 100	

(1) Le taux de l'avoir fiscal pour les actionnaires personnes morales est égal à 10% du montant des sommes nettes distribuées (disposition applicable aux crédits d'impôt utilisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003).

(2) Le précompte ayant pour objet de gager l'avoir fiscal, l'actionnaire qui relève de l'avoir fiscal à taux réduit peut bénéficier d'un avoir fiscal complémentaire égal à une fraction du précompte effectivement payé par la société distributrice (ainsi, pour un avoir fiscal au taux de 10%, cet avoir fiscal complémentaire est égal à 80% du précompte payé par la société distributrice).

\* Codifiée à l'article 158 *bis* II du code général des impôts.

*C.- Un système contesté et isolé*

Excessivement coûteux et complexe, le système de l'avoir fiscal et du précompte est en outre fragilisé par la contestation, dont il fait ou pourrait faire l'objet, et son caractère de plus en plus atypique.

Le principe même de l'avoir fiscal est, sans doute, indirectement, très menacé par la procédure en cours devant la Cour de justice européenne (CJCE) qui met en cause l'avoir fiscal pratiqué en Finlande, dont les caractéristiques sont très proches du dispositif français. Dans l'affaire C-319/02 « Petri Manninem », la compatibilité de l'avoir fiscal finlandais avec les dispositions européennes relatives à la liberté de circulation des capitaux est en effet contestée en raison de l'exclusion, du bénéfice de l'avoir fiscal, des dividendes perçus par les actionnaires résidents ayant pour origine une société étrangère.

La jurisprudence communautaire, qui devrait y voir une discrimination entre les dividendes domestiques et étrangers, laisse craindre une issue contentieuse défavorable au dispositif finlandais, laquelle aurait pour conséquence inévitable de fragiliser le dispositif français.

L'abattement général de 1.220 euros pour une personne seule ou de 2.440 euros pour des personnes mariées soumises à l'imposition commune, qui s'applique aux seuls revenus distribués d'origine nationale après imputation de l'avoir fiscal, a fait par ailleurs récemment l'objet d'un avertissement de la Commission européenne qui s'applique, depuis plusieurs années, à remettre en cause les dispositions fiscales nationales discriminatoires au regard du droit européen, dans la logique de la jurisprudence « Verkovijen » <sup>(1)</sup>. Dans cet arrêt rendu le 6 juin 2000, la Cour de Justice des Communautés européennes a en effet décidé que le fait de subordonner l'octroi d'un avantage fiscal en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques actionnaires, tel que l'exonération des dividendes, à la condition que ces derniers proviennent de sociétés établies sur le territoire national, constitue une restriction à la libre circulation des capitaux au sein de l'Union, interdite par l'article premier de la directive 88/361/CEE du 24 juin 1988 sur la libéralisation des mouvements de capitaux.

Enfin, le précompte lui-même fait l'objet d'un contentieux qui fragilise d'autant l'ensemble du dispositif.

Cette fragilité du système de l'avoir fiscal et du précompte est aggravée par le caractère de plus en plus isolé de ce système par rapport aux régimes applicables chez les principaux partenaires économiques de notre pays. Les réformes fiscales conduites par certains d'entre eux – au premier rang desquels l'Allemagne, qui a renoncé depuis 2001 à son propre dispositif d'avoir fiscal pour adopter un nouveau régime proche de celui que propose le présent article – tendent en effet à rendre de plus en plus obsolète le système français actuel. Cette obsolescence est d'autant plus forte que le dispositif qui avait été initialement mis en place assurait une atténuation du phénomène de double imposition à raison même des taux d'imposition et des taux de l'avoir fiscal alors en vigueur, soit un impôt sur les sociétés au taux de 50% et un précompte au taux unique de 50% pour les personnes physiques comme pour les personnes morales. Avec la baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés à 33<sup>1/3</sup>%, ce mécanisme conduit aujourd'hui à assurer une neutralité complète du phénomène de la double imposition pour les personnes physiques, le taux de l'avoir fiscal et du précompte ayant été maintenu à 50%.

Cette neutralité est même plus qu'assurée s'agissant des plans d'épargne en actions (PEA) et des plans d'épargne entreprise (PEE) qui bénéficient actuellement de la restitution de l'avoir fiscal malgré le régime d'exonération des dividendes reçus et des plus-values réalisées dans ces plans, dès lors qu'ils restent bloqués pendant au moins cinq ans. En 2002, le montant total des avoirs fiscaux restitués dans les PEA et les PEE s'est élevé à 785 millions d'euros.

---

<sup>(1)</sup> C'est d'ailleurs à l'issue d'une procédure entamée par la Commission européenne que la France s'est appliquée à « européeniser » le contenu des plans d'épargne en actions (PEA) avec l'adoption de l'article 79 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).

Le système français de l'avoir fiscal, qui assure de tels avantages, se trouve donc devenu particulièrement « atypique » au sein de l'Union européenne où l'imposition des dividendes perçus par des personnes physiques résidentes fait l'objet de choix techniques visant à neutraliser la double imposition ou à inciter l'épargne en actions pour la plupart différents. Comme le montre le tableau ci-après, la majorité des Etats de l'Union pratiquent, pour ces dividendes, une retenue à la source couplée à un crédit d'impôt au titre de cette retenue. Seuls la Finlande, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni mettent en œuvre un dispositif d'avoir fiscal dans des proportions cependant beaucoup moins « généreuses » qu'en France. En outre, comme cela a été précédemment indiqué, la France est le seul Etat à restituer l'avoir fiscal à tous les non-résidents. Plusieurs pays recourent à un abattement de 50% (Allemagne et Luxembourg) ou de 30% (Espagne) sur l'ensemble des revenus distribués ainsi qu'à un abattement général sur le montant total des dividendes perçus (Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal).

**L'IMPOSITION DES DIVIDENDES REÇUS PAR LES PERSONNES PHYSIQUES RESIDENTES  
DES ETATS DE L'UNION EUROPEENNE ET DES ETATS-UNIS**

	<b>Principes généraux</b>	<b>Exonérations et régimes particuliers</b>	<b>Abattements</b>	<b>Avoir fiscal ou crédit d'impôt imputables sur l'IR</b>
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prélèvement d'une retenue à la source du 21,10%<sup>(1)</sup>.</li> <li>– Pas d'avoir fiscal (suppression au 01.01.2001).</li> <li>– Les dividendes nets, augmentés de la retenue, sont inclus dans le revenu imposable.</li> </ul>	<p>Distribution par OPCVM :</p> <p>Exonération des revenus distribués provenant de plus-values (suppression de cette exonération à compter du 21.02.03).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abattement de 50% sur les dividendes.</li> <li>– Abattement de 1.601 € doublé pour un couple (abattement commun aux intérêts et aux dividendes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Suppression de l'avoir fiscal (2001).</li> <li>– Crédit d'impôt au titre de la retenue à la source.</li> </ul>
Autriche	Prélèvement d'une retenue à la source (RAS) de 25% libératoire <sup>(2)</sup> .	Exonérations de retenue et d'impôt sur le revenu pendant au plus 10 ans des dividendes d'actions nouvelles émises et acquises à compter du 01.01.1986 si l'acquisition ouvre droit à une déduction du revenu imposable du souscripteur (maximum 725 € <sup>(3)</sup> par personne et par an si revenu imposable ≤ 50.900 €).	Non	En général, la retenue libératoire : pas de crédit d'impôt au titre de la retenue et pas d'avoir fiscal.
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– RAS libératoire de 25%.</li> <li>– RAS libératoire de 15% sur les dividendes : <ul style="list-style-type: none"> <li>. des actions cotées émises à partir du 01.01.1994 ;</li> <li>. des actions non cotées émises à partir du 01.01.1994, correspondant à des apports en numéraire, enregistrées nominativement auprès d'un établissement financier belge ;</li> <li>. des actions fiscalement privilégiées (actions AFV), sous certaines conditions ;</li> <li>. des parts de SICAV belges de distribution.</li> </ul> </li> <li>– Sur option, l'ensemble des dividendes nets augmentés de la retenue sont inclus dans le revenu imposable (pas d'avoir fiscal).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– RAS libératoire de 20% sur dividendes de certaines actions émises entre le 01.01.1982 et le 31.12.1983 (actions AFV).</li> <li>– Exonération à hauteur de 150 € par ménage des dividendes de sociétés coopératives ou de sociétés à finalité sociale.</li> </ul>	Non	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Régime général : d'avoir fiscal ou de crédit d'impôt au titre de la RA</li> <li>– Sur option : crédit d'impôt au titre de la RA (mais pas d'avoir fiscal)</li> </ul>
Danemark	Retenue libératoire au taux de 28% jusqu'à 39.700 CD (5.359 €) de dividendes par personne et par an et de 43% au-delà <sup>(4)</sup> .	Exonération des distributions sous forme d'actions.	Non	L'imposition spécifique des dividendes est libératoire. L'impôt sur le revenu : de crédit d'impôt (pas d'avoir fiscal) au titre de cette imposition.
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prélèvement d'une retenue à la source de 18% (dividendes perçus à compter du 01.01.03 : RAS de 15%).</li> <li>– Avoir fiscal (74,2% de l'impôt sur les sociétés au taux de 35%).</li> <li>– Les dividendes nets, augmentés de la retenue et de l'avoir fiscal, sont inclus dans le revenu imposable.</li> </ul>	Non	Abattement de 30% (de 40% pour les dividendes perçus à compter du 01.01.03) sur les dividendes d'actions détenues depuis plus de deux ans.	Avoir fiscal (égal à 40% dividende brut) <sup>(5)</sup> et crédit d'impôt au titre de la retenue à la source imputables sur l'impôt sur le revenu global.
Etats-Unis	Pas de retenue à la source. Imposition à l'impôt sur le revenu (barèmes fédéral et locaux) <sup>(6)</sup> .	Non	Non	Non



	Principes généraux	Exonérations et régimes particuliers	Abattements	Avoir fiscal ou crédit d'impôt imputables sur l'IR
Finlande	Les dividendes, augmentés de l'avoir fiscal (100%) de l'impôt sur les sociétés (au taux de 29%), sont inclus dans le revenu imposable. Imposition particulière au taux de 29%.	La fraction des dividendes distribués, excédent 13,5% du capital des sociétés non cotées, n'est pas qualifiée de « revenus du capital » mais de « revenus professionnels ». Cette fraction, augmentés de l'avoir fiscal (100% de l'impôt sur les sociétés), est imposée au barème progressif de l'impôt sur le revenu.	Non	Avoir fiscal égal à 40% des sommes distribuées imputable sur l'impôt sur le revenu au taux spécial de 29%.
France	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les dividendes, augmentés de l'avoir fiscal (100% de l'impôt sur les sociétés au taux de 33,33%)<sup>(7)</sup>, sont inclus dans le revenu imposable.</li> <li>– Par ailleurs, prélèvements sociaux de 10% sur les dividendes, avoir fiscal compris.</li> </ul>	Sous certaines conditions, dividendes provenant : <ul style="list-style-type: none"> <li>– de plans d'épargne d'entreprise et plans d'épargne en actions</li> <li>– de sociétés de capital risque et de fonds communs de placements à risque (exonération pour les personnes physiques sous conditions de réinvestissement).</li> </ul>	Abattement annuel de 1.220 € (personnes seules) et 2.440 € (couples mariés).  Pour l'imposition des revenus de 2002, abattement réduit de moitié pour les contribuables dont le revenu net imposable excède la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu.	Avoir fiscal égal à 50% des sommes distribuées imputable sur l'impôt sur le revenu et remboursable dans certains cas échéant.
Grèce	Pas de retenue à la source et exonération du bénéficiaire à raison des dividendes de source grecque.	Non	Non	Non
Irlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prélèvement d'une retenue à la source de 20%.</li> <li>– Pas d'avoir fiscal.</li> <li>– Les dividendes nets augmentés de la retenue sont inclus dans le revenu imposable.</li> </ul>	Non	Non	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Avoir fiscal : non.</li> <li>– Crédit d'impôt au titre de la retenue à la source imputable sur l'impôt sur le revenu.</li> </ul>
Italie	Si participations non substantielles <sup>(8)</sup> : retenue à la source libératoire de 12,5%. Option possible pour l'impôt sur le revenu avec avoir fiscal, égal à 100% de l'impôt sur les sociétés au taux de 34%.  Si participations substantielles <sup>(9)</sup> : les dividendes majorés d'un avoir fiscal égal à 100% de l'impôt sur les sociétés sont inclus dans le revenu imposable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Absence de retenue.</li> <li>– Exonération des revenus distribués par les OPCVM italiens à un investisseur privé à l'exclusion des bénéfices industriels ou commerciaux.</li> </ul>	Non	L'avoir fiscal, égal à 51,51% du dividende distribué, est imputable sur l'impôt sur le revenu.  L'excédent est reportable ou remboursable.  Régime sur option pour les participations substantielles <sup>(8)</sup> et régime obligatoire si participations substantielles <sup>(9)</sup> .
Luxembourg	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prélèvement d'une retenue de 20%.</li> <li>– Les dividendes nets, augmentés de la retenue, sont inclus dans le revenu imposable, sans avoir fiscal.</li> </ul>	Exonération de retenue à la source des dividendes distribués par les sociétés holding et par les OPCVM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abattement de 50% sur dividendes, parts de bénéfice et autres produits de participation.</li> <li>– Abattement général de 1.487 € par personne (tous dividendes autres que professionnels + intérêts).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Avoir fiscal : non.</li> <li>– Crédit d'impôt au titre de la retenue à la source imputable sur l'impôt sur le revenu et remboursable dans certains cas échéant.</li> </ul>

	<b>Principes généraux</b>	<b>Exonérations et régimes particuliers</b>	<b>Abattements</b>	<b>Avoir fiscal ou crédit d'impôt imputables sur l'IR</b>
Pays-Bas	<p>– Prélèvement d'une retenue à la source de 25%.</p> <p>Un revenu fictif égal à 4% de la valeur économique du patrimoine privé mobilier et immobilier est imposé au taux de 30%. Il n'est pas tenu compte des dividendes et des plus-values effectivement perçus<sup>(10)</sup>.</p>	<p>Il n'est pas tenu compte lors de la détermination du patrimoine global<sup>(11)</sup> :</p> <p>– dans la limite de 48.441 €, des investissements dans les « fonds verts » agréés<sup>(12)</sup> ainsi que dans les banques, institutions ou fonds réalisant des projets sociaux ou éthiques, et</p> <p>– dans la limite de 48.441 €, des investissements dans les sociétés de capital-risque agréés.</p> <p>Ces investissements ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 1,3% du montant exonéré.</p>	Abattement égal à 18.146 € sur la valeur économique du patrimoine.	<p>– Avoir fiscal : non.</p> <p>– Crédit d'impôt au titre de la retenue à la source imputable sur l'IR.</p> <p>Généralement, ce crédit d'impôt donne lieu à un remboursement<sup>(13)</sup>.</p> <p>– Réduction d'impôt pour investissements dans les « fonds verts » et les projets socio-éthiques.</p>
Portugal	<p>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 :</p> <p>– Prélèvement d'une retenue à la source de 15%.</p> <p>– Pas d'avoir fiscal.</p> <p>– Les dividendes nets, augmentés de la retenue, sont inclus dans le revenu imposable.</p>	<p>Retenue à la source réduite à 7,5% pendant 5 ans sur les dividendes de sociétés nouvellement privatisées, si les actions ont été acquises avant le 31 décembre 2002.</p>	A compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2002, abattement de 50% sur les dividendes.	<p>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 :</p> <p>– Suppression de l'avoir fiscal.</p> <p>– Crédit d'impôt au titre de la retenue à la source.</p>
Royaume-Uni	<p>Les dividendes majorés d'un avoir fiscal (égal à 25,9% de l'IS au taux de 30%) sont inclus dans le revenu imposable :</p> <p>– si total revenu imposable ≤ 45.408 € : 10% ;</p> <p>– si total revenu imposable &gt; 45.408 € : 32,5%.</p>	Exonération des dividendes des FCPR et des plans d'épargne individuels.	Non	Avoir fiscal, égal à 11% du dividende, imputable sur l'IR. Avoir fiscal remboursable sauf pour les plans d'épargne individuels (jusqu'au 5 avril 2004).
Suède	<p>– Retenue à la source au taux de 30% si actions nominatives, puis</p> <p>– imposition à l'impôt sur le revenu au taux proportionnel de 30%.</p>	Exonération des dividendes d'actions non cotées dans la limite de 70% du taux d'intérêt des obligations d'Etat, appliquée à la valeur d'achat des actions.	Non	Crédit d'impôt, au titre de la retenue, imputable sur l'impôt sur le revenu et sur l'impôt d'avoir fiscal.

- (1) RAS : 20% + majoration de 5,5% = 21,10%.
- (2) Si la retenue au taux de 25% excède la moitié du taux moyen de l'impôt appliqué à l'ensemble des revenus du contribuable, ce dernier taux est appliqué aux dividendes, sur demande, et le surplus de retenue lui est restitué.
- (3) Plafond de déduction fiscale incluant également d'autres investissements (acquisition de la résidence principale, contrats d'assurance-vie, assurance décès...).
- (4) Le seuil de 39.700 CD (5.359 €) inclut les plus-values provenant de la cession d'actions cotées détenues depuis plus de trois ans (si leur valeur de marché s'agissant des titres cotés, a excédé 125.100 CD – 16.887 € – à tout moment au cours des trois années précédentes. En deçà, la plus-value est exonérée).
- (5) Retenue comprise.
- (6) Proposition (en date du 7 janvier 2003) de l'administration Bush d'exonérer les dividendes perçus par les personnes physiques.
- (7) Indépendamment de la contribution additionnelle de 3% du taux de l'impôt sur les sociétés et de la CSB de 3,3%.
- (8) Participations non substantielles (≤ 5% du capital ou ≤ 2% des droits de vote si actions cotées et ≤ 25% du capital ou ≤ 20% des droits de vote si actions non cotées).
- (9) Participations substantielles (> 5% du capital ou > 2% des droits de vote si actions cotées et > 25% du capital ou > 20% des droits de vote si actions non cotées).
- (10) Toutefois, les dividendes tirés de participations détenues dans le cadre d'une entreprise sont inclus dans le revenu imposable, sans avoir fiscal. En outre, les dividendes et les plus-values réellement perçus provenant dans les deux cas de participations ≥ 5% sont taxés au taux spécial de 25%.
- (11) Projet : suppression de ces exonérations (à compter de l'imposition des revenus perçus en 2003).
- (12) Fonds dont l'activité consiste à investir dans des projets de protection de l'environnement.
- (13) En pratique, la retenue à la source constitue un acompte sur l'impôt sur le revenu lorsque les dividendes sont tirés de participations détenues dans le cadre d'une entreprise (la retenue à la source opérée au titre de la distribution de dividendes provenant de participations ≥ 5% est libératoire de l'impôt sur le revenu – taux identiques de 25% – et les autres dividendes sont imposés de manière fictive).

De nombreux et de très forts arguments militent donc pour la suppression de l'avoir fiscal et du précompte et pour leur remplacement par un nouveau régime d'imposition des dividendes moins discriminatoire, plus simple et plus proche des régimes pratiqués par les partenaires économiques de notre pays. Cette réforme est devenue impérative. A l'étude depuis plusieurs années, elle ne peut plus aujourd'hui être ajournée. Semblable conclusion a été tirée par l'Allemagne qui a supprimé en 2000 son dispositif d'avoir fiscal et adopté un nouveau régime dont s'inspire largement le présent article. L'encadré ci-après expose les grandes lignes de la réforme adoptée Outre-Rhin.

### **La réforme du régime fiscal des distributions en Allemagne**

#### **1) La baisse et l'unification des taux de l'impôt sur les sociétés**

Pendant de nombreuses années, l'Allemagne a été le seul pays parmi les Etats occidentaux à surtaxer les bénéfices réinvestis (en 1998, application d'un taux d'imposition de 45 % contre 30 % en cas de distribution).

Pour l'imposition des résultats de 1999, le taux de l'impôt sur les sociétés applicable aux bénéfices réinvestis a été réduit de cinq points (de 45 % à 40%).

A compter de la taxation des résultats de 2000, la réforme fiscale a remplacé les deux taux d'imposition de l'impôt sur les sociétés par un taux unique de 25 %. A ce taux il y a lieu d'ajouter une majoration de 5,5 % du montant de l'impôt (soit un taux effectif de 26,37 %).

#### **2) La suppression de l'avoir fiscal et l'instauration d'un nouveau régime d'imposition de dividendes distribués aux personnes physiques**

En contrepartie de l'allègement de l'imposition des bénéfices des sociétés, l'avoir fiscal a été supprimé dès l'imposition en 2001 des dividendes perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000. Il était auparavant égal à 100 % de l'impôt perçu sur les sociétés au taux de 30 % et correspondait donc à 48,25 % du dividende perçu par l'actionnaire.

Toutefois, pour compenser cette suppression, les dividendes de source allemande et de source étrangère bénéficient d'un abattement égal à 50 % de leur montant, après déduction d'un abattement annuel de 1.061 euros par personne.

Le régime équivaut à n'imposer les dividendes qu'à un demi-taux marginal (au maximum 24,25 % en 2003) après abattement.

#### **3) L'exonération des dividendes reçus par les personnes morales**

Jusqu'en 2001, les dividendes de source allemande étaient réimposés au nom de la société actionnaire. Un avoir fiscal égal à l'impôt payé par la société distributrice effaçait la double imposition.

Lorsque les dividendes étaient de source étrangère, un régime semblable de réimposition s'appliquait (hors conventions fiscales) et un crédit d'impôt était accordé au titre de l'impôt sur les bénéfices payés par la société distributrice, dès lors que la participation s'élevait à 10% au moins.

En revanche, les dividendes distribués par une filiale résidente d'un Etat ayant signé une convention fiscale avec l'Allemagne étaient généralement exonérés en Allemagne lorsque la participation s'élevait à 10 % au moins. Cependant, une quote-part de frais et charges égale à 5 % des dividendes exonérés devait être réintégrée au résultat fiscal.

La réforme fiscale adoptée en juillet 2001 a créé une exonération de principe des dividendes de source allemande et de source étrangère quelles que soient l'importance de la participation et la durée de détention des titres. Corrélativement, l'avoir fiscal lié aux dividendes de source allemande a été supprimé.

La réintégration de la quote-part pour frais et charges égale à 5 % des dividendes exonérés a été maintenue uniquement pour les dividendes de source étrangère. En contrepartie, les intérêts d'emprunts finançant l'acquisition de participations dans les seules sociétés non-résidentes sont déductibles.

## **II.- Le nouveau régime d'imposition des dividendes**

Après avoir précisé les principes généraux de la réforme proposée par le présent article et leurs conditions de mise en œuvre, votre Rapporteur général s'attachera à étudier ses effets potentiels sur les contribuables.

### *A.- Les principes de la réforme*

#### 1.- La suppression de l'avoir fiscal et du précompte

La mise en place du nouveau régime d'imposition des dividendes mettrait fin définitivement au mécanisme de l'avoir fiscal et à l'impôt dit « du précompte mobilier ». Cette suppression conduit à l'abrogation de nombreuses dispositions spécifiques à l'avoir fiscal et au précompte dans le code général des impôts :

– le **1° du A du I** du présent article tend à abroger l'article 158 *bis*, qui pose le principe du droit à restitution de l'avoir fiscal pour les personnes physiques et les personnes morales ; l'article 1578 *ter*, qui définit le champ d'application de l'avoir fiscal en fonction de la nature des dividendes distribués, du siège ou du domicile fiscal du bénéficiaire et éventuellement du caractère démembré des titres détenus ; l'article 158 *quater*, qui définit les sociétés qui sont exclues du mécanisme de l'avoir fiscal (telles que les sociétés exonérées d'impôt sur les sociétés) ; l'article 209 *ter*, qui redéfinit le champ d'exclusion de l'avoir fiscal et l'article 242 *quater*, qui permet l'attribution de l'avoir fiscal aux non-résidents sous réserve de l'existence d'une convention fiscale internationale ;

– le **3° du A du I** prévoit l'abrogation de l'article 223 H, qui exonère d'avoir fiscal et de précompte les revenus distribués entre sociétés d'un même groupe fiscal ; l'article 223 *sexies*, qui définit l'assiette et le taux du précompte et l'article 1679 *ter*, qui prévoit les conditions de versement du précompte et les sanctions applicables en cas de non-paiement ou de paiement partiel de cet impôt ;

– le **4° du A du I** tend à abroger les 2 et 3 de l'article 146, qui définissent, respectivement, le régime des distributions d'une société mère qui donnent lieu au paiement du précompte et les conditions de calcul de ce dernier, d'une part, et les conditions de transfert, à leurs actionnaires, des crédits d'impôt de produits exonérés de précompte des sociétés ayant pour activité exclusive la gestion d'un portefeuille

de titres, d'autre part ; le dernier alinéa du 1 de l'article 187, qui fixe à 50% le taux de la retenue à la source pour les dividendes versés par les sociétés précitées de gestion de portefeuille à des personnes domiciliées ou situées hors de France dans un pays n'ayant pas conclu avec la France une convention fiscale en vue d'éviter la double imposition (dès lors, le taux applicable serait le taux de droit commun, soit 25%) et le 2 de l'article 223 O, qui permet à la société mère de se substituer aux sociétés de son groupe pour imputer, sur le précompte dont elle est redevable, les avoirs fiscaux et crédits d'impôts attachés aux dividendes de ses filiales.

A côté de ces suppressions de dispositions du code général des impôts, deux autres dispositions normatives sont proposées par le présent article visant également à supprimer l'avoir fiscal :

– le **B du I** prévoit que les bénéfices distribués ou répartis par des organismes de placement collectif de valeurs mobilières (OPCVM) nationaux n'ouvrent plus droit à l'avoir fiscal à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, quelle que soit l'origine de ces bénéfices. Cette disposition spécifique est nécessaire en raison de la faculté aujourd'hui offerte aux sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et aux fonds communs de placement (FCP) de mettre en réserve leurs avoirs fiscaux pendant quatre ans pour les premières et pendant deux ans pour les seconds, en application de l'article 199 *ter* du code général des impôts. Dès lors, ces OPCVM disposeraient de la seule année 2004 pour utiliser les avoirs fiscaux qu'ils n'auraient pas « consommés » à ce jour ; au-delà, ces avoirs ne seraient plus utilisables ;

– le **C du II** propose enfin de modifier la loi n° 92-666 du 16 juillet 1992 relative au PEA afin de supprimer le mécanisme de restitution annuelle des avoirs fiscaux attachés aux produits encaissés dans le cadre d'un plan.

En conséquence de ces mesures d'abrogation, le présent article prévoit une série de modifications dans le code général des impôts afin de supprimer les dispositions liées à l'existence de l'avoir fiscal ou du précompte ou les renvois à ces dispositifs :

– le **2° du A du I** modifie, en premier lieu, l'article 208 pour supprimer le renvoi à l'article 209 *ter*, abrogé, comme précisé ci-dessus s'agissant du régime des dividendes des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie et, en second lieu, l'article 223 O, afin de supprimer la référence aux avoirs fiscaux s'agissant des droits et obligations de la société mère d'un groupe de sociétés ;

– le **a du 5° du A du I** tend à modifier l'article 108, relatif au régime des dividendes des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie pour tenir compte de la suppression du précompte ;

– le **b du 5° du A du I** tend à modifier l'article 223 A, relatif aux obligations de la société mère d'un groupe de société, afin de supprimer la disposition d'après laquelle cette dernière doit acquitter le précompte pour l'ensemble du groupe ;

– le **c du 5° du A du I** tend à modifier l'article 1655 *quater*, relatif au régime spécifique d'imposition des bénéfices des organismes communs de stockage

pétrolier ; ces bénéficiaires n'étant imposés à ce jour qu'au précompte, la suppression de celui-ci conduirait à les exonérer totalement d'impôt, ainsi que le prévoit la nouvelle rédaction proposée pour cet article ;

– le **1° du A du II** tend à modifier l'article 119 *ter*, relatif aux conditions d'exonération de la retenue à la source sur les dividendes distribués à des non-résidents, en supprimant la condition relative à l'absence de droit à la restitution, intégrale ou partielle, d'un avoir fiscal ;

– le **2° du A du II** tend à modifier l'article 145, relatif aux conditions d'application du régime fiscal des sociétés mères pour tenir compte des modifications de l'article 146, précédemment proposées, qui avaient pour conséquence de supprimer le paiement du précompte par ces sociétés ;

– le **3° du A du II** tend à modifier l'article 163 *quinquies*, afin de supprimer la disposition d'après laquelle la restitution de l'avoir fiscal dans le cadre d'un PEA obéit aux conditions déterminées par un décret ;

– le **4° du A du II** propose une nouvelle rédaction du quatrième alinéa de l'article 193, relatif aux modalités de calcul de l'impôt sur le revenu, afin de tenir compte de la suppression de l'avoir fiscal qui intervenait en diminution de l'impôt brut ; à cette occasion, le présent article propose de remettre à jour la liste des crédits et réductions d'impôt afin de préciser l'ordre d'imputation de ceux-ci dans la détermination de l'impôt dû ;

– le **5° du A du II** tend à modifier les articles 199 *ter* et 220, afin de tenir compte de la suppression de l'avoir fiscal dans l'imputation directe des crédits d'impôt dont bénéficient les revenus de capitaux mobiliers d'actionnaires de sociétés d'investissement, de sociétés de capital-risque (SCR) ou de sociétés de développement régional ;

– le **6° du A du II** tend à modifier l'article 199 *ter* A, afin de tenir compte de la suppression de l'avoir fiscal dans l'imputation des crédits d'impôt attachés aux produits des actifs des FCP au profit des détenteurs de parts de ces fonds ;

– le **7° du A du II** tend à modifier l'article 220 *quinquies*, afin de tenir compte de la suppression de l'avoir fiscal dans les conditions d'application du report en arrière des déficits d'une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés, la disposition relative à l'impossibilité de prendre en compte les bénéficiaires ayant ouvert droit à l'avoir fiscal devenant caduque ;

– le **8° du A du II** tend à modifier les articles 235 *ter* ZA et 235 *ter* ZC, afin de tenir compte de la suppression de l'avoir fiscal dans la définition de l'assiette de la contribution sur l'impôt sur les sociétés et de la contribution sociale sur cet impôt ;

– le **9° du A du II** tend à modifier l'article 239 *bis* B, relatif au régime des plus-values de liquidation distribuées par certaines sociétés, pour supprimer la disposition d'après laquelle ces distributions n'ouvrent pas droit à l'avoir fiscal ;

– le **10° du A du II** tend à modifier l'article 1668, relatif aux versements des acomptes trimestriels d'impôt sur les sociétés, pour supprimer la référence aux avoirs fiscaux dans l'anticipation, par la société, de l'impôt qu'elle devrait effectivement acquitter, qui pourrait la conduire à se dispenser de nouveaux versements ;

– le **B du II** tend à modifier l'article L. 111 du livre des procédures fiscales, afin d'adapter l'obligation, incombant aux agents de l'administration fiscale, de dresser la liste, par commune, des redevables de l'impôt sur le revenu, à la suppression de l'avoir fiscal, afin de supprimer la mention du montant de cet avoir pour les redevables qui en bénéficient.

## 2.- L'instauration d'un abattement de 50% sur le montant total des dividendes imposables

Au dispositif de l'avoir fiscal se substituerait, en premier lieu, l'instauration d'un abattement de 50% sur l'ensemble des dividendes imposables, tels que défini par le **6° du A du I** du présent article, qui tend à modifier en ce sens le 3 de l'article 158 du code général des impôts.

Le **a) du 6° du A du I** propose une modification d'ordre formel, sans changement sur le fond, des deux premiers alinéas du 3 de l'article 158 précité qui définissent la nature des revenus de capitaux mobiliers, devant entrer dans le revenu net global du contribuable soumis à l'impôt sur le revenu, et le traitement de ces revenus lorsqu'ils sont payables en espèce.

Le **b) du 6° du A du I** tend à instituer l'abattement de 50% précité et en détermine le champ d'application.

Le nouveau 2° de l'article 158 précité, dans la rédaction proposée par le **deuxième alinéa du b du 6° du A du I**, pose les conditions de mise en œuvre de cet abattement qui s'appliquerait :

– aux revenus distribués par les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent dans un Etat de l'Union européenne ou dans un Etat ou territoire lié à la France par une convention fiscale en vue d'éviter la double imposition des revenus. L'utilisation du terme « *passibles* » et non celui de « *soumises* » à l'impôt sur les sociétés indique bien que l'abattement s'applique aux dividendes distribués par toutes les sociétés qui entrent, par nature ou par option, dans le champ de cet impôt même si leurs caractéristiques conduisent à les exonérer, pour partie ou entièrement, du paiement de celui-ci. Il serait ainsi mis fin au lien existant entre le droit à restitution d'un avoir fiscal et le régime d'imposition de la société distributrice. Enfin, il convient de souligner l'application de cet abattement à la majeure partie des dividendes d'origine étrangère, seuls s'en trouvant exclus ceux qui proviennent d'un Etat n'ayant pas conclu avec la France une convention fiscale en vue d'éviter la double imposition, c'est-à-dire essentiellement les « paradis fiscaux ». Par cette disposition, la France se rapprocherait donc des dispositifs fiscaux mis en œuvre par plusieurs de ses partenaires économiques, au premier rang desquels l'Allemagne ;

– aux revenus précités pour autant qu'ils résultent d'une « *décision régulière des organes compétents* ». Le bénéfice de l'abattement nécessite donc que la distribution des revenus ait été décidée par l'assemblée des actionnaires chargée d'approuver les comptes de la société ou toute autre assemblée générale tenue dans des conditions régulières, y compris les assemblées générales extraordinaires.

Toutefois, s'agissant des revenus distribués par une société non européenne, la nouvelle rédaction proposée pour le 3 de l'article 158 précité prévoit de réserver, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le bénéfice de l'abattement de 50% aux revenus distribués par une société ayant son siège dans un Etat ou un territoire dont la convention fiscale avec la France comporte une clause « *d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale* ». Un délai de cinq ans est donc prévu pour renégocier les conventions fiscales ne contenant pas cette clause spécifique. En réalité, la grande majorité des conventions existantes conclues par la France comporte d'ores et déjà cette disposition, à l'exclusion notable de celle conclues avec la Suisse qui devrait donc être renégociée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009. A défaut, les revenus distribués par des sociétés suisses n'ouvriraient plus droit à l'abattement de 50% mis en place par le présent article à partir de cette date.

Le nouveau 3<sup>o</sup> de l'article 158 précité, dans la rédaction proposée par le **troisième alinéa du b du 6<sup>o</sup> du A du I**, détermine les catégories de revenus distribués qui seraient exclues du bénéfice de l'abattement de 50%. Il s'agit :

– des revenus distribués par des sociétés d'investissement intermédiaire telles que les SICAV, ou des sociétés étrangères ayant une activité similaire et un régime fiscal équivalent, et les sociétés de capital-risque (SCR), comme le prévoient le a et le b de la nouvelle rédaction proposée par le 3<sup>o</sup> du 3 de l'article 158 ;

– et de revenus particuliers tels que :

- les revenus « *qui ne constituent pas la rémunération du bénéficiaire en sa qualité d'associé ou d'actionnaire* », c'est-à-dire, principalement, les « jetons de présence » et leurs équivalents à l'étranger, qui récompensent la participation des administrateurs de société au conseil d'administration de celle-ci <sup>(1)</sup> ;

- les revenus distribués au titre d'avances, de prêts ou d'acomptes aux associés de la société, mentionnés au a de l'article 111 du code général des impôts ;

- les bénéfices ou les revenus ayant pour origine certaines sociétés étrangères ayant un statut spécifique, telles que les « fiducies », qui font l'objet, en application de l'article 133 *bis* du code précité, d'un régime de taxation particulier (c'est ainsi notamment, que les participations dans ces sociétés, au-delà d'un certain seuil, sont imposées au barème de l'impôt sur le revenu qu'il y ait ou non distributions de revenus).

---

<sup>(1)</sup> On peut noter que le jeton de présence n'est pas aussi sensible que le dividende aux fluctuations des résultats de la société. Proposé à l'approbation de l'assemblée générale, il est ensuite librement réparti entre les administrateurs.



L'exclusion de ces revenus du bénéfice de l'abattement de 50% avant leur imposition répond à une certaine logique. D'ailleurs, on peut noter que les SICAV et les SCR seraient ainsi placées dans une situation identique à celle qui est la leur en ce qui concerne l'avoir fiscal dont elles ne bénéficient pas.

Cette exclusion se justifie par leur exonération d'impôt sur les sociétés mais aussi par le fait que les parts de ces sociétés ne produisent pas seulement des dividendes, au sens retenu par le présent article, puisqu'elles peuvent également gérer des liquidités qui ne sont pas investies dans des titres de sociétés. Cette exclusion n'est cependant pas totale, ainsi que le prévoit le nouveau 4° du 3 de l'article 158, dans la rédaction proposée par le **onzième alinéa du 6° du A du I** du présent article.

Ce nouveau 4° tend en effet à prévoir l'application de l'abattement de 50% aux revenus distribués par les OPCVM français (**douzième alinéa (a) du 6° du A du I**) ou européens bénéficiant de la procédure de reconnaissance mutuelle (**treizième alinéa (b) du 6° du A du I**), ainsi que par les sociétés d'investissement intermédié telles que les SCR <sup>(1)</sup> (**quatorzième alinéa (c) du 6° du A du I**), « *pour la part des revenus* » qui correspond à des revenus distribués ouvrant droit à l'abattement de 50%, précédemment définis. Cette règle de proratisation de la prise en compte de ces revenus permettrait donc d'appliquer l'abattement de 50% sur les produits des SICAV ou d'autres sociétés d'investissement pour la partie correspondant aux revenus distribués qui répondent aux conditions précédemment exposées prévues pour bénéficier de l'abattement (sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent ; décision de distribution des revenus prise par les organes compétents et convention fiscale avec la France). Les sociétés ou organismes concernés deviendraient ainsi « transparents » pour l'application de l'abattement.

La même règle s'appliquerait, à hauteur des participations détenues, lorsque plusieurs niveaux d'intermédiation existent (« fonds de fonds »), ainsi que le prévoit l'avant-dernier alinéa du nouveau 4° du 3 de l'article 158 précité (**quinzième alinéa du 6° du A du I**).

Cette règle de transparence imposera aux organismes et sociétés concernés de ventiler les distributions ou les répartitions auxquelles ils procèdent en fonction de la nature et de l'origine de celles-ci, afin d'isoler les revenus distribués qui remplissent les conditions précitées ouvrant droit à l'abattement de 50%. Cette obligation de « couponnage » conditionnerait l'application de l'abattement, ainsi que le prévoit le dernier alinéa du nouveau 4° du 3 de l'article 158 précité (**seizième alinéa du 6° du A du I**). Un décret, prévu au **E du I**, préciserait, notamment, les conditions de réalisation de ce « couponnage ».

---

<sup>(1)</sup> Les SICAV, constituant une sous-catégorie des OPCVM, sont visées par le a précité.

### 3.- Le maintien et l'extension de l'abattement général sur les revenus distribués

Le 3 de l'article 158 du code général des impôts actuellement en vigueur prévoit l'application d'un abattement général de 1.220 euros pour une personne seule, veuve ou divorcée et de 2.440 euros pour un couple marié soumis à imposition commune sur les dividendes d'actions émises en France ainsi que sur d'autres revenus mobiliers également d'origine nationale avant de les ajouter au revenu imposable.

La nouvelle rédaction proposée pour le 5° du 3 de l'article 158 précité par le **dernier alinéa du 6° du A du I du présent article** maintient dans son montant cet abattement général et en étend l'application à tous les revenus distribués qui remplissent les conditions précitées d'application de l'abattement de 50%. L'abattement de 1.220 euros ou de 2.440 euros s'appliquerait donc à l'ensemble des revenus distribués ayant d'abord fait l'objet d'un abattement de 50%. Il concernerait donc aussi les revenus distribués par des sociétés étrangères, pour autant que les conditions tenant à l'imposition de celles-ci, à la régularité de la décision de distribution et à l'existence d'une convention fiscale entre l'Etat d'origine et la France, soient remplies. Cette extension de l'abattement général, notamment aux sociétés européennes, répond à la nécessité d'assurer la conformité du droit national à la législation communautaire.

