

N° 391

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juillet 1995.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

Fascicule 1

Exposé général - Examen des articles - Tableau comparatif.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. François Gautier, Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Henri Torre, Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (10^{ème} législ.) : 2115, 2140, 2141, 2144, 2151 et T.A.381.

Sénat : 379 (1994-1995).

Lois de finances rectificatives.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS 9

EXPOSE GENERAL

CHAPITRE PREMIER

LE COLLECTIF BUDGETAIRE

TRADUCTION D'UN PROGRAMME D'ACTION

I. LA PRESENTATION SYNTHETIQUE DU COLLECTIF 11

A. LA NON COMPTABILISATION DES RECETTES DE PRIVATISATION..... 12

B. LA REMISE A NIVEAU DES DEPENSES ET DES RECETTES 12

C. LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET
DU LOGEMENT 12

D. L'EFFORT D'ECONOMIE..... 13

E. LES MESURES DE REDRESSEMENT DES RECETTES 13

II. LE TABLEAU DE FINANCEMENT ASSOCIE AU COLLECTIF 14

A. LA PRESENTATION PROPOSEE PAR LE GOUVERNEMENT..... 14

B. LA PRESENTATION RETENUE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE 16

C. L'ESQUISSE D'UNE PRESENTATION SYNTHETIQUE 18

III. L'ANALYSE BUDGETAIRE DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE 19

A. LA NON COMPTABILISATION DES RECETTES DE PRIVATISATION PARMI
LES RESSOURCES DU BUDGET GENERAL..... 19

B. LA REMISE A NIVEAU DES DEPENSES ET DES RECETTES 20

1. L'évaluation des dépenses 20

2. La réévaluation des recettes fiscales..... 22

C. LE PROGRAMME D'ACTION DU GOUVERNEMENT..... 24

1. La prise en compte des redéploiements 24

2. La récapitulation des opérations nouvelles..... 25

D. L'EFFORT D'ÉCONOMIE DE L'ÉTAT	27
1. Les annulations de crédits (arrêté du 28 juin 1995 associé à l'équilibre du présent projet)	27
2. Les différences entre les annulations « Juppé » et le gel « Balladur »	29
E. LES MESURES DE REDRESSEMENT DE RECETTES	30
1. Les recettes fiscales	30
2. Les recettes non fiscales	30
IV. LE PASSAGE DU TABLEAU DE FINANCEMENT AU TABLEAU D'ÉQUILIBRE	34
A. LES RETRAITEMENTS COMPTABLES A OPERER	34
1. Récapitulation des ressources	35
2. Récapitulation des dépenses	36
B. LES TABLEAUX D'ÉQUILIBRE	36

CHAPITRE II

LE COLLECTIF BUDGÉTAIRE

ET SON ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE

I. DE 1994 À 1995 : ACCÉLÉRATIONS ET RALENTISSEMENTS	38
A. AUTOMNE 1994 : DES PRÉVISIONS CONFIANTES POUR 1995	38
1. Vers une année de « convergence » internationale	38
2. La France : une croissance plus soutenue	39
B. AVRIL 1995 : LE CONSTAT D'UNE CROISSANCE PLUS RAPIDE QUE PRÉVU EN 1994	39
C. JUIN 1995 : LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE	40
1. Un infléchissement dans les pays de l'OCDE	40
2. Une croissance non inflationniste en France	41

II. LES PRÉVISIONS RÉVISÉES POUR LA FIN DE L'ANNÉE 1995	42
A. UN CONTEXTE EXTÉRIEUR STABILISÉ	42
B. DE NOUVEAUX MOTEURS POUR LA CROISSANCE FRANÇAISE	42
1. Une accélération de l'investissement	42
2. Un redressement de la consommation	43
III. L'EFFET ATTENDU DES MESURES DU COLLECTIF BUDGÉTAIRE	44
A. LES PRÉVISIONS DE L'OFCE : UN EFFET PLUTÔT RESTRICTIF MAIS UN SOUTIEN A L'EMPLOI	44
1. L'OFCE identifie deux risques pour l'économie française provenant de caisses différentes	44
2. Les mesures pour l'emploi	45
3. La hausse des prélèvements et les économies budgétaires	46
B. LA DIRECTION DE LA PRÉVISION : L'EFFET STRUCTUREL DU COLLECTIF	47
1. Une relative neutralité budgétaire	47
2. Le collectif budgétaire et le taux de croissance « potentiel »	48
IV. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES	50
A. L'ÉTAT DES RECETTES	50
1. Les résultats de l'évaluation des recettes	50
2. L'interprétation délicate de données brutes	50
B. L'ÉTAT DES DÉPENSES	52
1. Les résultats de l'évaluation des dépenses	52
2. La réalité d'une dérive	53
C. L'ANALYSE CONJONCTURELLE DES RECETTES ET DES DÉPENSES MET EN ÉVIDENCE DES PHÉNOMÈNES STRUCTURELS PRÉOCCUPANTS	54
1. L'évolution préoccupante de la charge de la dette	54
2. La croissance soutenue des charges de personnel	56
3. La progression inéluctable des dépenses d'intervention	58

V. LE COLLECTIF ET LA CONVERGENCE EUROPÉENNE	60
A. L'EFFORT DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES	60
1. Un déficit légèrement réduit dans le collectif.....	60
2. Une réponse favorable de la Banque de France.....	61
3. La règle du « 5-4-3 ».....	61

CHAPITRE III

L'ESPECTS SECTORIELS DU COLLECTIF

I. UN PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DE L'EMPLOI QUI OUVRE DES CRÉDITS IMPORTANTS POUR FINANCER DES MESURES « SIMPLÉS ET FORTES »	64
A. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE	64
B. LA SITUATION ACTUELLE DE L'EMPLOI	65
1. L'année 1994 a changé les données du problème.....	65
2. La situation du chômage à l'été 1995 appelle des mesures nouvelles.....	67
C. UNE RÉPONSE ADAPTÉE ?	69
1. Des cibles prioritaires.....	69
2. Des mesures « simples et fortes ».....	71
3. Le débat sur l'efficacité.....	73
II. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN FAVEUR DU LOGEMENT, DONT L'APPRÉCIATION D'ENSEMBLE PEUT TOUTEFOIS SUSCITER QUELQUES INTERROGATIONS	75
A. UN EFFORT GLOBAL A NUANCER DANS UN CONTEXTE DIFFICILE	75
1. Un contexte difficile.....	75
2. Un effort nuancé par la contrainte budgétaire.....	77
B. UNE PRIORITÉ PARMI LES PRIORITÉS : LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION	79
1. La pression continue des aides personnelles.....	79
2. La vive accentuation d'une politique de l'urgence et de l'insertion.....	80
C. UNE INFLEXION MARQUÉE EN FAVEUR DE L'ANCIEN	82
1. Fiscalité : tour de vis dans le neuf, allègement dans l'ancien.....	82
2. Crédits : l'accent mis sur la réhabilitation.....	84
D. LA LENTE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DU PARC LOCATIF PRIVÉ	85
E. UNE RÉFORME À VENIR POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	87
1. Un abondement des crédits des PAP.....	87
2. Une provision pour la réforme de l'accession.....	88