Par souci de simplification, la nouvelle rédaction relative aux conditions d'application de l'abattement général, ne reprend ni l'interdiction d'appliquer cet abattement aux revenus résultant d'investissements ouvrant droit aux réductions d'impôt prévues pour certains investissements dans les départements ou les territoires d'outre-mer, prévues par les articles 199 *undecies* et 199 *undecies* A du code général des impôts, ni les conditions restrictives posées par l'actuelle rédaction de l'article 158 précité pour bénéficier de l'abattement sur les produits des parts de sociétés ou d'exploitation agricole à responsabilité limitée et des parts de bénéficiaire ou de fondateur. Désormais, l'abattement s'appliquerait donc sur tous les revenus distribués, dès lors que les conditions relatives à la nature de ces derniers, précédemment rappelées, seraient respectées.

### 4.- La création d'un crédit d'impôt

Pour compenser la disparition de l'avoir fiscal, le **7° du A du I** propose d'instituer un nouveau crédit d'impôt qui serait codifié à un nouvel article 200 *septies* du code général des impôts.

Ce crédit d'impôt serait accordé aux personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France. Il bénéficierait également aux non-résidents non pas sur le fondement du présent article mais éventuellement sur celui d'une convention fiscale entre leur pays d'origine et la France le prévoyant. Il serait égal à 50% du montant des revenus distribués, tels que définis dans la nouvelle rédaction de l'article 158 prévue par le 6° du A du I du présent article, avant application des abattements précités de 50% et de 1.220 euros ou 2.440 euros. Ce crédit d'impôt serait plafonné

à 75 euros pour un contribuable seul, veuf ou divorcé et 150 euros pour un couple marié soumis à imposition commune. Il s'appliquerait également aux revenus distribués dans le cadre d'un PEA pour les revenus qui remplissent les conditions précédemment décrites pour ouvrir droit aux divers abattements présentés ci-dessus. Le mode de calcul retenu conduirait à n'accorder qu'un crédit d'impôt par foyer fiscal en ajoutant les revenus distribués détenus en direct par le contribuable et ceux qui le seraient dans le cadre d'un PEA. Dans l'hypothèse où le contribuable ne détient qu'un PEA, le crédit d'impôt lui serait donc attribué par imputation sur son impôt sur le revenu et non par versement sur son plan, contrairement à la solution actuellement retenue en matière d'avoir fiscal.

A l'instar de ce dernier, le nouveau crédit d'impôt est restituable si son montant est supérieur à l'impôt dû. En outre, ainsi que le prévoit le **dernier alinéa du 7° du A du I**, ce crédit d'impôt interviendrait après imputation des réductions d'impôt <sup>(1)</sup> et autres crédits d'impôt auxquels le contribuable peut prétendre et prélèvements ou retenues non libératoires (dans le cas, pour ces derniers, de revenus de source étrangère devant faire l'objet d'un prélèvement ou d'une retenue en application d'une convention fiscale visant à éviter la double imposition des revenus).

#### 5.- Les modifications connexes liées à ce nouveau dispositif

En conséquence du nouveau dispositif d'imposition des revenus distribués précédemment décrit, le présent article propose d'apporter les trois modifications suivantes :

– la première, prévue par le **8° du A du I**, tend à modifier l'article 170 du code général des impôts, afin de créer une nouvelle obligation déclarative, dans le cadre de la déclaration annuelle des revenus, qui concernerait les revenus perçus dans un PEA ouvrant droit au crédit d'impôt précité de 75 euros ou de 150 euros. Cette nouvelle obligation est en effet nécessaire afin de disposer d'un support pour l'attribution du crédit d'impôt puisque le PEA, de par son régime d'imposition, est exclu jusqu'à présent du champ de la déclaration d'impôt sur les revenus ;

---

<sup>(1)</sup> Celles-ci sont définies par renvoi aux articles du code général des impôts qui les prévoient. Il s'agit des réductions d'impôt pour l'adhésion à un centre de gestion (article 199 quater B) ; pour les cotisations à une organisation syndicale (article 199 quater C) ; pour les dépenses de crèche ou d'assistante maternelle assurées par les personnes seules ayant à charge un enfant de moins de six ans (article 199 quater D) ; pour les frais de scolarité assurés par les parents d'enfants poursuivant des études secondaires ou universitaires (article 199 quater F) ; pour certaines dépenses afférentes à l'habitation principale (article 199 quinquies à 199 quinquies G) ; pour les dépenses relatives à un prêt afférent à l'habitation principale (article 199 sexies A) ; pour certaines primes d'assurance (article 199 septies) ; pour les investissements locatifs dans des résidences de tourisme situées dans certaines zones rurales (article 199 decies E) ; pour certains investissements forestiers (article 199 decies H) et certains investissements réalisés outre-mer (article 199 undecies, 199 undecies A et 199 undecies B) ; pour les souscriptions en numéraire au capital de sociétés non cotées ou à des fonds communs de placement pour l'innovation (article 199 terdecies A) ; pour les dépenses d'hébergement en établissement de long séjour ou en section de cure médicale (article 199 quindecies) ; pour l'emploi d'un salarié à domicile (article 199 sexdecies) ; pour certaines prestations compensatoires dans le cadre de procédures de divorce (article 199 octodecies) et pour les dons faits par des particuliers (article 200).

– la deuxième, proposée par le **9° du A du I**, qui tend à compléter le IV de l'article 1417 du code précité relatif au revenu fiscal de référence, afin que ce dernier comprenne l'ensemble des revenus distribués perçus par le contribuable avant abattement de 50% mais après application de l'abattement général précité de 1.220 euros ou de 2.440 euros. Ainsi, un revenu distribué de 1.600 euros perçu par un contribuable célibataire, après application des deux abattements précités, n'est pas imposable selon le nouveau régime d'imposition ( $1.600 - 50\% = 800 - 1.220 = - 420 = \text{impôt nul}$ ) ; en revanche, le revenu fiscal de référence du contribuable ayant perçu ce revenu devrait comprendre une partie de celui-ci, soit  $1.600 - 1.220 = 380$  euros ;

– la troisième et dernière, prévue par le **C du I**, tend à modifier l'article 136-6 du code général de la sécurité sociale, relatif à la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du patrimoine, ainsi que l'article 15 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 qui prévoit de soumettre les revenus du patrimoine à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) créée par cette ordonnance, afin de modifier l'assiette de ces deux prélèvements pour tenir compte de la suppression de l'avoir fiscal. En effet, s'agissant des revenus distribués, l'assiette de la CSG comme celle de la CRDS, comprennent aujourd'hui le montant de l'avoir fiscal qui est attaché à ces revenus. Le **C du I** prévoit donc de redéfinir ces assiettes en retenant les revenus distribués perçus avant application de l'abattement de 50% et de l'abattement général. Il s'agirait donc des revenus bruts perçus par le contribuable. Pour des dividendes distribués par des sociétés françaises, la suppression de l'avoir fiscal aurait donc pour conséquence de réduire le montant des prélèvements sociaux dus sur ces revenus (égaux au total à 10% de ces revenus) puisque leur assiette ne serait plus majorée de l'avoir fiscal.

#### 6.- L'entrée en vigueur du nouveau dispositif

Le **premier alinéa du D du I** du présent article fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2005 l'abrogation du dispositif de l'avoir fiscal, la mise en place du nouveau régime d'imposition des revenus distribués, l'abrogation du dispositif du précompte et les modifications des règles applicables aux groupes de sociétés en conséquence de ce changement de régime. Le **D du II** prévoit également que l'ensemble des dispositions du II, qui sont des conséquences de la suppression de l'avoir fiscal et du précompte, s'appliqueraient aux revenus distribués ou répartis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Toutefois, le **deuxième alinéa du D du I** dispose que la suppression de l'avoir fiscal serait applicable, pour les seules personnes morales, aux crédits d'impôt utilisables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Cette disposition a pour effet de priver les personnes morales de la restitution de l'avoir fiscal sur les revenus distribués qu'elles percevraient en 2004 et qu'elles déclareraient donc en 2005 au titre de l'impôt dû en 2004. Cette disposition aurait donc pour conséquence de réduire, pour ces personnes, le taux de l'avoir fiscal de 10% à zéro en 2004.

### *B.- L'impact potentiel de la réforme*

La suppression définitive d'un dispositif fiscal qui prévoit l'attribution d'un crédit d'impôt est toujours un exercice difficile puisqu'il conduit à la perte de l'avantage fiscal attribué. La plupart des acteurs économiques ont en effet intégré dans leur raisonnement et leurs choix d'investissement ce crédit d'impôt qu'ils considèrent, trop souvent, comme un revenu permanent. Ce raisonnement est d'autant plus vrai pour l'avoir fiscal à raison de son mode d'imputation, très favorable au contribuable, notamment dans le cadre d'un PEA. Dans ce cas, en effet, l'avoir fiscal vient « grossir » les sommes investies dans le plan à l'instar d'une « subvention » à son titulaire.

Pour autant, il convient de nuancer l'impact négatif de la suppression de l'avoir fiscal. Le nouveau dispositif d'imposition des revenus distribués prévoit, comme cela été précédemment indiqué, la mise en œuvre d'un nouvel abattement de 50% sur tous les revenus distribués, quelle qu'en soit l'origine géographique, à de rares exceptions près, et la création d'un nouveau crédit d'impôt.

En conséquence, le passage du système actuel au nouveau régime d'imposition des revenus distribués entraînera inévitablement des situations contrastées où l'impact de la réforme sera plus ou moins favorable, ou plus ou moins défavorable, en fonction de la situation patrimoniale du contribuable.

D'aucuns portent des jugements très sévères à l'égard du projet de réforme proposé par le présent article. Face à ces critiques, votre Rapporteur général estime qu'il n'est pas possible de se contenter d'un jugement manichéen selon lequel les « petits contribuables » seraient les plus pénalisés et les plus « gros » seraient les plus favorisés. Il est impératif en effet de considérer la situation patrimoniale du contribuable. Ainsi, les cas ne sont pas rares de contribuables peu imposés au titre de leurs revenus mais détenteurs d'un portefeuille d'actions « en direct » ou d'un PEA très substantiels conduisant à leur assujettissement à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Le jugement porté sur l'impact de la réforme doit donc être nuancé par la prise en compte de chaque situation patrimoniale, par nature particulière. Par là même, une appréciation par trop générale ou catégorielle de la réforme apparaît faussée.

Ainsi, dans le cas d'un contribuable célibataire imposé au taux marginal de 37,38%, l'impact de la réforme est très différent selon l'importance de son portefeuille de titres détenu en direct et la nature de celui-ci. Les tableaux ci-après montrent ainsi qu'avec un revenu distribué annuel de 8.000 euros ouvrant droit aujourd'hui à l'avoir fiscal, ce contribuable « perdrait » 535 euros après application de la réforme ; pour un revenu distribué de 600 euros, cette « perte » s'élèverait à 195 euros. En revanche, si son portefeuille se compose de 6.000 euros de dividendes de source française et de 2.000 euros de source étrangère, l'impact de la réforme serait positif avec un « gain » de 59 euros.

**MESURE DE L'IMPACT DE LA RÉFORME**

**Situation d'un contribuable célibataire imposable au taux marginal d'imposition de 37,38%**

**1/ Il perçoit 8.000 euros de dividendes**

Avant la réforme		Après la réforme	
Dividende.....	8.000	Dividende.....	8.000
+ Avoir fiscal .....	4.000	- Abattement de 50%.....	4.000
- Abattement 1.220 euros .....	1.220	- Abattement 1.220 euros .....	1.220
Base imposable .....	10.780	Base imposable .....	2.780
Impôt brut .....	4.030	Impôt brut .....	1.040
- imputation avoir fiscal .....	4.000	- imputation crédit d'impôt.....	75
Impôt net.....	30	Impôt net.....	965
- Restitution avoir fiscal .....		- Restitution crédit d'impôt .....	0
Prélèvements sociaux.....	1.200	Prélèvements sociaux.....	800
Dividende net.....	6.770	Dividende net.....	6.235
<b>Gain ou perte induit par la réforme .....</b>		<b>- 535</b>	

**2/ Il perçoit 600 euros de dividendes**

Avant la réforme		Après la réforme	
Dividende.....	600	Dividende.....	600
+ Avoir fiscal .....	300	- Abattement de 50%.....	300
- Abattement 1.220 euros .....	900	- Abattement 1.220 euros .....	300
Base imposable .....	0	Base imposable .....	0
Impôt brut .....	0	Impôt brut .....	0
- imputation avoir fiscal .....	0	- imputation crédit d'impôt.....	0
Impôt net.....	0	Impôt net.....	0
- Restitution avoir fiscal .....	300	- Restitution crédit d'impôt .....	75
Prélèvements sociaux.....	90	Prélèvements sociaux.....	60
Dividende net.....	810	Dividende net.....	615
<b>Gain ou perte induit par la réforme .....</b>		<b>- 195</b>	

**3/ Il perçoit 8.000 euros de dividendes (6.000 euros de source française ; 2.000 euros de source étrangère)**

Avant la réforme		Après la réforme	
Dividende de source française .....	6.000	Dividende de source française .....	6.000
+ Avoir fiscal .....	3.000	Dividende de source étrangère.....	6.000
- Abattement 1 220 €.....	1.220		
Dividende de source française imposable...	7.780		2.360
Dividende de source étrangère .....	2.000	Base soumise à abattement .....	8.360
+ impôt payé à l'étranger (18% du net) .....	360	- Abattement de 50%.....	4.180
Dividende de source étrangère imposable...	2.360	- Abattement 1.220 euros .....	1.220
Base imposable .....	10.140	Base imposable .....	10.140
Impôt brut .....	3.790	Impôt brut .....	1.106
- imputation crédit d'impôt étranger .....	360	- imputation crédit d'impôt étranger.....	312 <sup>(1)</sup>
- imputation avoir fiscal.....	3.000	- imputation crédit d'impôt 75 euros .....	75
Impôt net.....	430	Impôt net.....	719
- Restitution avoir fiscal.....	0	- Restitution crédit d'impôt 75 euros.....	0
Prélèvements sociaux.....	1.136	Prélèvements sociaux.....	788 <sup>(2)</sup>
Dividende net.....	6.434	Dividende net.....	6.493
<b>Gain ou perte induit par la réforme .....</b>		<b>+ 59</b>	

(1) L'imputation du crédit d'impôt étranger est limitée au montant de l'impôt français calculé sur le même revenu.

(2) Après imputation, s'il y a lieu, du crédit d'impôt étranger non imputé sur l'impôt sur le revenu (48) soit 836 - 48.

Cet exemple illustre certains effets de la réforme. Ainsi, tous les contribuables bénéficieraient de la baisse des prélèvements sociaux (10% au total) sur leurs revenus distribués imposables puisque l'assiette de ce prélèvement ne comprendrait plus l'avoir fiscal. Par ailleurs, les contribuables qui détiennent des valeurs de source étrangère seraient également favorisés par l'application de la réforme grâce à la mise en œuvre de l'abattement de 50% et de l'abattement général de 1.220 euros ou de 2.440 euros sur les revenus distribués par ces valeurs, pour autant qu'ils remplissent les conditions posées pour l'application de ces abattements, puisque ces revenus sont aujourd'hui intégrés dans le revenu imposable pour la totalité de leur montant. Ce changement doit être souligné, une nouvelle fois, en raison de son importance pour le contribuable mais aussi pour l'économie nationale. Il reflète en effet la nécessaire et inévitable ouverture internationale de notre pays.

L'impact du crédit d'impôt, dont la création est proposée par le présent article, doit également être mesuré en prenant en considération la situation patrimoniale de chaque contribuable. Le tableau ci-après montre les effets de la réforme par tranche d'imposition en s'appuyant sur le dividende moyen déclaré ouvrant droit à l'avoir fiscal correspondant à chacune de ces tranches. Toutefois, cette approche, qui repose sur les moyennes de dividendes déclarés, doit être examinée avec prudence. On constate, en effet, que la moyenne de ces dividendes est relativement élevée s'agissant des contribuables imposés au taux marginal de 6,83%, pour lesquels elle s'élève à 672 euros en 2001 alors que cette même moyenne est égale à 425 euros, 334 euros et 464 euros pour les contribuables imposés respectivement au taux marginal de 19,14%, 28,26% et 37,38%. Ce « pic » de dividendes moyens déclarés pourrait signifier qu'une partie des contribuables concernés détiennent des portefeuilles de valeur d'un montant considérable qui ont pour incidence d'augmenter sensiblement cette moyenne.

**MESURE DE L'IMPACT DE LA REFORME :  
SITUATION DES CONTRIBUABLES MARIÉS EN 2001**

Avant la réforme								Après la réforme							
Modalités d'imposition	Taux marginal d'imposition de :							Modalités d'imposition	Taux marginal d'imposition de :						
	0%	6,83%	19,14%	28,26%	37,38%	42,62%	48,09%		0%	6,83%	19,14%	28,26%	37,38%	42,62%	48,09%
Dividende .....	334	672	425	334	464	1.000	10.366	Dividende .....	334	672	425	334	464	1.000	10.366
+ AF .....	167	336	213	167	232	500	5.183	- Abattement 50 % .....	167	336	213	167	232	500	5.183
- Abattement 2.440 € .....	501	1.008	638	501	696	1.500	2.440	- Abattement 2.440 € .....	167	336	212	167	232	500	2.440
Base imposable .....	0	0	0	0	0	0	13.109	Base imposable .....	0	0	0	0	0	0	2.743
Impôt brut .....	0	0	0	0	0	0	6.304	Impôt brut .....	0	0	0	0	0	0	1.319
Imputation de l'AF .....	0	0	0	0	0	0	5.183	Imputation du CI, plafonné à 150 € ..	0	0	0	0	0	0	150
Impôt net .....	0	0	0	0	0	0	1.121	Impôt net .....	0	0	0	0	0	0	1.169
Restitution de l'AF .....	167	336	213	167	232	500	0	Restitution du CI .....	150	150	150	150	150	150	0
Dividende net avant prélèvements sociaux <sup>(1)</sup> .....	501	1.008	638	501	696	1.500	9.245	Dividende net avant prélèvements sociaux <sup>(2)</sup> .....	484	822	575	484	614	1.150	9197
								<b>Gains ou pertes induits par la réforme .....</b>	<b>-17</b>	<b>-186</b>	<b>-63</b>	<b>-17</b>	<b>-82</b>	<b>-350</b>	<b>-98</b>
Prélèvements sociaux .....	50	101	64	50	70	150	1.555	Prélèvements sociaux .....	33	67	43	33	46	100	1.037

(1) Dividende net avant prélèvements sociaux = (dividendes perçus de la société + Avoir fiscal) - (impôt sur le revenu brut).

(2) Dividende net avant prélèvements sociaux = (dividende perçue de la société + crédit d'impôt) - (impôt sur le revenu brut).

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



Les calculs présentés dans le précédent tableau illustrent également l'importance de l'effet positif de la réforme lié à la diminution de l'assiette des prélèvements sociaux. Ce gain est, en toute logique, par un effet « mécanique », d'autant plus important que le montant des dividendes déclarés est élevé.

Il convient, en outre, de considérer le niveau des dividendes déclarés et celui des dividendes nets après impôt et prélèvements sociaux. On peut alors constater que seuls les contribuables de la dernière tranche, imposés au taux marginal de 48,09%, verraient le montant de leurs dividendes nets inférieurs au montant de leurs dividendes bruts déclarés. Pour tous les autres contribuables, les revenus distribués après impôt et prélèvements sociaux, sont supérieurs aux revenus bruts déclarés grâce à l'application des deux abattements précités et au nouveau crédit d'impôt dont ils bénéficieraient. Selon votre Rapporteur général, ce constat mérite d'être souligné. Il démontre en effet que le nouveau régime d'imposition des dividendes reste favorable au plus grand nombre des contribuables puisque les dividendes après impôts sont supérieurs, *in fine*, aux dividendes réellement perçus.

S'agissant des détenteurs de PEA, qui étaient en 2002 au nombre de 7,4 millions pour un encours total de 75 milliards d'euros, l'impact de la réforme doit également être mesuré avec prudence en prenant en compte les situations patrimoniales des contribuables. Le tableau ci-après mesure cet impact en distinguant par tranche d'encours moyens de PEA. Il démontre qu'avec un crédit d'impôt plafonné à 75 euros pour une personne seule et 150 euros pour un couple marié soumis à imposition commune, 75% des détenteurs de PEA n'auraient aucune perte du fait de l'application de la réforme. Pour les 25% restant, la perte s'élèverait en moyenne de 25 euros à 437 euros pour des PEA dont l'encours moyen est compris entre 14.052 euros et 66.661 euros.

**MESURE DE L'IMPACT DE LA REFORME :  
SITUATION DES CONTRIBUABLES TITULAIRES D'UN PEA <sup>(1)</sup>**

*(en euros)*

Situation des PEA au 31/12/2002	Répartition des PEA par ordre croissant de valeur liquidative							
	30 % des PEA <sup>(2)</sup> (Valeur liquidative moyenne : 630 euros)	20 % des PEA <sup>(2)</sup> (Valeur liquidative moyenne : 2.525 euros)	15 % des PEA <sup>(2)</sup> (Valeur liquidative moyenne : 5.921 euros)	10 % des PEA <sup>(2)</sup> (Valeur liquidative moyenne : 9.116 euros)	5 % des PEA <sup>(2)</sup> (Valeur liquidative moyenne : 14.052 euros)	10 % des PEA <sup>(2)</sup> (Valeur liquidative moyenne : 21.020 euros)	5 % des PEA <sup>(2)</sup> (Valeur liquidative moyenne : 37.142 euros)	5 % des PEA <sup>(2)</sup> (Valeur liquidative moyenne : 66.661 euros)
Nombre de PEA .....	2.134.347	1.324.767	1.177.571	735.982	441.589	883.178	367.991	294.393
En-cours en actions moyen <sup>(3)</sup> .....	451	1.917	4.610	7.019	10.905	16.654	29.737	55.897
Dividende net <sup>(4)</sup> .....	8,27	35,12	84,48	128,64	199,85	305,21	544,97	1.024,40
Avoir fiscal .....	4,13	17,56	42,24	64,32	99,93	152,61	272,49	512,20
Crédit d'impôt .....	4,13	17,56	42,24	64,32	75,00	75,00	75,00	75,00
<b>Perte induite par la réforme .....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>- 25</b>	<b>- 78</b>	<b>- 197</b>	<b>- 437</b>

(1) Hypothèse de contribuables qui ne détiennent qu'un PEA (pas de compte-titres).

(2) Pourcentages arrondis.

(3) Les PEA peuvent en effet être investis ou contenir des liquidités ou des placements équivalents (tels que des produits de taux) ainsi que des parts de fonds communs de placement, dont 25% ne sont pas obligatoirement investies en actions.

(4) Hypothèse de distribution : 1,833 % de l'en-cours action.

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

Les données relatives à la dernière « tranche » des titulaires de PEA, pour laquelle la perte serait en moyenne de 437 euros, doivent être prises en compte avec prudence. En effet, certains de ces plans totalisent des valeurs liquidatives supérieures à plusieurs millions d'euros. Pour ces plans, la suppression de l'avoir fiscal entraînerait une perte considérable mais ce crédit d'impôt, qui peut s'élever à plusieurs dizaines de milliers d'euros, est-il justifié pour de tels patrimoines ? Certains atteignent en effet des encours considérables, et bénéficient donc aujourd'hui d'avoirs fiscaux extrêmement élevés, alors qu'ils peuvent parfois révéler des pratiques d'optimisation fiscale à la limite de l'inacceptable. Ainsi, selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, certains plans peuvent comprendre des actions non cotées, sous-évaluées à leur entrée dans le plan, mais qui ensuite donnent lieu à des versements de dividendes considérables, assez proches de revenus déguisés, lesquels ouvrent droit à l'avoir fiscal dans des proportions tout aussi considérables. Pour moraliser de telles pratiques, l'article 12 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1173 du 30 décembre 1999) a prévu de limiter l'exonération d'imposition des produits, avoirs fiscaux et crédits d'impôts restitués dans un PEA qui sont procurés par des placements effectués en actions ou parts de sociétés non cotées, à 10% du montant des placements effectués. Toutefois, il semble que cette disposition<sup>(1)</sup> soit insuffisante. Ainsi, une vingtaine de PEA au moins, dont l'encours est compris entre 5,4 millions d'euros et 21,8 millions d'euros, ont pu bénéficier, en 2003, d'un montant de restitution d'avoirs fiscaux compris entre 50.000 euros et 200.000 euros.

Ces données devraient donc conduire à nuancer certaines appréciations abruptes sur l'impact défavorable de la réforme, proposée par le présent article, pour les PEA d'encours élevé. La suppression de l'avoir fiscal pour ces plans trouve sa justification, d'abord en termes de plus grande efficacité possible de l'utilisation des deniers publics, et aussi, de « moralisation » de certaines pratiques d'optimisation excessive, le gain perçu n'étant pas à la dimension du risque économique assumé.

S'agissant du coût global de la réforme pour les finances publiques, selon les informations transmises à votre Rapporteur général, ce coût serait nul en 2005, grâce aux recettes attendues du prélèvement exceptionnel, créé à l'article 67 du présent projet, qui se substituerait au précompte en 2005. En revanche, de 2006 à 2008, la réforme pourrait entraîner un coût, difficile à chiffrer avec exactitude compte tenu des incertitudes pesant sur l'attitude des acteurs économiques et sur les perspectives de croissance, qui serait compris entre 200 et 300 millions d'euros, compte tenu, notamment, du remboursement par tiers du prélèvement exceptionnel aux entreprises qui l'auront acquitté en 2005. En revanche, en régime normal à partir de 2009, la réforme aurait un coût réduit à quelques dizaines de millions d'euros.

\*  
\*      \*

La Commission a examiné trois amendements de suppression de cet article, présentés par M. Philippe Auberger, M. Charles de Courson et M. Augustin Bonrepaux.

---

<sup>(1)</sup> Codifiée au 5° bis de l'article 157 du code général des impôts.

**M. Philippe Auberger** a estimé nécessaire de revoir le contenu de cet article. L'indispensable effort de pédagogie a été et demeure insuffisant. Le dispositif est encore mal compris par les acteurs concernés, même si la nécessité d'une réforme de l'imposition des dividendes ne fait guère de doute.

**M. Pierre Albertini** a estimé qu'il conviendrait de surseoir à la mise en place du dispositif prévu en attendant de disposer d'études plus approfondies en ce domaine.

**M. Jean-Louis Dumont** a jugé que le contenu de cet article est inopportun et mérite d'être revu. En outre, la réforme proposée témoigne à nouveau de la volonté persistante de l'actuelle majorité de favoriser les plus hauts revenus.

Votre **Rapporteur général** a souhaité apporter plusieurs éléments d'explication sur le contenu de la réforme, précisant que celle-ci est en préparation depuis plusieurs années. Son application a malheureusement été différée à de nombreuses reprises, ce qui explique l'urgence actuelle à la conduire. Il s'avère, en effet, que le dispositif de l'avoir fiscal a une dynamique budgétaire préoccupante. Le précédent Gouvernement était d'ailleurs tout à fait conscient de la nécessité de stopper cette dérive, puisque le taux de l'avoir fiscal applicable aux personnes morales a été abaissé de 45 à 10% entre 1998 et 2002. Cette mesure avait été prise dans le but d'arrêter « l'hémorragie » des versements de l'avoir fiscal aux non-résidents.

Bien que le montant des transferts à l'étranger ait été réduit, la dynamique est restée très forte. En 1998, alors que le taux applicable aux personnes morales était de 45%, l'avoir fiscal versé aux non-résidents personnes physiques et personnes morales s'élevait à 847 millions d'euros. En 2003, bien que le taux applicable ait été réduit à 10% pour les personnes morales, les dépenses à ce titre demeuraient très importantes avec 800 millions d'euros. S'agissant de l'avoir fiscal applicable aux sociétés situées sur le territoire français, en 1998, les montants s'élevaient à 762 millions d'euros avec le taux de 45% ; en 2002, ils s'élevaient à 670 millions d'euros avec un taux de 10% d'avoir fiscal.

Votre Rapporteur général a également souligné que les modalités actuelles de l'avoir fiscal pourraient conduire à des contentieux devant des instances européennes, les règles applicables n'étant pas compatibles avec les règles communautaires. Un recours a été introduit auprès de la Cour de justice des Communautés européennes contre le dispositif finlandais d'avoir fiscal qui présente de nombreuses similitudes avec le dispositif français : l'avoir fiscal ne concerne que les dividendes provenant des actions des sociétés locales, et non les dividendes provenant d'actions étrangères et européennes.

Votre Rapporteur général a précisé qu'il convient de distinguer, s'agissant de la détention d'un patrimoine en actions, d'une part, la détention directe d'un portefeuille d'actions et, d'autre part, la détention d'un plan d'épargne en actions (PEA), instrument d'épargne créé par la loi n° 92-666 du 16 juillet 1992.

S'agissant de la détention directe d'un portefeuille d'actions, le dispositif proposé par le Gouvernement prévoit d'atténuer l'impact de la suppression de l'avoir fiscal, notamment par la création d'un crédit d'impôt.

Dans la situation actuelle, au titre de l'impôt sur le revenu, le contribuable déclare le montant de son dividende majoré du montant de l'avoir fiscal correspondant. Est alors assise, sur ce total, l'imposition brute, de laquelle est *in fine* retranché le montant de l'avoir fiscal précité, afin d'établir le montant d'impôt dû effectivement.

A l'instar des modalités d'imposition des résultats distribués en vigueur en Allemagne depuis 2002, l'article 66 propose de remplacer l'avoir fiscal par un abattement de 50% appliqué au montant des dividendes perçus, quelle que soit leur origine. Il serait ensuite appliqué au montant net des revenus ainsi établi, comme actuellement, un abattement général de 1.220 euros pour un contribuable célibataire ou de 2.440 euros pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune.

Serait par ailleurs créé un crédit d'impôt, égal à 50% du montant des revenus distribués avant application des abattements, dans la limite de 75 euros pour les contribuables célibataires et de 150 euros pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune. Afin d'assurer la neutralité fiscale du dispositif pour les tranches du barème de l'impôt sur le revenu les plus basses, un amendement proposera ultérieurement de relever les plafonds de ce crédit d'impôt.

Il faut enfin souligner que les prélèvements sociaux sur les dividendes seraient désormais assis sur leur montant avant application des abattements précités, alors qu'ils sont aujourd'hui assis sur le montant issu de la somme des dividendes et de l'avoir fiscal.

L'ensemble de ces dispositions devrait permettre, en tout état de cause, la protection des patrimoines les plus modestes composés d'actions détenues directement.

S'agissant des PEA, l'application du crédit d'impôt devrait assurer la neutralité du dispositif dans 75% des cas. Pour les autres, il est exact que leur situation fiscale serait modifiée. Mais cette réalité doit être appréciée en tenant compte :

– de la particularité du dispositif du PEA, créé en 1992, qui consiste non seulement à exonérer d'impôt les dividendes perçus et les plus-values réalisées sur le plan, mais, de plus, donne lieu au versement de l'avoir fiscal. Il n'est donc pas aberrant qu'un dispositif aussi généreux puisse faire l'objet d'un ajustement à l'occasion d'une réforme de l'imposition des résultats distribués ;

– de la neutralité de cette réforme pour les PEA constitués des portefeuilles d'actions moyens, donc détenus par les personnes disposant des patrimoines les plus modestes parmi les personnes qui détiennent un PEA.

A l'instar de votre Rapporteur général mais dans un tout autre esprit, **M. Philippe Auberger** a estimé nécessaire de distinguer deux cas :

– en premier lieu, celui des personnes détenant directement un portefeuille d’actions. Il apparaît que les personnes non imposables ou peu imposables pâtiraient de la réforme. En effet, ces personnes vont subir très directement la suppression de l’avoir fiscal, qui leur permet aujourd’hui de payer, au moins la plus grande partie, de l’impôt sur le revenu ;

– en deuxième lieu, celui du PEA. Le dispositif proposé aboutirait en fait à « tuer » ce dernier de façon détournée, ce que les propos de votre Rapporteur général ne démentent pas.

Votre **Rapporteur général** s’est élevé contre cette interprétation. Le dispositif proposé prévoit un abattement de 50% sur les dividendes reçus au titre des actions détenues directement mais ne remet pas en cause le régime d’imposition du PEA. Lorsque celui-ci a été créé en 1992, le Gouvernement a alors offert aux épargnants un produit d’épargne aux multiples avantages : exonération intégrale des dividendes, exonération intégrale des plus-values et, au surplus, encaissement de l’avoir fiscal par restitution du Trésor. On ne peut pas nier le fait que le PEA a permis certains abus, liés à la possibilité d’y faire figurer des actions d’entreprises non cotées. Ces actions offrant souvent un fort rendement pour une valeur initiale des titres faible, l’exonération d’impôt sur les dividendes versés dans un PEA aboutit à procurer à leur détenteur un complément de salaire tout à fait significatif. C’est pour cette raison que M. Jean Arthuis, lorsqu’il était ministre de l’économie et des finances, a plafonné l’exonération des dividendes à 10% du revenu versé par les sociétés non cotées. Après plus d’une décennie, on s’aperçoit que le PEA a procuré des avantages manifestement excessifs à certains de ses titulaires sur des encours considérables.

La Commission a *rejeté* ces trois amendements.

Elle a ensuite examiné, en discussion commune, un amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à relever le plafond du crédit d’impôt à 250 euros pour un célibataire, veuf ou divorcé et 500 euros pour un couple marié soumis à une imposition commune et un amendement présenté par votre Rapporteur général, tendant à porter ce plafond à, respectivement, 115 et 230 euros.

**M. Philippe Auberger** a signalé que les souscripteurs de PEA ouverts dans les années 1998-1999 peuvent constater, dans leur portefeuille, une moins-value moyenne de 30% environ. Pour ceux-là, l’exonération des plus-values prévues par le PEA ne trouve pas à s’appliquer. La défense de la cause de l’investisseur boursier individuel mérite d’être prise, aujourd’hui comme hier, face aux formules de placement collectif ou d’épargne institutionnelle. Or, le PEA a été et doit demeurer un dispositif puissamment incitatif à la détention d’actions. Fragiliser le PEA, c’est prendre le risque que les grandes entreprises françaises cotées en Bourse se retrouvent, encore plus qu’aujourd’hui, sous le contrôle des fonds de pension anglo-saxons. Il n’est absolument pas souhaitable de prendre des mesures conduisant à faire renoncer à la détention d’un portefeuille en actions. En ce sens, le crédit d’impôt proposé est un progrès, mais les montants prévus pour son plafonnement sont insuffisants. Le niveau de 250 euros pour un célibataire et 500 euros pour un

couple marié ne correspond d'ailleurs qu'à des patrimoines boursiers très modestes. Retenir des plafonds inférieurs reviendrait à spolier l'épargnant individuel.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que son amendement propose une majoration de 50% du plafond du crédit d'impôt, arrondi à quelques euros supérieurs pour des raisons de lisibilité. L'amendement présenté par M. Philippe Auberger va plus loin, mais se heurte à deux inconvénients : d'une part, l'augmentation proposée ne permettra pas de répondre à la situation de tous les contribuables et, d'autre part, le coût budgétaire d'un tel relèvement n'est pas supportable. Le doublement du plafond permettrait de rétablir l'égalité entre l'ancien et le nouveau système pour près de 85% des PEA ouverts (en nombre mais pas en avoirs) mais il coûterait 180 à 200 millions d'euros. Pour autant, la question des moins-values doit pouvoir trouver une solution équitable et efficace. Il est vrai que les souscripteurs de PEA en 1998 ou 1999 constatent aujourd'hui des moins-values importantes, en moyenne, sur leur portefeuille. Il faut imaginer un système qui permette d'apporter un correctif spécifique à cette situation.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné l'intérêt d'une clarification des enjeux financiers et fiscaux ainsi que d'une meilleure transparence du dispositif et des modifications envisageables, appuyée sur une analyse de situations et d'exemples précis.

La Commission a *rejeté* l'amendement présenté par M. Philippe Auberger et *adopté* l'amendement présenté par votre Rapporteur général (**amendement n° II-166**).

**M. Pierre Albertini** a retiré un amendement présenté par Charles de Courson, proposant d'introduire un critère tiré d'un seuil minimum de participation de 22,8 millions d'euros pour bénéficier du régime fiscal des sociétés « mères-filles », afin de modérer les conséquences de la suppression de l'avoir fiscal sur l'investissement en titres des entreprises françaises.

**M. Philippe Auberger** a retiré un amendement prévoyant le maintien en 2004, sous forme de crédit d'impôt, du mécanisme de neutralisation du précompte pour les sociétés ne bénéficiant pas du régime des sociétés « mères-filles » touchées par la disparition de l'avoir fiscal en 2005 sur les distributions effectuées en 2004.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre **Rapporteur général**, tendant à rendre éligibles au PEA les parts ou actions d'OPCVM européennes investies à 75% au moins en titres et droits éligibles au PEA, faisant l'objet d'une procédure de reconnaissance mutuelle, afin de renforcer l'attractivité de ce type de produit (**amendement n° II-167**).

\*

\* \*

La Commission a *adopté* l'article 66 ainsi modifié.

## Article 67

### Institution d'un prélèvement exceptionnel sur les distributions de bénéfices.

#### Texte du projet de loi :

I. – Sous réserve des dispositions de l'article 209 *quinquies* du code général des impôts, lorsque les produits distribués par une société sont prélevés sur des sommes à raison desquelles elle n'a pas été soumise à l'impôt sur les sociétés au taux normal prévu au deuxième alinéa du I de l'article 219 du même code, cette société est tenue d'acquitter un prélèvement égal à 25 % du montant net des produits distribués.

Ce prélèvement est également exigible lorsque les produits distribués sont prélevés sur les résultats d'exercice clos depuis plus de cinq ans.

Il est exigible en cas de distribution de bénéfices ayant été pris en compte pour le calcul de la créance prévue au I de l'article 220 *quinquies* du code général des impôts.

Il n'est pas exigible lorsque les sommes distribuées sont prélevées sur des bénéfices d'exercice clos depuis cinq ans au plus imposés aux taux prévus au b du I de l'article 219 du code général des impôts.

II. – Un décret fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment les postes du bilan sur lesquels les répartitions doivent être imputées ainsi que l'ordre de cette imputation.

III. – Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux produits distribués :

1° par les sociétés immobilières d'investissement et les sociétés immobilières de gestion ;

2° par les sociétés d'investissement remplissant les conditions prévues à l'article 208 A du code général des impôts et par les sociétés visées au 1° *ter* de l'article 208 du même code ;

3° par les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie visés au dixième alinéa du 3° *quater* de l'article 208 du code général des impôts et prélevés sur les bénéfices exonérés visés au neuvième alinéa du 3° *quater* du même article ;

4° par les sociétés agréées pour le financement des télécommunications lorsqu'ils sont prélevés sur des résultats exonérés en application des premier et deuxième alinéas du 3° *quinquies* de l'article 208 du code général des impôts ou lorsqu'ils sont distribués en application du huitième alinéa du 3° *quinquies* du même article ;

5° par les sociétés de capital-risque lorsque ces distributions proviennent de produits et plus-values nets exonérés en application du 3° *septies* de l'article 208 du code général des impôts ;

6° par les personnes morales implantées dans les zones prévues au 5° de l'article 2 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, lorsque ces distributions proviennent de produits nets exonérés en application de l'article 208 *quinquies* du code général des impôts.

7° par les sociétés qui, à la date de la distribution ainsi qu'à la clôture de l'exercice dont les résultats sont distribués, ont pour activité exclusive la gestion d'un portefeuille de titres de participations, ont deux tiers au moins de leur actif composé de participations dans des sociétés dont le siège social est hors de France qui ouvrent droit au régime prévu aux articles 145 et 216 du code général des impôts et retirent de ces participations deux tiers au moins de leur bénéfice comptable hors plus-value.

Toutefois, l'exonération du prélèvement prévu au présent article ne s'applique que pour la partie de la distribution qui provient des dividendes de ces participations ;

8° par les sociétés d'investissements immobiliers cotées et leurs filiales visées à l'article 208 C du code général des impôts et prélevés sur les bénéfices exonérés en application du premier alinéa du II de cet article.

IV. – La société mère d'un groupe fiscal au sens de l'article 223 A du code général des impôts est redevable du prélèvement prévu au présent article qui est dû par les sociétés du groupe.

Les bénéfices distribués par une société du groupe à une autre société du groupe ne donnent pas lieu au prélèvement prévu au présent article lorsqu'ils sont prélevés sur des résultats ou des plus-values nettes à long terme réalisés



pendant la période au cours de laquelle la société distributrice est membre du groupe. Ces dispositions s'appliquent aux distributions de bénéfices mises en paiement par une société du groupe au cours du premier exercice dont le résultat n'est pas pris en compte dans le résultat d'ensemble, si cette distribution a lieu avant l'événement qui entraîne sa sortie du groupe. Elles s'appliquent également, lorsque intervient une opération visée au c ou au e du 6 de l'article 223 L du code général des impôts, aux distributions de bénéfices prélevées sur les résultats du groupe ayant cessé du fait de cette opération et effectuées entre les sociétés du ou de l'un des nouveaux groupes pendant les deux premiers exercices ; il en est de même, dans la situation définie au d du 6 du même article, des distributions de bénéfices prélevés sur les résultats du groupe ayant cessé et effectuées entre les sociétés du nouveau groupe pendant le premier exercice.

Pour la liquidation du prélèvement dû à raison des distributions réalisées par la société mère, le bénéfice disponible soumis à l'impôt sur les sociétés au taux normal s'entend du bénéfice net d'ensemble.

Les bénéfices d'une société filiale compris dans le résultat d'ensemble ne constituent pas des bénéfices soumis à l'impôt sur les sociétés au taux normal pour la liquidation du prélèvement dû par cette société.

V. – Le prélèvement prévu au présent article doit être versé au Trésor dans le mois qui suit la mise en paiement des revenus et sous les mêmes sanctions que la retenue perçue à la source sur les produits d'obligations.

VI. – Le prélèvement prévu au présent article n'est pas admis dans les charges déductibles pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés. La créance visée à l'article 220 *quinquies* du code général des impôts et l'imposition forfaitaire annuelle mentionnée à l'article 223 *septies* du même code ne sont pas imputables sur ce prélèvement. Il en est de même des crédits d'impôts de toute nature, à l'exception des avoirs fiscaux et crédits d'impôts attachés aux produits des participations visées à l'article 145 du même code, encaissés au cours des exercices clos depuis cinq ans au plus.

VII. – Le paiement du prélèvement prévu au présent article fait naître une créance d'égal montant. La constatation de cette créance n'est pas imposable. Elle peut être utilisée pour le paiement de l'impôt sur les sociétés dû au titre des trois exercices clos postérieurement au fait générateur du prélèvement. La fraction utilisable ne peut excéder au titre de chacun de ces exercices le tiers du montant de la créance initialement constatée. L'excédent non imputé de chaque fraction est remboursé après liquidation de l'impôt sur les sociétés dû au titre de chacun des trois exercices clos postérieurement au fait générateur du prélèvement. La créance est inaliénable et incessible, sauf dans les conditions prévues par les articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier.

VIII. – Les créances constatées par les sociétés filiales d'un groupe fiscal au sens de l'article 223 A du code général des impôts peuvent être cédées à la société mère à leur valeur nominale. Dans ce cas, la société mère peut utiliser ces créances pour le paiement de l'impôt sur les sociétés dû à raison du résultat d'ensemble à hauteur du montant de l'impôt sur les sociétés auquel aurait été soumise la société filiale si elle avait été imposée séparément et l'excédent non imputé peut être remboursé à la société mère dans les conditions prévues au VII.

IX. – Les dispositions mentionnées au présent article sont applicables aux distributions de bénéfices mises en paiement en 2005.

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

Afin de neutraliser le coût de la réforme du régime fiscal des distributions, il est proposé d'instituer à titre exceptionnel, au cours de l'année de transition, un prélèvement égal à 25 % du montant net des distributions de bénéfices imputées sur des résultats non soumis à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun. Ce prélèvement, applicable aux seules distributions mises en paiement en 2005, constituerait une créance sur le Trésor imputable, à hauteur du tiers de son montant, sur l'impôt sur les sociétés dû au titre des 3 exercices suivants.

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

Le présent article a pour objet de créer un prélèvement exceptionnel, exigible en 2005 seulement, sur certaines catégories de distribution de bénéfices. Ce prélèvement exceptionnel se substituerait au précompte, avec lequel il présente de nombreuses similitudes, dont la suppression est proposée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 par l'article 66 du présent projet de loi de finances et permettrait de gager, pour partie, la mise en place de la réforme de l'imposition des revenus distribués, proposée par l'article 66 précité. Le prélèvement serait ensuite remboursé par tiers aux entreprises redevables de ce prélèvement de 2006 à 2008.

## ***I.- Un prélèvement dont les caractéristiques sont semblables à celles du précompte à quelques exceptions notables***

Le prélèvement exceptionnel qu'il est proposé de créer reprend une grande partie des règles d'assiette et de paiement du précompte mais présente des caractéristiques propres relatives à son assiette, son taux et son remboursement.

### *A.- L'assiette du prélèvement exceptionnel*

#### 1.- Les règles communes avec le précompte

Comme le précompte, le prélèvement exceptionnel serait exigible :

– sur les sommes distribuées par l'entreprise qui n'ont pas été soumises à l'impôt sur les sociétés au taux normal de 33<sup>1/3</sup> %, ainsi que le prévoit le **premier alinéa du I** du présent article. Sont donc concernés tous les revenus taxés à taux réduit, tels que les distributions prélevées sur la réserve spéciale des plus-values à long terme, taxées au taux de 19%, ainsi que les revenus totalement exonérés d'impôt sur les sociétés et ceux dont l'imposition est fractionnée ou différée. A ce titre, sont visées les distributions, par les sociétés mères, de produits de filiales françaises ou étrangères, les bénéfices provenant d'activités exercées hors de France, les distributions effectuées par des sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré et celles qui bénéficient d'un régime de faveur en matière d'impôt sur les sociétés (notamment les sociétés nouvelles) ;

– sur les sommes distribuées à titre de dividendes prélevées sur des résultats (de nature quelconque) provenant d'un exercice clos depuis plus de cinq ans, comme le prévoit le **deuxième alinéa du I** du présent article ;

– et sur les bénéfices distribués pris en compte dans les créances créées au profit de l'entreprise au titre de ses déficits reportables (« *carry-back* »), prévues par l'article 220 *quinquies* du code général des impôts, ainsi que le prévoit le **troisième alinéa du I** du présent article.

Le prélèvement exceptionnel reprendrait par ailleurs les mêmes règles que le précompte pour les groupes de sociétés. Ainsi que le prévoit le **premier alinéa du IV** du présent article, la société mère serait redevable du prélèvement pour toutes les sociétés de son groupe, tel que défini par l'article 223 A du code général des impôts, de même qu'elle est aujourd'hui redevable du précompte pour l'ensemble du groupe.

Par ailleurs, le **III** du présent article reprend, avec une similitude parfaite, les dispositions actuellement en vigueur pour le précompte, prévues par le 3 de l'article 223 *sexies* du code général des impôts, qui déterminent les sociétés exclues du champ de cet impôt, qui ne seraient donc pas, non plus, assujetties au prélèvement exceptionnel.

Sont visées, dans les faits, des sociétés dont les dividendes n'ouvrent pas droit à l'avoir fiscal. Il s'agit, principalement :

- des sociétés immobilières d'investissement ou de gestion ;
- de certaines sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie ;
- des sociétés agréées pour le financement des télécommunications, sous réserve du respect de certaines conditions ;
- des sociétés de capital-risque pour la part de produits ou de plus-values qu'elles distribuent qui sont exonérés d'impôt sur les sociétés ;
- des personnes morales implantées dans les zones franches.

Votre Rapporteur général note que les futures « sociétés unipersonnelles d'investissement à risque » (SUIR), dont l'article 64 du présent projet de loi propose la création, ne sont pas comprises dans cette liste alors même qu'elles seraient exonérées d'impôt sur les sociétés et du précompte. Il conviendra donc, par cohérence, de les exclure du champ du prélèvement exceptionnel.

## 2.- Les règles spécifiques au prélèvement exceptionnel

Par dérogation à la règle générale d'après laquelle tous les revenus distribués qui n'ont pas été soumis au taux normal de l'impôt sur les sociétés sont assujettis au prélèvement exceptionnel, à l'instar de ce qui est prévu actuellement pour le précompte, les distributions prélevées sur les bénéfices d'exercice clos depuis cinq ans au plus des PME ne seraient pas soumises au prélèvement exceptionnel, bien que ces bénéfices aient été imposés à un taux réduit, en application du b du I de l'article 219 du code général des impôts.

L'exclusion, de l'assiette du prélèvement exceptionnel, de cette catégorie de distributions est expressément prévue par le **dernier alinéa du I** du présent article.

Une autre différence notable, relative à l'assiette de ce prélèvement par rapport à celle du précompte, concerne les sommes distribuées par prélèvement sur la réserve spéciale des plus-values à long terme, prévue par l'article 209 *quater* du code général des impôts. Aux termes de cet article, ces plus-values taxées lors de leur réalisation au taux de 19%, font l'objet d'une taxation complémentaire lorsqu'elles sont sorties de la réserve spéciale pour être distribuées aux actionnaires.

La société est aujourd'hui tenue d'acquitter un précompte plafonné en cas de distribution d'un dividende prélevé sur cette réserve, afin de gager l'avoir fiscal qui y est attaché. En pratique, lorsque la société est bénéficiaire, le précompte acquitté est admis en paiement de l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice du prélèvement sur la réserve spéciale. Le mécanisme du précompte aboutit ainsi à taxer au taux normal de l'impôt sur les sociétés les plus-values ayant bénéficié du régime des plus-values à long terme au taux de 19%. Ainsi, pour une plus-value de

100 ayant supporté un impôt de 19, le précompte est plafonné à 14,33. Le montant net mis en distribution est alors de 66,66 (100 – 19 – 14,33) auquel est attaché un avoir fiscal de 33,33.

Le présent article ne prévoit pas ce mécanisme d'imposition complémentaire pour ces plus-values. En l'absence d'une telle disposition, leur distribution en 2005 conduirait donc à leur imposition intégrale au prélèvement exceptionnel prévu par le présent article, ce qui conduirait à une double imposition de ces bénéficiaires, d'abord au taux de 19% lorsque les plus-values sont réalisées puis mises en réserve, puis au taux de 25% au titre du prélèvement exceptionnel. A partir de 2006, en revanche, le mécanisme d'imposition complémentaire au taux de 14<sup>1/2</sup> % redeviendrait applicable. Dans l'état actuel du texte, la mise en distribution de ces plus-values à long terme en 2005 est donc clairement dissuadée.

### *B.- Le régime applicable aux groupes de sociétés*

A l'instar de ce que prévoit actuellement l'article 223 H du code général des impôts pour le précompte, article dont l'abrogation est proposée à l'article 66 précité du présent projet de loi de finances, la société mère d'un groupe de sociétés, tel que défini par les articles 223 A à 223 U du même code, est seule redevable du prélèvement exceptionnel dû par l'ensemble des sociétés du groupe, comme le prévoit le **premier alinéa du IV** du présent article. Les **deuxième, troisième et dernier alinéas du IV** reprennent, de même, pour le prélèvement exceptionnel les dispositions applicables au précompte des groupes de sociétés, s'agissant :

– du non-assujettissement des bénéficiaires distribués entre sociétés du même groupe à la condition que les sommes distribuées proviennent de résultats ou de plus-values à long terme réalisés lorsque la société était déjà membre du groupe ; à défaut, la société distributrice serait elle-même redevable du précompte et le principe précité posé au premier alinéa du IV ne trouverait pas à s'appliquer. Cependant, il est admis, comme dans le cas du précompte, que les bénéficiaires distribués entre les sociétés du même groupe ne soient pas soumis au prélèvement exceptionnel durant les deux années qui suivent une restructuration du groupe du fait d'une opération de fusion, de scission ou d'absorption ou durant l'exercice suivant l'absorption de la société mère par une autre société mère (**deuxième alinéa du IV**) ;

– de la prise en compte du bénéfice net de l'ensemble du groupe pour appréhender le bénéfice soumis à l'impôt sur les sociétés au taux normal afin de calculer le montant du prélèvement exceptionnel (**troisième alinéa du IV**) ;

– de l'inclusion des bénéficiaires des sociétés filiales dans le résultat d'ensemble du groupe (**dernier alinéa du IV**).

Il convient de souligner l'existence d'une différence rédactionnelle entre l'article 223 H précité, applicable au précompte, et le présent article qui fait référence, au **deuxième alinéa du IV** aux « *bénéficiaires distribués* » entre les sociétés d'un même groupe et non aux « *dividendes distribués* ». Cette différence est la conséquence de la redéfinition du champ de l'avoir fiscal et du précompte par l'arrêt

du 16 février 2002 du Conseil d'Etat (« arrêt Anzalone »), qui conduit à une définition plus large des revenus pris en compte, les « *dividendes* » constituant une sous-catégorie des « *bénéfices distribués* ».

*C.- Le taux et les modalités de paiement du prélèvement exceptionnel*

**Le taux** du prélèvement exceptionnel, prévu au **premier alinéa du I** du présent article, est égal à 25%, soit la moitié de celui qui s'applique actuellement pour le précompte. L'objectif est en effet de dégager en 2005 une recette évaluée à près de 500 millions d'euros qui permettrait d'atténuer le coût de la réforme prévue par l'article 66 précité en 2005, c'est-à-dire la suppression de l'avoir fiscal et du précompte et le nouveau régime d'imposition des dividendes. Cette recette ne serait cependant pas définitive, puisque les sommes seraient ensuite remboursées aux entreprises. Il serait donc plus juste d'évoquer le terme d'« avance de trésorerie » pour qualifier le produit de ce prélèvement.

**Les modalités d'application** et de paiement du prélèvement sont, en revanche, identiques à celles du précompte. Comme le prévoit le **II** du présent article, un décret fixera ces modalités d'application et précisera, notamment, « *les postes du bilan sur lesquels les répartitions doivent être imputées, ainsi que l'ordre de cette imputation* ». Il s'agit de déterminer par ce biais les correspondances entre les données comptables et l'imputation fiscale du prélèvement exceptionnel. Le décret prévu reprendrait, en réalité, les correspondances retenues pour le précompte et définies par le décret n° 99-1093 du 21 décembre 1999.

S'agissant **des modalités de paiement**, le **V** du présent article prévoit, à l'instar des règles applicables au précompte, que le versement au Trésor du prélèvement exceptionnel devra intervenir le mois suivant sa mise en paiement sous peine de sanctions, ces dernières étant, elles aussi définies par référence aux sanctions applicables au non-paiement de la retenue à la source sur les produits d'obligations. La rédaction retenue reprend en effet dans les mêmes termes celle de l'article 1679 *ter*, relative au précompte, dont l'article 66 précité propose l'abrogation.

Les mêmes règles que celles qui s'appliquent aujourd'hui au précompte sont également prévues pour le prélèvement exceptionnel par le **VI** du présent article s'agissant :

– des charges déductibles de l'impôt sur les sociétés, dont est exclu le prélèvement exceptionnel ;

– de la créance de report en arrière dite de « *carry back* » précitée et de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés qui ne seraient ni l'une ni l'autre imputables sur le prélèvement exceptionnel. Il est donc impossible d'acquitter le prélèvement en utilisant cette créance ;

– des crédits d’impôt de toute nature qui ne seraient pas, non plus, imputables sur le prélèvement à l’exception des avoirs fiscaux et des crédits d’impôts attachés aux participations au sein d’un groupe de sociétés qui bénéficie du régime fiscal défini aux articles 145, 146 et 216 du code général des impôts. Pour ces participations, en effet, dès lors qu’elles proviennent d’exercices clos depuis cinq ans au plus, l’article 146-2 du code général des impôts autorise la société mère à conserver les avoirs fiscaux et les crédits d’impôts de ses « filles » et de les imputer sur le précompte ou sur l’impôt sur les sociétés dont elle est redevable. Il serait donc possible à la société mère d’acquitter en 2005 tout ou partie de son prélèvement exceptionnel en utilisant ses avoirs fiscaux ou ses crédits d’impôts non « consommés ».

## **II.- Un prélèvement unique et remboursable**

### *A.- Les modalités de remboursement du prélèvement exceptionnel*

Comme il a été précédemment indiqué, le prélèvement exceptionnel ne s’appliquerait qu’en 2005, ainsi que le prévoit le **IX** du présent article. Il serait ensuite remboursé. Le **VII** du présent article précise les modalités de ce remboursement qui serait intégral, le paiement du prélèvement ayant pour effet de « *faire naître une créance d’égal montant* » au profit de l’entreprise qui l’a effectué.

Le remboursement s’effectuerait par tiers les trois années suivantes, de 2006 à 2008. Il pourrait être utilisé en paiement de l’impôt sur les sociétés dû durant cette période. Il ne s’agit que d’une faculté dans la mesure où certaines sociétés, telles que les « *holdings* » de participation, ne sont pas redevables de l’impôt sur les sociétés. Dans ce cas, le remboursement de la créance interviendrait par tiers directement au moyen d’un chèque du Trésor.

Si la société est redevable de l’impôt sur les sociétés, le remboursement s’effectuera en déduction de celui-ci et donnera lieu à restitution dans le cas où le tiers de la créance remboursée serait supérieur à l’impôt dû.

La créance serait « *inaliénable et incessible* » ; elle ne pourrait donc pas être cédée ou saisie par un tiers à titre de caution ou de remboursement, sauf dans les conditions très limitées prévues par les articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier, qui définissent les conditions où une créance peut être cédée mais qui s’avèrent, en pratique, rarement utilisées en raison du caractère incertain de cette créance <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> De fait, celle-ci peut être remise en cause à la suite d’un contrôle fiscal qui conduirait à remettre en cause le montant du prélèvement et donc du remboursement de celui-ci.

*B.- Les règles applicables aux groupes fiscaux de sociétés*

Le VIII du présent article permet d'organiser la cession de la créance née du paiement du prélèvement exceptionnel des sociétés filiales d'un groupe fiscal, tel que défini à l'article 223 A du code général des impôts, à leur société mère. Cette dernière aurait la possibilité d'utiliser ces créances pour le paiement de l'impôt sur les sociétés à hauteur de la contribution de chaque filiale aux résultats d'ensemble du groupe. Ce mécanisme est le même que celui qui existe pour l'utilisation des créances de « *carry-back* » par une société mère, prévu par le 3 de l'article 223 G du code général des impôts.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* deux amendements présentés par votre **Rapporteur général** :

– le premier, visant à ne pas assujettir au prélèvement exceptionnel les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR), ces dernières devant être exonérées d'impôt sur les sociétés et de précompte (**amendement n° II-168**) ;

– le second, prévoyant que la créance liée au prélèvement exceptionnel prévu par le présent article est transférée en cas de fusion, de scission ou d'opérations assimilées à la ou aux sociétés bénéficiaires des apports à l'occasion de ces opérations (**amendement n° II-169**).

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 67 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

*Article 68*

**Création d'un crédit d'impôt famille en faveur des entreprises qui engagent des dépenses permettant à leurs salariés ayant des enfants à charge de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale.**

*Texte du projet de loi :*

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

A. – Après l'article 244 *quater* E, il est inséré un article 244 *quater* F ainsi rédigé :

« Art. 244 *quater* F. – I. - Les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 25 % de la somme :

a. des dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement d'établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans de leurs salariés ;

b. des dépenses de formation engagées en faveur des salariés de l'entreprise bénéficiant d'un congé parental d'éducation dans les conditions prévues à l'article L. 122-28-1 du code du travail ;

c. des rémunérations versées par l'entreprise à ses salariés bénéficiant d'un congé dans les conditions prévues aux articles L. 122-25-4, L. 122-26 et L. 122-28-1 et aux deux premiers alinéas de l'article L. 122-28-8 du code du travail ;

d. des dépenses visant à indemniser les salariés de l'entreprise qui ont dû engager des frais exceptionnels de garde d'enfants à la suite d'une obligation professionnelle imprévisible survenant en dehors des horaires habituels de travail, dans la limite des frais réellement engagés.

II. – Les subventions publiques reçues par les entreprises à raison des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont déduites des bases de calcul de ce crédit.

III. – Le crédit d'impôt est plafonné pour chaque entreprise, y compris les sociétés de personnes, à 500 000 €. Ce plafond s'apprécie en prenant en compte la fraction du crédit d'impôt correspondant aux parts des associés de sociétés de personnes mentionnées aux articles 8, 238 *bis* L, 238 *ter* et 239 *ter*, et aux droits des membres de groupements mentionnés aux articles 239 *quater*, 239 *quater* A, 239 *quater* B, 239 *quater* C et 239 *quinquies*.

Lorsque ces sociétés ou groupements ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés, le crédit d'impôt peut être utilisé par les associés proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou ces groupements, à condition qu'il s'agisse de redevables de l'impôt sur les sociétés ou de personnes physiques participant à l'exploitation au sens du 1° *bis* du I de l'article 156.

IV. – Un décret fixe les conditions d'application du présent article. »

B. – Après l'article 199 *ter* D, il est inséré un article 199 *ter* E ainsi rédigé :

« Art. 199 *ter* E. – Le crédit d'impôt défini à l'article 244 *quater* F est imputé sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle l'entreprise a engagé les dépenses. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre de ladite année, l'excédent est restitué. »

C. – Après l'article 220 D, il est inséré un article 220 E ainsi rédigé :

« Art. 220 E. – Le crédit d'impôt défini à l'article 244 *quater* F est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise dans les conditions prévues à l'article 199 *ter* E. »

D. – Le 1 de l'article 223 O est complété par un f ainsi rédigé :

« f. des crédits d'impôt dégagés par chaque société du groupe en application de l'article 244 *quater* F ; les dispositions de l'article 199 *ter* E s'appliquent à la somme de ces crédits d'impôt. »

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



*Exposé des motifs du projet de loi :*

Afin d'inciter les entreprises à s'impliquer davantage dans la politique familiale, il est proposé de créer un crédit d'impôt famille en faveur des entreprises qui engagent des dépenses permettant à leurs salariés ayant des enfants à charge de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale.

Le crédit d'impôt serait égal à 25 % des dépenses engagées pour cet objet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Il serait plafonné à 500 000 € et imputé sur l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article propose de mettre en œuvre, conformément aux engagements du Président de la République, un crédit d'impôt pour les entreprises prenant des mesures en faveur de leurs salariés ayant des charges de famille et notamment des enfants en bas âge. Ce dispositif fait également suite aux conclusions de la conférence de la famille qui s'est tenue le 29 avril 2003 relatives au nécessaire développement de l'offre de garde, l'insuffisance des moyens d'accueil du jeune enfant constituant un problème majeur en France.

Comme le souligne le rapport du groupe de travail « *Familles et entreprises* » présidé par Mme Martine Clément remis à M. Jean-François Mattéi, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées et à M. Christian Jacob, ministre délégué à la famille, en février 2003, « *les actions concrètes des entreprises en faveur des familles restent aujourd'hui disparates.* »

***I.- Présentation générale du dispositif proposé***

Le crédit d'impôt proposé, codifié au nouvel article 244 *quater* F du code général des impôts, s'élèverait à 25% des dépenses engagées par une entreprise afin de faciliter pour ses salariés la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Le crédit d'impôt serait plafonné à 500.000 euros, ce qui correspondrait à une dépense de 2 millions d'euros.

A la différence d'une réduction d'impôt, un crédit d'impôt ne s'impute pas seulement sur l'impôt dû : s'il excède le montant de l'impôt dû, l'excédent est restitué au contribuable par l'administration fiscale.

*A.- Les entreprises concernées*

Le crédit d'impôt proposé bénéficierait aux entreprises imposées selon un régime de bénéfice réel. L'activité exercée serait sans incidence sur le crédit d'impôt (il pourrait s'agir d'activités industrielles, commerciales, artisanales, libérales ou agricoles).

Le crédit d'impôt s'appliquerait quel que soit le mode d'exploitation des entreprises (entreprise individuelle, société à responsabilité limitée, société anonyme...).

Pourraient bénéficier du crédit d'impôt les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon le régime réel normal ou simplifié (bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices agricoles) ou à l'impôt sur le revenu selon le régime de la déclaration contrôlée (bénéfices non commerciaux).

Ne pourraient donc bénéficier du crédit d'impôt les entreprises imposées à l'impôt sur le revenu selon le régime du forfait (bénéfices agricoles : exploitations dont les recettes moyennes sur deux années n'excèdent pas 76.300 euros), selon le régime « micro entreprises » (entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 76.300 euros pour les entreprises de vente ou de fourniture de logement ou 27.000 euros pour les autres entreprises) et selon le régime « micro » en matière de bénéfices non commerciaux (contribuables dont le montant de recettes n'excède pas 27.000 euros et qui sont exonérés de TVA ou bénéficient de la franchise de base de TVA). Il convient de relever que les entreprises relevant de plein droit de ces régimes spéciaux ont toujours la possibilité d'opter pour un régime réel d'imposition selon le bénéfice réel normal ou simplifié.

#### *B.- Les dépenses prises en compte et le montant du crédit d'impôt*

Le présent article énumère dans le I du futur article 244 *quater* F les quatre catégories de dépenses qui ouvriraient droit au bénéfice du crédit d'impôt.

##### 1.- Les dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement des structures d'accueil des enfants de moins de trois ans des salariés de l'entreprise

Il s'agirait des dépenses de création et de financement de deux catégories d'établissements prévus à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique : les établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé et les établissements et services publics à la condition qu'ils accueillent les enfants de moins de trois ans des salariés de l'entreprise.

Le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, pris en application de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, précise la réglementation visant à assurer la sécurité des enfants.

Différents types de structures assurent la garde des jeunes enfants. La crèche collective est un établissement d'accueil régulier ouvert aux enfants de moins de trois ans. La halte garderie accueille, quant à elle, à temps partiel ou de manière occasionnelle, les enfants de moins de six ans. Les crèches et halte-garderie sont le plus souvent gérées par les communes ou par des associations mais un groupe de parents constitué en association peut également gérer un établissement. La crèche familiale regroupe des assistantes maternelles agréées.

Les caisses d'allocations familiales financent principalement les structures d'accueil par le versement d'aides à l'investissement et d'aides au fonctionnement. Les communes sont également un partenaire incontournable, comme le montre le tableau suivant qui détaille la prise en charge du coût des structures d'accueil par différents acteurs, d'après les dernières données complètes auxquelles a eu accès

votre Rapporteur général et dont on peut penser que la structure n'a pas fondamentalement changé.

**ESTIMATION DES PARTICIPATIONS AU COUT DES STRUCTURES D'ACCUEIL  
D'APRES L'OBSERVATOIRE DE LA CNAF**

	<b>Crèche collective</b>	<b>Crèche familiale</b>	<b>Crèche parentale</b>	<b>Halte-garderie</b>
Participation des familles .....	28 %	29 %	37 %	28 %
Participation des CAF (*) .....	30 %	28 %	24 %	16 %
Participation des collectivités locales ..	36 %	41 %	14 %	47 %
Autres produits .....	6 %	2 %	25 %	9 %

(\*) La participation moyenne de la CAF est ici précisée hors effet contrat enfance (contrat d'objectif passé entre les CAF et les communes). Si la structure est inscrite dans un contrat enfance, le financement de la commune est alors pris en charge par le contrat pour 50 à 70% des développements programmés.

*Source : Guide pour la création de lieux d'accueil des jeunes enfants. Ministère délégué à la famille et à l'enfance et Caisse nationale des allocations familiales, 26 avril 2001, p. 14.*

Les entreprises ont toute leur place dans le financement de ces structures et le crédit d'impôt proposé vise à leur permettre d'accroître leur participation. Les entreprises auraient la possibilité, soit de créer les structures d'accueil en leur sein (ou des structures interentreprises), soit de financer des structures extérieures à l'entreprise, au prorata du nombre d'enfants de salariés de l'entreprise accueillis.

Le rapport précité du groupe de travail « *Familles et entreprises* » présidé par Mme Martine Clément indique qu'il n'existe aujourd'hui en France que 224 crèches d'entreprises qui n'accueillent que 15.000 enfants, soit 7% des enfants accueillis en crèche. Il s'agit presque exclusivement de crèches d'hôpitaux, d'entreprises publiques ou anciennement publiques. D'ailleurs, le rapport note que les contraintes liées aux crèches d'entreprises sont nombreuses (problème de place et de coût, règles de sécurité et d'encadrement, gestion trop éloignée du cœur de métier de l'entreprise, pyramide des âges inadaptée) et expliquent le faible développement des crèches d'entreprises. S'il faut donc permettre aux entreprises souhaitant les mettre en place de le faire, il faut également soutenir les démarches interentreprises et la réservation de places en crèche par les entreprises, bien plus souple.

2.- Les dépenses de formation engagées en faveur des salariés de l'entreprise bénéficiant d'un congé parental d'éducation.

Pendant la période qui suit le congé de maternité ou le congé d'adoption, un salarié peut demander à bénéficier d'un congé parental d'éducation, sous réserve de disposer d'au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise lors de la naissance de l'enfant ou lors de son arrivée au foyer (article L. 122-28-1 du code du travail). Ce congé parental a une durée initiale d'un an et peut être prolongé deux fois pour s'achever au plus tard au troisième anniversaire de l'enfant (ou de l'arrivée de l'enfant au foyer).

Pendant la durée du congé parental d'éducation, le contrat de travail avec l'employeur est suspendu. Aucune rémunération ni indemnité n'est due. D'après les dispositions de l'article L.122-28-7 du code du travail, le salarié a le droit de suivre, à son initiative, une action de formation du type de celles définies à l'article L. 900-2 du même code (il s'agit des actions de formation professionnelle continue) pendant son congé parental d'éducation. Dans ce cas, il n'est pas rémunéré et il bénéficie de la législation de sécurité sociale relative à la protection en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles applicable aux stagiaires de la formation professionnelle. Il faut soutenir les entreprises accompagnant les salariés dans ces démarches qui aident au maintien de l'employabilité du salarié absent de l'entreprise pendant une longue période.

Ces dépenses de formation constitueraient la deuxième catégorie de dépenses qui ouvrirait droit au bénéfice du crédit d'impôt.

### 3.- Les dépenses de rémunération de certains salariés en congé pour des motifs familiaux

La rémunération par l'entreprise des salariés en congé de maternité (article L. 122-26 du code du travail), de paternité (article L. 122-25-4 du code du travail) ou en congé parental d'éducation (article L. 122-28-1 du code du travail) ainsi que les dépenses de rémunération des salariés en congé en cas de maladie ou d'accident d'un enfant de moins de seize ans dont le salarié a la charge<sup>(1)</sup> ne sont pas obligatoires.

Pendant le congé de maternité et le congé de paternité, le salarié est indemnisé par sa caisse de sécurité sociale. Certaines conventions collectives prévoient cependant le maintien du salaire par l'employeur. On peut ainsi citer l'exemple de la convention collective nationale de la banque, de celle des sociétés d'assurances ou encore de celle des ingénieurs et cadres de la métallurgie.

Pendant son congé parental d'éducation, le parent peut, sous certaines conditions (notamment s'il a deux enfants dont l'un a moins de trois ans), bénéficier de l'allocation parentale d'éducation versée par la caisse d'allocations familiales. Cette prestation devrait être incluse, à compter de 2004, dans la prestation d'accueil du jeune enfant (article 51 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004). Dans ce cas également, les conventions collectives ou les entreprises peuvent proposer des conditions de rémunération plus favorables.

Enfin, le congé pour enfant malade n'est en principe pas rémunéré mais des dispositions plus favorables peuvent être adoptées par la voie conventionnelle.

Les entreprises accordant des compléments de rémunération qui ne sont pas légalement obligatoires mais peuvent découler notamment de conventions collectives verraient leurs dépenses à ce titre bénéficier du crédit d'impôt.

---

<sup>(1)</sup> La durée du congé est au maximum de trois jours par an et est portée à cinq jours si l'enfant est âgé de moins d'un an ou si le salarié assume la charge de trois enfants âgés de moins de seize ans (article L. 122-28-8 du code du travail).

#### 4.- Les dépenses d'indemnisation de certains frais de garde exceptionnels

Les « dépenses visant à indemniser les salariés de l'entreprise qui ont dû engager des frais exceptionnels de garde d'enfants à la suite d'une obligation professionnelle imprévisible survenant en dehors des horaires habituels de travail, dans la limite des frais réellement engagés » constitueraient la dernière catégorie de dépenses ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt.

Seules les dépenses faisant suite à une obligation imprévue seraient concernées. Ainsi, une réunion tardive prévue n'entrerait pas dans le cadre du crédit d'impôt, quand bien même aurait-elle lieu en dehors des horaires habituels de travail. Les dépenses d'indemnisation visées ne pourraient excéder le coût réel supporté par le salarié pour faire garder ses enfants.

Il convient en premier lieu de noter que certaines notions devront être précisées dans le décret d'application du présent article prévu au IV du futur article 244 *quater* F. On pense notamment aux notions de « *frais exceptionnels de garde* » ou encore d'« *obligation professionnelle imprévisible* ». Par ailleurs, la notion d'horaires habituels de travail risque d'être difficile à établir pour les cadres. En outre, il sera vraisemblablement difficile de contrôler ce type de dépenses.

A l'heure actuelle, seules quelques rares entreprises participent au financement d'une partie des frais de garde de leurs salariés.

### **II.- Les dispositions d'ordre technique**

- Le dispositif proposé par le **II de l'article 244 *quater* F** tend logiquement à prévoir que les subventions publiques éventuellement perçues par les entreprises à raison des dépenses précitées sont déduites de la base de calcul du crédit d'impôt. Ainsi, une entreprise créant une crèche mais bénéficiant de subventions de la CAF ou de la commune d'implantation ne bénéficierait du crédit d'impôt qu'à hauteur des dépenses nettes réellement supportées.

- Le dispositif proposé par le **III de l'article 244 *quater* F** tend à reprendre les dispositions traditionnelles en matière de crédit d'impôt pour les entreprises. Il est indiqué que le plafond, qui est fixé à 500.000 euros par entreprise, prend en compte la fraction du crédit d'impôt dont bénéficie, le cas échéant, l'entreprise à raison de sa participation dans des sociétés de personnes ou dans des groupements.

Il est rappelé que dans des sociétés de personnes et des groupements n'ayant pas opté pour l'impôt sur les sociétés, les bénéfices sont imposés, non pas au nom de la société, mais au nom personnel des associés. Chacun est imposé en fonction des parts détenues dans la société.

Les sociétés de personnes (lorsqu'elles n'ont pas opté pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés) et les groupements (qui ont un régime fiscal proche de celui des sociétés de personnes ou leur sont fiscalement assimilés) dont les bénéfices sont imposés entre les mains des détenteurs des parts et pour

lesquels les parts de la société bénéficiant du crédit d'impôt doivent être prises en compte sont :

- les sociétés en nom collectif (article 8 du code général des impôts) ;
- les sociétés en commandite simple (article 8 du code général des impôts) ;
- les sociétés civiles n'exerçant pas une activité industrielle ou commerciale et ne revêtant pas le caractère d'une société de capitaux (article 8 du code général des impôts) ;
- les sociétés en participation pour l'imposition des membres qui sont indéfiniment responsables et dont les noms sont connus de l'administration (article 8 du code général des impôts) ;
- les sociétés à responsabilité limitée dont les membres ont opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes (SARL de famille) (article 8 du code général des impôts) ;
- les sociétés à responsabilité limitée dont l'associé unique est une personne physique (article 8 du code général des impôts) ;
- les exploitations agricoles à responsabilité limitée et à associé unique ou dont les associés sont parents, ou créées depuis le 1er janvier 1989 à l'occasion de l'apport d'une exploitation individuelle et constituées entre l'apporteur et un exploitant qui s'installe (article 8 du code général des impôts) ;
- les sociétés créées de fait (article 238 *bis* L du code général des impôts) ;
- les sociétés civiles ayant pour objet la construction d'immeubles en vue de la vente (article 239 *ter* du code général des impôts) ;
- les sociétés civiles de moyens (article 239 *quater* A du code général des impôts).

Sont également concernés par ces modalités d'imposition les groupements suivants :

- les groupements forestiers (article 238 *ter* du code général des impôts) ;
- les groupements d'intérêt économique (article 239 *quater* du code général des impôts) ;
- les groupements d'intérêt public (article 239 *quater* B du code général des impôts) ;
- les groupements européens d'intérêt économique (article 239 *quater* C du code général des impôts) ;
- les syndicats mixtes de gestion forestière et les groupements syndicaux forestiers (article 239 *quinquies* du code général des impôts).

Le crédit d'impôt calculé pour une entreprise n'ayant pas opté pour l'impôt sur les sociétés est donc soumis à un double plafond :

– au niveau de l'entreprise elle-même : son crédit d'impôt est plafonné à 500.000 euros, puis

– au niveau de chaque associé pour qui le même plafond s'applique au montant cumulé des crédits d'impôt obtenus dans différentes sociétés.

Il est en outre précisé que les personnes physiques membres de sociétés de personnes ne peuvent pas bénéficier du crédit d'impôt lorsqu'elles ne participent pas de manière personnelle, continue et directe à l'accomplissement des actes nécessaires à l'activité (mention du 1<sup>o</sup>*bis* de l'article 156 du code général des impôts).

• Les **B et C du I** du présent article insèrent des dispositions relatives à l'imputation du crédit d'impôt dans le chapitre premier du titre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts, qui est consacré à l'impôt sur le revenu (le B créerait un nouvel article 199 *ter* E) et dans le deuxième chapitre ayant trait à l'impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales (le C créerait un nouvel article 220 E). Ces dispositions sont nécessaires parce que l'article 244 *quater* F, qu'il est proposé de créer et qui fixerait le régime du crédit d'impôt, serait, quant à lui, inséré dans le chapitre quatre contenant les dispositions communes à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu.

Le crédit d'impôt s'imputerait, de manière classique, sur l'impôt dû au titre de l'année au cours de laquelle l'entreprise a engagé les dépenses. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû, l'excédent est restitué.

• Le **D du I** du présent article, qui insérerait un f dans l'article 223 O du code général des impôts, a trait au cas des groupes de sociétés. L'impôt n'est pas dû par les sociétés du groupe mais par la société mère, laquelle est redevable de l'impôt sur les sociétés pour le compte de toutes les sociétés du groupe et vers laquelle remonte l'ensemble des crédits d'impôts constitués au niveau des sociétés du groupe. Il va de soi, selon la pratique habituelle et en l'absence de disposition expresse, que le plafond de 500.000 euros est applicable à chaque société en aval mais pas au niveau de la société mère pour laquelle la somme des crédits d'impôt s'impute sur l'impôt dû.

• Enfin, le **II** du présent article indique que les dispositions précitées s'appliqueraient aux dépenses engagées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Le coût du présent article est évalué, pour 2005, à 10 millions d'euros, ce qui peut apparaître faible au regard du plafond applicable au crédit d'impôt (500.000 euros).

\*

\*       \*

La Commission a examiné un amendement de suppression présenté par M. Augustin Bonrepaux.

**M. Augustin Bonrepaux** a souligné que l'avantage accordé aux entreprises contribuera à creuser l'écart d'attractivité, aux yeux des salariés, entre les grandes entreprises capables d'offrir des prestations en faveur des familles et les PME-PMI. En outre, le dispositif proposé crée une niche fiscale supplémentaire, une nouvelle fois au bénéfice exclusif des plus aisés.

La Commission a *rejeté* cet amendement, votre **Rapporteur général** ayant souligné combien la mesure proposée répond à un problème réel.

La Commission a examiné deux amendements identiques présentés par M. Louis Giscard d'Estaing et M. Philippe Auberger, tendant à rendre éligibles au crédit d'impôt les dépenses d'assurance des frais de garde de remplacement pour les enfants.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a indiqué que parmi les dépenses que l'entreprise peut engager pour permettre à ses salariés de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale doivent figurer celles qui ont pour objet d'éviter l'absence du salarié et de lui permettre de poursuivre son activité professionnelle. Il faut donc ajouter à la liste des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt celles relatives aux assurances visant à financer une garde de remplacement en cas de maladie des enfants ou de la personne en assurant la garde habituelle.

Votre **Rapporteur général** a relevé que les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont liées à des événements dont le fait générateur se situe dans la vie de l'entreprise. Les amendements tendent à élargir le champ du dispositif à des événements survenant à l'extérieur de l'entreprise.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par votre **Rapporteur général (amendement n° II-170)**.

\*  
\*      \*

La Commission a *adopté* l'article 68 ainsi modifié.