III. DES MESURES EN FAVEUR DU FINANCEMENT DES PME QUI REPRENNENT CERTAINES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	89
A. L'ORIENTATION DES RESSOURCES CODEVI	89
B. LA MOBILISATION DE L'ÉPARGNE DE PROXIMITÉ.....	90
IV. LA CONCLUSION D'UN PACTE DE STABILITÉ DANS LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'ÉTAT : UNE PROMESSE À CONCRÉTISER.	91
A. LE REVERSEMENT AU BUDGET GÉNÉRAL DE CRÉDITS AFFECTÉS À LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL.....	93
B. LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS DE LA RÉDUCTION DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX POUR LES ACQUISITIONS DE LOGEMENTS	93
C. LA MAJORATION DU TAUX DE COTISATION PATRONALE À LA CAISSE NATIONALE DE RETRAITE DES AGENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	95
D. LA MAJORATION DES ATTRIBUTIONS DU FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE À DUE CONCURRENCE DU RELÈVEMENT DU TAUX NORMAL DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE.	97
E. LA REVALORISATION, ANNONCÉE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT VERSÉE EN 1995.....	100
F. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉVISION DES ÉVALUATIONS CADASTRALES	101

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIERE PARTIE

CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER

- **ARTICLE PREMIER** - Relèvement de 18,6 % à 20,6 % du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (retiré par le gouvernement) 105
- **ARTICLE 2** - Contribution de 10 % assise sur l'impôt sur les sociétés 106
- **ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 2** - Définition des titres de participation placés sous le régime des plus ou moins values à long terme 115
- **ARTICLE 3** - Majoration de 10 % de l'impôt de solidarité sur la fortune 117
- **ARTICLE 4** - Extension de l'abattement sur les revenus mobiliers aux intérêts des comptes courants bloqués d'associés 123
- **ARTICLE 5** - Affectation des recettes de privatisation du secteur public au désendettement de l'Etat 125
- **ARTICLE 6** - Reversement au budget général des crédits de la dotation de développement rural 130
- **ARTICLE 7** - Contribution exceptionnelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction 140
- **ARTICLE 8** - Suppression de la remise forfaitaire mensuelle sur les retenues pour pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat 147
- **ARTICLE 8 BIS (NOUVEAU)** - Elargissement du champ d'application de la réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées 155
- **ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 9** - Réduction des droits de mutation à titre onéreux pour les acquisitions de logements 157
- **ARTICLE 9** - Equilibre général 158

DEUXIEME PARTIE

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES A L'ANNEE 1995

I. - OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

A. BUDGET GENERAL

- **ARTICLE 10** - Dépenses ordinaires des services civils - Ouvertures 159
- **ARTICLE 11** - Dépenses en capital des services civils - Ouvertures 160
- **ARTICLE 12** - Dépenses ordinaires des services militaires - Ouvertures 161

B. OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF DES COMPTES
D'AFFECTATION SPECIALE

- **ARTICLE 13** - Création du compte spécial du Trésor intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat » 162
- **ARTICLE 14** - Création d'un compte spécial du Trésor « Fonds pour l'accession à la propriété » 167
- **ARTICLE 15** - Comptes spéciaux du Trésor - Ouvertures 170

II. - AUTRES DISPOSITIONS

- **ARTICLE 16** - Rati fication du décret d'avance 173
- **ARTICLE 17** - Redéfinition des ressources et prorogation de la Caisse d'amortissement de la dette publique 177

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES CONCERNANT LA FISCALITE

- **ARTICLE 18** - Réduction des droits de mutation à titre onéreux pour les acquisitions de logements 180

• ARTICLE 18 bis (NOUVEAU) - Exonération temporaire des droits de mutation à titre gratuit en faveur des logements neufs	213
• ARTICLE 19 - Relèvement de la déduction forfaitaire pour frais en matière de revenus fonciers	215
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 19 - Exonération des droits de première mutation à titre gratuit en faveur des logements locatifs anciens	220
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 19 - Complément au régime de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif neuf	223
• ARTICLE 20 - Relèvement du plafond des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés non cotées	225
• ARTICLE 21 - Fixation des coefficients de revalorisation des valeurs locatives servant de bases aux impôts directs locaux en 1996	228
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 21 - Abattement de 10 000 francs sur les bases de taxe professionnelle des diffuseurs de presse	235

II. - AUTRES DISPOSITIONS

• ARTICLE 22 - Validation des rémunérations perçues par l'Etat au titre de la diffusion du répertoire SIRENE	239
• ARTICLE 23 - Limitation de la durée des emplois consolidés conclus à l'issue d'un contrat emploi solidarité (retiré par le gouvernement)	241
• ARTICLE 24 - Modifications apportées au régime de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise	242
• ARTICLE 25 - Relèvement du taux et élargissement de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés	250
• ARTICLE 26 (NOUVEAU) - Institution de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire par les syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales et par les communautés de communes	258
• ARTICLE 27 (NOUVEAU) - Sanctions pénales pour défaut d'acquiescement du droit de quai à Saint-Barthélemy	265
• ARTICLE 28 (NOUVEAU) - Responsabilité des dirigeants de personnes morales de droit public ayant une activité économique	268

EXAMEN EN COMMISSION	271
-----------------------------------	-----

TABLEAU COMPARATIF	287
---------------------------------	-----

AVANT-PROPOS

Le projet de loi de finances rectificative pour 1995 s'inscrit dans une double perspective : **maîtrise des déficits et priorité à l'emploi.**

En présentant un collectif qui rétablit l'équilibre initial des comptes, le gouvernement se situe dans la « trajectoire » qu'il s'est fixée à l'horizon 1997 : 5 % de besoin de financement public en 1995, 4 % en 1996, puis 3 % en 1997. Pour l'année en cours, le chiffre de 5 % devrait être respecté.

L'équilibre du collectif est obtenu au prix d'une **augmentation de la pression fiscale.** Cette aggravation est toutefois provisoire, car elle cesserait dès le retour à un besoin de financement public limité à 3 % du PIB. Les **mesures nouvelles** s'établissent à **14,5 milliards de francs** -soit un montant inférieur aux annulations nettes de crédits (15,8 milliards). Cette comparaison illustre un **réel effort de rigueur.** Ces mesures nouvelles concernent à titre principal deux actions prioritaires : **l'emploi et le logement.** Calculé en année pleine, le montant des crédits supplémentaires s'établirait à 50 milliards de francs.

Le projet de loi soumis à notre examen se rapproche de **l'orthodoxie comptable** puisqu'il n'inscrit plus en recettes du budget général les sommes escomptées de la privatisation d'entreprises publiques, politique de privatisation que le gouvernement s'attache par ailleurs à conduire avec détermination. Compte tenu des circonstances, le produit attendu de ces opérations est réduit de 55 à 40 milliards et les dotations aux entreprises publiques sont accrues dans le même temps de 6,5 milliards. Ces deux corrections avaient été jugées inévitables par votre commission des finances dès le 10 mai dernier (communication de M. Jean Arthuis, alors rapporteur général du budget).

Le présent collectif s'attache par ailleurs à **corriger une dérive tendancielle de 49 milliards de francs.** Cet écart par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 1995 s'explique pour partie par les effets de la récession de 1993, par l'accroissement de la charge de la dette et par la baisse des recettes fiscales -baisse pour partie non expliquée-. Elle doit toutefois, pour établir un ordre de grandeur, être rapprochée de la dérive tendancielle observée au printemps 1993. Celle-ci atteignait près de 175 milliards de francs ; elle a été enrayerée par les mesures courageuses prises dès l'adoption du collectif budgétaire de juin 1993.

L'accroissement de la pression fiscale est réparti entre les ménages et les entreprises. Il se décompose en trois éléments : l'augmentation de la TVA, celle de l'impôt sur les sociétés et celle de l'impôt de solidarité sur la fortune. Au total, le collectif traduit un effort de redressement des recettes de 0,4 point de PIB (0,9 en année pleine). Il doit se comparer aux efforts de même nature consentis par la Grande-Bretagne (1,25 point en 1994 et 0,7 point en 1995) ou par l'Allemagne (1,1 point en 1994 comme en 1995). Cette comparaison est d'autant plus nécessaire qu'elle sert de critère de jugement aux marchés internationaux de capitaux qui contribuent directement à la fixation des taux d'intérêt. De surcroît, l'économie française est de plus en plus « mondialisée » et les variations de conjoncture qu'elle enregistre s'expliquent pour une part croissante par l'évolution économique de nos principaux partenaires.