\*  
\*      \*

#### *Article 69*

**Taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée sur la restauration.**



*Texte du projet de loi :*

Dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la directive incluant les services de restauration dans l'annexe H à la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, une loi fixera les conditions dans lesquelles ces services seront soumis au taux prévu à l'article 279 du code général des impôts.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Conformément à ses engagements, le Gouvernement entend mettre en œuvre le taux réduit à 5,5 % dans le secteur de la restauration dès que l'Union européenne l'aura définitivement autorisé.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article propose d'introduire le principe selon lequel, dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la disposition communautaire permettant à la France d'appliquer un taux réduit de TVA aux services de restauration, une loi fixera les conditions dans lesquelles ces services seront effectivement soumis en France au taux réduit de 5,50% de la TVA. La démarche qu'il est proposé de mettre en œuvre par le présent article, est caractérisée par deux étapes successives :

– l'application du taux réduit de 5,50% de la TVA aux services de restauration nécessite une modification préalable de la législation communautaire, qui n'autorise pas aujourd'hui la mise en œuvre en France d'une telle disposition ;

– une fois la législation communautaire modifiée en ce sens, une loi fixera les conditions dans lesquelles ces services seront effectivement soumis au taux réduit de 5,50% de la TVA.

***I.- La nécessité d'une évolution du droit communautaire et la proposition de la Commission en la matière***

La législation communautaire relative aux taux de TVA applicables aux services de restauration est constituée d'une règle et d'exceptions, tellement nombreuses, qu'elles conduisent légitimement à s'interroger sur l'existence même de la règle.

Le premier alinéa du a du 3 de l'article 12 de la directive du Conseil 77/388/CEE du 17 mai 1977 modifiée dispose, dans une version issue de la directive du Conseil 41/2001/CE du 19 janvier 2001, que « *le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée est fixé par chaque Etat membre à un pourcentage de la base d'imposition qui est le même pour les livraisons de biens et pour les prestations de service. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et jusqu'au 31 décembre 2005, ce pourcentage ne peut être inférieur à 15% [...]* ». En complément à la directive du Conseil 41/2001/CE, les membres du Conseil européen se sont engagés à l'unanimité à proroger jusqu'au 31 décembre 2005 l'engagement selon lequel les taux normaux appliqués dans chacun des Etats membres ne peuvent dépasser 25%.

Le troisième alinéa du a du 3 de l'article 12 de la directive du Conseil 77/388/CEE modifiée dispose que les « *Etats membres peuvent également appliquer*

*soit un, soit deux taux réduits. Ces taux réduits sont fixés à un pourcentage de la base d'imposition qui ne peut être inférieur à 5% et ils s'appliquent uniquement aux livraisons de biens et aux prestations de service visées à l'annexe H.* ». Les services de restauration ne figurant ni à l'annexe H à la directive du Conseil 77/388/CEE, ni à aucune autre des dispositions de cette directive, autres que cette annexe, prévoyant l'application le cas échéant d'un taux réduit de TVA à la livraison d'un bien ou à une prestation de services, la règle est que chaque pays de l'Union européenne doit appliquer son taux normal de TVA aux services de restauration.

Certaines dispositions spécifiques, une majorité d'entre elles étant d'ailleurs prévue par la directive du Conseil 77/388/CEE, permettent cependant à certains Etats membres d'appliquer à ces services un taux réduit ou, à tout le moins, un taux inférieur à leur taux normal. Ces dispositions sont les suivantes :

– le d du 2 de l'article 28 de la directive du Conseil 77/388/CEE dispose que les « *Etats membres qui, au 1<sup>er</sup> janvier 1991, appliquaient un taux réduit à la restauration, aux vêtements et chaussures pour enfants, peuvent continuer d'appliquer un tel taux à la livraison de ces biens ou à la prestation de ces services.* ». Cette disposition a pour origine la directive du Conseil 92/77/CEE du 19 octobre 1992. Cette disposition permet à la Grèce, à l'Espagne, à l'Italie et aux Pays-Bas l'application des taux réduits respectifs de 8%, 7%, 10% et 6% aux services de restauration ;

– le c du 2 de l'article 28 de la directive du Conseil 77/388/CEE dispose que les Etats membres qui, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991, ont été tenus d'augmenter de plus de 2% leur taux normal de TVA afin que celui-ci soit au moins égal au « plancher » communautaire évoqué, fixé à 15% dès cette date, peuvent appliquer un taux réduit inférieur à 5% pour les livraisons de biens et les prestations de services visés à l'annexe H à cette directive, ainsi qu'aux services de restauration, aux vêtements et aux chaussures pour enfants et au logement. Cette disposition permet au Luxembourg l'application d'un taux réduit de 3% aux services de restauration ;

– le e du 2 de l'article 28 de la directive du Conseil 77/388/CEE dispose que « *les Etats membres qui, au 1<sup>er</sup> janvier 1991, appliquaient un taux réduit aux livraisons de biens et aux prestations de service autres que celles visées à l'annexe H, peuvent appliquer le taux réduit ou l'un des deux taux réduits prévus à l'article 12 paragraphe 3 [évoqué ci-dessus] à ces livraisons ou prestations, à condition que ce taux ne soit pas inférieur à 12%* ». Cette disposition permet à l'Irlande l'application d'un taux dit « parking » de 12,50% aux services de restauration ;

– le Portugal applique un taux réduit de 12% à ces prestations, en vertu de la directive du Conseil 2000/17/CE du 30 mars 2000. Le 8<sup>ème</sup> considérant de cette directive précise qu’il s’agit d’un « *retour à la situation précédente* ». Le Portugal appliquait en effet un taux réduit de 8% auxdites prestations avant le 1<sup>er</sup> janvier 1991, ce qui lui permettait de maintenir l’application de ce taux après cette date, en vertu de la disposition évoquée visée au d du 2 de l’article 28 de la directive du Conseil 77/388/CEE. Le Portugal a cependant décidé d’appliquer le taux normal à compter de 1992, puis de nouveau un taux réduit à compter de 1996. La directive du 30 mars 2000 valide le retour à l’application du taux réduit, uniquement parce qu’un taux réduit était applicable aux prestations de restauration avant le 1<sup>er</sup> janvier 1991 et à condition que le taux réduit applicable à compter de 1996 soit au moins égal à 12% ;

– enfin, l’Autriche applique un taux réduit de 10% aux prestations de restauration en vertu du titre IX de l’annexe XV à l’acte d’adhésion de l’Autriche, de la Finlande et de la Suède à l’Union européenne du 16 mai 1994.

Au total, huit Etats membres sur quinze appliquent aujourd’hui aux services de restauration un taux de TVA inférieur à leur taux normal. Après l’élargissement, la proportion des Etats membres susceptibles d’appliquer un taux dérogatoire aux services de restauration sera à peine diminuée, puisque Chypre, la Hongrie, la Pologne et la Slovénie ont obtenu que l’acte d’adhésion à l’Union européenne les concernant prévoie qu’ils puissent appliquer un taux réduit à ces services jusqu’au 31 décembre 2007.

Dans ce contexte où nul ne sait plus ce qui relève de la règle ou de l’exception, la Commission a adopté le 25 juillet 2003 une proposition de directive de Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée <sup>(1)</sup>, dont l’une des propositions consiste à insérer les services de restauration dans l’annexe H à cette directive, annexe qui constituerait désormais la seule disposition énumérant les livraisons de biens et les prestations de service susceptibles de bénéficier dans chaque Etat membre d’un taux réduit de TVA. Selon la Commission, « *il importe [...] de rationaliser la situation actuelle, dont la justification ne peut plus être trouvée.* » <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée du 25 juillet 2003, COM (2003) 397 final, texte soumis en application de l’article 88-4 de la Constitution par le Gouvernement, à l’Assemblée nationale et au Sénat, document E 2365.

<sup>(2)</sup> Point n° 93 de l’exposé des motifs de la proposition de directive du Conseil.

L'adoption par le Conseil de l'Union européenne le plus tôt possible de cette proposition de directive, incluant la proposition de la Commission relative à la faculté pour chaque Etat membre d'appliquer un taux réduit de TVA aux services de restauration, est donc hautement souhaitable. A l'occasion de l'examen d'une proposition de résolution présentée par notre collègue Daniel Garrigue, concernant cette proposition de directive <sup>(1)</sup>, la Commission des finances pourrait prochainement expliciter ce souhait et exprimer les modalités de son soutien déterminé à l'action du Gouvernement en charge des négociations avec nos partenaires européens.

## **II.- Une loi nationale pour fixer le taux de TVA des prestations de restauration à 5,50%**

Le présent article prévoit que dans les quatre mois qui suivent l'entrée en vigueur de la directive incluant les services de restauration dans l'annexe H à la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, une loi fixera les conditions dans lesquelles ces services seront soumis au taux prévu à l'article 279 du code général des impôts.

Cette proposition appelle les commentaires suivants :

– en inscrivant dans notre législation que la modification à venir du droit national est liée en tout état de cause à la modification préalable de la législation communautaire, il est en premier lieu proposé de respecter le processus communautaire dont l'issue ne saurait être raisonnablement anticipée, en raison de la nécessité de parvenir à l'unanimité, s'agissant d'une proposition de directive relative à la matière fiscale. Il est cependant proposé, en second lieu, que le législateur national prenne l'engagement juridique clair de mettre en œuvre en France, dans un délai raisonnable suite à l'entrée en vigueur de cette directive, l'application du taux réduit de la TVA de 5,50% aux services de restauration ;

– il n'est pas proposé de préciser la nature de la loi qui fixera les conditions dans lesquelles les services de restauration seront soumis au taux réduit de 5,50% de la TVA. L'incertitude quant à la date d'entrée en vigueur de la directive visée par le présent article ne permet pas en effet de prévoir s'il y aura lieu, le moment venu, de choisir d'intégrer le dispositif correspondant dans un projet ou une proposition de loi simple ou dans un projet de loi de finances, dont l'entrée en vigueur devra, en tout état de cause, intervenir dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la directive évoquée. A tout le moins, une loi de finances devra établir les conséquences budgétaires de la mise en œuvre du taux réduit de 5,50% de la TVA aux services de restauration ;

---

<sup>(1)</sup> M Daniel Garrigue, Rapporteur de la délégation pour l'Union européenne, proposition de résolution, Art. 88-4 de la Constitution. Proposition de directive du Conseil sur les taux réduits de TVA, document n° 1161, douzième législature, octobre 2003. Voir aussi, M. Daniel Garrigue, Député, Taux réduits de TVA : une réforme nécessaire, rapport d'information pour la délégation pour l'Union européenne, document n° 1160, douzième législature, octobre 2003. Enfin, Voir M. Denis Badré, Sénateur, Taux réduits de TVA, proposition de résolution, document n° 50, 2003-2004.

– la loi nationale fixera les conditions dans lesquelles ces services seront soumis à ce taux réduit. Ces conditions devraient permettre d'établir le champ précis couvert par les services de restauration et, le cas échéant, la date d'entrée en vigueur propre à l'application du taux réduit pour ces services.

Le présent article se situe dans la continuité de la détermination sans faille du Président de la République, du Premier ministre, de son Gouvernement et de la majorité parlementaire qui les soutient, afin de parvenir à lever les obstacles juridiques communautaires qui interdisent à la France d'appliquer le taux réduit de TVA de 5,50% aux services de restauration, alors qu'une majorité de nos partenaires européens usent d'ores et déjà de cette faculté. Cette détermination sans faille, qui n'a pas d'autre objet que l'action en faveur de la croissance et de l'emploi, a certainement influé sur le contenu de la proposition de directive établie par la Commission.

En tout état de cause, le présent article constitue le relais national de cette proposition de directive de la Commission et prévoit fort opportunément la prochaine étape de l'évolution de notre droit interne, qui permettra la mise en œuvre de la directive correspondante, c'est-à-dire, enfin, l'application en France du taux réduit de 5,50% de la TVA aux services de restauration.

\*  
\*       \*

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Augustin Bonrepaux**, visant à fixer au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'entrée en vigueur de la loi sur les conditions dans lesquelles les services de restauration seront soumis au taux réduit de 5,5% de la TVA, afin de s'assurer que la mesure sera effectivement prise dès 2004, comme le Gouvernement le prétend publiquement.

Votre **Rapporteur général** a souligné le caractère très contraignant de l'article qui impose que cette loi soit publiée dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la directive autorisant l'élargissement du champ des taux réduits aux services de restauration. Il importe de respecter l'autorité du Conseil de l'Union européenne et de ne pas anticiper sur son approbation.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 69 sans modification.

\*  
\*       \*

*Articles additionnels après l'article 69*

**Possibilité offerte aux exploitants agricoles de constituer simultanément une déduction pour investissements et une déduction pour aléas.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I. – L'article 72 D du code général des impôts est ainsi modifié :*

*A. – Le I est ainsi modifié :*

*1° Les deux premiers alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition peuvent pratiquer une déduction pour investissement dans les limites et conditions prévues à l'article 72 D ter. » ;*

*2° Au troisième alinéa, les mots : « dans les cinq années qui suivent celle » sont remplacés par les mots : « au cours des cinq exercices qui suivent celui » ;*

*3° Le quatrième alinéa est supprimé ;*

*4° Dans le dernier alinéa, les mots : « de la cinquième année » et « 20% » sont respectivement remplacés par les mots : « du cinquième exercice » et « 40% ».*

*B. – Au premier alinéa du II, les mots : « au neuvième alinéa du I » et « cinq années » sont remplacés par les mots : « au I » et « cinq exercices ».*

*II. – L'article 72 D bis du même code est ainsi modifié :*

*A. – Le I est ainsi modifié :*

*1° Les deux premiers alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition et qui ont souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail peuvent pratiquer une déduction pour aléas dans les limites et conditions prévues à l'article 72 D ter. » ;*

*2° Le quatrième alinéa est supprimé ;*

*3° a) Au cinquième alinéa, les mots : « pour les emplois prévus au troisième alinéa du I de l'article 72 D ou » sont supprimés ;*

*b) Le sixième alinéa est ainsi modifié :*

*– la première et la troisième phrases sont supprimées ;*

*– dans la deuxième phrase, les mots : « cinquième alinéa » sont remplacés par les mots : « troisième alinéa ».*

*c) Au huitième alinéa, les mots : « autres que ceux définis » sont remplacés par les mots : « autres que celui défini ».*

*B. – Au II, les mots : « dans les conditions et sous les limites définies au I » sont supprimés.*

*III. – Il est ajouté, après l'article 72 D bis du code général des impôts, un article 72 D ter ainsi rédigé :*

*« Art. 72 D ter. I. – Les déductions prévues aux articles 72 D et 72 D bis sont plafonnées à un montant global fixé, par exercice, soit à 3.000 € dans la limite du bénéfice, soit à 40% du bénéfice dans la limite de 12.000 €. Ce montant est majoré de 20% de la fraction de bénéfice comprise entre 30.000 € et 76.000 €.*

*Pour les exploitations agricoles à responsabilité limitée qui n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux, la limite globale des déductions mentionnées au premier alinéa est multipliée par le nombre des associés exploitants sans pouvoir excéder trois fois les limites visées au premier alinéa.*

*II. – Les déductions mentionnées au premier alinéa du I sont pratiquées après application de l'abattement prévu à l'article 73 B. »*

*IV. – Le 4° de l'article 71 du code général des impôts est ainsi rédigé : « les limites globales prévues au premier alinéa du I de l'article 72 Dter sont multipliées par le nombre d'associés sans pouvoir excéder trois fois les limites mentionnées. »*

*V. – Les dispositions du présent article sont applicables pour la détermination des résultats des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.*

*VI. – La perte de recettes résultant des I à V est compensée, à due concurrence, par l'augmentation des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

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

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général et M. Alain Marleix tendant à permettre la constitution simultanée d'une déduction pour investissements et d'une déduction pour aléas.

Les exploitants agricoles relevant du régime d'imposition selon leur bénéfice réel peuvent déduire chaque année une fraction de leur bénéfice afin de constituer une déduction pour investissement en vue de financer, dans les cinq années suivantes, l'acquisition et la production de stocks dont le cycle de rotation est supérieur à un an, l'acquisition ou la création d'immobilisations amortissables strictement nécessaires à l'activité ou l'acquisition de parts de sociétés coopératives agricoles.

Les exploitants relevant du régime d'imposition selon leur bénéfice réel et ayant souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures et la mortalité du bétail peuvent déduire une fraction de leur bénéfice destinée à être utilisée dans les cinq années, soit à un emploi prévu pour la déduction pour investissement, soit en cas d'intervention d'un aléa d'exploitation, à la condition qu'à la clôture de l'exercice la déduction soit inscrite sur un compte d'affectation ouvert auprès d'un établissement de crédit.

Il est jusqu'à présent impossible de réaliser simultanément une déduction pour investissements et une déduction pour aléas. Il est proposé de permettre leur exercice concurrent, dans la limite d'un plafond commun égal au plafond actuellement fixé pour la déduction pour aléas.

En contrepartie, la déduction pour aléas et la déduction pour investissements seraient recentrées sur leurs objectifs respectifs :

– les sommes déduites au titre de la déduction pour aléas ne pourraient pas financer les emplois prévus pour la déduction pour investissements (cette disposition ne se justifiait que par l'impossibilité de pratiquer une déduction pour investissements en même temps qu'une déduction pour aléas) ;

– une réintégration anticipée des sommes déduites au titre de la déduction pour investissements et non utilisées ne serait possible que si le résultat de l'année au titre de laquelle il est proposé de réintégrer les sommes déduites est inférieur d'au moins 40% à la moyenne des résultats des trois exercices précédents (au lieu de 20% dans le dispositif actuel), cette disposition étant prévue pour tenir compte des calamités agricoles.

Le plafond global commun aux deux dispositifs serait égal, soit à 3.000 euros dans la limite du bénéfice, soit à 40% du bénéfice dans la limite de 12.000 euros, ce montant étant majoré de 20% de la fraction de bénéfice comprise entre 30.000 euros et 76.000 euros.

Le dispositif de la déduction pour investissements serait amélioré par le décompte du délai d'utilisation des sommes en exercices et non plus en années.

Enfin, une disposition dont la pratique a démontré qu'elle était inutile serait supprimée. Les exploitants étant libres de constituer, sur le même compte que celui de la déduction pour aléas, une épargne supplémentaire libre d'emploi, la loi avait prévu que les sommes retirées soient réputées correspondre en priorité aux sommes bénéficiant de la déduction pour aléas et non pas à l'épargne libre mais cette disposition n'avait pas de conséquence pratique.

\*  
\*       \*

Votre **Rapporteur général** a rappelé que cet amendement répond aux vœux exprimés en ce sens par la Commission lors de l'examen du projet de loi de finances 2003.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-171 rectifié**).

\*  
\*       \*



## **Prorogation de l'abattement sur le bénéfice imposable des jeunes agriculteurs.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I.— Dans le premier alinéa du I de l'article 73 B du code général des impôts, la date « 31 décembre 2003 », est remplacée par la date : « 31 décembre 2006 ».*

*II.— La perte de recettes résultant du I est compensée, à due concurrence, par l'augmentation des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général et M. Alain Marleix tendant à proroger pour trois ans l'abattement de 50% sur le bénéfice imposable des soixante premiers mois d'activité dont peuvent bénéficier les jeunes agriculteurs.

Ils doivent être imposés selon leur bénéfice réel et percevoir la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs ou les prêts à moyen terme spéciaux ou avoir souscrit un contrat territorial d'exploitation.

Le dispositif, applicable pour les exploitants établis jusqu'au 31 décembre 2003 serait prorogé pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2006.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-172**).

\*  
\*        \*

## **Instauration d'une taxe annuelle de résidence représentative de la taxe d'habitation sur les résidences mobiles.**

*Texte du projet de loi :*

*« Après l'article 232 du code général des impôts, est inséré l'article suivant :*

*« Article 233.— I.— Il est institué, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, une taxe annuelle de résidence représentative de la taxe d'habitation, due par les personnes dont l'habitat est constitué à titre principal d'une résidence mobile terrestre, lorsque ces personnes n'ont pas acquitté de taxe d'habitation, au titre de l'année précédente, pour leur résidence principale.*

*« II.— L'assiette de la taxe est constituée de la surface de la résidence terrestre, exprimée en mètres carrés, telle que déterminée par le constructeur de la résidence mobile, sous réserve des éventuelles modifications apportées*

ultérieurement. La surface fait l'objet d'une déclaration annuelle, mentionnée dans la déclaration de revenus du contribuable de l'année au titre de laquelle elle est due, auprès des services chargés de l'établissement de la taxe.

« Cette assiette ne peut être inférieure à 4 mètres carrés.

« III.— Le taux de la taxe est égal à 75 euros par mètre carré.

« IV.— La taxe est établie au nom des personnes qui, ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance, à titre principal, de la résidence mobile considérée. Elle doit être acquittée à la trésorerie la plus proche du lieu d'implantation, au plus tard le 15 septembre de l'année pour laquelle elle est due. En cas de paiement après cette date, une pénalité de 10% du montant dû est applicable.

« V.— Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de cette taxe sont régis comme en matière d'impôt sur le revenu.

« Le redevable reçoit un timbre attestant du paiement de la taxe, qui doit être apposé de manière visible sur la résidence mobile au titre de laquelle la taxe est due.

« VI.— Les modalités de mise en oeuvre du présent article sont précisées par décret en Conseil d'Etat. »

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

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jérôme Chartier, visant à instituer une taxe annuelle de résidence représentative de la taxe d'habitation à la charge des personnes dont l'habitat est constitué à titre principal d'une résidence mobile dite « *mobile home* ».

En application de l'article 1407 du code général des impôts, sont imposables à la taxe d'habitation les locaux meublés affectés à l'habitation. La taxe d'habitation est donc applicable aux seuls locaux occupés à des fins personnelles ou familiales, soit à titre de résidence principale, soit à titre de résidence secondaire, dès lors qu'ils sont pourvus d'un ameublement suffisant pour en permettre l'habitation. En revanche, les résidences mobiles, compte tenu de ces dispositions, ne sont pas imposables à la taxe d'habitation <sup>(1)</sup>.

Or, les personnes ayant la jouissance de résidences mobiles bénéficient de services publics et d'équipements collectifs.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens de voyages prévoit, en effet, que les communes « *participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* », les communes de plus de 5.000 habitants ayant l'obligation de réaliser des aires permanentes d'accueil.

Il convient de préciser, à cet égard, qu'en application de l'article 4 de la loi n° 2000-614 précitée, l'Etat prend en charge, à hauteur de 70%, les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires permanentes d'accueil des gens du voyage, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

---

<sup>(1)</sup> Le Conseil d'Etat a cependant développé une jurisprudence permettant d'assujettir à la taxe d'habitation les habitations légères de loisirs, dès lors que celles-ci ne sont plus équipées de roues, sont posées sur des cales fixes et bénéficient d'équipements collectifs auxquelles elles sont raccordées (arrêt du Conseil d'Etat, 7<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> sous-sections, 13 avril 1988, req. n° 64.547, M. Descarsin).

L'absence d'assujettissement à la taxe d'habitation des personnes ayant la jouissance d'une résidence mobile ne semble pas compatible avec l'article XIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui prescrit que « *pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

En application de ce principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, le **I** du présent article propose d'instituer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, une taxe annuelle de résidence représentative de la taxe d'habitation, due par les personnes dont l'habitat est constitué à titre principal d'une résidence mobile. Cette taxe ne s'appliquerait donc pas aux résidences mobiles qui constituent la résidence secondaire des personnes en ayant la jouissance.

Cette mesure a vocation à s'appliquer à une partie des gens du voyage, dont la population d'ensemble est évaluée, dans le rapport n° 1620 présenté par Mme Raymonde Le Texier au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 1598 relatif à l'accueil des gens du voyage, à 240.000 personnes, dont 70.000 itinérants, 65.000 semi-sédentaires et 105.000 sédentaires.

Afin d'introduire un mécanisme de déclaration simple et efficace, le **II** du présent article prévoit que la déclaration relative à la surface de la résidence mobile, qui constitue l'assiette de la taxe, sera établie dans le cadre de la déclaration de revenus des contribuables concernés. La mesure envisagée n'introduit donc aucune formalité supplémentaire.

Le **III** du présent article fixe le montant de la taxe, qui serait de 75 euros par mètre carré.

Ce montant pourrait paraître élevé, d'autant plus que le dispositif prévu au présent article n'introduit aucun dispositif spécifique d'exonération ou de dégrèvement. En réalité, ce montant vise à tenir compte de la surface effective des résidences mobiles. Selon l'auteur de l'amendement, les propriétaires de résidences mobiles auraient fréquemment en leur possession deux résidences mobiles, dont une seule sera imposable à la taxe.

Or, ces deux résidences mobiles ne sont pas d'une surface équivalente, si bien que la taxe a vocation à s'appliquer à des résidences mobiles de petites surfaces. Pour une résidence mobile de quatre mètres carrés, le montant de la taxe serait donc de 300 euros. Le produit total de la taxe est évalué, selon l'auteur de l'amendement à environ 50 millions d'euros.

La déclaration de surface de la résidence mobile devant être effectuée dans le cadre de la déclaration d'impôt sur le revenu, le **IV** du présent article prévoit, par cohérence, que la taxe est acquittée auprès de la trésorerie la plus proche du lieu d'implantation de la résidence mobile, au plus tard le 15 septembre de l'année pour laquelle elle est due. Une pénalité de 10% du montant dû sera applicable en cas de

paiement après cette date. Le produit de la taxe sera donc recouvré par les services de l'Etat et alimentera le budget général.

Le V du présent article prévoit que le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière d'impôt sur le revenu. Il s'agit là d'une mesure de cohérence avec les modalités de déclaration et de recouvrement de la taxe.

Le V du présent article prévoit par ailleurs que le paiement de la taxe donne lieu à un timbre fiscal, qui devra être apposé de manière visible sur la résidence mobile. Cette disposition permet d'introduire un mécanisme simple et efficace du contrôle du paiement de la taxe.

Le VI du présent article précise, enfin, que les modalités d'application de la mesure sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

\*  
\*       \*

**M. Jérôme Chartier** a jugé que la mesure proposée est juste car elle rétablit l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Cette mesure est également de nature à faciliter la reconnaissance des différences de modes de vie entre les citoyens en rapprochant leur situation vis-à-vis de l'administration fiscale. Le produit annuel de cette taxe, pouvant être évalué à un minimum de 50 millions d'euros, permettra de contribuer au financement de la construction et du fonctionnement des aires de stationnement en faveur des gens du voyage. Le dispositif proposé ne s'appliquera qu'en 2005, ce qui permettra à l'administration comme aux personnes concernées de surmonter d'éventuelles difficultés de déclaration et de recouvrement de la nouvelle taxe.

Votre **Rapporteur général** a demandé des précisions sur le montant de la taxe due par les personnes habitant dans une résidence mobile, ainsi que sur les modalités de déclaration de la taxe.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a demandé quel serait le montant de la taxe dans le cas d'un mobile home d'une quarantaine de mètres carrés.

**M. Jérôme Chartier** a expliqué que, dans bien des cas, les gens du voyage disposent de deux caravanes de surfaces différentes : l'une de petite surface est composée uniquement d'une cuisine, la seconde, plus spacieuse, correspond au lieu de vie. Les personnes concernées devraient logiquement ne déclarer que la seule caravane de petite dimension, ce qui les exonérerait du paiement de la taxe afférente à la seconde.

**M. Augustin Bonrepaux** a rappelé que, par définition, les gens dits du voyage sont amenés à se déplacer ; du fait de ces changements de lieu fréquents, on peut s'interroger sur les modalités concrètes de recouvrement local de la taxe.

**M. Jérôme Chartier** a répondu que la taxe prévue par l'amendement serait nationale, et non locale, ce qui signifie que la déclaration devrait s'effectuer auprès de la trésorerie et non de la commune d'accueil.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a observé qu'il n'est pas rare que les caravanes soient dotées de postes de télévision et de paraboles. Ne convient-il pas de s'interroger sur les modalités d'un possible recouvrement de la redevance télévisuelle ? En outre, il serait opportun de réfléchir aux possibilités d'une taxation de la caravane utilisée comme résidence secondaire.

**M. Michel Bouvard** a relevé l'importance du problème de la taxation de la résidence secondaire, problème déjà abordé par la Commission lors de réunions antérieures. L'adoption de cet amendement constitue une première étape intéressante permettant d'éviter que les personnes habitant dans des résidences mobiles échappent à la taxation de droit commun au titre de leur résidence secondaire. Ces personnes doivent, comme tout un chacun, verser une contribution, d'autant que les collectivités territoriales d'accueil mettent à leur disposition des installations parfois coûteuses. Il n'est pas acceptable que le fait de choisir un mode de vie spécifique devienne un moyen de s'exonérer de toute fiscalité de droit commun.

**M. Augustin Bonrepaux** a expliqué qu'il ne voterait pas cet amendement, contradictoire avec les discours des membres de la majorité de la Commission. Ces derniers prétendent souhaiter une simplification de la fiscalité et une limitation de la hausse des prélèvements obligatoires. La création d'une nouvelle taxe ne va manifestement pas dans ce sens. De plus, l'indication selon laquelle cette taxe serait nationale et non pas locale tend à montrer que les personnes les plus démunies seront à nouveau mises à contribution pour combler le déficit de l'Etat.

**M. Jérôme Chartier** a répondu que les gens du voyage ne font pas partie des plus démunis comme certains le pensent. En outre, l'Etat assume en grande partie la charge de la construction des aires de stationnement dont ils bénéficient. Il est donc normal qu'il en reçoive un retour financier. Les frais occasionnés par cette charge, évalués à 25.000 euros par place, ne sont nullement négligeables.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-173**).

\*

\*        \*

## **Extension du régime d'abattement de la base de taxe professionnelle en faveur des diffuseurs de presse.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I. – Rédiger ainsi le premier alinéa de l'article 1469 A quater du code général des impôts :*

*« Les collectivités locales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre peuvent, par une délibération de portée générale prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, réduire d'un montant égal, au choix de la collectivité ou du groupement, à 1.600 euros, 2.400 euros ou 3.200 euros la base de taxe professionnelle de leur établissement principal à laquelle sont assujetties les personnes physiques ou morales qui vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits au conseil supérieur des messageries de presse. »*

*« II. – La perte de recettes pour les collectivités locales est compensée par le relèvement à due concurrence de leur dotation globale de fonctionnement.*

*« III. – La perte de recettes pour l'Etat est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Patrice Martin-Lalande et le Président Pierre Méhaignerie, visant à permettre aux collectivités territoriales, sur délibération, de relever les abattements applicables aux bases de taxe professionnelle des diffuseurs de presse et à appliquer ce dispositif sur l'ensemble du territoire, et non plus dans des zones spécifiques d'aménagement.

La distribution de la presse repose sur un réseau de 32.000 diffuseurs. Selon les données publiées par l'Union nationale des diffuseurs de presse (UNDP), ce réseau, présent dans 22.000 communes, génère 80.000 emplois et dégage un chiffre d'affaires de 12,2 milliards d'euros <sup>(1)</sup>.

Or, le réseau des diffuseurs de presse se trouve confronté à une situation économique fragile marquée, selon les données du Conseil supérieur des messageries de presse, par la disparition, au cours des trois dernières années, de 1.600 points de vente <sup>(2)</sup> et 4.000 emplois de proximité. Cette fragilité économique du réseau des diffuseurs de presse s'explique par le faible niveau de rémunération des ventes et par un alourdissement des charges fiscales pesant sur les diffuseurs.

L'augmentation de la pression fiscale pesant sur les diffuseurs de presse résulte d'une interprétation stricte de la législation fiscale de la part de l'administration.

Jusqu'en 1995, les diffuseurs de presse ont été imposés selon le « régime général » de taxe professionnelle <sup>(3)</sup>, c'est-à-dire sur la base de la valeur locative des immobilisations corporelles détenues.

---

<sup>(1)</sup> Ce chiffre tient également compte du chiffre d'affaires dégagé par les diffuseurs de presse en tant que détaillant de la Française des Jeux, en tant que débitant de tabac et au titre des activités de libraire papetier.

<sup>(2)</sup> Dont 569 pour la seule année 2003.

<sup>(3)</sup> Défini aux articles 1467 à 1472 A ter du code général des impôts.

Or, sur le plan juridique, les diffuseurs de presse exercent leur activité en tant que « mandataire commissionnaire ». Ce statut a conduit l'administration fiscale à assimiler les diffuseurs de presse à des intermédiaires de commerce. De ce fait, le régime de taxe professionnelle applicable aux diffuseurs de presse est déterminé par le 2° de l'article 1467 du code général des impôts relatif au régime de taxe professionnelle des titulaires de bénéficiaires non commerciaux, des agents d'affaires et des intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés.

En application du 2° de l'article 1467 précité, la base d'imposition à la taxe professionnelle des diffuseurs de presse comprend non seulement la valeur locative des immobilisations corporelles, mais également une fraction des recettes, fixée à 10% au titre de 2002 et des années antérieures. L'article 26 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) a, toutefois, prévu de réduire la fraction des recettes prises en compte dans le calcul de la base d'imposition à la taxe professionnelle : cette fraction passera ainsi de 9% en 2003 à 8% en 2004 et 6% à compter de 2005.

Enfin, en application de l'article 310 HD de l'annexe II au code général des impôts, le régime d'imposition des diffuseurs de presse – régime général ou régime « des recettes » – est déterminé au regard de l'importance des commissions par rapport aux recettes :

– si les commissions sont supérieures aux recettes dégagées par les ventes, les diffuseurs de presse sont considérés comme des intermédiaires de commerce et la base imposable à la taxe professionnelle comprend la valeur locative des locaux professionnels et 9%, au titre de 2003, du montant des commissions et des ventes ;

– dans le cas contraire, le diffuseur de presse est considéré comme un vendeur de marchandises et est imposé au titre de la taxe professionnelle sur la valeur locative de ses locaux professionnels.

L'application de la législation fiscale aux diffuseurs de presse s'est donc traduite par une augmentation sensible de leurs cotisations de taxe professionnelle, qui fragilise cette profession. Selon l'UNDP, « *L'observatoire économique [du Centre de gestion agréé de la diffusion de la presse] relevait déjà, en 1998, une augmentation moyenne de la taxe professionnelle de 12,5% sur la population des librairies-papeteries-presse et de 27,5% sur celle des tabacs presse. Entre 2000 et 2001, la moyenne de taxe professionnelle acquittée par les librairies-papeteries-presse a de nouveau progressé de 10% [...]. Dans le même temps, on notait une augmentation moyenne de la taxe professionnelle des tabacs presse de 4,5% faisant suite à une augmentation de 8,10% sur l'année précédente [...]. La moyenne d'augmentation de taxe professionnelle pour les kiosques s'établissant, elle, à + 34% entre 1999 et 2001* ».

Afin de tenir compte des difficultés rencontrées par les diffuseurs de presse, la Commission a jugé opportun d'étendre le dispositif d'abattement sur la base de taxe professionnelle dont bénéficie cette profession.

L'article 79 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995) autorise, en effet, les collectivités territoriales et leurs groupements dotés

d'une fiscalité propre à appliquer un abattement de 1.524 euros sur la base d'imposition à la taxe professionnelle de l'établissement principal en faveur « *des personnes physiques ou morales qui vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits au conseil supérieur des messageries de presse* ».

L'application de ce dispositif, codifié à l'article 1469 A *quater* du code général des impôts, est, cependant, limitée aux zones d'aménagement du territoire <sup>(1)</sup>, aux territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP) <sup>(2)</sup> et aux zones de redynamisation urbaine (ZRU) <sup>(3)</sup> définis par l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Ce zonage aurait limité l'application du dispositif d'abattement de la base imposable à la taxe professionnelle prévu à l'article 1469 A *quater* du code général des impôts. Selon l'UNDP, moins d'une centaine de décisions auraient été prises en la matière par les collectivités territoriales et leurs groupements en faveur des diffuseurs de presse, alors que ceux-ci sont implantés dans plus de 22.000 communes.

La mesure proposée au présent article additionnel vise, par conséquent, à élargir sensiblement le dispositif d'abattement prévu à l'article 1469 A *quater* du code général des impôts. Elle devrait donc être de nature à conforter la situation financière des petits diffuseurs de presse, dont le rôle est souvent déterminant dans l'activité économique et sociale des communes.

Le présent article additionnel prévoit ainsi, d'une part, que l'abattement de base de taxe professionnelle ne serait plus limité aux zones d'aménagement du territoire, aux TRDP et aux ZRU, mais serait, au contraire, applicable sur l'ensemble du territoire. Cette mesure supprime donc le zonage du dispositif d'abattement en vigueur.

Le présent article propose, d'autre part, de relever sensiblement le montant de l'abattement applicable à la base de taxe professionnelle des diffuseurs de presse, qui passerait de 1.524 euros à, selon le choix de la collectivité territoriale ou du groupement, 1.600, 2.400 ou 3.200 euros. Les collectivités territoriales auront donc la faculté de relever de 100% le montant de l'abattement applicable à la base de taxe

---

<sup>(1)</sup> Les zones d'aménagement du territoire (ZAT) se caractérisent notamment par leur faible niveau de développement économique et l'insuffisance de leur tissu industriel ou tertiaire. Elles correspondent aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT), définies désormais par le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001.

<sup>(2)</sup> Les TRDP se caractérisent par un faible niveau de développement économique. Ils comprennent les zones de revitalisation rurales (ZRR) confrontées à des difficultés particulières. Les TRDP sont définis par le décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994, modifié par l'article 4 du décret n° 96-119 du 14 février 1996 et par le décret n° 99-339 du 28 avril 1999.

<sup>(3)</sup> Les ZRU correspondent à des zones urbaines sensibles (ZUS) confrontées à des difficultés particulières. Les ZUS se définissent par la présence de grands ensembles ou de quartiers à l'habitat dégradé et subissent un déséquilibre accentué avec l'habitat et l'emploi. Les ZUS sont fixées par le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996, complété par le décret n° 2000-796 du 24 août 2000. La détermination des ZRU s'apprécie au regard des difficultés particulières qu'elles rencontrent, définies à partir d'un indice synthétique prévu par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996. Cet indice tient compte du nombre d'habitants par quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. La liste des ZRU est fixée par les décrets n°s 96-1157 et 96-1158 du 26 décembre 1996.



professionnelle de l'établissement principal du diffuseur de presse. Cette mesure vise à permettre d'adapter le montant de l'abattement au potentiel fiscal des collectivités concernées.

Le dispositif proposé au présent article additionnel a vocation à ne faire l'objet d'aucune compensation financière de la part de l'Etat, le dispositif de compensation prévu au II et au III du présent article visant à garantir la recevabilité financière au regard de l'article 40 de la Constitution de la mesure envisagée. L'élargissement de l'abattement applicable aux bases de taxe professionnelle des établissements principaux des diffuseurs de presse résultera, en effet, d'une délibération des collectivités territoriales et de leurs groupements. Selon la Commission, le principe d'autonomie fiscale consacré par l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République doit, en effet, conduire ces collectivités à assumer les conséquences financières de leurs décisions.

\*  
\*       \*

Votre **Rapporteur général** a souligné que cet amendement offre une faculté aux collectivités territoriales et ne leur impose pas de réduire les bases de taxe professionnelle.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-174**).

\*  
\*       \*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Deniaud, visant à exonérer de taxe professionnelle les photographes-auteurs.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que cette mesure ne ferait pas l'objet d'une compensation aux collectivités territoriales.

**M. Michel Bouvard** a ajouté que cette exonération s'imposerait aux collectivités territoriales.

Votre **Rapporteur général** a répondu que l'amendement méconnaît en cela les principes de la décentralisation, l'Etat n'ayant pas à imposer une exonération de fiscalité locale sur laquelle les collectivités territoriales n'auraient pas de pouvoir de décision.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Marc Laffineur, tendant à supprimer l'exonération de taxe professionnelle dont bénéficie le secteur

mutualiste, après que votre **Rapporteur général** eut rappelé qu'une négociation est en cours avec ce secteur.

Suivant l'avis défavorable de votre **Rapporteur général**, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson, visant à ce que la valeur locative des immobilisations d'une entreprise faisant l'objet d'un plan de cession, suite à un redressement judiciaire, fixée par un tribunal de commerce s'impose au services fiscaux dans le calcul de la taxe professionnelle.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, visant à majorer les droits de mutation pour les transactions immobilières dans les stations de sports d'hiver au-delà d'un seuil de 500.000 euros.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que l'amendement apparaît trop ciblé et méconnaît sans doute le principe d'égalité.

**M. Michel Bouvard** a précisé que des dispositions dérogatoires similaires ont existé pour la taxe spéciale d'équipement à l'occasion des jeux olympiques.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission, suivant l'avis défavorable de votre **Rapporteur général**, a *rejeté* :

– un amendement présenté par M. Denis Merville, visant à indexer sur le taux d'inflation la compensation d'attribution versée par les groupements à taxe professionnelle unique ;

– un amendement présenté par M. Didier Migaud, visant à introduire une déliaison totale des taux des taxes fiscales locales pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre ;

– un amendement présenté par M. Marc Laffineur, tendant à permettre à un établissement public de coopération intercommunale de fixer librement son taux de taxe professionnelle dès lors qu'il subirait, d'une année sur l'autre, une baisse de son produit fiscal majoré de la compensation au titre de la suppression de la part salariale ;

– un amendement présenté par M. Charles de Courson, offrant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle la faculté de baisser les taux de sa fiscalité indépendamment de l'évolution des taux applicables au sein de ses communes membres.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Marc Laffineur, tendant à permettre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à TPU d'arrêter le taux de la taxe professionnelle d'une année donnée à partir de la variation des taux des impôts ménages de leurs communes membres observée au cours de cette même année.

Votre **Rapporteur général** a précisé que l'amendement vise à permettre aux EPCI de tenir compte, pour la fixation du taux qu'ils votent, des décisions des communes membres en matière de taxe d'habitation et de taxes foncières, prises au plus tard le 31 mars. Il ne s'agit pas d'une question négligeable puisque la latitude dévolue à l'EPCI pour fixer le taux de la taxe professionnelle dépend de ces votes. Il semble néanmoins que le fait de décaler au 15 avril la date de vote des taux de l'EPCI ne saurait suffire pour lui permettre de disposer des informations relatives aux taux de ses communes membres. L'EPCI demeurerait donc tenu de déterminer chaque année son taux de taxe professionnelle en fonction des taux votés l'année précédente par ses communes membres. Par ailleurs, l'amendement est au moins en partie satisfait par l'adoption, par la Commission, de l'amendement tendant à offrir à un EPCI à TPU, la faculté d'étaler sur trois ans les marges d'augmentation de son taux de taxe professionnelle offertes, pour une année, par la variation des taux des « impôts ménages » de ses communes membres.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Suivant l'avis défavorable de votre **Rapporteur général**, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à instituer une réduction d'impôt au titre de l'indemnisation des orphelins de déportés non juifs.

La Commission a *rejeté*, suivant l'avis défavorable de votre **Rapporteur général**, deux amendements présentés par M. Philippe Auberger, tendant à prévoir :

– le premier, que l'administration peut faire appel à l'expertise de personnes qualifiées dès lors qu'une procédure de redressement requiert des connaissances techniques particulières et ce, quel que soit le chiffre d'affaires de l'entreprise concernée, l'administration fiscale étant, en outre, tenue de faire appel à un tel expert, sur demande de l'entreprise ;

– le second, que la notification d'un redressement issu d'un contrôle sur pièces ou d'une taxation d'office doit être soumise aux mêmes obligations relatives aux mentions que la notification d'un redressement issu de l'examen contradictoire de la situation fiscale d'une personne physique ou d'une vérification de comptabilité.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à exclure des bases de la taxe professionnelle les immobilisations corporelles acquises ou créées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

**M. Jean-Michel Fourgous** a souligné que dans un pays où l'activité industrielle constitue 36% de la valeur ajoutée, 26 % du PIB marchand et supporte 57% du poids de la taxe professionnelle, il apparaît particulièrement opportun d'inciter à la réalisation d'investissements productifs dans ce secteur, par le biais, précisément, d'une aide ciblée sur ce dernier impôt. Il faut noter que le coût de cette mesure serait nul en 2004 et en 2005.

Votre **Rapporteur général** a constaté qu'un tel dispositif inciterait sans doute puissamment à la réalisation d'investissements, puisqu'il consiste en une

exonération de taxe professionnelle des investissements nouveaux réalisés à compter de 2004. L'efficacité de ce dispositif aurait cependant une contrepartie directe, qui est la perte nette, à due concurrence, des recettes fiscales pour les collectivités territoriales. Cette mesure priverait par ailleurs les bases imposables locales de toute dynamique.

Il n'en demeure pas moins que la taxe professionnelle constitue une charge substantielle pour les entreprises et tout particulièrement dans le secteur industriel. C'est pourquoi, dès lors que la réforme mise en œuvre à compter de l'année 1999 comportait deux volets – le premier consistant en la suppression de la part salariale de cet impôt, le second, en la suppression de la part relative aux immobilisations –, il faudra réaliser ce second volet, dès que l'état des finances publiques le permettra, et cela, avant même de poser la question de la réforme de l'impôt sur les sociétés ou de l'imposition des plus-values. Les contacts pris avec le monde de l'entreprise confirment cette attente.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a précisé qu'il serait peut-être envisageable de permettre aux collectivités territoriales d'assumer financièrement une exonération temporaire de certaines immobilisations nouvelles de taxe professionnelle. Par ailleurs, plusieurs exonérations sont déjà applicables.

**M. Jean-Michel Fourgous** a estimé inopportun d'attendre le retour de la croissance pour mettre en œuvre des dispositions qui doivent permettre précisément de relancer cette croissance. Il est par ailleurs temps d'envoyer un signal clair au monde marchand, en mettant fin au débat et en passant à l'action. Seul le monde marchand a la clé de la croissance. Afin cependant de ne pas perturber l'harmonie culturelle dirigeante, avec laquelle il s'est déclaré en désaccord profond, M. Jean-Michel Fourgous a retiré son amendement.

**M. Augustin Bonrepaux** a souhaité savoir par quelle source de financement serait remplacée la fraction de la taxe professionnelle qui ne serait plus recouvrée si une telle disposition était mise en œuvre. Il a précisé que l'absence de réponse à cette question ne ferait qu'accroître le « silence assourdissant » de ceux des membres de la majorité qui se faisaient, il y a peu, les chantres de l'autonomie financière des collectivités territoriales, principe qu'ils ont pourtant bruyamment intégré dans la Constitution.

**M. Michel Bouvard** a estimé qu'il n'est pas réellement envisageable de mettre en œuvre une exonération de taxe professionnelle aussi substantielle, sans déterminer au préalable quelle source de financement s'y substituerait. Si cette source devait être une dotation, la dépendance financière des collectivités territoriales par rapport à l'Etat s'en trouverait aggravée. C'est pourquoi, si une telle proposition a le mérite de poser la question de la pertinence économique de la taxe professionnelle, il apparaît, en tout état de cause, que la ressource qui s'y substituerait, le cas échéant, ne pourrait être qu'une imposition dont les collectivités territoriales fixeraient librement les taux et dont l'assiette serait suffisamment large pour permettre le financement de leurs dépenses obligatoires.

S'agissant plus précisément du dispositif de l'amendement retiré, il n'est pas certain que la taxe professionnelle soit un élément déterminant des décisions d'investissement des plus grandes entreprises industrielles, ce qui peut laisser craindre qu'un tel dispositif soit source d'un effet d'aubaine non négligeable. Enfin, s'agissant de l'importance de l'investissement en France, il ne faut pas oublier que les collectivités territoriales sont le premier investisseur public national.

**M. Jean-Michel Fourgous** a estimé que l'investissement des collectivités territoriales ne constitue pas de l'investissement productif.

**M. Michel Bouvard** a répondu qu'il n'en est pas moins capital pour la collectivité.

**M. Jean-Michel Fourgous** a ensuite retiré un amendement, visant à supprimer la cotisation minimum de taxe professionnelle.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, visant à permettre aux personnes handicapées travaillant dans des centres d'aide par le travail (CAT) de bénéficier des chèques-vacances.

**M. Michel Bouvard** a expliqué que les travailleurs handicapés ne sont pas aujourd'hui considérés comme des salariés à part entière et ne peuvent bénéficier de chèques-vacances, les CAT relevant du secteur médico-social. Il convient de mettre fin à cette injustice et de permettre à ces personnes d'avoir accès à cette forme d'aide aux vacances, comme l'ensemble des salariés. Il est à noter que le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité réfléchit actuellement à l'évolution de la qualification juridique de l'emploi des travailleurs handicapés dans les CAT. Ils pourraient être prochainement considérés en droit comme des salariés à part entière.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré totalement favorable à l'esprit de cet amendement. D'une manière générale, il convient de reconnaître le statut de salarié aux travailleurs handicapés. Par exemple, ceux-ci ne bénéficient actuellement pas de la législation sur les 35 heures alors que le personnel d'encadrement des CAT y est soumis. Mais il conviendra d'améliorer la rédaction de l'amendement.

**M. Michel Bouvard** a retiré l'amendement après avoir indiqué qu'il en déposerait une version corrigée.

\*  
\*       \*

## **B.- Mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances**

### *Article 70*

#### **Conditions de dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des établissements publics sociaux et médico-sociaux, des établissements publics de santé et des établissements publics d'habitations à loyer modéré.**

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

I. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1. Au titre I<sup>er</sup> du livre VI de la première partie, il est ajouté un chapitre VIII ainsi rédigé :

*« Chapitre VIII : Régime général des dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*

##### *Section 1 : Champ d'application*

*Art. L. 1618-1.* - Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, sous réserve des dispositions spécifiques applicables aux établissements publics de santé, aux établissements publics sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et aux régies mentionnées à l'article L. 2221-1. Elles ne s'appliquent pas aux établissements publics d'habitations à loyer modéré.

##### *Section 2 : Conditions générales*

*Art. L. 1618-2.* - I. Les collectivités territoriales et les établissements publics entrant dans le champ défini à l'article L. 1618-1 peuvent déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État pour les fonds qui proviennent :

1° de libéralités ;

2° de l'aliénation d'un élément de leur patrimoine ;

3° d'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l'établissement public ;

4° de recettes exceptionnelles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

II. Les fonds dont l'origine est mentionnée au I ne peuvent être placés qu'en titres émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ou en parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières gérant exclusivement des titres émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, libellés en euros.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent aussi déposer ces fonds sur un compte à terme ouvert auprès de l'État.

Ils peuvent détenir des valeurs mobilières autres que celles mentionnées au premier alinéa lorsque celles-ci proviennent de libéralités. Ils sont autorisés à les conserver jusqu'à leur réalisation ou leur échéance.

Les valeurs mobilières détenues par les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont déposées exclusivement auprès de l'État.

III. Les décisions de déroger à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'État, en application des I et II du présent article, relèvent de la compétence de l'organe délibérant. Toutefois, l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local peut bénéficier d'une délégation dans les conditions prévues aux articles L. 1424-30, L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5.

IV. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, sur autorisation du ministre chargé du budget, déposer les fonds de leurs régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances, sur un compte ouvert à La Poste ou dans un établissement de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen. ».

2. A la section 1 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre II de la deuxième partie, il est inséré un article L. 2221-5-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 2221-5-1.* - Les dispositions de l'article L. 1618-2 sont applicables aux régies mentionnées à l'article L. 2221-1 sous réserve des dispositions suivantes :

a. Elles peuvent déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État pour les fonds qui proviennent des excédents de trésorerie résultant de leur cycle d'activité.

b. Les régies chargées de la gestion d'un service public à caractère industriel et commercial mentionnées à l'article L. 2221-10 peuvent déposer leurs fonds, après autorisation expresse du trésorier-payeur général, sur un compte ouvert à La Poste ou dans un établissement de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

c. Pour les régies mentionnées au b, le conseil d'administration peut déléguer au directeur les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2. ».

3. Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 1424-30, il est inséré deux phrases ainsi rédigées :

« Il peut recevoir délégation pour prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2. Il informe le conseil d'administration des actes pris dans le cadre de cette délégation. ».

4. Au 3<sup>o</sup> de l'article L. 2122-22, après les mots : « des risques de taux et de change, » sont insérés les mots : « ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article. ».

5. a. Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 3211-2, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil général peut aussi déléguer à son président la possibilité de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article. ».

b. A la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 3211-2, les mots : « cette délégation » sont remplacés par les mots : « ces délégations ».

6. a. Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4221-5, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil régional peut aussi déléguer à son président la possibilité de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article. ».

b. A la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4221-5, les mots : « cette délégation » sont remplacés par les mots : « ces délégations ».

II. - Le code de la santé publique est ainsi modifié :

1. Au titre IV du livre I<sup>er</sup> de la sixième partie, il est ajouté un article L. 6145-8-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 6145-8-1.* - Les dispositions de l'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales relatives aux dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont applicables aux établissements publics de santé sous réserve des dispositions suivantes :

a. Les établissements publics de santé peuvent déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État pour les fonds qui proviennent des recettes perçues au titre des activités définies à l'article L. 6145-7 du présent code.

b. Les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales relèvent de la compétence du directeur de l'établissement public de santé qui informe chaque année le conseil d'administration des résultats des opérations réalisées. ».

2. Le 9<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 6145-8 est supprimé.

III. - Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1. Au titre I<sup>er</sup> du livre III de la première partie, il est ajouté un article L. 315-19 ainsi rédigé :

« *Art. L. 315-19.* - Les dispositions de l'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales relatives aux dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont applicables aux établissements publics sociaux et médico-sociaux sous réserve des dispositions suivantes.

Les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales relèvent de la compétence du directeur de l'établissement public social et médico-social qui informe chaque année le conseil d'administration des résultats des opérations réalisées. ».

2. Le 9<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 315-16 est supprimé.

IV. - Au chapitre I<sup>er</sup> du titre deuxième du livre quatrième du code de la construction et de l'habitation, il est ajouté une section V ainsi rédigée :

« *Section V : Régime général de dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des établissements publics d'habitations à loyer modéré*

*Art. L. 421-9.* - Les dispositions de la présente section sont applicables aux offices publics d'habitations à loyer modéré et aux offices publics d'aménagement et de construction.

*Art. L. 421-10.* - Les offices publics d'habitations à loyer modéré et les offices publics d'aménagement et de construction soumis en matière financière et comptable aux règles de la comptabilité publique déposent leurs fonds auprès de l'État, de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Banque de France.

Ils peuvent également effectuer des dépôts sur un compte à terme ouvert auprès de l'État, de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Banque de France ainsi que sur un premier livret de la caisse nationale d'épargne ou des caisses d'épargne et de prévoyance.

*Art. L. 421-11.* - Les offices publics d'aménagement et de construction soumis en matière financière et comptable aux règles applicables aux entreprises de commerce déposent leurs fonds auprès de l'État, de La Poste, de la Caisse des dépôts et consignations, de la Banque de France ou auprès d'un établissement de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

Ils peuvent également effectuer des dépôts sur un compte à terme ouvert auprès de l'État, de La Poste, de la Caisse des dépôts et consignations, de la Banque de France ou auprès d'un établissement de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi que sur un premier livret de la caisse nationale d'épargne ou des caisses d'épargne et de prévoyance.

*Art. L. 421-12.* - Le placement des fonds appartenant aux offices publics d'habitations à loyer modéré et aux offices publics d'aménagement et de construction ne peut être effectué qu'en titres émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ou en parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières gérant exclusivement des titres émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, libellés en euros.

*Art. L. 421-13.* - Les décisions relatives aux placements des fonds relèvent de la compétence du conseil d'administration. Toutefois, celui-ci peut déléguer cette compétence au président pour les offices publics d'habitations à loyer modéré ou au directeur général pour les offices publics d'aménagement et de construction. ».

V. - Les collectivités territoriales et les organismes mentionnés aux I, II, III et IV qui détiennent des valeurs mobilières acquises en vertu de dispositions antérieures à celles figurant au présent article peuvent les conserver jusqu'à leur réalisation ou leur échéance.

VI. - 1. Les articles L. 1618-1, L. 1618-2 et L. 2221-5-1 du code général des collectivités territoriales sont applicables :

- aux communes de la Polynésie française et à leurs établissements publics ;
- aux communes de la Nouvelle-Calédonie et à leurs établissements publics ;
- aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon et à leurs établissements publics.



2. Après l'article L. 1774-2 du code général des collectivités territoriales, il est créé un chapitre V ainsi rédigé :

*« Chapitre V : Régime général des dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics »*

*Art. L. 1775-1.* - Les articles L. 1618-1 et L. 1618-2 sont applicables aux communes de Mayotte et à leurs établissements publics. »

3. L'article L. 2573-7 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

*« Art. L. 2573-7.* - Les articles L. 2221-1 à L. 2221-5, L. 2221-5-1, L. 2221-6, L. 2221-7 et L. 2221-9 à L. 2221-20 sont applicables aux communes de Mayotte. ».

4. Les dispositions du 4 du I du présent article modifiant le code général des collectivités territoriales sont applicables aux communes de Mayotte.

5. Au 3° de l'article L. 122-20 du code des communes applicable en Nouvelle-Calédonie, après les mots : « par le budget », sont insérés les mots : « ainsi que de prendre les décisions de dérogations à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'État dans les conditions définies aux articles L. 1618-1, L. 1618-2 et L. 2221-5-1 du code général des collectivités territoriales, ».

6. Au 3° de l'article L. 122-20 du code des communes applicable en Polynésie française, après les mots : « l'article L. 121-38 », sont insérés les mots : « ainsi que de prendre les décisions de dérogations à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'État dans les conditions définies aux articles L. 1618-1, L. 1618-2 et L. 2221-5-1 du code général des collectivités territoriales, ».

7. Au 3° de l'article L. 122-20 du code des communes applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, après les mots : « par le budget », sont insérés les mots : « ainsi que de prendre les décisions de dérogations à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'État dans les conditions définies aux articles L. 1618-1, L. 1618-2 et L. 2221-5-1 du code général des collectivités territoriales, ».

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

Le principe d'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux a été réaffirmé par le 3° de l'article 26 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État ».

Depuis la loi du 14 septembre 1941 portant révision des rapports de l'État, des départements et des communes, ces dépôts ne bénéficient d'aucune rémunération.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics étant tenus de déposer gratuitement leurs fonds auprès de l'État, ils ne sont pas en principe autorisés à effectuer des placements. Toutefois, des exceptions sont admises. Elles relèvent jusqu'au 31 décembre 2003 de la compétence exclusive du ministre des finances. Un régime dérogatoire général de placements a été introduit par la circulaire Intérieur-Finances du 5 mars 1926. Il prévoit notamment la possibilité de placer certains « excédents » en distinguant le type de placement selon l'origine des fonds.

L'objet du présent article est de fixer les exceptions au principe d'obligation de dépôt des fonds libres qui seront applicables, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics de santé, aux établissements publics sociaux et médico-sociaux, et de prévoir les conditions de délégation de compétence dans le cadre des opérations de placement des fonds. Cet article pérennise également le régime aujourd'hui applicable, en matière de dépôt des fonds, aux organismes publics de logement social.

Les principales caractéristiques du cadre général des conditions de placement des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics proposées par le présent article sont les suivantes :

– élargissement aux recettes exceptionnelles de la liste des fonds pouvant être placés. La liste des recettes entrant dans cette catégorie est fixée par décret en Conseil d'État ;

– élargissement de la gamme de produits offerts aux placements des collectivités territoriales et de leurs établissements (notamment aux OPCVM constitués exclusivement de titres émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et aux comptes à terme ouverts auprès de l'État) ;

– compétence de l'organe délibérant, ou du directeur de l'établissement, avec possibilité de délégation de la compétence au profit de l'exécutif pour décider du placement.

La spécificité des régies du secteur public local chargées de la gestion de services publics à caractère industriel et commercial est par ailleurs prise en compte : ces régies peuvent désormais placer la trésorerie momentanément excédentaire générée par leur cycle d'activité.

Par ailleurs, cet article prévoit des dispositions spécifiques pour les collectivités d'outre-mer de spécialité législative.

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

Le présent article vise à définir les conditions dans lesquelles, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, il sera possible aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de déroger à l'obligation de dépôt de leurs fonds auprès de l'État prévue par le 3<sup>o</sup> de l'article 26 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Celui-ci dispose, en effet, que « *sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État* ». Pour ces organismes publics, la définition des dérogations à l'obligation de dépôt, qui relevait jusqu'ici du domaine réglementaire, fait donc désormais partie du domaine de la loi. En revanche, reste de plein droit dans le champ réglementaire la définition du régime financier des établissements publics nationaux.

### ***I.- Le régime actuel des dérogations à l'obligation de dépôt des disponibilités auprès du Trésor***

#### *A.- Le principe du dépôt des disponibilités auprès du Trésor*

##### 1.- L'affirmation du principe

L'obligation faite aux communes de déposer leurs disponibilités auprès du Trésor a été posée, pour la première fois, par l'article 4 du décret impérial du 27 février 1811 relatif à la comptabilité des receveurs des communes, repris dans l'ordonnance royale du 7 mars 1818. A une époque où l'usage de la monnaie scripturale n'était pas aussi prégnant qu'aujourd'hui, les deniers communaux étaient certainement mieux protégés dans les caisses du Trésor public que dans les coffres de l'hôtel de ville. La règle s'est trouvée naturellement appliquée aux établissements publics communaux, dont le régime de droit commun renvoie toujours au régime communal. Elle a ensuite été étendue aux départements et à leurs établissements publics par l'article 12 de la loi du 18 juillet 1892. Elle a acquis une valeur constitutionnelle en étant reprise par l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, tout en étant étendue aux établissements publics de toute nature, nationaux comme locaux. Pour les régions, le Conseil d'État a rappelé, dans un arrêt « Préfet de la région Ile-de-France » du 10 novembre 1993, que celles-ci ne peuvent être dispensées du respect d'une loi antérieure à leur création.

La première phrase du dernier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que « *sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République et les établissements publics sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités* ». Ils font partie, de ce fait, des « *correspondants* » prévus au troisième alinéa du même article, pour lesquels l'État exécute des « *opérations de dépôt, sur ordre et pour compte* ». Ces opérations de dépôt « *sont faites dans les conditions prévues par les règlements de comptabilité publique* » (septième alinéa du même article).

En application de cette dernière disposition, l'article 43 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose que « *les fonds des organismes publics autres que l'État sont déposés au Trésor, sauf dérogations autorisées par le ministre des finances* ». La mention des « *organismes publics* » ne traduit pas une extension du champ d'intervention de l'obligation de dépôt. En effet, l'article 1<sup>er</sup> du même décret précise que les « *organismes publics* » visés par le décret sont l'État, les établissements publics nationaux, les « *collectivités territoriales secondaires* » et les établissements publics qui leur sont rattachés.

En conséquence, chaque collectivité territoriale et chaque établissement public local se voit ouvrir un compte de dépôt au Trésor, qui ne constitue pas un compte courant au sens de la réglementation bancaire : aucun découvert ne peut être consenti à ces organismes, dont les comptes doivent toujours rester créditeurs.

## 2.- La portée du principe

La portée de l'obligation de dépôt dépend directement de celle conférée à la notion de « *disponibilités* ». On notera, d'ailleurs, que l'ordonnance du 2 janvier 1959 évoque les « *disponibilités* », alors que le décret du 29 décembre 1962 évoque les « *fonds* », cette dernière notion pouvant sembler plus étendue que la précédente.

• La doctrine administrative a considéré que « *dans une conception classique, il faut entendre par fonds libres non seulement les fonds qui excèdent les besoins immédiats du service, mais encore ceux qui ne sont pas affectés au fonctionnement proprement dit de la collectivité. Dans cette acception, la notion de fonds libres ne s'apprécie pas uniquement sur le plan de la trésorerie [référence aux « besoins immédiats du service »] mais aussi sur le plan budgétaire* » [référence au « fonctionnement proprement dit de la collectivité »] <sup>(1)</sup>.

Par principe, il est donc interdit aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics :

- d'utiliser leur trésorerie disponible pour effectuer des placements ;
- de prévoir dans leur budget la réalisation de placements ;

---

(1) Direction générale de la comptabilité publique, Instruction n° 63-16 – M0 du 28 janvier 1963.

– de prévoir dans leur budget des concours financiers (prêts ou avances, y compris à d'autres collectivités) sans rapport avec les compétences qui leur sont reconnues par la loi.

Sur ce dernier point, en effet, l'obligation de dépôt au Trésor n'exclut pas l'utilisation temporaire de leurs ressources par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics pour consentir des concours à d'autres personnes morales, à titre gratuit ou onéreux. Sont notamment concernées les interventions suivantes :

– les aides directes aux entreprises prévues par les articles L. 1511-2 et suivants, L. 2251-1 et suivants, L. 3231-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui peuvent revêtir la forme de prêts et avances remboursables ;

– les apports en compte courant d'associé prévus par les articles L. 1522-4 et L. 1522-5 du même code, consenties par les collectivités territoriales et leurs groupements au bénéfice des sociétés d'économie mixte locales ;

– les avances de trésorerie prévues par l'article L. 1523-2 du même code, consenties à une société d'économie mixte locale par une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou toute autre personne publique, dans le cadre d'une « *convention publique d'aménagement* » qui explicite notamment la mission confiée à la société d'économie mixte ;

– les aides à l'équipement rural prévues par l'article L. 3232-1 du même code, par lesquelles le département peut attribuer des prêts aux communes dans le cadre d'un programme global d'aide à l'équipement rural.

Ces concours financiers doivent s'inscrire dans le faisceau de conditions posées dans les différents articles du code général des collectivités territoriales. De même, les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent respecter l'ensemble des lois et règlements en vigueur, notamment le code monétaire et financier, qui confie aux établissements de crédit l'exclusivité de la réalisation à titre habituel d'opérations de crédit.

➤ L'article L. 313-1 du code monétaire et financier définit une opération de crédit comme « *tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement ou une garantie* ».

Dans un arrêt « Préfet de la Meuse » du 30 novembre 1994, le Conseil d'État a considéré que le département de la Meuse, en décidant d'offrir à une catégorie déterminée de collectivités territoriales (en l'espèce, des communes), la possibilité de se voir accorder des prêts avec intérêt, avait institué un système lui permettant de se livrer à titre habituel à des opérations de crédit. La qualification d'un prêt en opération de crédit résulte ainsi de la présence d'intérêts. Cette approche a été confirmée par plusieurs arrêts de tribunaux administratifs ou de cours administratives d'appel qui ont jugé, *a contrario*, que l'octroi d'avances sans intérêt ne pouvait être qualifié d'opération de crédit.

➤ Par ailleurs, une opération de crédit est considérée comme réalisée à titre habituel :

– soit parce qu’elle est effectuée de manière répétitive. Cette notion est appréciée assez largement, le Conseil d’État ayant estimé qu’entrent dans ce cadre des opérations financières « *pratiquement peu nombreuses ou peu importantes* »<sup>(1)</sup> ;

– soit parce qu’elle peut bénéficier à de nombreuses collectivités : dans l’arrêt précité du 30 novembre 1994, le Conseil d’État a considéré que les prêts étaient effectués à titre habituel « *eu égard au nombre de collectivités susceptibles d’en bénéficier* ».

Conformément à cette jurisprudence, le Conseil d’État a jugé que le code monétaire et financier n’interdit pas à une collectivité d’accorder un prêt (même avec intérêt) à une seule association<sup>(2)</sup>.

• Le Conseil d’État s’est prononcé pour la première fois sur la portée de la notion de fonds libres dans un arrêt « Préfet de la région Rhône-Alpes » du 9 janvier 1995. Il a affirmé que les disponibilités au sens de l’ordonnance du 2 janvier 1959 « *comprennent les fonds qui excèdent les besoins immédiats de la collectivité ou de l’établissement, et notamment, ceux qui correspondent à des dépenses, prévues dans le budget mais dont l’engagement effectif est subordonné à la réalisation d’un événement futur et incertain* ».

Il s’agissait, en l’espèce, de savoir si le conseil régional avait pu à bon droit décider de constituer un dépôt de 2 millions de francs auprès d’un établissement financier, à titre de contre-garantie de la garantie accordée par cet établissement à un programme d’emprunts réalisés par des établissements d’enseignement. Le Conseil d’État a considéré que la défaillance du débiteur vis-à-vis duquel la collectivité s’était portée caution constituait un événement futur et incertain, que, de ce fait, « *les sommes que le conseil régional [avait] décidé d’inscrire au budget de la région en vue de l’exécution éventuelle de la « contre-garantie » [...] étaient au nombre des disponibilités* » visées par l’article 15 de l’ordonnance du 2 janvier 1959 et qu’en l’absence d’une dérogation accordée par le ministre chargé des finances, la région était tenue de déposer ces fonds au Trésor. Le Conseil d’État a donc annulé la délibération concernée du conseil régional.

Cette décision n’est pas sans poser quelque difficulté. S’agissant de savoir si un mouvement de trésorerie ayant soustrait ou susceptible de soustraire des fonds au compte de dépôt au Trésor traduit une violation de l’obligation de dépôt, il est indispensable d’en élucider les justifications. En particulier, il faut rechercher si la sortie de trésorerie est bien le reflet d’une dépense inscrite au budget de la collectivité concernée, le remboursement d’une ligne de trésorerie ou un flux sortant *sui generis*. Mettant en œuvre ce type d’analyse « ascendante », le Conseil d’État a logiquement conclu que le transfert de fonds effectué en faveur de l’établissement financier n’avait pas pour objet d’éteindre une dette certaine, dans le cadre d’une

---

(1) CE 13 mai 1970 – *Société de défense familiale et commerciale*.

(2) CE 31 mai 2000 – *Commune de Dunkerque*.

dépense budgétaire déterminée, et qu'en conséquence il constituait une violation de l'obligation de dépôt.

En revanche, les termes dans lesquels a été formulé l'arrêt concerné ouvrent la possibilité d'effectuer une analyse « descendante », où la dimension budgétaire devient première. Il se fait une assimilation peu convaincante entre les « *sommes que le conseil régional a décidé d'inscrire au budget de la région* » (notion budgétaire) et les « *disponibilités* » au sens de l'ordonnance de 1959 (notion financière).

Statuant dans la même perspective, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé, dans plusieurs arrêts similaires rendus le 3 avril 2001, la primauté de la dimension budgétaire par rapport à la dimension financière.

Dans les différentes instances jugées par cette cour, il s'agissait de savoir si le conseil général des Alpes-de-Haute-Provence avait pu à bon droit accorder à diverses communes rurales des avances remboursables, consenties sur des durées de plusieurs années, sans intérêt, pour réaliser des équipements et travaux divers. La cour administrative d'appel a considéré que « *les sommes litigieuses sont inscrites au budget primitif du département pour être affectées en cours d'exercice aux communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés qui en ont fait la demande sans que cette affectation soit subordonnée à la survenance d'un événement futur et incertain ; qu'il s'ensuit que ces fonds n'ont pas le caractère de fonds disponibles au sens de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959* ». La cour a donc jugé que la délibération concernée du conseil général ne violait pas l'obligation de dépôt au Trésor.

La cour administrative d'appel de Marseille a développé clairement une analyse « descendante », qui suggère que l'inscription sur le budget de la collectivité d'une dotation destinée à couvrir une charge certaine aboutit à « flécher » une partie de la trésorerie, qui, de ce fait, ne peut plus être qualifiée de « disponible ».

Or, juridiquement et techniquement, il n'est pas possible d'affecter *a priori* telle ou telle partie de la trésorerie d'une collectivité à la réalisation d'une dépense déterminée. La structure du budget local en section de fonctionnement et section d'investissement, sa division en chapitres ou l'existence éventuelle de budgets annexes n'entraînent pas de « sectionnement » de la trésorerie : celle-ci reste unique et supporte l'ensemble des mouvements de fonds qui assurent l'extinction des dettes et des créances résultant de l'exécution des dépenses et des recettes. En ce sens, les dotations budgétaires – qui ne représentent rien d'autre qu'une *autorisation de dépenser* – n'ont pas de lien direct et univoque avec le niveau de la trésorerie.

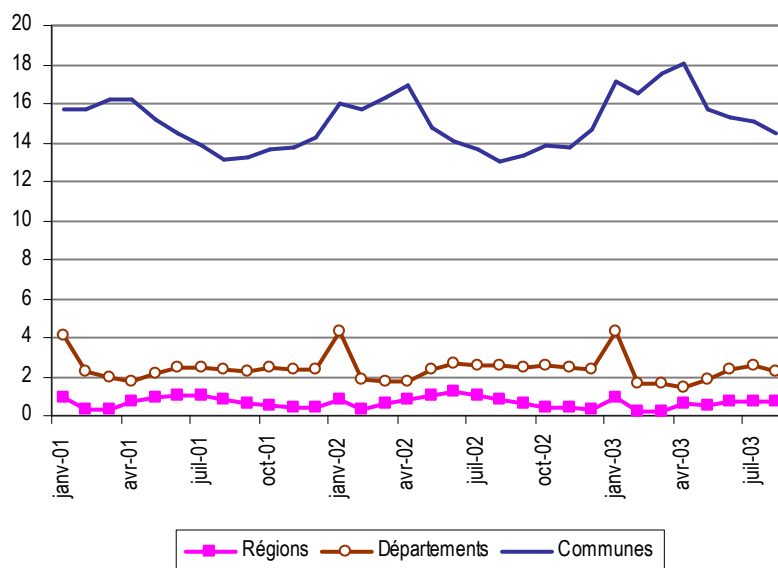
Par ailleurs, les limites de l'analyse descendante apparaissent aisément : la trésorerie d'une collectivité étant, en général, très largement inférieure au montant de son budget annuel, une interprétation large de la jurisprudence précitée permettrait de conclure que toute la trésorerie est immédiatement préemptée dès le vote du budget, donc « non disponible » au sens de l'ordonnance de 1959. C'est le principe même de l'obligation de dépôt qui serait alors vidé de son sens.

On remarquera enfin que les arrêts de la cour administrative d'appel de Marseille aboutissent à rendre licites toutes les opérations de prêts et d'avances entre collectivités territoriales dès lors qu'elles sont prévues dans le budget de la collectivité qui les octroie <sup>(1)</sup>.

- Les dépôts des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, pour la métropole et l'outre-mer, représentent un total d'environ 24,3 milliards d'euros (début de mois) en moyenne sur les sept premiers mois de 2003, soit 37,9% des dépôts totaux des correspondants du Trésor. Les débits passés sur les comptes de dépôt atteignent 58,1 milliards d'euros chaque mois, en moyenne sur les sept premiers mois de 2003.

### ENCOURS (début de mois) DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE METROPOLE

(en milliards d'euros)

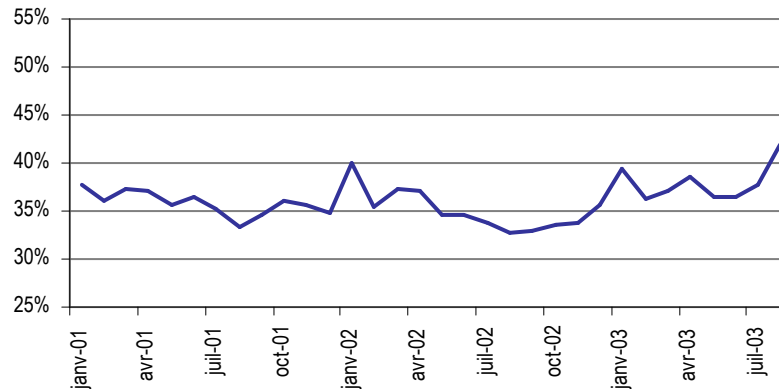


Source : Situations résumées des opérations du Trésor.

La part des encours du secteur local (métropole et outre-mer) dans le total des encours des correspondants connaît quelques fluctuations temporelles. Elle est marquée, depuis le dernier trimestre de l'année 2002 par une tendance croissante sur laquelle existent peu d'éléments d'explication.

<sup>(1)</sup> Direction générale de la comptabilité publique, instruction n° 02-042-Mo du 3 mai 2002.

### PART DES ENCOURS DU SECTEUR LOCAL DANS L'ENCOURS TOTAL DES DEPOTS DES CORRESPONDANTS



Source : Situations résumées des opérations du Trésor.

#### B.- Les dérogations à l'obligation de dépôt

Le principe du dépôt au Trésor des disponibilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics connaît quatre catégories d'exceptions, qui sont liées : à la nature des fonds ; à l'organisation comptable de l'organisme ; à l'activité de l'organisme ; à l'exercice par le ministre des finances de son pouvoir de décision individuelle.

##### 1.- Les dérogations liées à la nature des fonds

Il est très tôt apparu qu'il convenait d'atténuer quelque peu la rigueur de l'obligation de dépôt, notamment pour permettre aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de tirer parti de recettes imprévues. Une circulaire interministérielle (Intérieur et Finances) du 5 mars 1926 (dite circulaire Doumer-Chautemps) a dressé un cadre général qui définit certaines situations dans lesquelles ces organismes sont autorisés à déposer des fonds ailleurs qu'auprès du Trésor. On peut considérer que la circulaire de 1926 définit *deux catégories* de deniers communaux (et par extension, locaux) dont l'une est soumise à obligation de dépôt et l'autre pas.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'a pas remis en cause l'application de cette circulaire, la direction générale de la comptabilité publique ayant considéré que la signature du ministre des finances de l'époque permettait de l'assimiler à une « *dérogation admise par le ministre des finances* », au sens de l'article 15 de ladite ordonnance.

- Une collectivité peut recevoir des fonds en raison de libéralités qui lui sont consenties (dons ou legs non grevés de charges), de l'aliénation d'un élément de son patrimoine ou d'un « *excédent définitif non susceptible d'être utilisé autrement, c'est-à-dire d'être employé à réduire les charges* [pesant sur les contribuables locaux], *soit directement par l'allègement des impositions, soit*



*indirectement par amortissement de la dette* »<sup>(1)</sup>. La notion d'« excédent définitif », assez floue, s'oppose à celle d'excédent reporté, ensemble des fonds disponibles provenant d'excédents de recettes d'un exercice et dont le report sur l'exercice suivant a été décidé<sup>(2)</sup>.

Dès lors que ces recettes n'ont pas été absorbées par les dépenses de l'exercice en cours, les organes délibérants des collectivités ou établissements publics locaux peuvent décider de placer les excédents correspondants, ce qui nécessite une inscription au budget. Il s'agit de **placements budgétaires**, pour lesquels l'autorisation préalable du trésorier-payeur général n'est pas requise, sauf exception présentée ci-dessous.

Les fonds concernés ne peuvent être placés qu'en valeurs émises par l'État ou garanties par l'État. Depuis 1999, le montant minimal susceptible d'être placé a été ramené de 152.450 euros (1 million de francs) à 1.000 euros, ouvrant ainsi aux petites collectivités des possibilités jusqu'alors réservées aux grandes, en pratique. Les fonds peuvent être aussi placés en valeurs mobilières inscrites à la cote officielle d'une bourse française (actuellement les valeurs françaises cotées par Euronext), dans les conditions suivantes :

- les fonds doivent provenir de libéralités ou de legs ou de l'aliénation d'éléments de patrimoine eux-mêmes acquis par libéralité ou par legs ;
- la collectivité doit justifier recevoir habituellement des libéralités ou des legs importants ;
- l'autorisation du trésorier-payeur général est requise ;
- le placement ne peut concerner que 10% des sommes ainsi disponibles ;
- la collectivité ne doit pas acquérir plus de 10% des titres émis, avec ou sans valeur nominale, par chaque entité cotée concernée. Elle ne peut pas non plus disposer de plus de 10% des droits de vote dans les sociétés concernées.

Un arrêté de février 1942 a précisé que, selon la nature (plus ou moins sophistiquée) des valeurs mobilières concernées, les collectivités sont tenues de les déposer soit auprès du Trésor (valeurs mobilières « simples »), soit auprès de la Caisse des dépôts et consignations (valeurs mobilières « complexes »).

• Les fonds recueillis par voie d'emprunt contractés en vue de l'exécution de travaux peuvent faire l'objet de placements dits **placements de trésorerie** lorsque leur emploi vient à être différé pour des raisons non imputables à la collectivité emprunteuse.

Il en va de même des produits issus de la cession d'éléments patrimoniaux lorsque cette cession intervient pour assurer le financement de la partie des travaux non couverte par l'emprunt et lorsque ces travaux sont eux-mêmes différés pour des

---

<sup>(1)</sup> Direction générale de la comptabilité publique, *Instruction n° 63-16 – M0 du 28 janvier 1963*.

<sup>(2)</sup> Ibid.

raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l'établissement public local.

Dans la mesure où le placement est considéré comme une pure opération de trésorerie, l'intervention de l'assemblée délibérante n'est pas exigée. En revanche, une autorisation de placement doit être accordée par le trésorier-payeur général. Les demandes d'autorisation doivent, dans la mesure du possible, préciser la durée envisagée pour le placement sollicité.