Ce collectif s'inscrit enfin dans une conjoncture économique plutôt favorable marquée par une augmentation continue du nombre d'emplois créés, par un accroissement du revenu disponible des ménages et par une remise à niveau de l'investissement productif. La nouvelle politique de l'emploi qu'il met en œuvre devrait en outre rapprocher notre économie de son « sentier de croissance » potentiel. L'effet inflationniste de la hausse du taux normal de la TVA ne devrait être que transitoire, selon les résultats des simulations macroéconomiques réalisées. Ce collectif vient donc à son heure.

Il n'est toutefois que le prélude à l'élaboration d'une loi de finances pour 1996 qui sera délicate. Elle devra en effet concilier le financement de nouvelles politiques publiques avec une réduction importante des autres dépenses. Elle devra en outre mettre en œuvre une réforme fiscale ambitieuse.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

CHAPITRE PREMIER

LE COLLECTIF BUDGÉTAIRE

TRADUCTION D'UN PROGRAMME D'ACTION

Le projet de loi de finances rectificative a pour effet d'accroître -en termes comptables- le déficit budgétaire de 46,913 milliards de francs. En effet, les recettes de privatisation ne seront plus partiellement comptabilisées comme ressources du budget général ; elles seront consacrées exclusivement aux dotations en capital et au désendettement de l'Etat. Le déficit passerait ainsi de 275,105 milliards à 322,020 milliards de francs (de 3,55 % à 4,15 % du PIB).

I. LA PRESENTATION SYNTHÉTIQUE DU COLLECTIF

Le gouvernement s'est fixé cinq objectifs majeurs qui appellent une présentation budgétaire spécifique. Ces objectifs sont les suivants :

- A. La non comptabilisation des recettes de privatisation parmi les ressources du budget général,**
- B. La remise à niveau des dépenses et des recettes.**
- C. La mise en œuvre d'une politique en faveur de l'emploi et du logement.**
- D. L'effort d'économie sur les dépenses de l'Etat.**
- E. Les mesures de redressement de recettes.**

A. LA NON COMPTABILISATION DES RECETTES DE PRIVATISATION

La loi de finances pour 1995 escomptait 55 milliards de recettes de privatisation, dont 47 affectés aux ressources du budget général et 8 aux dotations en capital aux entreprises publiques. Cette présentation qui conduit à financer des dépenses permanentes par des ressources non reconductibles a fait l'objet de critiques, car elle n'est pas conforme à l'esprit des critères de convergence au sens du Traité de Maastricht. Le retour à une présentation plus orthodoxe se traduit donc par une diminution de 47 milliards de ressources budgétaires. Ce montant est très voisin de l'aggravation du déficit (- 46,913), mais ce solde résulte de mouvements importants en sens contraire. Ces deux montants ne sauraient donc être assimilés sans précautions comptables¹. Leur équivalence résulte toutefois de la volonté du gouvernement de bâtir un collectif sans dégradation du solde, au sens « économique » du terme.

B. LA REMISE A NIVEAU DES DEPENSES ET DES RECETTES

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'exécution du budget 1995 laisserait apparaître une moins-value de 11,2 milliards de francs sur les recettes et une sous-estimation des dépenses de 37,8 milliards de francs. Il en résulte donc une aggravation « spontanée » du déficit de 49 milliards de francs.

C. LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DU LOGEMENT

Pour mettre en oeuvre les orientations de son programme, le gouvernement propose des actions nouvelles (emploi, logement, petites et moyennes entreprises...) dont le montant global s'élève à 14,6 milliards de

¹ Le montant prévisionnel des recettes de privatisation a par ailleurs été réduit à 40 milliards de francs.

francs pour 1995, en ouvertures nettes de crédits, et à 50 milliards de francs en année pleine.

D. L'EFFORT D'ECONOMIE

Cet effort, qui n'est qu'un prélude à une politique plus rigoureuse de réduction des dépenses publiques, peut être estimé à **21,6 milliards de francs**. Il se décompose en annulations de crédits à hauteur de 17,1 milliards, en moindres dépenses sur les comptes spéciaux du Trésor pour 3 milliards et en une économie sur la rémunération des créances de TVA s'élevant à 1,5 milliard.

E. LES MESURES DE REDRESSEMENT DES RECETTES

Ce redressement s'établit à **42 milliards de francs**, dont plus de 30 milliards pour les **seules recettes fiscales** (TVA, impôt sur les sociétés, impôt de solidarité sur la fortune). S'agissant des **recettes non fiscales**, diverses mesures ont un rendement de 5,1 milliards de francs. Il est enfin possible de constater une diminution de 5 milliards de francs sur les **prélèvements sur recettes** de l'Etat au profit de l'Union européenne et une plus-value de 0,9 milliard sur **diverses ressources**.

La présentation synthétique du tableau de financement du collectif serait alors la suivante :

(en milliards de francs)

Mode de financement	Mesures à financer
Effort d'économie 21,6	Non comptabilisation de recettes de privatisation 47,0
Redressement de recettes 42,0	Plan d'urgence 14,6
Variation du solde budgétaire 47,0	Remise à niveau des dépenses et recettes 49,0
Total 110,6	Total 110,6

II. LE TABLEAU DE FINANCEMENT ASSOCIÉ AU COLLECTIF

A. LA PRÉSENTATION PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Présentation économique simplifiée de la structure du collectif

(en milliards de francs)

Financement		Mesures à financer	
Recettes fiscales	31,0	Baisse tendancielle des recettes	11,2
Ressources non fiscales (dont prélèvement U.E. : 5)	11,0	Ouvertures de crédits pour mesures nouvelles	24,6
Annulations brutes	18,6	Ouvertures de crédits pour remise à niveau des dotations	37,8
Comptes de prêts (diminution de charges)	3,0		
Total	63,6	Total	63,6
Aggravation du déficit	47,0	Annulations des recettes de privatisation	47,0
Total général	110,6	Total général	110,6

Cette présentation peut être simplifiée en supprimant la variation du solde et le mode d'imputation des recettes de privatisation. Cette simplification permet ainsi de justifier l'exposé des motifs qui annonce « un ajustement important de la loi de finances initiale, pour un montant de 64 milliards de francs, sans dégradation du solde ».

Cette présentation appelle toutefois plusieurs précisions, car elle est la résultante d'une « ingénierie » budgétaire qui force parfois l'admiration.

Ce tableau appelle en effet les commentaires suivants :

1) La baisse tendancielle des recettes de 11,2 milliards se décompose en 10 milliards de francs de pertes de recettes fiscales « tendancielle » (TVA, impôt sur les sociétés et remboursements de taxe professionnelle) auxquels il convient d'ajouter les effets de la loi d'amnistie qui se traduira par des moindres « rentrées » à hauteur de 1,1 milliard de francs en contraventions, pénalités et amendes diverses. La prise en compte de ces effets de l'amnistie peut étonner, car elle ne résulte guère des décisions prises lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 1995.

2) Les ouvertures de crédits pour mesures nouvelles (**14,6 milliards**) financent, pour l'essentiel, le plan d'urgence pour l'emploi et le plan logement.