Compte tenu de la situation d'attente dans laquelle se situent ces fonds, ils ne peuvent être placés que sur des valeurs très liquides et totalement sûres. Comme l'indique la réponse du ministre de l'Intérieur à une question parlementaire <sup>(1)</sup>, « *les règles de placement ne peuvent, compte tenu de la nature des fonds en cause, s'identifier à celles offertes aux entreprises ni se dispenser d'une garantie maximale que seul l'État est à même de proposer* ».

## 2.- Les dérogations liées à l'organisation comptable de l'organisme public

Conformément aux dispositions de l'article L. 1617-1 du code général des collectivités territoriales, chaque collectivité et chaque établissement public local dispose d'un comptable direct ayant la qualité de comptable principal, c'est-à-dire qui présente directement ses comptes au juge des comptes. Le comptable de la région et du département ne peut être simultanément comptable de l'État. Cependant, la règle générale selon laquelle « *des régisseurs peuvent être chargés, pour le compte des comptables publics, d'opérations d'encaissement ou de paiement* » <sup>(2)</sup> trouve aussi à s'appliquer au secteur public local.

En conséquence, les articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du code général des collectivités territoriales prévoient les dispositions nécessaires à l'établissement, au fonctionnement et au contrôle des différentes catégories de régies comptables (avances, recettes, avances et recettes). Au regard de l'obligation de dépôt au Trésor, les spécificités suivantes apparaissent :

– les régisseurs peuvent se faire ouvrir un compte de dépôt au Trésor, ce qui constitue une exception au principe d'un compte unique par collectivité ou établissement public local. L'ouverture d'un compte doit être prévue par l'acte de création de la régie ; elle s'effectue en principe dans les écritures du comptable public assignataire de la collectivité de rattachement des opérations de la régie ;

– les régisseurs peuvent cependant se faire ouvrir un compte courant postal, dans les écritures du représentant local de La Poste le plus proche de la résidence administrative de la régie. Les modalités d'ouverture sont celles prévues par le décret n° 64-345 du 18 avril 1964 relatif aux comptes courants postaux des comptables et régisseurs publics. Les modalités de fonctionnement de ces comptes sont déterminées par la convention conclue entre l'État et La Poste le 2 mai 1991 ;

---

(1) Journal officiel – Questions Assemblée nationale, 8 août 2000, page 5082.

(2) Article 18 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

– enfin, pour des raisons particulières, il peut être créé des régies hors du territoire national (article R. 1617-18 du code général des collectivités territoriales). Leur fonctionnement obéit aux règles générales des régies comptables, mais un compte de dépôt peut être ouvert auprès d'un établissement de crédit correspondant de la Banque de France ou, à défaut, dans un établissement bancaire de la place. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, il semble que ces dispositions aient été élargies, de façon ponctuelle et dérogatoire, à des régies locales implantées sur le territoire national mais à caractère « transfrontalier ».

### 3.- Les dérogations liées à l'activité de l'organisme public

- Le cas des « régies municipales ».

Les articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du code général des collectivités territoriales prévoient que les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes peuvent individualiser la gestion d'un service public administratif ou industriel et commercial (s'ils souhaitent exercer eux-mêmes ce dernier service) par la création d'une régie soumise aux règles relatives aux régies municipales, prévues par le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales. Selon leur caractère administratif ou industriel et commercial, les établissements publics de coopération culturelle prévus par l'article L. 1412-3 du même code sont soumis aux dispositions financières et comptables relatives aux régies ayant le même caractère.

Les régies municipales obéissent aux dispositions des articles L. 2221-1 à L. 2221-20 du code général des collectivités territoriales, dans le domaine législatif, et des articles R. 2221-1 à R. 2221-99 du même code dans le domaine réglementaire. Quatre catégories de régies sont définies, selon qu'elles ont :

- un caractère administratif ou un caractère industriel et commercial ;
- la personnalité morale et l'autonomie financière ou une simple autonomie financière.

Les régies dotées de la personnalité morale constituent, en fait, un établissement public local alors que les régies dotées d'une simple autonomie financière ne donnent lieu qu'à l'établissement d'un budget annexe au budget de la commune.

Au regard de l'obligation de dépôt au Trésor, les dispositions applicables sont du domaine réglementaire. Le principe du dépôt est réaffirmé dans l'article R. 2221-15, qui fait partie des dispositions à caractère général. Cependant, les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial peuvent, « *par dérogation à l'article R. 2221-15, [...] se faire ouvrir des comptes de dépôt dans un établissement de crédit avec l'autorisation du trésorier-payeur général* » (article R. 2221-41). Les trois autres catégories de régies doivent obligatoirement respecter

le principe général : obligation de dépôt, sauf dérogation justifiée par la nature des fonds ou le bon fonctionnement d'éventuelles régies comptables (*cf. supra*).

- Le cas des organismes publics d'habitations à loyer modéré.

Les règles régissant le fonctionnement des organismes publics d'habitations à loyer modéré sont codifiées dans le code de la construction et de l'habitation. Ils font partie des organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L. 411-2 de ce code, qui comprennent :

- les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) ;
- les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) ;
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes de crédit immobilier ;
- les fondations d'habitations à loyer modéré.

Au regard de la règle de dépôt des disponibilités au Trésor, seuls sont concernés les OPAC et les OPHLM, qui sont des établissements publics<sup>(1)</sup>. Les règles financières qui leur sont applicables sont déterminées par décret (application de l'article L. 423-3 du code de la construction et de l'habitation).

➤ Les OPAC sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation). Sauf délibération spéciale de leur conseil d'administration, ils sont soumis, en matière de gestion financière et comptable, aux règles applicables aux entreprises de commerce (article L. 421-1-1 du code de la construction et de l'habitation). Dans le cas contraire, ils deviennent soumis aux règles de la comptabilité publique.

Cette différence de régime n'a pas de répercussions sur les règles applicables en matière de gestion des disponibilités. En effet, l'article R. 423-14 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les fonds appartenant à un OPAC « *peuvent être déposés au Trésor, à un compte de chèques postaux, à la Caisse des dépôts et consignations, en caisse d'épargne, à la Banque de France et, sur autorisation donnée par le ministre chargé des finances et le ministre chargé de la construction et de l'habitation, dans des établissements bancaires* ». Par ailleurs, « *les fonds encaissés par l'office en qualité de syndic peuvent être déposés dans un compte ouvert spécialement à cet effet ou versés à l'un des comptes ouverts au nom de l'office et énumérés à l'alinéa précédent* ».

---

(1) Votre Rapporteur général rappelle, cependant, qu'en raison des missions qui leur sont confiées, les disponibilités des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré doivent être déposées au Trésor, à la Caisse des dépôts et consignations, à La Poste, dans une caisse d'épargne ou à la Banque de France, sauf l'encaisse nécessaire aux besoins courants (article R. 423-74 CCH).

Les OPAC bénéficient donc d'une grande souplesse dans le choix de l'organisme qui assurera leur service financier.

Les règles applicables à l'emploi des fonds disponibles des OPAC sont déterminées par l'article R. 423-15 du code de la construction et de l'habitation. En dehors des opérations prévues par la législation en vigueur, les offices peuvent effectuer des achats de bons du Trésor ou de valeurs assimilées et de « *rentes sur l'État* » ou de valeurs garanties par l'État. Ils peuvent également souscrire ou acquérir des parts ou actions émises par des sociétés d'habitations à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte et des sociétés civiles immobilières pour la réalisation d'opérations précisément définies par le code de la construction et de l'habitation, après accord de la collectivité territoriale de rattachement de l'office. Les souscriptions, acquisitions ou cessions d'actions doivent être autorisées par le conseil d'administration de l'office. Les souscriptions ou acquisitions d'actions de sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ne peuvent être effectuées qu'après accord de la collectivité territoriale de rattachement de l'office.

Pour les OPAC soumis aux règles de la comptabilité publique, l'emploi des fonds qui excèdent les besoins courants de trésorerie est déterminé par le directeur général.

➤ Dans le silence de l'article L. 421-4 du code de la construction et de l'habitation, les OPHLM sont considérés comme des établissements à caractère administratif. De ce fait, les possibilités de choix en matière d'organisme assurant le service financier sont plus limitées que pour les OPAC.

En effet, l'article R. 423-60 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « *les fonds libres appartenant à l'office doivent être déposés au Trésor, à un compte de chèques postaux, à la Caisse des dépôts et consignations, à une caisse d'épargne ou, sur autorisation spéciale du ministre chargé des finances, à la Banque de France* ». Par rapport aux OPAC :

– le dépôt à la Banque de France est soumis à l'autorisation du ministre chargé des finances ;

– le dépôt dans un établissement bancaire n'est pas possible.

Les règles applicables en matière de placement des OPHLM sont identiques à celles relatives aux OPAC.

##### 5.- Les décisions individuelles accordées par le ministre des finances

L'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 confère au ministre chargé des finances le pouvoir d'octroyer au cas par cas des autorisations de déroger à l'obligation de dépôt au Trésor. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent solliciter une telle dérogation dès lors que les fonds concernés ne peuvent entrer dans aucune des catégories générales de dérogation recensées ci-avant.

Une note d'information mise en ligne sur le site Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le 2 octobre dernier, donne un exemple de ces situations : « *la ville de V., victime d'une malfaçon dans le cadre d'un marché public, attaque l'entreprise responsable et se voit attribuer une provision sur jugement définitif. Comment, dès lors, assurer le placement temporaire des fonds encaissés, dans l'attente de leur utilisation ? Pareille éventualité n'étant pas prévue par la circulaire Doumer – Chautemps du 5 mars 1926 [...], la ville de V. n'a d'autre solution que de solliciter une dérogation exceptionnelle auprès du ministre des finances* ». Celui-ci apprécie souverainement l'opportunité d'accorder ou de refuser la dérogation demandée.

Selon l'Agence France Trésor et la direction générale de la comptabilité publique, six dérogations exceptionnelles ont été accordées pendant l'année 2002, pour un montant total de 24,5 millions d'euros. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, il apparaît qu'une dizaine de demandes sont présentées chaque année et que la plupart se voient acceptées.

#### 6.- La portée financière des dérogations à l'obligation de dépôt

Les placements effectués par le secteur public local en application de la circulaire du 5 mars 1926 s'élèvent à près de 2,9 milliards d'euros au 31 décembre 2001, dont 1,2 milliard d'euros au titre des placements budgétaires et 1,6 milliard d'euros au titre des placements de trésorerie. On observe que les placements budgétaires sont nettement prédominants pour les collectivités territoriales *stricto sensu*, mais que les placements des organismes publics de HLM sont, de façon quasi exclusive, des placements de trésorerie.

#### PLACEMENTS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX AU 31 DECEMBRE 2001

(en millions d'euros)

	Placements budgétaires	Placements de trésorerie	Total
Communes.....	560	119	679
Départements.....	238	7	244
Régions.....	95	0	95
EPCI.....	24	79	103
Hôpitaux et EPSMS.....	250	94	344
<b>Secteur public local hors secteur HLM.....</b>	<b>1.166</b>	<b>299</b>	<b>1.465</b>
Organismes HLM.....	76	1.328	1.404
<b>Total.....</b>	<b>1.242</b>	<b>1.627</b>	<b>2.869</b>

Source : Agence France Trésor.

### **II.- Les modifications proposées : des ajustements plutôt qu'un bouleversement**

#### *A.- L'assouplissement du dispositif général de dérogation*

• Au plan formel, le **1 du I** du présent article tend à créer un chapitre VIII nouveau dans le titre I<sup>er</sup> du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales, intitulé « *Régime général des dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* ». Ce chapitre est divisé en deux sections.

La première section introduit un article L. 1618-1 nouveau, qui définit le champ d'application du dispositif général. Celui-ci concerne les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cette rédaction, conforme en tout point à celle du 3<sup>o</sup> de l'article 26 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, laisse dans le domaine réglementaire le régime de dérogation des établissements publics locaux qui ne sont pas rattachés à une collectivité territoriale ou à leurs groupements. De tels établissements sont peu nombreux : les centres locaux de gestion de la fonction publique territoriale et les associations syndicales autorisées semblent être les principaux représentants de ce genre très spécial. Le statut des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) n'est pas très clair, s'agissant de leur caractère autonome ou rattaché à une collectivité ou un groupement de collectivité. La solution du rattachement est implicitement retenue par le présent article, dans celle de ses dispositions qui traite de l'autorité compétente en matière de décision de placement des fonds disponibles hors du circuit du Trésor : en offrant au directeur général du SDIS la faculté de se voir déléguer le pouvoir de décision, le **3 du I** du présent article « attire » les SDIS dans le champ des établissements publics locaux concernés par le nouveau régime législatif.

L'article L. 1618-1 nouveau prévoit que des dispositions spécifiques sont applicables aux établissements publics de santé, aux établissements publics sociaux et médico-sociaux, et aux régies municipales chargées d'exploiter un service public industriel et commercial. Il exclut du dispositif général les établissements publics d'habitations à loyer modéré.

La seconde section introduit un article L. 1618-2 nouveau, qui définit le contenu même du dispositif général de dérogation à l'obligation de dépôt.

• Sur le fond, les modifications apportées au régime actuel par l'article L. 1618-2 nouveau concernent les fonds susceptibles d'être employés ailleurs qu'en dépôt au Trésor, la procédure de décision et l'éventail des placements autorisés. Votre Rapporteur général doit noter que, *stricto sensu*, l'application du 3<sup>o</sup> de l'article 26 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ne devrait faire entrer dans le domaine législatif que la détermination des fonds ou des collectivités ou établissements publics susceptibles d'être dispensés de l'obligation de dépôt. Cependant, à juste titre, il a été jugé plus expédient de rassembler en un même dispositif les règles applicables aux procédures et aux placements autorisés.

➤ La liste des fonds bénéficiant par nature d'une dérogation à l'obligation de dépôt est fixée au I de l'article L. 1618-2 nouveau. Elle est élargie à des « *recettes exceptionnelles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État* ». Il s'agirait, pour l'essentiel :

- des indemnités d’assurance ;
- des sommes perçues à l’occasion d’un litige ou d’un contentieux ;
- des recettes provenant de la vente de biens du domaine à la suite de situations de force majeure ;
- des dédits et pénalités reçus.

Il apparaît que cette énumération couvre la plupart des cas de dérogations individuelles accordées par le ministre des finances. Il y aurait donc « absorption » dans le régime général des situations auparavant traitées au cas par cas.

Bien entendu, les recettes jusqu’ici prévues par la circulaire du 5 mars 1926 restent au nombre des fonds bénéficiant *de facto* d’une dérogation de dépôt : libéralités reçues par les collectivités ou les établissements (il n’est plus fait mention de la condition selon laquelle ces libéralités ne doivent pas être grevées de charges) ; recettes provenant de l’aliénation d’un élément du patrimoine ; produit d’emprunts dont l’emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l’établissement public.

➤ **Le II de l’article L. 1618-2 nouveau** définit les possibilités offertes par la loi en matière de placement des fonds prévus au I du même article. Le choix a été fait d’assouplir très sensiblement les contraintes antérieures :

- les collectivités territoriales et leurs établissements pourront désormais déposer les liquidités sur un compte à terme ouvert auprès de l’État. Cette disposition est ciblée en direction des petites collectivités territoriales, qui se voient ainsi offrir un produit simple, à taux fixe et à échéance fixe mais ajustable en fonction des besoins (1 mois, 3 mois, 6 mois, 9 mois ou un an) ;

- les placements en titres publics sont élargis à ceux émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l’accord sur l’Espace économique européen (Islande, Lichtenstein et Norvège), libellé en euros. Il s’agit de tirer les conséquences du Traité instituant la Communauté européenne (et notamment de son article 56 relatif à la libre circulation des capitaux) et de la directive du Conseil 88/361/CEE du 24 juin 1988 prise pour son application ;

- les placements en titres publics peuvent être effectués soit directement, soit indirectement, par la souscription ou l’achat de parts ou actions d’organismes de placement collectif en valeurs mobilières gérant exclusivement ces titres publics.

Toute autre forme de placement est interdite. En particulier, les collectivités territoriales et leurs établissements publics n’auront plus la possibilité de consacrer 10% des libéralités ou du produit de la vente d’un patrimoine acquis par libéralité à des achats de valeurs mobilières autres que les titres publics évoqués ci-avant. En revanche, de telles valeurs mobilières acquises par voie de libéralités pourront être conservées jusqu’à leur échéance ou à leur réalisation par la collectivité.



Enfin, par souci de simplification et parce que les administrations financières sont devenues expertes en maniement de valeurs mobilières de toute nature, la possibilité de déposer de telles valeurs auprès de la Caisse des dépôts et consignations serait supprimée. Toutes les valeurs mobilières (publiques ou privées) détenues par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics seront désormais déposées auprès de l'État.

En d'autres termes, les collectivités territoriales et leurs établissements publics pourront désormais disposer, auprès de l'État, d'un compte de dépôts, de comptes à terme et d'un compte-titres. Seuls les fonds visés au I de l'article L. 1618-2 nouveau du code général des collectivités territoriales pourront servir à abonder les comptes à terme ou le compte-titres.

**Le dispositif proposé pour l'article L. 1618-2 est muet sur le sort qu'il conviendra de réserver aux fonds qui proviendraient de la réalisation ou de l'amortissement des titres publics visés dans son II, comme des fonds revenant, à échéance, du compte à terme.** Seront-ils assimilés aux fonds originels, visés au I de cet article ? Ils seraient alors susceptibles d'être à nouveau dispensés de l'obligation de dépôt et utilisés à de nouveaux placements. Seront-ils considérés comme des fonds « normaux » de la collectivité ? Ils seraient alors obligés d'être conservés sous forme liquide sur le compte de dépôt au Trésor. Une telle solution paraît contraire à l'esprit du texte et aux nécessités de bonne gestion des placements de la collectivité, notamment si celle-ci souhaite effectuer des arbitrages entre les produits de différents OPCVM, ou entre différentes catégories de titres publics.

➤ **Le III de l'article L. 1618-2 nouveau** prévoit que les décisions de déroger à l'obligation de dépôt, pour les fonds prévus au I du même article et pour accomplir les placements prévus au II du même article, relèveront désormais, de droit, de la compétence de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public. L'intervention du ministre chargé des finances ou du trésorier-payeur général n'est plus requise. Ainsi disparaît la distinction entre placement budgétaire et placement de trésorerie : le régime d'utilisation des fonds non déposés au Trésor, par nature, est désormais unifié et simplifié.

Dans un souci d'efficacité et pour tenir compte de la nécessaire réactivité dont il faut faire preuve pour tirer le meilleur profit des recettes exceptionnelles concernées par le présent article, le III de l'article 1618-2 nouveau prévoit également que l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local pourra bénéficier d'une délégation dans les conditions prévues par les articles du code général des collectivités territoriales relatifs aux attributions des instances concernées : directeur du SDIS (article L. 1424-30 du même code), maire (article L. 2122-22 du même code), président du conseil général (article L. 2221-5-1 du même code) et président du conseil régional (article L. 4221-5 du même code).

➤ **Le IV de l'article L. 1618-2 nouveau** modifie plus profondément le régime applicable en matière de régies de recettes, d'avances ou de recettes et d'avances. En effet, votre Rapporteur général a indiqué ci-avant que les régisseurs avaient la possibilité de se faire ouvrir un compte courant postal plutôt qu'un compte de dépôt au Trésor. Actuellement, la demande d'ouverture d'un tel compte est

soumise au contrôle et au visa de l'ordonnateur de la collectivité concernée ainsi qu'au contrôle et au visa du comptable assignataire.

Compte tenu de la « banalisation » progressive des activités de service financier de La Poste, il paraissait difficile de conserver un traitement différent pour La Poste et pour les établissements de crédit. Deux solutions pouvaient donc être envisagées : soit la suppression de la possibilité d'ouvrir un compte courant postal, soit l'extension aux établissements de crédit de la possibilité d'ouvrir un compte au nom d'une régie comptable.

Le Gouvernement a fait prévaloir le choix de la souplesse et a tranché en faveur de l'extension aux établissements de crédit d'une faculté jusqu'ici réservée à La Poste. Cette extension est large puisqu'en vertu du principe de libre prestation de services au sein de la Communauté européenne et des États parties prenantes à l'Espace économique européen, il convient de viser les « *établissements de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen* ».

Il convient cependant de parer à toute dérive qui tendrait à multiplier les régies comptables pour faire échapper un montant important de fonds à l'obligation de dépôt. En effet, aucune condition de fond n'est posée à la création d'une régie comptable : l'organe délibérant peut décider en toute opportunité, même si l'« *avis conforme* » du comptable public assignataire, exigé par l'article R. 1617-2 du code général des collectivités territoriales, introduit un garde-fou.

En conséquence, le IV de l'article L. 1618-2 nouveau prévoit que l'autorisation du ministre des finances sera requise pour pouvoir déposer les fonds des régies comptables sur des comptes ouverts auprès de La Poste ou d'un établissement de crédit. Cette autorisation centralisée – en pratique, délivrée par la direction générale de la comptabilité publique – permettra d'élaborer une doctrine unique de dérogation pour des situations qui doivent toujours être regardées comme une exception au principe général d'exécution des recettes et des dépenses par un comptable public.

• Pour des raisons de lisibilité du code général des collectivités territoriales, le présent article propose d'introduire dans ce code, pour chaque organe exécutif concerné, des dispositions reflétant et complétant, en tant que de besoin, la délégation générale de compétence prévue par la deuxième phrase du III de l'article L. 1618-2 nouveau :

– le c de l'article L. 2221-5-1 nouveau, introduit par le **2 du I** du présent article et qui sera présenté plus en détail ci-après, prévoit une délégation consentie par le conseil d'administration d'une régie de service public industriel et commercial dotée de la personnalité morale, au directeur de cette même régie ;

– le **3 du I** du présent article modifie l'article L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales pour prévoir une délégation consentie par le conseil d'administration d'un SDIS au directeur de cet établissement, assortie de l'obliga-

tion pour celui-ci d'informer le conseil d'administration des actes pris dans le cadre de cette délégation ;

– le **4 du I** du présent article modifie l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales pour prévoir une délégation consentie par le conseil municipal au maire, celui-ci étant par ailleurs soumis à l'obligation d'informer le conseil municipal des actes pris dans le cadre de cette délégation, en vertu de la règle générale posée par l'article L. 2122-23 du même code ;

– le **5 du I** du présent article modifie l'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales pour prévoir une délégation consentie par le conseil général à son président, dans des limites fixées par le conseil général, assortie de l'obligation pour le président d'informer le conseil général des actes pris dans le cadre de cette délégation ;

– le **6 du I** du présent article modifie l'article L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales pour prévoir une délégation consentie par le conseil régional à son président, dans des limites fixées par le conseil régional, assortie de l'obligation pour le président d'informer le conseil régional des actes pris dans le cadre de cette délégation.

*B.- La confirmation de spécificités découlant de l'activité  
ou de la nature de l'organisme public concerné*

1.- L'exercice direct d'activités à caractère industriel et commercial

Le **2 du I** du présent article prévoit d'assouplir assez sensiblement les conditions de dérogation à l'obligation de dépôt opposables aux régies municipales assurant un service public à caractère industriel et commercial (régies SPIC). Il tend à insérer un article L. 2221-5-1 nouveau dans le code général des collectivités territoriales qui prévoit deux cas supplémentaires de dérogation.

• Le a de cet article prévoit que toutes les régies SPIC, qu'elles aient ou non la personnalité morale, pourraient déroger à l'obligation de dépôt pour les fonds qui proviennent des « excédents de trésorerie résultant de leur cycle d'activité ». En effet, certaines activités sont marquées par une forte saisonnalité, qui réduit la période d'encaissement des recettes à quelques mois alors que les dépenses s'étalent plus largement dans la durée de l'année. Il en est ainsi, par exemple, des régies assurant l'exploitation de remontées mécaniques ou la gestion des ports de plaisance (pour lesquels le droit d'anneau est perçu en une seule fois chaque année alors que les dépenses sont régulières). De même, la gestion en régie d'un parc d'attraction peut être marquée par une forte saisonnalité.

De ce fait, ces régies rencontrent souvent des difficultés pour réaliser une gestion optimale de leur trésorerie, puisqu'elles ne peuvent pas placer leurs excédents saisonniers en vue de tirer parti d'un taux d'intérêt.

Une circulaire devrait préciser les modalités de mise en œuvre de la faculté nouvelle reconnue aux régies SPIC, notamment à travers la mise en place d'un plan prévisionnel de trésorerie et l'encadrement prévisionnel des modalités de placement des fonds. Il s'agit, en effet, de préserver la capacité des régies à faire face à leurs dépenses, prévues ou imprévues.

- Le b de cet article prévoit que, pour les seules régies SPIC dotées de la personnalité morale, il serait possible, après autorisation expresse du trésorier-payeur général, de déposer les fonds disponibles sur un compte de chèques postaux ou dans un établissement de crédit français ou européen opérant en libre prestation de services sur le territoire national.

L'autorisation du trésorier-payeur général est déjà requise, actuellement. En revanche, la possibilité serait désormais offerte d'ouvrir un compte chèque postal et non plus seulement un compte auprès d'un établissement de crédit. Là encore, la volonté de « banaliser » l'exercice par La Poste des services financiers conduit à un assouplissement des contraintes.

Comme votre Rapporteur général l'a déjà indiqué ci avant, le c de cet article offre au conseil d'administration de la régie la possibilité de déléguer sa compétence au directeur de la régie.

- Le dispositif proposé n'est pas clair quant à l'existence éventuelle de conditions opposables à des placements qui pourraient être effectués à partir des fonds des régies SPIC. Le fait que les dispositions de l'article L. 1618-2 nouveau soient applicables à ces régies n'est pas suffisant : en effet, l'encadrement des placements tel que défini par le II de l'article L. 1618-2 nouveau ne porte que sur les fonds « dont l'origine est mentionnée au I », c'est-à-dire issus de libéralités, etc. Les fonds gérés par les régies SPCI n'entrent pas dans les catégories définies par le I de l'article L. 1618-2 précité.

Une lecture stricte du présent article devrait conclure que les fonds gérés par les régies SPIC peuvent être librement placés. Une telle conclusion s'écarterait sensiblement du principe général selon lequel les placements des fonds non déposés au Trésor doivent bénéficier d'une certaine sécurité, donc être encadrés.

Dans ces conditions, il n'est pas impossible que prévale, en fait, une interprétation du présent article qui considère que l'application de droit de l'article L. 1618-2 nouveau aboutit à assimiler aux fonds visés par son I les fonds des régies SPIC spécifiquement énoncés par l'article L. 2221-5-1 nouveau du code général des collectivités territoriales.

## 2.- Le cas des établissements publics de santé et des établissements publics sociaux et médico-sociaux

- Pour des raisons de lisibilité des codes concernés, il a été jugé souhaitable de rappeler dans le code de la santé publique et dans le code de l'action sociale et des familles que le régime de droit commun pour les dérogations à l'obligation de

dépôt des fonds au Trésor est applicable aux établissements publics de santé et aux établissements publics sociaux et médico-sociaux :

– le **1 du II** du présent article tend à insérer dans le code de la santé publique un article L. 6145-8-1 nouveau qui prévoit notamment que « *les dispositions de l'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales relatives aux dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont applicables aux établissements publics de santé* » sous réserve de dispositions spécifiques ;

– le **1 du III** du présent article tend à insérer dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 315-19 nouveau qui prévoit notamment que « *les dispositions de l'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales relatives aux dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont applicables aux établissements publics de sociaux et médico-sociaux* » sous réserve de dispositions spécifiques.

De ce fait, il convient de supprimer des dispositions désormais obsolètes dans les deux codes précités :

– le **2 du II** du présent article supprime le neuvième alinéa de l'article L. 6145-8 du code de la santé publique, qui prévoit que « *les conditions de placement et de rémunération des fonds des établissements publics de santé sont déterminées par décret* » ;

– le **2 du III** du présent article supprime le neuvième alinéa de l'article L. 315-16 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que « *les conditions de placement et de rémunération des fonds des établissements publics sociaux et médico-sociaux sont déterminées par décret* ».

• Par ailleurs, il a été jugé souhaitable d'offrir aux établissements publics de santé la possibilité de ne pas déposer au Trésor les fonds qui proviennent des recettes perçues au titre des activités « *subsidiaries* » prévues par l'article L. 6145-7 du code de la santé publique. Les activités concernées sont des prestations de service réalisées par l'établissement et l'exploitation des brevets et licences dont il pourrait être propriétaire. C'est l'objet du a de l'article L. 6145-8-1 nouveau du code de la santé publique introduit par le **1 du II** du présent article.

Si les recettes provenant de l'exploitation de brevets et licences peuvent être bien cernées, il semble que les « *prestations de services* » visées à l'article L. 6145-7 du code de la santé publique recouvrent des réalités hétérogènes d'un établissement à l'autre. Il conviendra donc que la doctrine administrative précise la définition et le périmètre de ces prestations de services, par un acte réglementaire ou par l'intermédiaire d'une circulaire.

• Le Gouvernement a souhaité que les règles applicables aux établissements publics de santé et aux établissements publics sociaux et médico-sociaux s'inscrivent dans la logique générale de fonctionnement de ces établissements, qui confère des pouvoirs étendus à leurs directeurs. En conséquence :

– le b de l'article L. 6145-8-1 nouveau, introduit dans le code de la santé publique par le **1 du II** du présent article, prévoit que les décisions en matière de dérogation à l'obligation de dépôt relèvent de la compétence du directeur de l'établissement public de santé, qui informe chaque année le conseil d'administration des résultats des opérations réalisées ;

– le deuxième alinéa de l'article L. 315-19 nouveau, introduit dans le code de l'action sociale et des familles par le **1 du III** du présent article, prévoit que les décisions en matière de dérogation à l'obligation de dépôt relèvent de la compétence du directeur de l'établissement public social et médico-social, qui informe chaque année le conseil d'administration des résultats des opérations réalisées.

### 3.- Le régime spécial applicable aux OPAC et aux OPHLM

Le **IV** du présent article prévoit d'introduire dans le code de la construction et de l'habitation une section nouvelle, libellée « *Régime général de dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des établissements publics d'habitations à loyer modéré* », organisée autour de cinq articles nouveaux.

➤ L'article L. 421-9 nouveau prévoit que les dispositions de ladite section sont applicables aux OPAC et aux OPHLM.

➤ Alors que l'état du droit actuel établit une ligne de partage entre, d'une part, les OPAC et, d'autre part, les OPHLM, le dispositif proposé par les articles L. 421-10 et L. 421-11 nouveaux prévoit une distinction selon que l'établissement est ou n'est pas soumis aux règles de la comptabilité publique. De ce fait, la ligne de partage passe désormais entre, d'une part, les OPHLM et les OPAC soumis aux règles de la comptabilité publique par une délibération spéciale de leur conseil d'administration (article L. 421-10 nouveau) et, d'autre part, les OPAC « de droit commun » soumis aux règles applicables aux entreprises de commerce (article L. 421-11 nouveau) :

– *en matière de dépôts*, tous les offices peuvent déposer des fonds auprès de l'État, de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Banque de France. Seuls les OPAC soumis aux règles applicables aux entreprises de commerce peuvent également déposer leurs fonds auprès de La Poste ou d'établissements de crédit français ou européens opérant en libre prestation de service. Selon les informations recueillies auprès de la direction générale de la comptabilité publique, le cas des fonds gérés par un OPAC en tant que syndic – qui peuvent actuellement être déposés sur un compte autre que les comptes principaux de l'office – est en voie de traitement ;

– *en matière de placements*, tous les offices peuvent effectuer des dépôts sur un compte à terme ouvert auprès de l'État, de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Banque de France ainsi que sur un premier livret de la Caisse

nationale d'épargne ou des caisses d'épargne et de prévoyance <sup>(1)</sup>. Seuls les OPAC soumis aux règles applicables aux entreprises de commerce peuvent également déposer leurs fonds sur un compte à terme ouvert auprès de La Poste ou d'établissements de crédit français ou européens opérant en libre prestation de service.

➤ Les placements en valeurs mobilières sont encadrés de la même façon que dans le régime général défini par le II de l'article L. 1618-2 nouveau du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 421-12 nouveau du code de la construction et de l'habitation prévoit, à cet égard, que le placement des fonds appartenant aux OPAC et aux OPHLM ne peut être effectué qu'en titres émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (Islande, Lichtenstein et Norvège), libellé en euros.

De la même façon, la détention de ces titres peut être directe ou indirecte, par la souscription ou l'achat de parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières gérant exclusivement ces titres publics.

Votre Rapporteur général relève qu'il n'est plus fait mention de la possibilité de souscrire ou d'acquérir des parts ou actions émises par des sociétés d'habitations à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte et des sociétés civiles immobilières, qui était prévue par les articles R. 423-15 et R. 423-61 du code de la construction et de l'habitation. Il s'avère que ces acquisitions relèvent, en fait, du fonctionnement propre des offices concernés et ne constituent pas des placements au sens entendu dans le présent article. Les règles applicables en la matière continueront donc de relever du domaine réglementaire.

➤ La compétence pour prendre les décisions relatives au placement des fonds ne s'écarte pas de celle établie par le dispositif général prévu par le III de l'article L. 1618-2 nouveau du code général des collectivités territoriales. A cet égard, l'article L. 421-13 nouveau du code de la construction et de l'habitation prévoit que ces décisions relèvent du conseil d'administration. Comme dans le cas général, celui-ci peut déléguer cette compétence au président, pour les OPHLM, ou au directeur général, pour les OPAC.

---

(1) *Votre Rapporteur général rappelle qu'en vertu des dispositions l'article 10 du code des caisses d'épargne, « les organismes d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier sont autorisés à effectuer des dépôts sur leur premier livret sans limitation de somme ».*

*C.- La nécessité d'assurer une certaine continuité entre le régime actuel et le nouveau régime*

Le présent article élargit les possibilités offertes aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics en matière de dépôt de fonds. En revanche, en matière de placement, une restriction est introduite, qui aboutit, comme votre Rapporteur général l'a déjà exposé, à ce que soit désormais interdit le placement en valeurs mobilières cotées de 10% du produit des libéralités reçues par les organismes publics concernés.

Cependant, certains d'entre eux peuvent avoir acquis de telles valeurs en vertu des dispositions actuelles (circulaire du 5 mars 1926 et instructions prises pour son application, décisions individuelles accordées par le ministre des finances). Il ne serait pas de bonne gestion d'obliger les organismes publics concernés à réaliser leurs titres pour se mettre en conformité avec les obligations et interdictions découlant du présent article.

C'est pourquoi le V du présent article prévoit que « *les collectivités territoriales et les organismes mentionnés aux I, II, III et IV qui détiennent des valeurs mobilières acquises en vertu de dispositions antérieures à celles figurant au présent article peuvent les conserver jusqu'à leur réalisation ou leur échéance* ».

*D.- L'application du dispositif nouveau à l'outre-mer*

En vertu du principe de spécialité législative de l'outre-mer, il est nécessaire de prévoir les dispositions spécifiques nécessaires pour que les dispositions législatives en matière d'obligation de dépôt des fonds auprès de l'État soient applicables outre-mer. Après analyse conjointe entre le ministère de l'outre-mer et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il est apparu qu'il convenait d'y inclure non seulement les dispositions générales prévues par les articles L. 1618-1 et 1618-2 nouveaux du code général des collectivités territoriales, mais aussi les dispositions relatives aux régies SPIC et les dispositions relatives aux délégations de compétence à l'organe exécutif des collectivités concernées.

Par ailleurs, compte tenu des compétences étendues en matière sanitaire et sociale détenues directement par les territoires d'outre-mer, il n'est pas apparu nécessaire de transposer les dispositions du présent article relatives aux établissements publics de santé et aux établissements publics sociaux et médico-sociaux.

En définitive :

– le **1 du VI** du présent article prévoit l'application des articles L. 1618-1, L. 1618-2 et L. 2221-5-1 nouveaux du code général des collectivités territoriales aux communes de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie et de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'à leurs établissements publics ;



– le **2 du VI** du présent article prévoit l'application des articles L. 1618-1 et L. 1618-2 nouveaux du code général des collectivités territoriales aux communes de Mayotte, ainsi qu'à leurs établissements publics ;

– le **3 du VI** du présent article prévoit l'application de l'article L. 2221-5-1 nouveau du code général des collectivités territoriales aux communes de Mayotte, en procédant à un ajustement rédactionnel de l'article L. 2573-7 du code général des collectivités territoriales ;

– les **4, 5, 6 et 7 du VI** du présent article prévoient la transposition aux communes, respectivement, de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions relatives aux délégations de compétence aux maires des communes concernées.

\*  
\*       \*

La Commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Charles de Courson :

– le premier, tendant à supprimer la possibilité pour les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de déléguer à leur organe exécutif leurs compétences en matière de dérogation à l'obligation de dépôt au Trésor de leurs fonds disponibles ;

– le second, tendant à permettre aux établissement sociaux et médicaux-sociaux publics de déroger à cette obligation de dépôt pour les fonds provenant des excédents de trésorerie résultant de leur cycle d'activité.

Un amendement présenté par M. Jean-Louis Dumont, tendant à aligner le régime de dépôt et de placement des fonds disponibles des sociétés d'HLM sur celui des offices publics d'aménagement et de construction soumis aux règles de la comptabilité privée, a été retiré, votre **Rapporteur général** ayant indiqué qu'il serait satisfait par voie réglementaire d'ici à quelques semaines.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 70 sans modification.

\*  
\*       \*

*Après l'article 70*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, visant à autoriser la déductibilité des taxes sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle.

**M. Michel Bouvard** a indiqué que certaines activités bénéficient dans le droit en vigueur de la prise en compte de leur caractère saisonnier. Il est nécessaire de prévoir des dispositions semblables pour la taxe professionnelle dont sont redevables les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique.

Votre **Rapporteur général** a observé que l'amendement aurait pour effet d'augmenter les dégrèvements à la charge de l'État.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, visant à instaurer un prélèvement sur la dotation supplémentaire touristique perçue par les communes de 2004 à 2008, en faveur des communes à caractère touristique ou thermale qui ont fait l'objet d'un écrêtement en 1993 au titre de cette dotation.

**M. Michel Bouvard** s'est déclaré choqué par les effets de la « cristallisation » de la répartition de l'ancienne taxe touristique, intégrée en 1993 dans la DGF, sur la base du potentiel touristique des communes à cette date. Cette « cristallisation » crée un effet de rente pour certaines communes indépendamment de leurs investissements dans le secteur touristique, alors que d'autres, dont l'activité touristique s'est développée et dont les charges ont corrélativement augmenté, n'ont pas vu leur dotation augmenter à due concurrence. Cette situation injuste a été d'ailleurs reconnue dans un rapport présenté par le Gouvernement en 1999. Pour y remédier, l'amendement propose de redéployer une partie de l'augmentation naturelle de la dotation touristique aux communes pénalisées par la réforme et dont le potentiel touristique a augmenté.

Votre **Rapporteur général** a reconnu que ce sujet fait l'objet d'une réflexion depuis près de quatre ans, le Comité des finances locales, consulté à ce sujet, ayant indiqué son souhait de voir ce problème résolu. L'amendement répond à cet objectif et présente l'avantage de proposer un redéploiement de la dotation touristique au sein de l'enveloppe existante sans accroître le montant global de cette dotation. Toutefois, en raison de la prochaine réforme des critères d'attribution de la DGF, il serait préférable d'obtenir, du Gouvernement, un engagement de résoudre la question à cette occasion. Enfin, il conviendrait de s'assurer que l'association des communes touristiques est favorable au dispositif proposé.

**M. Michel Bouvard** a confirmé l'accord de l'association des communes des stations de sports d'hiver, les autres communes n'ayant témoigné aucune hostilité à la proposition présentée. C'est en effet une mesure de bon sens.

**M. Augustin Bonrepaux** a estimé préférable d'attendre la réforme de la DGF. En outre, l'amendement obligerait les communes à réévaluer leur potentiel touristique, si bien que le redéploiement budgétaire proposé pourrait être difficilement mis en œuvre en 2004.

Avant de retirer l'amendement, **M. Michel Bouvard** a indiqué qu'il suffit, pour mesurer ce potentiel touristique, de connaître le nombre de lits disponibles par commune.