3) La remise à niveau des dotations (**37,8 milliards**) repose sur un raisonnement budgétaire complexe, qui possède toutefois une logique propre. Cette somme résulte de l'addition :

- de la baisse attendue des recettes du compte d'avances du Trésor « avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » pour **3,2 milliards de francs** ;

- des ouvertures nettes au titre de la charge de la dette pour **11,7 milliards** ;

- des remises à niveau des mesures travail et emploi, après redéploiements, à hauteur de **7,1 milliards** ;

- des remises à niveau de **7,1 milliards** également pour le logement (2,2), le RMI (3,5) et l'AAH (1,4) ;

- du surcoût des opérations extérieures pour **3,7 milliards de francs** (part Défense et part Affaires Etrangères confondues) ;

- de la « prime à la casse » (0,9 milliard de francs), des frais de personnel, de contentieux et d'ajustements de subventions à divers établissements publics (1,5 milliard) et de plusieurs ajustements portant sur des sommes plus faibles, mais dont le total atteint **2,7 milliards de francs**.

4) Les recettes fiscales sont réévaluées de **31 milliards** de francs en raison des dispositions relatives à la TVA et à l'impôt sur les sociétés pour l'essentiel.

5) Les autres ressources sont accrues de **11 milliards de francs**, y compris la réduction du prélèvement communautaire à concurrence de **5 milliards de francs**.

6) Les annulations brutes sont estimées à **18,6 milliards de francs**. Elles regroupent trois opérations distinctes :

- **1,5 milliard de francs** en raison du passage de **4,5 % à 1 %** de la rémunération de la créance de TVA constatée depuis la suppression en 1993 du décalage d'un mois ;

- **8,4 milliards d'annulations brutes de crédits militaires** ;

- **8,7 milliards d'annulations de crédits civils**.

S'agissant des crédits civils, le résultat est obtenu d'une manière assez complexe. Les annulations brutes sont corrigées des effets de la rémunération des créances TVA qui est individualisée et des remboursements et dégrèvements à hauteur de 2,02 milliards sur le budget des charges communes. Le montant net est alors de 5,8 milliards (8,7 - 1,5 - 2,02) auquel est ajoutée la somme des redéploiements opérés à l'intérieur de certains chapitres pour 2,9 milliards de francs. Ces 2,9 milliards de francs ont trait pour l'essentiel à la remise à niveau des crédits travail et emploi, soit 1,5 milliard au chapitre 44-75 du budget des charges communes ; 1,1 milliard au budget du travail et de l'emploi (270 millions au chapitre 44-74 et 800 millions au chapitre 44-76) et 0,3 milliard concernant un certain nombre de « petits » chapitres. Les redéploiements doivent donc figurer dans les deux colonnes du tableau puisqu'ils sont considérés comme des économies (pour les articles d'un chapitre qui sont diminués) et comme des mesures nouvelles (pour les autres articles des mêmes chapitres qui voient leurs dotations accrues). Cette présentation est budgétairement correcte, mais elle aboutit à « gonfler » et les remises à niveau et l'effet d'économie.

7) **3 milliards** sont annulés au titre des comptes spéciaux du Trésor (« prêts du fonds de développement économique et social » pour 0,16 milliard et « prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » pour 2,84 milliards de francs).

B. LA PRESENTATION RETENUE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Le tableau ci-après ne présente que des différences d'ordre comptable avec la présentation économique retenue par le gouvernement (pour l'essentiel prise en compte des mesures d'ordre et des annulations nettes à la place des annulations brutes).

Il a pour caractéristique d'être bâti à partir des données strictement budgétaires, telles qu'elles figurent dans les tableaux traditionnels.

En revanche, l'Assemblée nationale estime que, face à une dérive tendancielle des recettes fiscales (10 milliards de francs), il est possible de calculer une **dérive tendancielle positive des ressources non fiscales** de 14,2 milliards de francs. Ce mode de calcul, pour intéressant qu'il soit, n'apparaît pas complètement convaincant au regard du caractère non cyclique des ressources non fiscales, qui ne sont pas corrélées à l'évolution de la conjoncture, et de la prise en compte des recettes d'ordre qu'il implique.

**Présentation économique simplifiée de la structure du collectif
(Présentation retenue par l'Assemblée nationale)**

(en milliards de francs)

Financement		Mesures à financer	
Hausse tendancielle des ressources (plus-values spontanées de recettes)	9,2	Ouvertures de crédits pour mesures nouvelles	14,5
Recettes nouvelles	35,0	Ouvertures de crédits pour remise à niveau des dotations	45,2
Annulations nettes de crédits	15,8	Compte d'avances sur impôts locaux (diminution de ressources)	3,2
Compte de prêts (diminution de charges)	3,0	Réduction du déficit	0,1
Total	63,0	Total	63,0
Déficit	47	Réaffectation des recettes de privatisation	47
Total général	110	Total général	110

Ce tableau présente plusieurs différences avec celui du gouvernement, dont les principales sont les suivantes :

- les ouvertures (**45,2 milliards**) et les annulations (**15,8 milliards**) sont les opérations nettes telles qu'elles figurent dans les tableaux joints au projet de loi de finances rectificative.

- la hausse tendancielle des ressources (**9,2 milliards**) est calculée à partir de la baisse tendancielle des recettes fiscales (10 milliards sur 11,2) à laquelle s'ajoutent les plus-values spontanées de ressources non fiscales (14,2 milliards calculés par l'Assemblée nationale) et les 5 milliards du prélèvement européen [9,2 = 14,2 + 5 - 10].

- les recettes nouvelles (35 milliards) résultent de l'addition des mesures fiscales (31 milliards) et de 4 milliards de recettes non fiscales dégagées par le présent collectif.

C. L'ESQUISSE D'UNE PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE

Sous le bénéfice des observations précédentes, le tableau récapitulatif pourrait s'établir comme suit, dans le but de tenir compte strictement de la présentation en termes budgétaires :

(milliards de francs)

Financement		Mesures à financer	
Recettes fiscales (mesures nouvelles)	31,0	Baisse tendancielle de recettes fiscales	10,0
Ressources non fiscales	11,0	Ouvertures de crédits pour mesures nouvelles	14,5
Mesures d'ordre (corrigées des effets de la loi d'amnistie)	12,2	Ouvertures de crédits pour remise à niveau des dotations (dont mesures d'ordre 13,3)	45,2
Annulations nettes	15,8	Compte d'avances sur impôts locaux (diminution de ressources)	3,2
Comptes de prêts (diminution de charges)	3,0	Diminution du déficit	0,1
Total	73,0	Total	73,0

Ce tableau appelle des analyses détaillées permettant d'éclairer les cinq traits majeurs du collectif tels que nous les avons définis précédemment :

- la non comptabilisation des recettes de privatisation,
- la remise à niveau des dépenses et des recettes,
- le programme d'action du gouvernement,
- l'effort d'économie sur les dépenses de l'Etat,
- les mesures de redressement de recettes.



III. L'ANALYSE BUDGETAIRE DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

A. LA NON COMPTABILISATION DES RECETTES DE PRIVATISATION PARMIS LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL

L'analyse détaillée du traitement comptable des ressources de privatisation figure dans le commentaire sous l'article 13 (création du compte spécial du Trésor intitulé : « Compte d'affectation des produits de cession de titres du secteur public au désendettement de l'Etat »).

1°) Le schéma comptable :

I - Recettes non fiscales au budget général : - 47 milliards
(produits et revenus du domaine de l'Etat)

II - Comptes d'affectation spéciale : + 32 milliards

dont

Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public aux dotations en capital et avances d'actionnaires aux entreprises publiques (n° 902-24)

Produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de société réalisées à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital social d'une entreprise du secteur public : 6,5 milliards

Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat (n° 902-27)

Produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de société réalisées à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital social d'une entreprise du secteur public : 25,5 milliards

2°) L'analyse économique :

- La loi de finances pour 1995 prévoyait 55 milliards de francs de recettes dont 8 affectés aux dotations en capital (et 47 en recettes du budget général).

- Le collectif rectifie les recettes attendues à 40 milliards de francs (- 15) et prévoit 6,5 milliards de francs de dotations en capital supplémentaires.

- Les recettes (40 milliards) sont affectées à hauteur de 14,5 milliards de francs (8 + 6,5) aux dotations et de 25,5 milliards de francs au désendettement.

Observation : L'augmentation des dotations en capital et la régression des recettes se traduisent par un accroissement de 21,5 milliards de francs du besoin de financement de l'Etat (15 + 6,5).

B. LA REMISE A NIVEAU DES DEPENSES ET DES RECETTES

1. L'évaluation des dépenses

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, il convient de corriger de 37,8 milliards de francs les dépenses budgétées dans la loi de finances pour 1995 en raison de « l'évolution défavorable et inéluctable de plusieurs postes de dépense majeurs qui se révèlent insuffisamment dotés ». En termes d'ouvertures nettes de crédits, cette estimation représente un montant de 45,2 milliards de francs (hors comptes spéciaux). Cette remise à niveau concerne :

- la charge nette de la **dette** (+ 11,7 milliards de francs), principalement sous l'effet de la hausse des taux constatée à la fin de l'année 1994 et depuis le début de l'année 1995 ;

- les dispositifs existants en faveur du **travail et de l'emploi** (+ 7,1 milliards de francs), les prestations d'aide personnelle au logement (+ 2,5 milliards de francs), ainsi que les prestations de revenu minimum d'insertion et d'allocation aux adultes handicapés (+ 4,8 milliards de francs) dont le nombre de bénéficiaires ne cesse de croître ;

- les **opérations extérieures**, en particulier celles menées sous l'égide de l'ONU, qui induisent une charge supplémentaire de 2,9 milliards de francs.

Ces dépenses sont financées par des ouvertures de crédits prévues aux articles 10, 11 et 12 du projet de loi.

	Ouvertures brutes	Remboursements et dégrèvements	Ouvertures nettes
Article 10 Ouvertures - dépenses ordinaires des services civils	58.783	5.720 (budget des charges communes, chapitre 15-01)	53.063
Article 11 Ouvertures - dépenses en capital des services civils	3.882		3.882
Article 12 Ouvertures - dépenses ordinaires des services militaires	2.800		2.800
Total	64.465		59.745

Sur ces ouvertures nettes, 45,2 milliards de francs sont consacrés aux remises à niveau jugées nécessaires. Les postes les plus importants (charge nette de la dette et dispositifs existants en faveur du travail et de l'emploi) feront l'objet d'une analyse détaillée ci-après. Cette **augmentation des crédits nets** du budget général, hors remboursements et dégrèvements, **représente 3 % des crédits initiaux** : elle est donc très importante.

Le volume de ces mouvements est cependant grossi de mouvements d'ordre à hauteur de 13,3 milliards de francs, soit l'équivalent de 0,9 % des crédits initiaux. Il s'agit :

- pour **6,54 milliards de francs**, de chargés de la dette négociable ayant leur contrepartie en recettes ;

à hauteur de **6,73 milliards de francs**, des crédits à inscrire au chapitre des charges communes où sont imputées les dépenses de pensions, afin de tirer les conséquences en dépenses de la décision du Conseil constitutionnel invalidant l'article 34 de la loi de finances pour 1995, qui organisait notamment le transfert vers le fonds de solidarité vieillesse des majorations pour enfants à charge des agents civils et militaires de l'Etat. Le maintien sur le budget de l'Etat de ces majorations est exactement compensé en recettes et en dépenses.

Pour ce qui concerne l'analyse par ministère, le fascicule 2 du présent rapport procède à une analyse détaillée. En résumé, les postes principaux, par action, sont les suivants :

(en milliards de francs)

1. Dette (charge brute)	18.283
2. Crédits de pension (FSV)	6.731
3. Mesures en faveur de l'emploi	5.550
4. Mesures sociales (RMI, AAH)	4.964
5. Mesures en faveur du logement	1.515
6. Interventions économiques	0.971
7. Mesures en faveur de l'agriculture et de la pêche	0.792
8. Mesures en faveur de l'enseignement et de la recherche	0.805
9. Opérations internationales	0.908
10. Dépenses de personnel	2.794
11. Fonctionnement des administrations civiles et militaires	0.781
12. Divers	1.118
Total des remises à niveau	45.212

2. La réévaluation des recettes fiscales

Le gouvernement évalue la perte tendancielle de recettes fiscales à 10 milliards de francs. Cette perte s'explique par les évolutions prévisibles de trois postes : l'impôt sur les sociétés, la TVA et les remboursements de taxe professionnelle. Toutefois, il convient de noter au préalable que cette réduction ne porte que sur 0,77 % du produit net total des impôts. Pour les recettes concernées, elle correspond à une baisse de 1,5 %. Comme le signale le rapporteur général de l'Assemblée nationale : « A ce stade, c'est ce qu'il est convenu d'appeler « l'épaisseur du trait », pour des recettes caractérisées par la variabilité et la sensibilité à la conjoncture ».

a) TVA¹

L'article premier, qui a été transformé en proposition de loi, porte le taux normal de 18,6 à 20,6 % et engendre 17,4 milliard de francs de recettes supplémentaires (18,26 milliards de francs si la date d'entrée en vigueur est avancée au 1er août 1995). Compte tenu des rentrées observées depuis le début de l'année, les recettes nettes de TVA n'augmenteraient que de 15,43 milliards de francs.

(net en milliards de francs)

Estimation LFI 1995	Mesure loi de finances rectificative	Estimation révisée juin 1995	Effet total
673,216	+ 17,4	- 1,97	+ 15,43

b) Impôt sur les sociétés²

La contribution exceptionnelle de 10 % prévue à l'article 2 devrait « rapporter » 12 milliards de francs en 1995. Au regard des dernières données connues, ce montant ne serait que de 9,72 milliards de francs (6,72 milliards en net).

(net en milliards de francs)

Estimation LFI 1995	Mesure loi de finances rectificative	Estimation révisée juin 1995	Effet total
130,780	+ 12	- 5,280	+ 6,720

¹ Concernant la TVA, la révision de TVA nette des remboursements est de -2 milliards de francs en collectif (avant mesure de LFR). Cette moins-value tient compte des résultats 1994, et des encaissements des premiers mois de l'année 1995. De plus elle intègre en particulier la mesure de baisse au taux de TVA sur les produits de l'horticulture décidée postérieurement au vote de la LFI pour un coût de 1,5 milliards de francs. Elle est répartie à hauteur de - 4020 millions de francs sur la TVA brute et de - 2 020 millions de francs sur le 15-02 (la totalité de la révision du 15-02 est en effet imputable aux remboursements de TVA). Ce partage est essentiellement fonction des imputations comptables des premiers mois de l'année.

² Concernant l'IS, la révision d'IS net des remboursements d'excédents de versements est de -5,3 milliards de francs (avant mesure de LFR). Cette moins-value tient compte des résultats 1994, et des encaissements des premiers mois de l'année 1995. Il faut en particulier rappeler que les encaissements du mois d'avril intègrent une grande part de la liquidation du solde de l'exercice 1994, ce qui a conduit à revoir également les acomptes payés en 1994. La moins-value est répartie à hauteur de + 3 milliards de francs sur les remboursements d'excédents (15-01) et de - 2,3 milliards de francs sur l'IS brut. Ce partage est fonction des encaissements et des remboursements d'excédents constatés depuis le début de l'année.

c) *Les remboursements de taxe professionnelle*

Les remboursements et dégrèvements, hors TVA et impôt sur les sociétés, font l'objet d'une révision en hausse de **2,72 milliards de francs**. Celle-ci est destinée à traduire l'effet de base constaté en 1994 sur les dégrèvements de taxe professionnelle du fait du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

Le montant révisé des dégrèvements d'impôts directs locaux en 1994 était de 41,15 milliards de francs. Leur montant effectif a été de 44,76 milliards de francs. Ce relèvement de 3,61 milliards de francs de la base 1994 s'explique pour 2,72 milliards de francs par le plafonnement de taxe professionnelle. Ce seul facteur a été pris en compte comme effet de base sur 1995, et traduit dans le présent projet. Il confirme ainsi le dynamisme de la charge liée pour l'Etat à la mesure du plafonnement au profit des entreprises.