\*

\*

\*

*Article 71*

**Information préalable de l'État, par les collectivités locales, des mouvements de fonds importants affectant le compte du Trésor.**

*Texte du projet de loi :*

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics informent l'État avant toute opération affectant le compte du Trésor. Les seuils et les conditions de mise en œuvre de cette obligation d'information préalable sont fixés par décret en Conseil d'État.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Les opérations de l'État et de ses correspondants sont consolidées en temps réel sur un compte central et unique, tenu dans les livres de la Banque de France, qualifié de « compte du Trésor ». Ce compte est géré par l'Agence France Trésor (AFT), service à compétence nationale au sein de la direction du Trésor au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En vertu de l'article 101 du traité instituant la Communauté européenne, la Banque de France ne peut accorder d'avance à des organismes publics. Il est donc indispensable que le compte du Trésor présente chaque jour un solde créditeur.

L'ensemble des opérations importantes affectant le compte du Trésor doit donc être connu un jour à l'avance pour éviter absolument que le compte ne soit débiteur en fin de journée.

Cette information préalable est également nécessaire pour permettre un placement optimal de la trésorerie de l'État. En l'absence d'annonce des opérations importantes, l'AFT serait, en effet, obligée de maintenir sur le compte du Trésor, chaque jour, par précaution, des montants lui permettant d'exécuter ce type d'opération.

Une telle immobilisation de fonds a un double coût pour le budget de l'État. Elle contraint l'AFT à augmenter son niveau d'emprunts annuel pour couvrir un besoin de financement récurrent. Elle prive par ailleurs l'État d'une partie des recettes tirées chaque année du placement à court terme de la trésorerie disponible sur le compte du Trésor.

A titre d'indication, les flux non annoncés par les collectivités locales en 2002 représentaient en moyenne entre 150 et 200 millions € chaque jour, l'écart maximal sur une journée atteignant 600 millions €.

Un système d'annonce inscrit dans la loi et fiabilisé permettrait chaque jour à l'AFT de réduire ses appels aux marchés et / ou de placer les sommes disponibles à hauteur de ces montants. Le bénéfice de cette gestion plus fine de trésorerie est évalué entre 3 et 5 millions € par an.

Le coût économique et financier d'un solde négatif du compte du Trésor en fin journée, plaçant la France en contradiction avec les dispositions du Traité instituant la Communauté européenne, n'est pas chiffrable.

En pratique, cette information préalable serait assurée dans le cadre du dispositif d'annonce des opérations de trésorerie de montant unitaire égal ou supérieur à 1 million € mis en place par la Direction générale de la comptabilité publique. Ce dispositif est géré par les comptables du Trésor en accord avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux.

Dans ce cadre, et compte tenu de ses impératifs, l'Agence France Trésor pourra ne pas exécuter une opération qui n'aurait pas été annoncée. L'exécution de l'opération serait reportée d'une journée ouvrée dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article vise à instaurer l'obligation, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, d'informer l'État avant toute opération affectant le compte pivot du Trésor à la Banque de France.

***I.- Un pilotage de plus en plus fin du compte pivot du Trésor***

*A.- La Banque de France, banquier de l'État*

- La collaboration entre l'État et la Banque de France est le fruit d'un processus historique lié à la problématique du « mouvement général des fonds ». En l'absence de simultanéité, en tous lieux, des flux de recettes et de dépenses de l'État, il a fallu très tôt trouver le moyen de redistribuer en permanence les espèces déposées sur les caisses excédentaires vers les caisses déficitaires, souvent éloignées géographiquement, afin que chaque comptable soit en mesure de régler à chaque instant les dépenses ordonnancées sur sa caisse.

Dès la création, en 1806, du ministère du Trésor et de la Caisse de service par le Comte Mollien, des travaux importants ont été engagés sur ce sujet, travaux qui furent poursuivis après 1814 au sein du bureau du Mouvement général des fonds, créé par le baron Louis. Ancêtres du Trésor et de l'Agence France Trésor, ces instances ont apporté, en 1857, une réponse concrète à ce problème de « mouvement des fonds » en instituant un compte courant unique du Trésor à la Banque de France, auquel tout comptable public a accès soit lui-même, soit par l'intermédiaire de son supérieur hiérarchique. Depuis cette date, la Banque de France est le banquier unique de l'État, déchargeant ainsi le Trésor, en contrepartie du privilège d'émission, d'une partie des tâches du mouvement et de la centralisation de ses fonds. Elle offre ses services aux comptables publics par l'intermédiaire de son réseau de comptoirs installés dans les principales villes du territoire national.

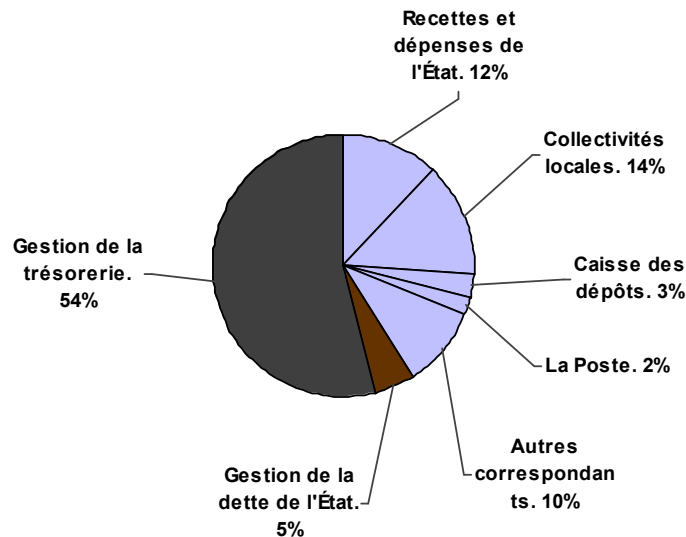
Concrètement, les comptables de l'État disposent de plusieurs « comptes d'opérations » ouverts auprès du comptoir le plus proche de la Banque de France. Au nombre de 9.000 environ, ces comptes sont centralisés en temps quasi réel sur le compte pivot du Trésor tenu dans les écritures du siège de la Banque de France. La gestion de ce compte est assurée par l'Agence France Trésor, qui établit les prévisions de financement à moyen et long terme, reçoit les prévisions de dépenses et de recettes des différentes instances habilitées à mouvementer les comptes dont le compte pivot est le reflet (c'est-à-dire les comptables publics), suit le niveau de son compte en temps quasi réel et décide, le cas échéant, de placer ses disponibilités pour en tirer intérêt.

En 2002, les 17 milliards d'euros qui ont transité en moyenne chaque jour sur le compte du Trésor correspondaient pour près de 60% à des flux initiés par l'Agence France Trésor dans le cadre de la gestion de la dette (5%) ou de la trésorerie (54%). Les recettes et dépenses de l'État représentaient 12% des flux

totaux, alors que les mouvements effectués pour le compte des collectivités territoriales représentaient 14%. La Caisse des dépôts et consignations, la Poste et les autres correspondants du Trésor ont initié, respectivement, 3%, 2% et 10% des flux totaux recensés sur le compte.

### FLUX QUOTIDIENS DE TRESORERIE SUR LE COMPTE DU TRESOR EN 2002

(flux quotidien moyen = 17 Md€)



Source : Agence France Trésor

• La volonté de l'État d'optimiser la gestion de sa trésorerie l'a amené à conclure, le 26 avril 2002, une nouvelle convention de tenue de compte avec la Banque de France. Cette convention vise essentiellement à améliorer la visibilité de l'État sur le niveau de son compte, afin de lui permettre de tirer le meilleur parti des opportunités de placement, dont le produit vient atténuer les charges de la dette.

La « ligne directrice » de la convention de tenue de compte consiste à définir des règles qui permettent à l'État de ne pas voir se dégrader sa trésorerie après 16 heures 15 en raison d'une imputation tardive de certaines opérations de dépenses urgentes. Comme l'indique le programme « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État » inclus dans le fascicule des Charges communes pour 2004, « cela permet à l'Agence France Trésor de diminuer son encaisse de précaution plus rapidement en cours de journée, dans des conditions de marché satisfaisantes, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, avant 17 heures, heure à laquelle la plupart des contreparties éligibles (SVT) <sup>(1)</sup> offrent encore des taux de placement attractif ».

(1) SVT : « spécialistes en valeurs du Trésor », établissements financiers bénéficiant de relations privilégiées avec l'Agence France Trésor, en contrepartie d'obligations relatives à leur présence au moment de l'émission des titres d'État, à l'animation du marché secondaire de la dette de l'État et à la qualité globale de leur relation avec l'Agence France Trésor (information, conseil, recherche économique et financière, promotion des titres d'État).

Les services nouveaux rendus par la Banque de France à l'État s'articulent autour de trois axes principaux :

– *l'information*, les besoins de l'État portant notamment sur les opérations initiées par la Banque de France et qui ne peuvent pas être préalablement annoncées par les comptables publics. Il s'agit essentiellement des opérations des banques centrales africaines et du Fonds monétaire international ;

– *la sécurité*, notamment à travers l'actualisation du compte pivot du Trésor au maximum toutes les 30 minutes et le respect d'un horaire type pour l'imputation des différentes opérations du Trésor. Les horaires d'imputation, en fonction des conditions de remise par les comptables publics, ont été recensés et améliorés de façon systématique, lorsque cela était possible ;

– *la neutralité financière*, en particulier grâce à l'imputation, le même jour, des opérations en débit et en crédit des organismes internationaux comme le FMI, ainsi que la compensation par la Banque de France des pertes en opportunité lorsqu'elle n'a pas été en mesure de respecter ses obligations contractuelles <sup>(1)</sup>.

#### *B.- L'annonce des mouvements impactant le compte du Trésor*

Pour gérer le plus efficacement possible les disponibilités de l'État auprès de la Banque de France, l'Agence France Trésor doit disposer d'informations fiables quant aux opérations appelées à se dénouer, à court terme, sur son compte pivot. La direction du Trésor et la direction générale de la comptabilité publique ont donc été amenées à développer, dans la dernière décennie, plusieurs systèmes d'annonces.

• Dès 1997, les comptables supérieurs du Trésor gestionnaires d'une subdivision territoriale du « compte unique de disponibilités courantes » ouvert dans les écritures de la Caisse des dépôts et consignations pour l'Agence comptable centrale des organismes de sécurité sociale, ont été dotés d'une application informatique, intitulée « Trésor ». Les restitutions quotidiennes de « Trésor » visaient à permettre au gestionnaire de la trésorerie de l'État d'anticiper avec une grande précision le volume et la nature des mouvements financiers du régime général de sécurité sociale appelés à se dénouer sur le compte pivot du Trésor. En effet, les flux financiers représentatifs des opérations réalisées pour le compte des organismes locaux du régime général de sécurité sociale constituaient, à l'époque, la principale source de perturbation pour les prévisions de trésorerie de l'État.

Parallèlement, l'application « SOFI », mise en œuvre par la direction générale des douanes et des droits indirects pour liquider les taxes relatives au dédouanement, comportait un module d'annonces à destination de la direction du Trésor.

---

(1) Cette disposition vise essentiellement le cas où les applications informatiques de la Banque de France seraient indisponibles en fin de journée, perturbant alors gravement l'information du Trésor sur le niveau de son compte et l'empêchant d'effectuer des placements au meilleur prix.

Il est apparu nécessaire d'aller plus loin et de construire un système d'annonces global et intégré, permettant d'anticiper les dates de dénouement et l'impact des opérations initiées par le réseau du Trésor public. En effet, deux évolutions sensibles à la fin des années 1990 ont accéléré le dénouement des opérations impactant le compte pivot de l'État auprès de la Banque de France :

– la modernisation des circuits de paiement, qui a notamment eu pour effet de séparer le mode d'acheminement des opérations de gros montants et des opérations de masse ;

– la modernisation des outils de comptabilité de la Banque de France, qui ont permis de centraliser quasiment en temps réel l'ensemble des opérations enregistrées sur les comptes de toutes ses succursales.

Le système « SAT » (Système d'annonce pour le Trésor) est la réponse apportée à ces contraintes nouvelles.

• L'architecture de SAT s'organise autour des deux grands principes suivants :

– seuls les comptables directs du Trésor<sup>(1)</sup> sont concernés : Recette générale des finances de Paris, Paierie générale du Trésor, trésoreries générales de métropole, recettes des finances, Agence comptable des services industriels de l'armement, Agence comptable du service de la redevance de l'audiovisuel, centres régionaux de la redevance de l'audiovisuel. Les postes comptables non centralisateurs ne sont concernés que sous certaines conditions, notamment sous réserve de l'existence d'une liaison avec un département informatique du Trésor. Enfin, les départements informatiques du Trésor sont également au nombre des entités habilitées à alimenter SAT ;

– les opérations concernées sont l'émission de l'ensemble des moyens de paiement dématérialisés (intégrés de façon automatique dans SAT par les départements informatiques du Trésor) et certains moyens de paiement non dématérialisés comme les chèques et, pour les postes centralisateurs, les virements de gros montant (VGM) (intégrés dans SAT par le biais de saisies transactionnelles effectuées dans les trésoreries ou les trésoreries générales).

Le système SAT a été complété en 2001 pour intégrer une grande partie des opérations de TVA perçues par la direction générale des impôts.

## **II.- La volonté d'aplanir un obstacle résiduel**

### *A.- La gestion active de la trésorerie des collectivités territoriales, source de perturbations pour la gestion active de la trésorerie de l'État*

• Le réseau des comptables du Trésor assure la tenue des comptes des collectivités territoriales et la conservation de leurs dépôts, dans le cadre de l'obligation de dépôt prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi

---

(1) Les comptables directs sont ceux qui rendent compte directement au juge des comptes.



organique relative aux lois de finances et confirmée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. *A priori*, il ne devrait donc y avoir aucun obstacle à ce que le gestionnaire de la trésorerie de l'État connaisse avec un préavis suffisant le volume des décisions financières des collectivités territoriales ayant un impact sur le compte de l'État à la Banque de France, par l'intermédiaire du système SAT.

Ceci est vrai des dépenses et recettes budgétaires de ces collectivités, dont la plupart suivent un calendrier régulier ou sont aisément prévisibles.

L'essor des techniques de gestion active de trésorerie, dans les années 1990, a modifié les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales satisfont à l'obligation de dépôt de leurs fonds auprès de l'État. La non-rémunération des fonds déposés au Trésor a amené les collectivités territoriales – ou tout au moins, les plus importantes d'entre elles – à user des moyens les plus divers pour minimiser le solde en fin de journée de leur compte de dépôt. De fait, l'imagination et la concurrence entre établissements bancaires ont suscité l'apparition de techniques sophistiquées, dont les « lignes de trésorerie » sont l'exemple le plus classique.

Alors que le profil d'exécution des flux en provenance des collectivités territoriales sur le compte pivot de l'État était relativement régulier jusque vers le milieu des années 1990, marqué par une périodicité mensuelle très forte <sup>(1)</sup>, on observe depuis le début des années 2000 à la fois un raccourcissement de la période du cycle de trésorerie (environ 5 cycles par mois au lieu d'un) et une augmentation de son ampleur, qui est passée à 2 milliards d'euros environ <sup>(2)</sup>.

Le système SAT n'est pas, en lui-même, dans l'incapacité d'intégrer les flux de trésorerie générés par les opérations de gestion active des collectivités territoriales. Encore faut-il que le comptable du Trésor connaisse à l'avance l'existence d'un flux sortant qui impactera, en débit, le compte de l'État. Des difficultés apparaissent dès lors que les opérations parvenant au comptable doivent être réglées financièrement le jour même et qu'elles portent sur des montants importants, susceptibles de transiter par le système national de règlements de montant élevé TBF (« Transferts Banque de France »). En effet, TBF étant un système de règlement en monnaie centrale en temps réel, les paiements passés dans TBF sont immédiatement répercutés sur le compte de l'État à la Banque de France.

**Dès l'origine, le système SAT a été assorti d'une obligation faite aux collectivités territoriales d'annoncer la veille de leur exécution, au plus tard une heure avant la fermeture du poste comptable dont elles relèvent, les VGM supérieurs à 7,6 millions d'euros.** Le seuil a été abaissé à 1 million d'euros à compter du 1<sup>er</sup> mai 2002. Il a été étendu aux collectivités territoriales et aux titulaires de comptes de dépôts dans les départements d'outre-mer à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003.

---

(1) En fin de mois, une augmentation tendancielle des flux sortants, due au paiement des traitements des fonctionnaires.

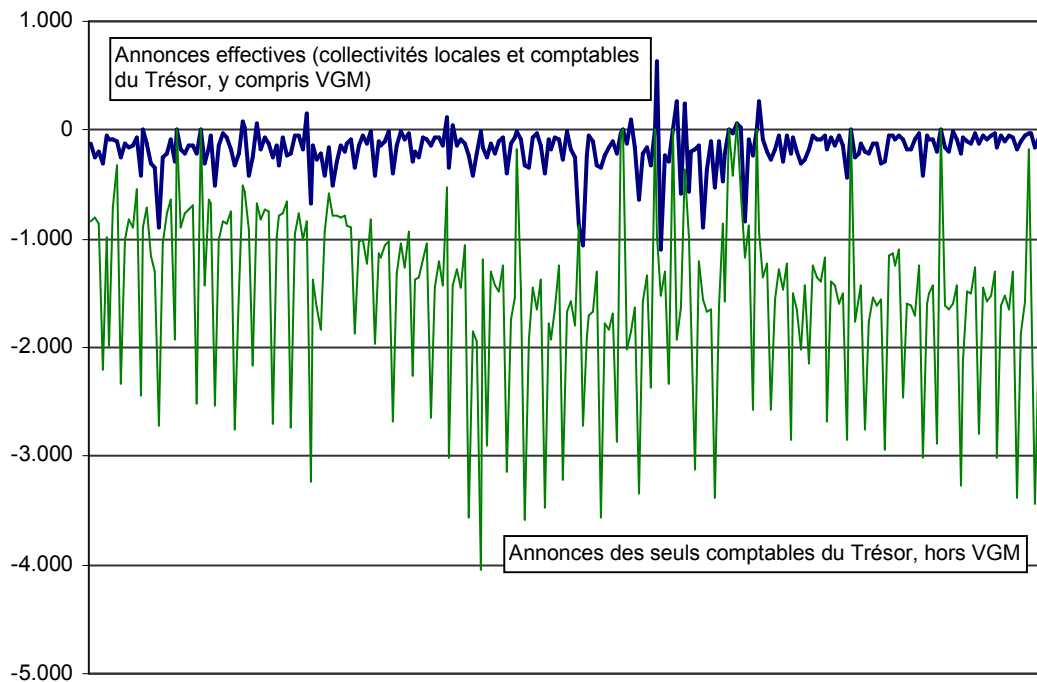
(2) Voir, sur ce point, le graphique présenté à la page 67 du rapport d'information présenté au nom de la Commission des finances du Sénat par M. Paul Loridant, sénateur, le 15 octobre dernier (rapport n° 24, session ordinaire de 2003-2004).

• Le graphique présenté ci-dessous permet de constater que la prise en compte des VGM dans SAT permet déjà d'améliorer sensiblement la qualité de la prévision susceptible d'être effectuée, pour la trésorerie de l'État, à partir des annonces apportées par SAT. Si l'Agence France Trésor ne pouvait compter que sur les mouvements annoncés par les seuls comptes du Trésor (hors prise en compte des VGM), l'écart moyen quotidien entre les flux sortants présumés et les flux sortants effectifs passés sur le compte du Trésor atteindrait 1,5 milliard d'euros <sup>(1)</sup>, l'écart maximal atteignant pour sa part 4 milliards d'euros.

La prise en compte des virements de gros montants annoncés par SAT et des annonces effectuées directement par les collectivités territoriales ramène à environ 170 millions d'euros l'écart moyen entre les flux sortants présumés et les flux sortants effectifs, l'écart maximal atteignant 1,1 milliard d'euros. Bien qu'inférieurs aux montants évoqués précédemment, ces écarts nuisent à une utilisation optimale de l'encaisse de l'État auprès de la Banque de France.

#### ÉCART ENTRE LES FLUX ANNONCÉS ET LES FLUX REELS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SUR LE COMPTE PIVOT DU TRESOR

(en millions d'euros)



Données quotidiennes, du 1<sup>er</sup> octobre 2002 au 24 septembre 2003.  
VGM : virements de gros montants.

Source : Agence France Trésor.

(1) Les calculs sont effectués sur les données quotidiennes, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2002 et le 24 septembre 2003.

*B.- La portée de l'obligation faite aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics*

• Force est de constater que les collectivités territoriales ne respectent que de façon imparfaite l'obligation trop peu formalisée qui a été instaurée en 1999 par la direction générale de la comptabilité publique. La volonté du Gouvernement d'inscrire dans la loi l'obligation d'annoncer les flux importants à leur initiative est donc justifiée. Elle s'inscrit dans une démarche de remise en cause de certains abus qui ont été constatés, les années passées, en matière de gestion de trésorerie des collectivités territoriales. Votre Rapporteur général pense, en particulier à la règle du « crédit immédiat » des chèques déposés au Trésor qui, combinée à l'utilisation judicieuse de lignes de trésorerie, aboutissait à faire bénéficier les établissements bancaires d'un à trois jours de trésorerie au détriment de l'État.

**LE DEVELOPPEMENT DE « PRATIQUES BANCAIRES PREJUDICIALES » ET LA REGLE DU CREDIT IMMEDIAT**

La règle du crédit immédiat pour les chèques remis à l'encaissement par le Trésor public à la Banque de France provient d'un accord non écrit entre l'État et l'institut d'émission. C'est en mai 1916 que le ministère des finances et la Banque de France, afin de développer l'usage du chèque pour le paiement des cotisations directes et taxes assimilées, sont convenus que les chèques de l'espèce seraient portés au compte du Trésor public dès leur remise aux guichets de la Banque. Ces dispositions ont ensuite été étendues, notamment aux chèques libellés à l'ordre des receveurs municipaux (1932) et aux chèques à l'ordre du Trésor public pour toutes les opérations effectuées par les comptables (1942).

La circulaire interministérielle Intérieur-Finances du 22 février 1989 définit le cadre réglementaire qui régit actuellement le financement bancaire à court terme des collectivités locales. Les contrats d'ouverture de lignes de trésorerie permettent à celles-ci de minimiser le coût d'opportunité généré par la non-rémunération des fonds laissés sur le compte au Trésor en ajustant au quotidien le niveau de leur trésorerie en fonction des prévisions d'encaissements et de décaissements du jour. Si la collectivité a un besoin ponctuel de disponibilités, elle procède à un tirage sur sa ligne de trésorerie. Le droit de tirage est renouvelé des remboursements réalisés lorsque la collectivité dispose d'un excédent temporaire (notamment au moment du versement des dotations et avances sur douzièmes).

Le caractère préjudiciable de ces pratiques apparaît lorsque les fonds appelés par la collectivité sont versés par remise d'un chèque directement au comptable et remboursés par virements de gros montant et/ou urgents (VGM), parfois le même jour. Compte tenu de la règle du crédit immédiat, le chèque est comptabilisé le jour de sa réception sur le compte courant de la collectivité au Trésor alors que, compte tenu des délais de règlement interbancaire, la banque n'est débitée au mieux (notamment depuis la mise en place de l'échange d'image chèque) que le lendemain.

Les banques, avec la complicité intéressée des collectivités locales auxquelles les premières rétrocédaient une partie des intérêts ainsi générés au détriment de la trésorerie de l'État, ont incité leurs clientes à accélérer le rythme et le volume d'utilisation de leurs lignes. Il est devenu fréquent de voir des allers/retours (tirages / remboursements) dans la même journée. La banque dispose alors immédiatement des fonds remboursés qu'elle peut replacer et le chèque qu'elle a envoyé n'est débité que le jour ouvré suivant. Réalisées le vendredi, de telles opérations permettent à la banque de bénéficier gratuitement de 3 jours de trésorerie.

Compte tenu des volumes en cause, ceci se traduit par un coût, aujourd'hui estimé à 30 millions d'euros annuels, au détriment de l'État.

*Source : Direction générale de la comptabilité publique.*

La suppression du crédit immédiat pour les chèques émis dans le cadre des contrats d'ouverture de lignes de trésorerie ou d'emprunts a pris effet au 1<sup>er</sup> octobre 2003, le crédit immédiat restant valable pour les chèques encaissés au titre du recouvrement des produits locaux.

- L'obligation d'annoncer à l'État les mouvements d'un montant supérieur à 1 million d'euros constitue, en quelque sorte, le deuxième étage de l'édifice juridique tendant à éviter le développement de pratiques préjudiciables à la gestion de sa trésorerie. Elle est plus efficace en ce sens qu'elle n'est pas explicitement liée à un type d'opération défini (opération budgétaire ou opération de trésorerie) ou à un moyen de paiement déterminé (chèque, virement, etc.). **Elle ne constitue pas en tant que telle un obstacle à la gestion active de leur trésorerie par les collectivités territoriales.** Une telle gestion active ne peut d'ailleurs se développer efficacement que lorsque l'ordonnateur et le comptable ont, ensemble, une bonne connaissance préalable des flux d'encaissements et de décaissements à venir pour le compte de la collectivité. Le dispositif proposé aboutit simplement à ce que l'État bénéficie aussi de cette connaissance préalable.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, l'obligation d'information concernera toutes les opérations de montant unitaire supérieur ou égal à un million d'euros qui affectent le compte du Trésor auprès de la Banque de France ou de l'Institut d'émission d'outre-mer. Cette information devra intervenir au plus tard avant 16 heures 30 (en heures locales), le jour ouvré qui précède la date souhaitée pour le règlement de l'opération.

Toute opération qui n'aura pas fait l'objet d'une annonce préalable dans ces conditions et dont le règlement financier est demandé le jour même pourra voir son exécution différée d'une journée ouvrée par l'État. Dans ce cas, celui-ci avisera le comptable direct du Trésor placé auprès de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local à l'initiative de l'opération.

- L'impact financier pour l'État peut être évalué, de façon prudente, à **3,5 millions d'euros environ pour 2003**. En effet, sur la base d'un écart moyen de 170 millions d'euros entre les opérations financières portées préalablement à la connaissance de l'Agence France Trésor et les opérations financières effectivement exécutées, le coût de l'incertitude sur cet écart peut être évalué en considérant que l'État doit disposer sur son compte, à titre d'encaisse de précaution, d'un montant de liquidités équivalent. Le coût de ces liquidités est calculé sur la base de la dette à court terme de l'État (bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés : BTF), soit 2,2% en moyenne sur 2003. Votre Rapporteur général note que le coût de financement de l'État est historiquement bas au regard de l'expérience des 30 dernières années : dans des conditions de taux d'intérêt plus « normales », le coût de l'incertitude serait supérieur.

En revanche, dans des conditions de taux d'intérêt données, l'évaluation présentée ci-dessus peut être considérée comme une borne supérieure du coût de l'incertitude, puisque les opérations concernées n'arrivent pas nécessairement en *fin de journée* sur le compte de l'État et que l'Agence France Trésor peut alors prendre en temps utile les décisions nécessaires en termes d'ajustement de sa propre trésorerie, sous forme d'endettement ou de placement.

On ne saurait oublier que le gain procuré par le dispositif proposé ne se résume pas à une estimation financière : dans un contexte institutionnel où un traité international interdit à la Banque de France d'accorder tout crédit à l'État, l'amélioration de la visibilité de l'État sur son compte pivot auprès de l'institut d'émission suffit à justifier l'obligation imposée aux collectivités territoriales.

\*  
\*        \*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Charles de Courson et *adopté* l'article 71 sans modification.

\*  
\*        \*

*Article additionnel après l'article 71*

**Rapport d'évaluation de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat,  
aux associations et aux fondations.**

*Texte de l'article additionnel :*

*Le Gouvernement présentera, avant le 30 juin 2005, un rapport présentant l'évaluation de l'application de chacune des dispositions de la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, faisant notamment apparaître le nombre de ces dispositions.*

*Observations et décision de la Commission :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Laurent Hénart disposant que le Gouvernement présentera, avant le 30 juin 2005, un rapport sur l'évaluation des dispositions de la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

La loi précitée a notamment :

– s'agissant des dons des entreprises, substitué une réduction d'impôt égale à 60% des versements effectués à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 (retenus dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires) à la déduction des dons des résultats imposables antérieurement applicable ;

– pour les particuliers, relevé le taux de la réduction d'impôt au titre des dons consentis aux œuvres d'intérêt général de 50% à 60% des sommes versées, retenues dans la limite de 20% du revenu imposable (contre 10% auparavant).

Le rapport demandé devra permettre au Parlement de connaître le coût exact des mesures votées et faire apparaître le nombre de bénéficiaires des dispositions en cause.

\*

\*        \*

**M. Laurent Hénart** a indiqué que, lors des débats relatifs à cette loi, le Parlement n'avait pas disposé de tous les éléments permettant d'évaluer précisément les effets incitatifs des dispositions adoptées, et le coût des dépenses fiscales correspondantes. Deux ans est un bon délai pour mener à bien cette évaluation, élément décisif de bonne gestion.

Votre **Rapporteur général** s'y est déclaré favorable, rappelant qu'il s'était lui-même interrogé sur l'efficacité, et surtout sur le coût, de nombreuses dispositions insérées dans la loi relative au mécénat. Il sera en particulier important de s'assurer que les incitations fiscales ont été « calibrées » à un niveau adapté à leur efficacité.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a regretté que les personnes concernées par la loi, en particulier les associations, ne soient pas à ce jour pleinement informées de leurs nouveaux droits.

**M. Laurent Hénart** a souligné que d'importants retards sont apparus dans l'application de la loi, certaines de ses dispositions n'ayant toujours pas fait l'objet de décrets d'application. En conséquence, les services fiscaux eux-mêmes sont parfois totalement ignorants des modifications fiscales votées par le Parlement, et se trouvent dans l'incapacité d'en informer leurs éventuelles bénéficiaires.

**M. Michel Bouvard** a estimé que cet amendement soulève le problème plus large de la lenteur de la mise en application des lois. Il sera à cet égard opportun d'intégrer dans l'évaluation des performances des administrations un indice relatif à leur capacité à publier les mesures réglementaires d'application dans des délais convenables.

Après que **M. Laurent Hénart** eut exprimé son accord avec la proposition de M. Michel Bouvard et souligné la fréquence de ces problèmes, des difficultés similaires apparaissant pour l'application sur la loi sur l'archéologie préventive, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-175**).

\*

\* \*

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean-Michel Fourgous et plusieurs de ses collègues, tendant à ce que les présidents, les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux des commissions des finances, puissent mandater, à titre provisoire, des agents des assemblées parlementaires ainsi que tout organisme ou personne indépendante et qualifiée dans le domaine du contrôle et de l'évaluation pour l'exercice de leurs missions de contrôle des finances publiques.

**M. Jean-Michel Fourgous** a souligné l'inquiétude de nombreux parlementaires devant la hausse de la dette publique de la France qui place notre pays parmi les moins vertueux de l'Union européenne. Cette évolution défavorable conduit à s'interroger sur les méthodes de contrôle des finances publiques mises en œuvre par les parlementaires, question qui dépasse celle d'un éventuel manque de volonté ou d'une disponibilité insuffisante. Il est donc proposé de permettre aux rapporteurs des commissions des finances et à leurs présidents de mandater les agents des assemblées ainsi que des experts indépendants pour exercer à leur place leurs pouvoirs de contrôle. Les moyens disponibles actuellement sont, en effet, inadaptés et insuffisants. Il faut, pour la recherche de la vérité, se donner des moyens supplémentaires afin d'acquérir de réelles capacités d'expertise et d'audit. Beaucoup de rapporteurs spéciaux éprouvent d'ailleurs des difficultés dans l'exercice de leurs missions. Le Premier ministre a incité à l'expérimentation : expérimenter de nouveaux principes de contrôle répond à cette invitation. En outre, il est absolument nécessaire d'adopter une véritable culture d'entreprise en s'appuyant sur les faits et sur la réalité et non sur la théorie et les procédures. Le déficit des moyens mis à la disposition des rapporteurs spéciaux pour remplir leur mission n'est d'ailleurs pas

récent puisqu'il avait déjà été souligné dans le rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, constitué sous la législature précédente, sous la présidence de M. Laurent Fabius.

Votre **Rapporteur général** a déclaré approuver totalement l'objectif de l'amendement : contrôler mieux la dépense publique, c'est se donner les moyens de la réduire, donc permettre la réduction des prélèvements obligatoires et du déficit public. Il faut absolument s'attaquer au fait générateur, c'est-à-dire à la dépense. En revanche, la solution proposée n'est pas la bonne. L'amendement propose que les parlementaires mandatent des tiers pour exercer leurs missions de contrôle. Au sens de l'article 1984 du code civil, le mandat est « *un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom* ». Mandater des tiers pour exercer le contrôle, c'est méconnaître ce qui a trait à l'essence même de la fonction parlementaire.

De plus, les parlementaires peuvent d'ores et déjà, s'ils le souhaitent, disposer de crédits d'études leur permettant de bénéficier de l'assistance d'experts extérieurs. L'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit également que la Cour des comptes « *assiste* » le Parlement dans l'exercice de son contrôle des finances publiques.

**M. Augustin Bonrepaux** s'est étonné de voir figurer certains collègues au nombre des signataires de cet amendement qui ne propose rien d'autre qu'une véritable démission du Parlement. S'il devait être adopté, il serait l'aveu de l'incompétence de la Représentation nationale. Si sa logique devait être poussée à l'extrême, il permettrait aux parlementaires de se faire remplacer en séance publique par toute personne munie d'un « mandat ».

**M. Michel Bouvard**, constatant que son homonyme est cosignataire de l'amendement, a précisé qu'il n'en est pas lui-même signataire. Il est impératif que la dépense publique soit réduite et que l'on recherche sa plus grande efficacité. La culture de contrôle encore insuffisante au sein de l'Assemblée nationale doit donc être renforcée. C'est ce à quoi ont tendu les créations successives de l'Office d'évaluation des politiques publiques, du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, de la Mission d'évaluation et de contrôle, de même que le processus collectif ayant conduit à l'adoption de la LOLF. Sans doute, la question des moyens propres de la Commission peut se poser mais cette dernière détient déjà la capacité de mobiliser la Cour des comptes et elle dispose de crédits d'études qui lui permettraient d'approfondir ses missions de contrôle. En tout état de cause, il appartient aux parlementaires d'effectuer personnellement ce contrôle. Leur présence et leur autorité politique sont seules à même de lui donner sa légitimité. Les parlementaires sont les élus du peuple et leur mandat ne peut être délégué, faute de quoi c'est la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen qui serait trahie.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a appuyé l'argumentation suivant laquelle l'exercice de leurs prérogatives par les parlementaires est fortement marqué d'*intuitu personae*. Les parlementaires doivent donc assumer pleinement les fonctions constitutionnelles associées à leur mandat.



Il est vrai, néanmoins, que cette obligation rencontre des difficultés pratiques, qui peuvent être également observées au sein des entreprises du secteur privé. Ainsi, le commissaire aux comptes d'une grande entreprise, devant l'ampleur de la tâche, n'effectue pas lui-même le contrôle des comptes de l'ensemble des filiales de cette entreprise. Il doit déléguer cette tâche à des contrôleurs, chargés de vérifier les comptes, sous son propre contrôle. Cet exemple est assez comparable à la mission de contrôle exercée par les députés, qui peuvent également, en l'état de la législation en vigueur, se faire assister dans leur activité de contrôle.

En Grande-Bretagne, le *National Audit Office* dépend directement de la Chambre des Communes, plus particulièrement du *Public Accounts Committee*. En raison du principe de séparation des pouvoirs, la Cour des Comptes est placée dans une configuration différente et ne peut relever du Parlement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a jugé inacceptable qu'un parlementaire puisse déléguer ses prérogatives à un tiers. Pour autant, il est possible d'ores et déjà de renforcer les activités de contrôle de la Commission : celle-ci pourrait, par exemple, consacrer spécifiquement une journée par mois à ces activités, à compter du 15 janvier prochain. Le rôle des rapporteurs spéciaux pourrait être considérablement renforcé en faisant appel, d'une part, aux rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes et, d'autre part, aux différentes sources d'expertise externes auxquelles les parlementaires peuvent faire appel, telles que les inspections générales, la Cour des comptes, le Conseil de la concurrence, le Conseil national des impôts et les cabinets d'audit privés. Cette expérience permettrait d'évaluer les motivations réelles des députés à exercer leur fonction de contrôle, sachant que la mise en œuvre effective de cette fonction pourrait être exercée par des experts privés, placés sous l'autorité des députés.

Il convient donc de renforcer les activités de contrôle des parlementaires, sans pour autant que ceux-ci transfèrent à des tiers leurs prérogatives. Les activités de contrôle seraient exercées sous l'autorité des députés qui seraient chargés de conduire et de superviser les opérations.

**M. Augustin Bonrepaux** a marqué son accord avec cette proposition, faisant valoir que l'opposition s'y rallierait. La relance des activités de contrôle de la Commission pourrait d'ailleurs être utilement associée à celle des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Dans le cadre de la MEC, les rapporteurs spéciaux devraient s'investir davantage et préparer plus avant le travail collectif grâce à leur rapport. Cela permettrait de concentrer les auditions conduites par la MEC et, de ce fait, de multiplier les sujets soumis à contrôle pendant l'année.

**M. Michel Bouvard** s'est également déclaré favorable à la proposition du Président Pierre Méhaignerie. Le renforcement de la capacité de contrôle de la Commission est une conséquence inévitable de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). La pertinence des indicateurs de résultats et de performances associés aux programmes, au sein desquels seront regroupés les crédits budgétaires, devra faire l'objet d'un important travail d'évaluation.

Le renforcement de la capacité de contrôle de la Commission soulève toutefois la question de ses moyens de travail, notamment au moment de l'examen du projet de loi de finances. Les ressources humaines dont peut disposer la Commission ne semblent pas être réparties en fonction du volume ou de l'importance des crédits à contrôler. Les moyens humains sont identiques pour examiner les crédits du tourisme et les crédits des transports terrestres, alors que les sommes en jeu sont sans commune mesure. Il conviendrait donc de réorganiser les ressources de la Commission, de façon à en optimiser l'emploi.

**M. Jean-Michel Fourgous** a rappelé qu'en votant la loi sur la sécurité financière, le Parlement s'était engagé dans une démarche visant à renforcer le rôle des cabinets d'experts comptables dans le secteur public. Il serait peu compréhensible que le Parlement reste à l'abri de cette évolution, alors que seule une approche pluridisciplinaire – comme en témoigne l'expérience du secteur privé en matière de contrôle – permet de déboucher sur des résultats concrets et concluants. Il serait dommage, voire préjudiciable, que la Commission se prive des moyens de contrôle qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé.

La France souffre d'un « déficit » de culture de contrôle, notamment en comparaison des expériences menées par le Canada, la Suède, le Danemark, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande. Les moyens financiers consacrés par le *National Audit Office* à ses activités de contrôle sont dix fois plus élevés que ceux dévolus en France à cette activité.

L'amendement proposé ne conduit pas à un abandon de leurs prérogatives par les parlementaires, mais, au contraire, tend à étendre leurs pouvoirs réels de contrôle. Il faut regarder les faits, la réalité : en l'état actuel des moyens matériels et humains dont disposent les parlementaires, ils ne peuvent exercer véritablement leur pouvoir de contrôle. Il faut mettre au point un dispositif efficace, qui contribuera à renforcer la culture de contrôle en France. Il s'agit là d'une attente forte de nos concitoyens. A défaut d'y répondre, la crédibilité du Parlement serait en jeu. La Commission devrait être sensible à la demande de rénovation des pouvoirs de contrôle du Parlement présentée par plus de 180 députés, qui constitue un message fort en direction de l'opinion publique. Si le verbe « mandater » doit soulever des difficultés insurmontables, on peut envisager de le remplacer par « se faire assister ». Au cas où la Commission refuserait cette solution de repli, l'amendement serait redéposé en séance publique pour que l'Assemblée prenne position. Si l'on veut réellement mettre sous contrôle les dépenses publiques, il est impératif de rénover les moyens de contrôle des parlementaires.

**M. Laurent Hénart** a estimé qu'il convient de moderniser les méthodes et les procédures du contrôle parlementaire. Ce sujet devrait faire partie intégrante des travaux du groupe de modernisation du Parlement constitué à l'initiative et sous la présidence du Président Jean-Louis Debré.

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'est déclaré favorable à cette suggestion.

**M. Augustin Bonrepaux** a douté de l'utilité d'un amendement ouvrant aux parlementaires la faculté de se faire assister, ce qui est d'ores et déjà la pratique naturelle et tout à fait satisfaisante du travail parlementaire.