Tableau récapitulatif

	TVA	IS	TP	Total
Variation brute (en milliards de francs)	- 1,97	- 5,28	- 2,72	- 9,97
% par rapport à la LFI	- 0,36 %	- 4 %	- 6,1 %	- 1,5 %

C. LE PROGRAMME D'ACTION DU GOUVERNEMENT

1. La prise en compte des redéploiements

Ce programme se traduit par **14,5 milliards de francs** d'ouvertures de crédits qui viennent en complément des 45,2 milliards précédemment analysés. Les sommes effectivement mises en oeuvre sont toutefois sensiblement supérieures, en raison de mouvements de redéploiement internes à certains chapitres budgétaires que la présentation agrégée ne permet pas toujours d'isoler commodément.

Ainsi, le plan d'urgence pour l'emploi, s'il correspond bien à 10,4 milliards d'ouvertures nettes de crédits représente en fait un effort supplémentaire de 11,9 milliards de francs (après redéploiement de 1,5 milliard de francs). Si l'on ajoute 5,5 milliards de francs de remise à

niveau des dotations initiales (soit 7,1 milliards de francs d'ouvertures brutes), on peut mettre en évidence un effort total de 19 milliards de francs en faveur de l'emploi (11,9 + 7,1).

2. La récapitulation des opérations nouvelles

Par grandes masses, les opérations nouvelles se décomposent comme suit :

Mesure	Montant (en milliards de francs)	% du total
1. Plan d'urgence pour l'emploi	10,4	71,6
2. Logement	3,398	23,3
3. Solidarité et lutte contre l'exclusion	0,461	3,1
4. Financement des PME	0,25	1,7
5. Autres mesures	0,024	0,3
Total	14,533	100,0

L'analyse détaillée, par chapitre budgétaire, ressort de l'examen du tableau ci-après. Les politiques en faveur de l'emploi, du logement et des petites et moyennes entreprises sont exposées au chapitre III.

**Budget général :
Ouvertures de crédits demandées au titre des opérations nouvelles
(Crédits nets) (a)**

	Budgets et chapitres d'imputation	Montant (en millions de francs)
A. Priorités gouvernementales		
1. Plan d'urgence pour l'emploi :		10.400
. Dispositif d'allégement des charges sociales	Charges communes 44-75	5.400
. Contrat initiative emploi	Charges communes 44-75	3.200
. Prorogation des primes alternance (apprentissage-qualification) (b)	Charges communes 44-75	1.550
. Exonération de cotisations sociales pour le bâtiment et les travaux publics dans les DOM	Charges communes 44-75	250
2. Logement :		3.398
. Mesures exceptionnelles en faveur du logement des plus démunis (PLA-prêts sociaux, hébergement d'urgence, maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale)	Logement 65-48	1.176
. Conséquences de la création du compte d'affectation spéciale 902-28	Logement 46-40	1.000
. Logement des plus démunis	Logement 46-50	122
. Réforme de l'accession à la propriété	Logement 65-51	700
. Enveloppe complémentaire PAP	Logement 65-48	400
3. Solidarité et lutte contre l'exclusion		461
. Revalorisation de l'AAH	Affaires sociales 46-92	232
. Lutte contre le SIDA	Affaires sociales 47-18	100
. CHRS (500 places et rénovation des centres)	Affaires sociales 46-23 et 66-20	20
. Réseau associatif et accompagnement social du plan de logement d'urgence	Affaires sociales 47-21	89
. Opération ville-vie-vacances	Ville 46-60	20
4. Financement des PME		
. Abondement des fonds de garantie gérés par SOFARIS	Charges communes 44-95	250
Sous-total A		14.509
B. Autres mesures nouvelles :		
. Opération « 10 cadres pour l'emploi »	Travail 31-61 et divers	4
. Création du ministère du tourisme	Tourisme	4
. Cinquantième anniversaire de l'ONU	Culture 43-40	5
. Centres d'accueil du public dans les zones rurales	Services généraux du Premier ministre 37-04	12
Sous-total B		25
Total des mesures nouvelles (A + B)		14.533
<i>Pour mémoire: total des ouvertures nettes de crédits</i>		59.745

(a) Le financement de certaines mesures serait partiellement assuré par redéploiement au sein des chapitres concernés.

(b) L'ouverture demandée tient compte de 1,5 milliard de francs d'économie de constatation sur le chapitre, concernant l'exo-jeunes (150 millions de francs), l'abattement famille (600 millions de francs) et l'APEJ pour environ 100 millions de francs.

D. L'EFFORT D'ECONOMIE DE L'ETAT

1. Les annulations de crédits (arrêté du 28 juin 1995 associé à l'équilibre du présent projet)

Les annulations brutes s'élèvent à 17,807 milliards de francs (8,392 pour les crédits militaires et 9,414 pour les crédits civils). Si l'on fait abstraction de 2,02 milliards de francs inscrits au budget des charges communes pour tenir compte des moindres remboursements de TVA, les **annulations nettes s'établissent à 15,8 milliards de francs**. L'analyse détaillée de ces annulations, par ministère, figure au fascicule 2 du présent rapport. Le tableau ci-après récapitule les mouvements observés par ministère :

Budget général : annulations de crédits bruts

(En millions de francs)

	A. Dépenses ordinaires	B. Dépenses en capital	C. Total (A+ B)
I. - DÉPENSES CIVILES :			
Affaires étrangères	312,98	15,62	328,60
Affaires sociales, santé et ville	145,77	69,71	215,48
dont : 1.- <i>Affaires sociales et santé</i>	142,67	68,31	210,98
2.- <i>Ville</i>	3,10	1,40	4,50
Agriculture et pêche	341,39	159,91	501,30
Anciens combattants et victimes de guerre	24,99		24,99
Charges communes (crédits bruts)	3 861,55(a)	35,92	3 897,47 (a)
Commerce et artisanat	30,41		30,41
Coopération	111,25	121,75	233,00
Culture			
Départements et territoires d'outre-mer	25,23	15,06	40,25
Éducation nationale	376,21	106,00	482,21
Enseignement supérieure et recherche :	67,75	36,65	104,40
1.- <i>Enseignement supérieur</i>	18,65		18,65
2.- <i>Recherche</i>	49,10	36,65	85,75
Environnement	25,13	69,06	94,19
Équipement, transports et tourisme	355,04	357,30	712,34
dont : I.- <i>Urbanisme et services communs</i>	184,51		218,04
II.- <i>Transports</i>		33,53	
dont : 1.- <i>Transports terrestres</i>	1,28	84,80	86,08
2.- <i>Routes</i>	64,36		64,36
3.- <i>Sécurité routière</i>	18,69	40,15	58,84
4.- <i>Transports aériens</i>	26,06	132,13	158,18
5.- <i>Météorologie</i>	10,58	6,25	16,83
III.- <i>Tourisme</i>	13,56	5,87	19,43
IV.- <i>Mer</i>	36,00	54,57	90,57
Industrie et postes et télécommunications	87,06	689,03	776,05
Intérieur et aménagement du territoire	624,73	315,28	940,01
dont : I.- <i>Intérieur</i>	581,11	111,60	692,71
II.- <i>Aménagement du territoire</i>	43,62	196,73	240,35
Jeunesse et sports	48,25	6,95	55,20
Justice	88,87	0,10	88,97
Logement	7,44	12,88	20,32
Services du Premier ministre:			
I.- <i>Services généraux</i>	18,58	0,57	19,15
II.- <i>Secrétariat de la Défense nationale</i>	2,03	11,64	13,67
III.- <i>Conseil économique et social</i>			
IV.- <i>Plan</i>	0,50	0,50	1,00
Services financiers	486,56	25,00	511,56
Travail, emploi et formation professionnelle	303,05	28,13	331,18
TOTAL DES DÉPENSES CIVILES	7.344,78	2 070,12	9 414,90
II. - DÉFENSE	0	8 392,33	8 392,33
TOTAL DU BUDGET GÉNÉRAL	7.344,78 (a)	10 462,45	17 807,23(a)

(a) Dont 2.020 millions de francs au titre des remboursements et dégrèvements

2. Les différences entre les annulations « Juppé » et le gel « Balladur »

Par lettre du ministère du budget en date du 22 février, le Premier ministre a mis en oeuvre une procédure de « gel » des crédits à hauteur de 17,6 milliards de francs, soit 1,2 % des crédits initiaux nets du budget général. Les crédits ainsi gelés s'élevaient à 7,1 milliards de francs pour les opérations militaires en capital et à 10,5 milliards de francs pour les services civils. Ces mouvements de crédits ne se confondent pas avec ceux de l'arrêté du 28 juin, associé à l'équilibre du présent projet de loi. En effet :

- des budgets ou des dotations prioritaires ont été totalement ou partiellement préservés des annulations (culture, justice, intérieur). La moitié des crédits de dépenses civiles gelés, soit 5,3 milliards de francs, n'ont pas fait l'objet d'annulation ;

- 3,5 milliards de francs d'économies supplémentaires ont été réalisées : 1,4 milliard de francs à la Défense, 1,56 milliard de francs au titre des charges de la dette pour la rémunération des créances de TVA, 0,55 milliard de francs sur divers budgets, à titre forfaitaire ;

- les 3 milliards de francs d'économie de constatation sur les comptes spéciaux du Trésor ont été ajoutés.

Il convient donc de distinguer entre des catégories d'économies relevant de situations différentes, telles que les illustre le tableau ci-après :

Budget de l'Etat : Economies associées au présent projet (crédits nets)

(en millions de francs)

	A. Crédits gelés puis annulés	B. Crédits gelés non annulés	C. Décisions d'économies supplémentaires	D. Economies de constatation supplémentaires	E. Total des annulations de crédits (A + C + D)	Redéploiements internes	
						F. Décisions	G. Constata- tions
Crédits d'équipement militaire	7.090		1.302		8.392		2
Crédits de dépenses civiles	5.285	5.215	2.110 (a)		7.395	870 (b)	1.909
Total budget général	12.375	5.215	3.412		15.787	870	1.909
Opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts)				3.000	3.000		

(a) Dont 1.560 millions de francs au titre de la rémunération des créances de TVA (chapitre 12-07, dette publique).

(b) Chapitre 44-76 du budget du Travail : 1. recentrage du dispositif de ACCRE (600 millions de francs) ; 2. ticket modérateur à la charge des employeurs de CES.

(c) Chapitre 44-75 du budget de Charges communes : 1.500 millions de francs ; autres budgets : 409 millions de francs.

Source : Assemblée nationale

Au total, 5.385 millions de francs ont été annulés sur les budgets civils, parmi les crédits précédemment gelés, ce qui représente la moitié de ces crédits (10,5 milliards de francs). Comme le signale le rapporteur général de l'Assemblée nationale, « les crédits gelés et non annulés demeurent indisponibles, sauf exception ».

E. LES MESURES DE REDRESSEMENT DE RECETTES

1. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales nettes s'accroissent de 24,73 milliards de francs. L'analyse détaillée des mesures correspondantes fait l'objet des commentaires d'articles figurant au présent rapport.

(en milliards de francs)

Mesure	Recettes brutes	Recettes nettes	Recettes nettes en année pleine
- Majoration de 2 points du taux normal de TVA (art. premier) (1)	+ 17,43	+ 13,41	+ 56,8
- Majoration de 10 % de l'impôt sur les sociétés (art. 2)	+ 12,0	+ 9,72	+ 12,0
- Majoration de 10 % de l'impôt de solidarité sur la fortune (art. 3)	+ 0,88	+ 0,88	+ 0,88
- Droits de consommation sur le tabac (art. premier)	+ 0,74	+ 0,74	+ 1,910
- Retenue à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers (art. 4)	- 0,02	- 0,02	- 0,08
Total	+ 31,030	+ 24,730	+ 71,470

(1) Sur la base d'une entrée en vigueur au 10 août 1995.

2. Les recettes non fiscales

Outre la non inscription en recettes courantes du budget général de **47 milliards de francs** (recettes de privatisation), les recettes non fiscales

nouvelles augmentent de près de 5 milliards de francs avant prise en compte des effets de l'amnistie. Elles sont les suivantes :

a) Prélèvement supplémentaire de **200 millions de francs** correspondant à un dividende versé par la société Défense Conseil International (DCI). Cette société d'assistance technique aux Etats qui ont acquis des systèmes d'armes français, créée en 1972, a constitué des réserves financières considérables avec 1,47 milliard de francs de fonds propres à la fin de 1994 et plus de 1,1 milliard de francs de placements financiers. Ces réserves, comme la Cour des comptes l'a déjà signalé par le passé, excèdent très largement les besoins liés à l'activité de la société. Dans ces conditions, les représentants de l'Etat ont proposé au conseil d'administration de procéder à une distribution exceptionnelle.

b) **Plus value de 324 millions de francs**, par l'effet de la suppression, prévue par l'article 8 du présent projet, de l'abattement forfaitaire de 42 francs sur les cotisations obligatoires d'assurance vieillesse des fonctionnaires civils et militaires. En année pleine, cette mesure rapportera 972 millions de francs.

c) L'article 6 du présent projet de loi, qui prévoit l'écrêtement des crédits non attribués de la dotation de développement rural et le reversement de l'excédent au budget de l'Etat, se traduit par un relèvement de **250 millions de francs des recettes diverses**. Ce relèvement figure à la ligne 899 « recettes diverses ». Il a été diminué de 150 millions de francs par l'Assemblée nationale.

d) Les autres recettes diverses figurant à la ligne 899, pour un montant supplémentaire de **4,304 milliards de francs** se décomposent comme suit :

- prélèvement de 2 milliards de francs sur le fonds de réserve de l'épargne populaire (FREP) géré par la Caisse des Dépôts et Consignations ;

• reversement de 1,304 milliard de francs de l'excédent du compte spécial de bonifications du Crédit foncier de France (CFF) ¹ ;

• prélèvement de 1 milliard de francs sur les résultats non affectés du fonds de soutien des rentes (FSR).

e) Le projet de loi de finances prend enfin en compte les effets attendus de la loi d'amnistie, soit **1,1 milliard de francs de moindres rentrées**. Cette somme se décompose comme suit :

- produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation :
- 0,25 milliard

- produit des autres amendes et condamnations pécuniaires et des pénalités infligées pour infraction à la législation sur les prix : - 0,75 milliard.