Votre **Rapporteur général** a indiqué partager l'ensemble des préoccupations exprimées par les membres de la Commission. Mais, de toute évidence, il n'est ni acceptable ni possible, sur le plan constitutionnel, de mandater des tiers pour réaliser des travaux relevant des prérogatives exclusives des élus du peuple. En outre, rien n'interdit aux parlementaires de se faire assister dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, il serait sans doute utile de définir un « protocole du contrôle » qui préciserait clairement les moyens susceptibles d'être mis à la disposition des membres du Parlement dans l'exercice de leurs missions de contrôle. On peut regretter, en effet, que les parlementaires aient parfois une connaissance insuffisante de l'étendue de leurs pouvoirs de contrôle, qui sont extrêmement développés. Il leur est parfaitement possible de faire procéder à des audits extérieurs et de demander aux magistrats de la Cour des comptes de les assister dans leurs contrôles. Le Premier Président François Logerot a souvent réaffirmé la disponibilité de la Cour des comptes à cette fin. Par ailleurs, l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances détaille le contenu de la mission d'assistance au Parlement confiée par la Constitution à la Cour des comptes.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a reconnu le caractère essentiel de ce débat pour l'avenir de notre démocratie. Cependant, il faut tenir compte de la portée des votes émis par la Commission qui sont autant de signaux envoyés à la fois à tous les membres du Parlement, mais aussi au pouvoir exécutif. Dans ces conditions, la Commission ne doit accepter que des amendements dont elle a pleinement mesuré la portée et les conséquences. C'est pourquoi il conviendrait que M. Jean-Michel Fourgous retire son amendement.

**M. Jean-Michel Fourgous** a regretté que la Commission ne prenne pas pleinement en considération l'importance de la nouvelle « fracture culturelle » à laquelle le pays est confronté. Désormais, l'opposition est frontale entre les partisans des méthodes de l'entreprise et ceux des méthodes traditionnelles et périmées de l'administration. Cette opposition culturelle doit être tranchée au bénéfice des premiers, sous peine de rater la modernisation du pays.

L'amendement a été retiré.

\*

\* \*

## C.- Autres mesures

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

#### *Article 72*

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

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

Au deuxième alinéa de l'article L. 514-1 du code rural, les mots : « pour 2003, à 1,7 % » sont remplacés par les mots : « pour 2004, à 1,5 % ».

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

Le présent article a pour objet de fixer le plafond d'augmentation, pour 2004, du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture, conformément au dispositif prévu à l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), applicable à l'ensemble des chambres départementales.

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

Cet article a été rattaché aux crédits de l'Agriculture, qui ont été examinés par la Commission le 16 octobre 2003 (rapport n° 1110, annexe 8 : M. Alain Marleix, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 101 et 102 de l'annexe précitée.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 72 sans modification.

\*  
\*        \*

## **Anciens combattants**

### *Article 73*

#### **Majoration des pensions des veuves.**

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

L'article L. 51-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est complété par les dispositions suivantes :

« Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application en 2004 d'une majoration uniforme des pensions des veuves calculées en application des dispositions des articles L. 49 à L. 52. ».

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

L'article L. 43 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre prévoit la reconnaissance d'un droit à pension de veuve.

Les articles L. 50 et suivants fixent les règles d'attribution du nombre de point d'indice de pensions des veuves. Toutefois, l'article L. 51-1 peut, dans certains cas, faire obstacle à cette majoration, par la mise en œuvre d'un plafonnement de la pension de veuve au montant de la pension et des allocations de leur mari aux taux sur lesquels elles étaient calculées au moment de son décès.

Il est donc proposé de lever cet obstacle au caractère uniforme de l'application d'une majoration de 15 points d'indice qui serait réalisée à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004 par décret pris selon les dispositions du 9<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 51.

Cette mesure représente un coût de 11,84 millions €.

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

Cet article a été rattaché aux crédits des Anciens combattants, qui ont été examinés par la Commission le 4 novembre 2003 (rapport n° 1110, annexe n° 10 : M. Xavier Bertrand, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 73 et 74 de l'annexe précitée.

\*  
\*       \*

Lors de sa séance du 4 novembre 2003, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le Rapporteur spécial (**amendement n° II-125**) et l'article 73 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

*Article 74*

**Extension d'attribution de la carte du combattant.**

*Texte du projet de loi :*

I. Le dernier alinéa de l'article L. 253 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Une durée des services d'au moins quatre mois dans l'un ou l'autre ou dans plusieurs des pays mentionnés au premier alinéa du présent article est reconnue équivalente à la participation aux actions de feu ou de combat exigée au cinquième alinéa du présent article. »

II. La présente disposition est applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

La mesure consiste à attribuer la carte du combattant aux militaires appelés, engagés ou de carrière, présents durant au moins quatre mois en Afrique du Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc.

Elle a une incidence financière sur la retraite du combattant (3 millions €) et les rentes mutualistes, ainsi qu'un coût en terme de fiscalité, et est applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits des Anciens combattants, qui ont été examinés par la Commission le 4 novembre 2003 (rapport n° 1110, annexe n° 10 : M. Xavier Bertrand, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 75 et 76 de l'annexe précitée.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 74 sans modification.

\*  
\*        \*

*Article additionnel après l'article 74*

**Rapport du comité d'orientation du fonds d'aide à la modernisation  
de la presse.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I. – Le I de l'article 62 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) est complété par le paragraphe suivant :*

*« Chaque année avant la fin du mois de juin, le comité d'orientation du fonds transmet au Parlement et au ministre chargé de la communication son rapport d'activité au titre de l'exercice précédent. »*

*II. – Le rapport mentionné au dernier alinéa du I de l'article 62 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997), déposé avant la fin du mois de juin 2004 au titre de l'exercice 2003, indiquera les modalités possibles d'utilisation des disponibilités du fonds de modernisation de la presse pour le financement d'aides à la distribution de la presse quotidienne régionale, et l'évaluation de l'incidence qui peut en être attendue pour le développement de celle-ci.*

*Observations et décision de la Commission :*

Au cours de sa réunion du 21 octobre 2003, la Commission a examiné l'amendement n° II-51 présenté par M. Pierre-Christophe Baguet, Rapporteur pour avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur les crédits de la Communication, tendant à demander au Gouvernement un rapport sur le coût d'une extension de l'utilisation des ressources du fonds de modernisation de la presse pour le soutien à la distribution de la presse quotidienne régionale, au profit d'un amendement lui donnant satisfaction, mais ayant un objet plus large, présenté par M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial pour les crédits de la Communication. Cet amendement prévoit d'avancer la date de dépôt du rapport du comité d'orientation du fonds d'aide à la modernisation de la presse, ainsi que de l'étendre, au printemps prochain, à l'évaluation de l'effet possible de l'ouverture du bénéfice du fonds à la distribution de la presse quotidienne régionale.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-64 rectifié**).

\*  
\*        \*

## **Économie, finances et industrie**

### *Article 75*

#### **Revalorisations de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) perçue par les chambres de commerce et d'industrie.**

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

Après le dix-neuvième alinéa de l'article 1600 du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

« Pour 2004, le produit de la taxe est arrêté par les chambres de commerce et d'industrie sans pouvoir augmenter de plus de 1,5 % par rapport au montant décidé en 2003 conformément au cinquième alinéa de l'article 120 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002). ».

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

L'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) est un impôt acquitté par les personnes physiques et morales inscrites au registre du commerce et des sociétés, au bénéfice des chambres de commerce et d'industrie, pour le fonctionnement de celles-ci. Son produit s'est élevé en 2003 à 983 millions €.

La loi de finances pour 2003 avait introduit :

- des taux plafonds différenciés de progression de 4 et 7 % de l'IATP, afin de tenir compte des retards pris par certaines chambres par rapport à la moyenne nationale de la pression fiscale ;
- un taux plafond de progression de 7 % pour les chambres des départements d'outre-mer, compte tenu de leurs spécificités.

Pour 2004, il est proposé de fixer la progression maximale à 1,5 % pour l'ensemble des chambres.

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

Cet article a été rattaché aux crédits des PME, du commerce et de l'artisanat, qui ont été examinés par la Commission le 22 octobre 2002 (rapport n° 1110, annexe n° 14 : M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 75 à 77 de l'annexe précitée.

\*

\*           \*



Lors de sa séance du 22 octobre 2003, la Commission a examiné un amendement présenté par M. Serge Poignant, Rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, tendant à porter à 1,7% la progression maximale de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle pour l'ensemble des chambres.

\*  
\*       \*

Suivant un avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-59**) et l'article 75 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

*Article 76*

**Majoration du plafond du droit fixe de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle perçue au profit des chambres de métiers.**

*Texte du projet de loi :*

Au quatrième alinéa de l'article 1601 du code général des impôts, le montant de : « 105 euros » est remplacé par celui de : « 106,58 euros ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le produit de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle perçue au profit des chambres de métiers représente environ le quart de leurs ressources totales. Il est proposé pour 2004 de revaloriser de 1,50 % le montant plafond du droit fixe de la taxe, ce qui le porte de 105 à 106,58 €.

Cette revalorisation, modérée par rapport aux revalorisations des années précédentes (+ 2,5 % en moyenne annuelle de 1998 à 2002, et + 4 % en 2003), tient compte de l'évolution des charges qui pèsent sur les chambres de métiers, et leur permettra d'assurer dans la continuité leurs missions de service public auprès des artisans.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits des PME, du commerce et de l'artisanat, qui ont été examinés par la Commission le 22 octobre 2003 (rapport n° 1110, annexe n° 14 : M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 79 et 80 de l'annexe précitée.

\*  
\*       \*

Lors de sa séance du 22 octobre 2003, la Commission a examiné l'amendement n° II-60 du Gouvernement de nouvelle rédaction de l'article, tendant à fixer le montant maximum du droit fixe affecté à chacun des trois niveaux du réseau des chambres de métiers et à diminuer la cotisation aux fonds d'assurance formation.

\*  
\*       \*

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-60**) et l'article 76 ainsi rédigé.

\*  
\*       \*

*Article additionnel après l'article 76*

**Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour les rémunérations versées aux personnels des jeunes entreprises innovantes.**

*Texte de l'article additionnel :*

*I. – Les gains et rémunérations, au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et de l'article L. 741-10 du code rural, versés au cours d'un mois civil aux personnes mentionnées au II du présent article appartenant aux jeunes entreprises innovantes réalisant des projets de recherche et de développement sont exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail et des maladies professionnelles.*

*II. – Les cotisations exonérées sont celles qui sont dues au titre, d'une part, des salariés énumérés au III et au titre desquels l'employeur est soumis à l'obligation édictée par l'article L. 351-4 du Code du travail et, d'autre part, des mandataires sociaux qui participent, à titre principal, au projet de recherche et de développement de l'entreprise.*

*III. – Les salariés mentionnés au II sont les chercheurs, les techniciens, les gestionnaires de projet de recherche et de développement, les juristes chargés de la protection industrielle et des accords de technologie liés au projet, et les personnels chargés des tests préconcurrentiels.*

*IV. – L'avis exprès ou tacite délivré par l'administration fiscale, saisie par une entreprise dans les conditions prévues au 4° de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales dans la rédaction issue de la loi de finances pour 2004 est opposable à l'organisme chargé du recouvrement des cotisations de sécurité sociale compétent.*

*V. – L'exonération prévue au I est applicable au plus jusqu'au dernier jour de la septième année suivant celle de la création de l'entreprise. Toutefois, si au cours d'une année l'entreprise ne satisfait plus à l'une des conditions requises au I pour bénéficier du statut de jeune entreprise innovante réalisant des projets de recherche et de développement, elle perd définitivement le bénéfice de l'exonération prévue au I.*

*VI. – Le bénéfice des dispositions du présent article ne peut être cumulé, pour l'emploi d'un même salarié, ni avec une aide d'État à l'emploi, ni avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales, ni avec l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou de montants forfaitaires de cotisations.*

*VII. – Le droit à l'exonération est subordonné à la condition que l'entreprise ait rempli ses obligations de déclaration et de paiement à l'égard de l'organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.*

*VIII. – Un décret détermine les modalités d'application du présent article.*

*Observations et décision de la Commission :*

Au cours de sa réunion du 3 novembre 2003, la Commission a examiné l'amendement n° II-27 du Gouvernement visant à compenser pour la Sécurité sociale le coût des mesures d'exonération sociale en faveur des « jeunes entreprises innovantes ».

**M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial**, a indiqué qu'il s'agissait simplement de tirer les conséquences de la création du statut des « jeunes entreprises innovantes ».

**M. Pierre Hériaud** a remarqué qu'un taux de 15 % des charges totales consacrées aux dépenses de recherche sera particulièrement difficile à atteindre, puisqu'il supposerait que 35 % de l'excédent brut d'exploitation soient utilisés à cette fin. Très peu d'entreprises seront éligibles à ce dispositif. Dans le même sens,

**Mme Marie-Anne Montchamp** a estimé que lorsqu'une entreprise consacre 6 à 7 % de ses charges aux dépenses de recherche, cela est déjà une proportion élevée.

**M. Daniel Garrigue** a précisé que le coût estimé de la mesure était seulement de 5 millions d'euros, ce qui montre bien que peu d'entreprises pourraient en bénéficier.

**M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial**, a confirmé ces informations. Il a critiqué le dispositif limitant les exonérations aux « jeunes entreprises innovantes », toutes les entreprises devant être poussées à l'innovation et à cause du risque de création d'une nouvelle niche fiscale.

**M. Daniel Garrigue** a estimé que le dispositif général visant à élargir le champ du crédit d'impôt recherche était bien meilleur et que le statut de « jeune entreprise innovante » n'a vocation qu'à concerner quelques jeunes pousses « *start-up* ».

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-27**).

\*  
\*       \*

## **Équipement, transports, logement, tourisme et mer**

### *Article 77*

#### **Majoration des taux plafonds du versement de transport.**

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

I. L'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 2333-67.* - Le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organe de l'établissement public de coopération compétent pour l'organisation des transports urbains dans la limite de :

1° 0,70 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants ;

2° 1,20 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100.000 habitants ;

3° 2 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100.000 habitants et que l'autorité organisatrice de transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé. Si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai de cinq ans à compter de la date de majoration du taux de versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1,20 % au plus. Toutefois ce délai court à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour les collectivités dont les délibérations fixant un taux supérieur à 1,20 % ont été prises antérieurement à cette date.

En cas d'extension d'un périmètre de transports urbains résultant de l'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre ou d'un syndicat mixte auquel a adhéré un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre, le taux du versement destiné au financement des transports en commun applicable sur le territoire des communes incluses peut être réduit par décision de l'organe délibérant de l'établissement public ou du syndicat mixte, pour une durée maximale de cinq ans à compter de cette inclusion, par rapport au taux applicable sur le territoire des autres communes, lorsque le versement de transport n'était pas institué sur le territoire de communes nouvellement incluses ou l'était à un taux inférieur.

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent également aux communes incluses dans un périmètre de transports urbains résultant soit de la création d'un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre compétent en matière de transports urbains, soit du transfert de la compétence en matière d'organisation de transports urbains à un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre dont elles sont membres. ».

II. L'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 2531-4.* - Le taux du versement exprimé en pourcentage des salaires définis à l'article L. 2531-3 est fixé par décret dans les limites :

1° de 2,6 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;

2° de 1,7 % dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;

3° de 1,4 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne. ».

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

Les entreprises de plus de neuf salariés sont assujetties au versement de transport dont le produit est consacré au financement des transports collectifs urbains. Les taux applicables sont fixés en province par les autorités organisatrices de transport, en Île-de-France par décret, dans la limite de taux fixés par la loi de finances.

Les taux législatifs applicables en province sont actuellement de 0,55 % lorsque la population du territoire sur lequel l'autorité organisatrice de transport a compétence est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants, de 1 % lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et de 1,75 % lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et que l'autorité organisatrice réalise des infrastructures de transport collectif pour lesquelles l'État a notifié un engagement de principe de subvention. Par ailleurs, les taux peuvent être majorés de 0,05 % lorsque la compétence de l'autorité organisatrice s'exerce sur une communauté de communes ou d'agglomérations.

En Île-de-France, les taux législatifs sont de 2,5 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine, de 1,6 % dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et de 1,3 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne.

Le présent article propose de majorer les taux plafonds légaux :

- En province, ils sont portés à 0,7 % lorsque la population du territoire sur lequel l'autorité organisatrice a compétence est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants, à 1,2 % lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et à 2 % lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et que l'autorité organisatrice réalise des infrastructures de transports collectifs. Compte tenu de ces relèvements, la majoration de 0,05 % est supprimée. Le lien entre le taux supérieur applicable en cas de réalisation d'infrastructures de transport et la notification par l'État d'un engagement de principe de subvention est par ailleurs remplacé par une condition d'engagement des travaux correspondants dans un délai de cinq ans.

- En Île-de-France, il est proposé de majorer les trois taux législatifs applicables de 0,1 point, ce qui les porte respectivement à 2,6 %, 1,7 % et 1,4 %.

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

Cet article a été rattaché aux crédits de l'Équipement et des transports terrestres, qui ont été examinés par la Commission le 21 octobre 2003 (rapport n° 1110, annexe n° 20 : M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 113 à 127 de l'annexe précitée.

\*  
\*       \*

Au cours de la réunion du 21 octobre 2003, la Commission a examiné quatre amendements de suppression de cet article présentés par MM. Laurent Hénart, Denis Merville, Louis Giscard d'Estaing et Thierry Mariani.

**M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial**, a précisé que l'augmentation du taux du versement de transport ne remet pas en cause la responsabilité des collectivités territoriales qui restent libres de choisir les taux qu'elles appliquent. La concomitance entre le relèvement de ces taux et la baisse des aides de l'État aux transports collectifs en site propre est néanmoins troublante.

**M. Laurent Hénart** a souligné que le versement de transport constitue bien, selon la qualification donnée par le Conseil constitutionnel, un impôt payé par les entreprises de plus de 9 salariés domiciliées dans les communes plus de 10.000 habitants. L'augmentation proposée par le Gouvernement est en contradiction avec les trois principes qui fondent le projet de budget pour 2004. Elle est, en premier lieu, contraire au soutien à l'activité et à l'emploi, le versement étant assis sur la masse salariale. Elle va également à contresens de la baisse de la fiscalité et remet en cause l'engagement de ne pas reporter des charges de l'État vers la fiscalité locale. Enfin, en intervenant avant la discussion du projet de loi relatif à la décentralisation, elle est difficilement compréhensible par nos concitoyens. Il faut donc demander au Gouvernement de traiter cette question en même temps que l'ensemble des mesures de décentralisation. Cette solution permettra de donner un signal clair aux PME, d'éviter de contredire les orientations du projet de budget pour 2004 et de faire du projet de loi relatif à la décentralisation un grand débat national.

**M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial**, a fait observer que le versement de transport est considéré par certains comme un « impôt intelligent ». L'augmentation proposée par le Gouvernement ne vient pas en contrepartie d'un transfert de compétences, les collectivités territoriales étant d'ores et déjà maîtres d'œuvre des transports collectifs en site propre.

**Monsieur Laurent Hénart** a précisé que son amendement ne supprime pas le versement de transport, dont l'intelligence n'est donc pas remise en cause. Toutefois, les arguments avancés en faveur de la hausse de cet impôt montrent que l'excès de juridisme peut tuer l'efficacité d'une mesure. S'il ne s'agit pas à proprement parler d'un transfert de compétences, personne n'est dupe face à la suppression concomitante des aides de l'État aux transports collectifs en site propre.

**M. Yves Deniaud** a souligné que les collectivités locales peuvent être tentées de faire des investissements disproportionnés à leur population. Les critères communautaires de taille requis pour les transports collectifs ne sont pas respectés en France. Aujourd'hui, toutes les collectivités répondant à ces critères sont équipées. D'autres collectivités s'équipent à l'identique. Elles devraient mieux utiliser les moyens existants. Il y a en effet d'autres possibilités de financer les transports collectifs, sans qu'il soit besoin de faire supporter ce financement par les entreprises.

**M. Philippe Rouault** a attiré l'attention sur la nécessité d'offrir aux collectivités territoriales les moyens de financer des modes de transport nouveaux, et fait observer que la mesure proposée par le Gouvernement va dans ce sens.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a considéré que ce n'est pas le moment de donner des signes négatifs aux entreprises, déjà fortement mises à contribution par la progression de la taxe sur les déchets. Alors que les autres pays européens soumettent les transports collectifs à des critères tenant à la taille des agglomérations concernées, on observe en France un engouement pour ce type d'équipement qui relève, dans une certaine mesure, d'un effet de mode. Il n'est pas sain que certains projets de collectivités territoriales puissent être financés par un taux de subvention qui atteint 40 à 80 % du coût de l'opération. En renvoyant la question au débat sur la décentralisation, les amendements déposés ont le mérite de ne pas interdire toute évolution du versement de transport.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* ces amendements (**amendement n° II-69**) et *supprimé* l'article 77.

\*  
\*       \*

*Article 78*

**Intégration dans l'enseignement public de personnels non enseignants de l'École des métiers Jean Drouant, devenue établissement public local d'enseignement.**

*Texte du projet de loi :*

Les personnels non enseignants en service au 1<sup>er</sup> septembre 2001 à l'École des métiers Jean Drouant (sise 20 rue Médéric, Paris 17<sup>e</sup> arr.) intégrée dans l'enseignement public en application de l'article L. 442-4 du code de l'éducation qui justifient au 1<sup>er</sup> septembre 2002 de services effectifs dans cette école d'une durée équivalente à un an au moins à temps complet pourront, à compter de cette même date, sur leur demande et dans la limite des emplois budgétaires créés à cet effet par la présente loi, être nommés puis titularisés dans les corps correspondants de la fonction publique de l'État.

Un décret en Conseil d'État fixera les conditions d'intégration, de vérification de l'aptitude professionnelle et de classement des personnels intéressés.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article a pour objet de régler la situation des personnels administratifs, ouvriers et de service en fonction à l'École des métiers Jean Drouant, intégrée dans l'enseignement public et transformée en établissement public local d'enseignement par arrêté du préfet de la région Île-de-France, en date du 30 septembre 2002, pris en application de l'article L. 442-4 du code de l'éducation.

Il est proposé de réaliser cette opération, qui se traduit par huit créations d'emplois pour un coût de 155.800 €, dans les mêmes conditions que celles prévues en faveur de l'École nationale des métiers du bâtiment de Felletin (Creuse) par l'article 130 de la loi de finances pour 1999.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire, qui ont été examinés par la Commission le 21 octobre 2003 (rapport n° 1110, annexe n° 30 : M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 95 et 96 de l'annexe précitée.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 78 sans modification.

\*  
\*        \*



**Justice**

*Article 79*

**Revalorisation de l'unité de valeur de référence pour l'aide juridictionnelle.**

*Texte du projet de loi :*

Le montant hors taxe sur la valeur ajoutée de l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est fixé, pour les missions achevées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, à 20,84 €.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le dernier alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que la loi de finances détermine l'unité de valeur servant à fixer le niveau de la dotation annuelle des barreaux pour les missions d'aide juridictionnelle.

Le montant de l'unité de valeur de référence, fixé à 125 F (19,06 €) en 1992, a été porté à 128 F (19,51 €) en 1993, 130 F (19,82 €) en 1995, 132 F (20,12 €) en 1998 et 134 F (20,43 €) en 2000.

Il est proposé de porter le montant de l'unité de valeur à 20,84 € en 2004, soit une hausse de 0,41 € (+2 %), ce qui représente un coût pour le budget de l'État de 4,5 millions €.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits de la Justice, qui ont été examinés par la Commission le 6 novembre 2003 (rapport n° 1110, annexe 33 : M. Pierre Albertini, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire dans l'annexe précitée.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 79 sans modification.

\*  
\*       \*

## **I.- Travail**

### *Article 80*

#### **Révision de dispositifs d'allégement de cotisations sociales patronales.**

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

I. Le 1° du paragraphe V de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1° Avec l'aide prévue à l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail. En ce cas, le montant de la réduction mentionnée au II est minoré d'un montant forfaitaire fixé par décret. Cette possibilité de cumul n'est ouverte que jusqu'au 31 mars 2004. ».

II. Le 1. du paragraphe VI de l'article 10 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1. Le bénéfice des dispositions des articles 39 et 39-1 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle est cumulable, jusqu'au terme des accords ou conventions conclus au titre de la loi susmentionnée, avec celui de la réduction de cotisations prévue au présent article. ».

III. Il est inséré au paragraphe VI de l'article 10 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi un 3. ainsi rédigé :

« 3. A compter du 1<sup>er</sup> avril 2004, le bénéfice des dispositions de l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail est exclusif pendant la durée de l'aide prévue à cet article de toute autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales. Les entreprises qui bénéficient des dispositions prévues à l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 peuvent opter jusqu'au 31 mars 2004 pour le bénéfice, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004, de la réduction de cotisations sociales prévue au présent article. Cette option, qui s'applique à l'ensemble des salariés de l'entreprise, est irrévocable. En cas d'option, les dispositions de l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 cessent d'être applicables à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004. ».

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

La disposition proposée met fin, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004, à la possibilité de cumuler l'aide prévue à l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 avec la nouvelle réduction de cotisations sociales instaurée par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003.

Elle introduit au bénéfice des entreprises qui remplissent les conditions prévues à l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 un droit d'option, ouvert jusqu'au 31 mars 2004, entre les nouveaux allègements de charges de droit commun applicables aux rémunérations inférieures à 1,7 fois le SMIC, et l'aide forfaitaire « Aubry I » qui s'applique à tous les salariés indépendamment du niveau de rémunération.

Cette disposition favorisera la convergence, la simplification et la mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs d'allègements de charges dans le cadre d'un régime unifié, centré sur les bas salaires et indépendant de la durée du travail.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits du Travail, qui ont été examinés par la Commission le 30 octobre 2003 (rapport n° 1110, annexe n° 6 : M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 87 à 89 de l'annexe précitée.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 80 sans modification.

\*  
\*       \*

## **II.- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité**

### *Article 81*

#### **Majoration des taxes et redevances affectées à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).**

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

I. A l'article L. 5121-16 du code de la santé publique, le montant : « 23 000 euros » est remplacé par le montant : « 25 400 euros ».

II. L'article L. 5121-17 du code de la santé publique est ainsi modifié :

a. Au deuxième alinéa, le montant : « 3 050 euros » est remplacé par le montant : « 17 000 euros ».

b. Le troisième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« L'assiette de la taxe est constituée par le montant des ventes de chaque médicament ou produit réalisées au cours de l'année civile précédente, à l'exclusion des ventes à l'exportation. Le barème de la taxe comporte au moins cinq tranches. ».

III. A l'article L. 5122-5 du code de la santé publique, le montant : « 460 euros » est remplacé par le montant : « 510 euros ».

IV. L'article L. 5123-5 du code de la santé publique est ainsi modifié :

a. Au premier alinéa, après les mots : « Toute demande d'inscription », sont insérés les mots : « , de renouvellement d'inscription ».

b. Après le deuxième alinéa, il est ajoutée une phrase ainsi rédigée :

« Le montant de la taxe perçue à l'occasion d'une demande de renouvellement d'inscription d'un médicament est fixé dans les mêmes conditions dans la limite de 60 % de la taxe perçue pour une demande d'inscription. ».

c. Dans tout l'article, le mot : « redevance » est remplacé par le mot : « taxe ».

V. Au deuxième alinéa de l'article L. 5211-5-2 du code de la santé publique, le taux : « 0,15 % » est remplacé par le taux : « 0,28 % ».

VI. Les dispositions des I à V s'appliquent au 1<sup>er</sup> janvier 2004. En outre, les dispositions du II et du V sont applicables aux taxes dues au titre de l'année 2003 et exigibles en 2004.

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

L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), établissement public administratif de l'État créé par la loi n° 98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998, est responsable de la sécurité sanitaire des produits de santé destinés à l'homme, tels que les médicaments, les produits sanguins labiles, les organes, tissus et cellules, les produits de thérapie cellulaire et génique, les produits thérapeutiques annexes, les dispositifs médicaux, les réactifs de laboratoires ou certaines variétés d'aliments diététiques destinés à des fins médicales spéciales, ainsi que des produits à finalité cosmétique ou d'hygiène corporelle.

L'établissement disposait à sa création d'un dispositif de taxes et redevances sur les médicaments et les réactifs de laboratoire dont était dotée l'Agence du médicament à laquelle il a succédé. Ce dispositif a été complété par la création, en loi de finances pour 2001, de taxes sur le chiffre d'affaires des dispositifs médicaux (articles L. 5211-5-2 et L. 5221-7 du code de la santé publique) ainsi que sur les demandes d'inscription de dispositifs médicaux sur la liste prévue à l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale (article L. 5211-5-1 du même code).

Il est proposé de modifier ce dispositif de ressources propres sur cinq points.

Concernant le droit progressif sur les demandes d'autorisation de mise sur le marché de médicaments (AMM) prévu à l'article L. 5121-16 du code précité, le montant plafond de cette taxe a été fixé par la loi n° 95-116 du 4 février 1995 à 150.000 F. L'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 a converti ce montant en euros, à 23.000 €, selon les règles de transposition. Ce montant est appliqué aux dossiers d'AMM contenant un nouveau principe actif.

Il est proposé de revaloriser ce montant plafond en fonction de l'évolution de l'indice des prix depuis 1996, soit 10,3 %. Ce relèvement du plafond à 25.400 € et son application dans la même proportion aux taux fixés par voie réglementaire (nouvelles indications, renouvellement, modifications) aurait un rendement complémentaire de la taxe d'environ 2,11 millions €, soit un rendement total de 22,34 millions €, contre 20,23 millions € (sur la base de l'activité de l'année 2002).

Concernant la taxe annuelle sur les médicaments et produits bénéficiaires d'une AMM prévue à l'article L. 5121-17 du code de la santé publique, un seuil d'imposition de 76.000 € et un plafond de 3.050 € sont actuellement fixés par la loi. Ce plafond s'applique aux spécialités dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1,5 millions €.

Ce seuil d'imposition, comme le niveau du plafond, aboutit à un dispositif peu progressif, dont le rendement et l'équité sont limités. En effet, sur environ 8.600 spécialités déclarées auprès de l'AFSSAPS en 2002, près de 3.200, soit 37 %, se situent en-dessous du seuil de taxation et sont donc exonérées, tandis qu'un tiers des spécialités taxées (1.800 sur 5.400) sont imposées au taux plafond.

Il est donc proposé d'une part d'abroger le seuil d'imposition de 76.000 € et, d'autre part, de relever le montant du plafond de 3.050 à 17.000 €. Ces deux mesures, de niveau législatif, sont intégrées dans le projet de loi de finances pour 2004. Par ailleurs, il est proposé de créer par décret quatre tranches additionnelles de taxation, la dernière tranche étant applicable aux chiffres d'affaires supérieurs à 30 millions €. Le montant dû pour chaque tranche sera également augmenté du montant de l'inflation depuis 1993, soit 15,3 %. Sur la base des données 2002, environ 800 spécialités se répartiraient dans les quatre nouvelles tranches ainsi créées (chiffres d'affaires supérieurs à 5, 10, 15 et 30 millions €). Seules 54 spécialités se situeraient dans la dernière tranche.

Un tel réaménagement des tranches dans un sens plus progressif générerait un rendement complémentaire de près de 6,5 millions €, soit un rendement total de la taxe de l'ordre de 16 millions €, contre 9,4 millions € en 2002.

Concernant la redevance sur les demandes de visas de publicité prévue à l'article L. 5122-5 du code de la santé publique, le taux de celle-ci a été fixé par voie réglementaire (décret n° 95-1040 du 22 septembre 1995 portant application de l'article 70 de la loi de finances pour 1972 modifiée), au montant plafond de 3.000 F. L'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 a converti ce montant en euros, à 460 €, selon les règles de transposition. Ce montant est actuellement applicable aux dossiers soumis à l'AFSSAPS.

Il est proposé de revaloriser ce montant plafond en fonction de l'évolution de l'indice des prix depuis 1996. Ce relèvement du plafond à 510 € et son application dans la même proportion aux taux fixés par voie réglementaire aurait pour effet un rendement complémentaire de la redevance d'environ 0,56 million €, soit un rendement total d'environ 4,7 millions € contre 4,14 millions € (sur la base de l'activité constatée en 2002).

L'AFSSAPS assure le secrétariat de la commission de la transparence. Cette commission, placée auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, a pour mission de donner un avis sur le bien-fondé de l'inscription des médicaments sur les listes des spécialités remboursables et des médicaments agréés à l'usage des collectivités.

L'article L. 5123-5 du code de la santé publique prévoit que l'AFSSAPS perçoit une redevance sur tout dossier de demande d'inscription – ou de modification d'inscription – d'un médicament sur la liste des spécialités remboursables. Plus précisément, à ce jour, la loi fixe un taux plafond pour les nouveaux dossiers (4.600 €), et prévoit un taux maximum de 20 % pour les demandes de modification d'inscription ; en revanche, et en l'absence de dispositions spécifiques, les demandes de renouvellement d'inscription sont traitées comme des demandes de modification, et ce alors même que ces deux types de demande sont différents.

Compte tenu du volume de travail entraîné par un dossier de demande de renouvellement d'inscription, il est donc proposé de créer un taux spécifique de redevance pour ces demandes, représentant 60 % de celui exigible pour une demande initiale. Le rendement de cette mesure est estimé à 0,7 million €.

L'AFSSAPS bénéficie d'une taxe sur le chiffre d'affaires des dispositifs médicaux créée en loi de finances initiale pour 2001 (art. L. 5211-5-2 et L. 5221-7 du code de la santé publique). Il est proposé de porter le taux de cette taxe de 0,15 à 0,28 %. Cette augmentation s'explique par le développement du contrôle du marché des dispositifs médicaux ainsi que par la mise en place du contrôle du diagnostic *in vitro* prévue par l'ordonnance n° 2001-198 du 1er mars 2001 et ses règlements d'application. Par ailleurs le même texte prévoit le développement de la matérieo-vigilance et de la réacto-vigilance concernant les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*. Enfin, le développement d'une activité d'évaluation transversale de la commission d'évaluation des produits est prévu et générera un surcroît d'activité pour l'agence. Le rendement attendu de cette mesure s'élève à 4,47 millions €.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits de la Santé, de la famille et des personnes handicapées (rapport n° 1110, annexe 38 : M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 103 à 116 de l'annexe précitée.

\*  
\*       \*

Lors de sa réunion du 30 octobre 2003, la Commission a *adopté* un amendement présenté par le Rapporteur spécial tendant à requalifier en taxe la redevance pour demande de visa de publicité instituée à l'article L. 5122-5 du code de la santé publique (**amendement n° II-112**) ainsi que deux amendements rédactionnels présentés par le Rapporteur spécial (**amendements n°s II-113 et II-114**).

La Commission a *adopté* l'article 81 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

*Article 82*

**Mise en place d'un forfait unifié de prise en charge des dépenses de couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) relevant d'une caisse d'assurance maladie ou d'un organisme complémentaire.**

*Texte du projet de loi :*

I. Le a) de l'article L. 862-2 du code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« a) Par le versement aux organismes de sécurité sociale, au titre de chaque trimestre, d'un montant égal au produit de la somme prévue au III de l'article L. 862-4 par le nombre de personnes bénéficiant, le dernier jour du deuxième mois du trimestre civil au titre duquel le versement est effectué, de la prise en charge des dépenses mentionnées à l'article L. 861-3 au titre des dispositions du a de l'article L. 861-4 ; ».

II. Au III de l'article L. 862-4 du même code, la somme de : « 70,75 € » est remplacée par celle de : « 75 € ».

III. Les dispositions du I entrent en vigueur à compter du versement dû au titre du premier trimestre 2004. Les dispositions du II entrent en vigueur pour la contribution définie à l'article L. 862-4 du même code versée au titre du premier trimestre 2004.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

La couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) bénéficie à 4,5 millions de personnes. Elle est financée par une dotation du budget de l'État et par une contribution à la charge des organismes de protection sociale complémentaire versées au Fonds de financement de la CMU, qui marque la solidarité entre les bénéficiaires d'une protection sociale complémentaire, à titre collectif ou individuel, et ceux qui, du fait de revenus plus faibles, ne sont pas à même d'en bénéficier dans les mêmes conditions. L'article L. 862-4 du code de la sécurité sociale permet aux organismes de protection sociale complémentaire participant à la CMUC (mutuelles, sociétés d'assurance, institutions de prévoyance) de déduire de cette contribution un montant représentatif des adhésions ou contrats souscrits au titre de la CMUC.

Initialement fixée en 2000 à 228 € par an (57 € par trimestre), cette déduction n'avait pas fait l'objet ensuite d'une réévaluation, alors même qu'il apparaissait que la charge financière était supérieure à ce montant. La loi de finances pour 2003 a procédé à une hausse de près de 25 % du montant de la déduction, afin de combler ce retard. Le projet de loi de finances pour 2004 poursuit cet effort en prévoyant de porter la déduction à 300 € par an (75 € par trimestre).

Par ailleurs, dans le but de mettre fin à la différence de traitement entre organismes de sécurité sociale et organismes de protection sociale complémentaire, le présent article prévoit que le fonds de financement de la CMUC allouera aux régimes obligatoires une dotation par bénéficiaire d'un montant égal à la déduction accordée aux organismes complémentaires.

Au total, la mise en place d'un forfait unifié de prise en charge devrait induire en 2004 une économie de 117 millions €.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article a été rattaché aux crédits de la Santé, de la famille et des personnes handicapées (rapport n° 1110, annexe 38 : M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet d'un commentaire aux pages 117 à 127 de l'annexe précitée.

\*

\*           \*

Lors de sa réunion du 30 octobre 2003, la Commission a examiné un amendement de suppression de cet article, présenté par le **Rapporteur spécial**, qui a fait valoir que l'article tend à changer fondamentalement la mission des caisses d'assurance maladie en matière de gestion de la CMU complémentaire. De gestionnaires de cette prestation pour le compte de l'Etat, les caisses deviendraient des concurrentes directes des organismes complémentaires, tels que les mutuelles. Le danger est réel, et il a été signalé au Gouvernement, de voir le droit communautaire de la concurrence interférer avec cette mesure. Enfin, cette réforme est prématurée alors qu'un Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie vient d'être créé.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Le **Rapporteur spécial**, a ensuite présenté un amendement tendant à modifier le montant proposé du forfait de remboursement aux caisses d'assurance maladie et aux organismes complémentaires. En portant ce forfait à 326 euros, on le rapprocherait du coût réel de la prestation, qui est de 333 euros. Le coût de cet amendement est neutre pour l'Etat, à droit constant.

**M. Pascal Terrasse** a estimé que le projet de loi de financement de la sécurité sociale, voté en première lecture le jour même, comportait déjà des charges considérables pour les organismes complémentaires, avec la hausse du forfait hospitalier et plusieurs mesures de déremboursement. La Fédération nationale de la mutualité française a fait savoir que l'ensemble de ces mesures représentera dès 2004 un surcoût de 10% pour chaque contrat d'assurance maladie complémentaire. Le forfait correspondant à la prise en charge de la CMU complémentaire doit évoluer en parallèle avec le panier de soins. De ce point de vue, l'amendement proposé ne va pas jusqu'à couvrir le coût réel qu'on peut évaluer à 333 euros, mais il est empreint de sagesse. S'il n'était pas adopté, le surcoût d'une couverture complémentaire atteindrait probablement 12 ou 13%.

Après que le **Rapporteur spécial** eut invoqué l'application de l'article 40 de la Constitution dans le choix du montant de référence de 326 euros, retenu par l'amendement, proposé pour le panier de soins, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement présenté par le Rapporteur spécial, prévoyant l'indexation du forfait sur l'évolution des prix, par symétrie avec la revalorisation annuelle du plafond de ressources ouvrant droit à la CMU complémentaire.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 82 sans modification.

\*  
\*       \*



**M. Augustin Bonrepaux** a indiqué que le groupe socialiste s'opposera à l'adoption du projet de loi de finances, dont la seconde partie aggrave encore les inégalités créées par les dispositions fiscales de la première partie. L'exemple de l'épargne retraite est éloquent. Le PERP contribue à dessiner une société à trois vitesses, séparant ceux qui, travaillant dans les grandes entreprises et bénéficiant des avantages que le Gouvernement leur accorde, seront bénéficiaires d'un régime d'épargne retraite généreusement abondé par leur employeur, de ceux qui, parce qu'ils travaillent dans des petites entreprises, verront leurs retraites stagner, et de ceux qui ne bénéficieront de rien du tout parce qu'ils ont le tort d'être non imposables.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi de finances pour 2004 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

**[Voir la suite du rapport](#)**