Hors prise en compte des recettes de privatisation, le redressement de 4 milliards de francs des recettes non fiscales s'établit comme suit :

(en milliards de francs)

Opérations	+ 0,2 DCI + 0,324 CSG + 0,25 DDR + 2,0 FREP + 1,304 CFF + 1,0 FSR
Montant brut	5,078
Effet de la loi d'amnistie	- 1,1
Montant net	3,978

¹ Le rapport de la commission des Finances de l'Assemblée nationale indique que : « Le Crédit foncier de France, organisme de droit privé, assure certaines missions de service public pour le compte de l'Etat. Il distribue en particulier des prêts au logement à taux fortement bonifiés. Les opérations de recettes et de dépenses correspondantes sont retracées sur un compte de liaison ouvert dans les livres du Crédit foncier. Ce compte est totalement cantonné. Comme les fonds qui y figurent appartiennent à l'Etat, celui-ci écrete les excédents, dès que la situation du compte le permet. Le compte n'est pas soumis à un ratio prudentiel de 2 % comparable à un fonds de réserve et de garantie, car un tel fonds existe par ailleurs. Le risque de liquidité est donc très faible. Mais il supporte des risques de taux et de change, en raison de la structure de la dette correspondante. Au cours de la période récente, le compte a été généralement très excédentaire, grâce à des opérations de restructuration de la dette obligataire du Crédit foncier. C'est ce qui a permis à l'Etat de procéder à des reversements du compte vers le budget général (ligne 899 des ressources non fiscales). Les deux derniers ont été effectués :
- fin 1993, pour un montant de 1,15 milliard de francs ;
- en mars 1995 au titre de la période complémentaire de l'exercice 1994, pour un montant de 1 milliard de francs. »

Au total, les ressources non fiscales se décomposent de la manière suivante :

(En milliards de francs)

+ 6,731	Effet FSV	Total : 12,171 (mesures d'ordre nettes de l'amnistie)
+ 6,54	Recettes en atténuation des Charges de la dette	
- 1,1	Effets de la loi d'amnistie	
5,078	Mesures de redressement des ressources non fiscales	Total : 11,015 (ressources non fiscales) (1)
0,937	Ressources diverses non fiscales	
5	Ajustement du prélèvement au profit de l'Union européenne	

(1) Pour simplifier la présentation, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union Européenne est intégré à ces « ressources non fiscales »

L'ajustement du prélèvement au profit de l'Union Européenne

Dans la loi de finances initiale pour 1995, l'évaluation des transferts de recettes fiscales au profit des Communautés européennes s'élevait à 88 milliards de francs se décomposant comme indiqué dans le tableau suivant :

Structure en France des prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes en loi de finances initiale pour 1995		
	(millions de francs)	(pourcentage)
Droits de douane	10.950	12,4
Prélèvements agricoles (*)	2.717	3,1
TVA	46.486	52,8
4ème ressource PNB	27.847	31,7
Total	88.000	100,0

(*) y compris cotisation à la production de sucre

Le projet de loi de finances rectificative pour 1995 propose une réduction de 5 milliards de francs des prélèvements

Le supplément de ressources ainsi rendu disponible pour financer les dépenses du projet de loi de finances rectificative est important. Il représente 7,8 % des masses financières du collectif et près de 30 % des gains attendus en 1995 du relèvement de deux points du taux normal de TVA.

Deux observations peuvent être faites.

1. L'ajustement proposé résulte essentiellement de la diminution du taux d'appel des ressources propres opérée dans le budget rectificatif des Communautés européennes pour 1995 par rapport au budget initial. Cette correction à la baisse a été rendue possible par la constatation d'un solde d'exécution du budget 1994 excédentaire. Cet excédent a été inscrit en ressources du budget 1995 à la suite de l'adoption du budget rectificatif des Communautés européennes pour 1995. Il s'en est suivi une inflexion des taux d'appel des contributions des Etats membres qui explique pour partie la diminution des prélèvements fiscaux à transférer aux Communautés européennes figurant dans le projet de loi de finances rectificative. Cette correction était acquise dès le mois de février 1995.

2. Sur le fond, il faut souligner que l'économie mentionnée n'est pas reconductible. En effet, dès le projet de loi de finances pour 1996, le Sénat sera appelé à se prononcer sur le montant de la contribution française pour l'année à venir. Or, celle-ci sera vraisemblablement, et malgré la résolution adoptée par la Haute Assemblée à l'initiative de la commission des finances et de son rapporteur spécial M. René Trégouët, très supérieure à la contribution rectifiée pour 1995. Certaines estimations laissent en effet penser qu'elle pourrait s'élever à quelques 93 milliards de francs.

IV. LE PASSAGE DU TABLEAU DE FINANCEMENT AU TABLEAU D'EQUILIBRE

A. LES RETRAITEMENTS COMPTABLES A OPERER

Le tableau ci-après, en regroupant les grandes masses étudiées dans le présent chapitre, fait apparaître la variation du déficit budgétaire, dont le montant est accru comptablement de 46,9 milliards de francs.

(en milliards de francs)

Financement	Mesures à financer	Variation du solde budgétaire (déficit)
Recettes fiscales (mesures nouvelles) 31,0	Annulations de recettes de privatisation 47,0	+ 2,8
Ressources non fiscales + prélèvement U.E. 11,0	Baisse tendancielle des recettes fiscales 10,0	
Mesures d'ordre (nettes de l'amnistie) 12,2		
Annulations nettes 15,8	Ouvertures de crédits pour mesures nouvelles 14,5	+ 43,9
	Ouvertures de crédits pour remises à niveau des dotations 45,2	
Comptes de prêts (diminution de charges) 3,0	Compte d'avances sur impôts locaux (diminution de ressources) 3,2	+ 0,2
Déficit 47,0	Diminution du déficit 0,1	+ 46,9
Total 120,0	Total 120,0	

1. Récapitulation des ressources

Le tableau de financement que nous avons retenu fait apparaître une variation des ressources de 44,2 milliards de francs (31 + 11 + 12,2 - 10). Si l'on tient compte de la non affectation de 47 milliards de francs de recettes de privatisation, la perte de ressources nettes s'établit à - 2,8 milliards de francs (- 2,783 milliards de francs). Après prise en compte des remboursements et dégrèvements pour 3,7 milliards de francs, la variation des ressources brutes est donc de 917 millions de francs, avant les modifications votées par l'Assemblée nationale.

2. Récapitulation des dépenses

Les ouvertures nettes de crédits s'établissent à 59,745 milliards de francs et les annulations nettes à 15,787 milliards de francs. La variation nette de crédits est donc de **43,958 milliards de francs** (47,738 milliards pour les dépenses ordinaires civiles corrigées de 3,7 milliards de remboursements et dégrèvements d'impôts, soit 51,438 milliards ; - 1,812 milliard pour les dépenses civiles en capital et - 5,592 pour les dépenses militaires).

B. LES TABLEAUX D'EQUILIBRE

L'article 9 du projet de loi de finances contient le tableau synthétisant l'équilibre du budget pour 1995 après prise en compte des mesures proposées par le collectif.

Ces tableaux ci-après ne prennent pas en considération les modifications résultant des votes de l'Assemblée nationale. Ces modifications feront l'objet d'un examen détaillé dans le commentaire sous l'article 9.

Tableau 1 : Equilibre général

(en milliards de francs)

	Ressources nettes	Dépenses nettes (1)	Solde
Opérations à caractère définitif	- 2,783	- 43,958	- 46,741
Opérations à caractère temporaire (comptes spéciaux)	- 3,172	+ 3,0	- 0,172
Total	- 5,955	- 40,958	- 46,913

(1) le signe « moins » correspond à une augmentation des dépenses

Tableau 2 : Opérations liées au collectif

(en milliards de francs)

	Ouvertures	Annulations	Net
Opérations définitives			
Dépenses civiles (nettes de remboursements)	56,945	7,395	49,550
Dépenses militaires	2,800	8,392	- 5,592
Total des charges	59,745	15,787	- 43,958
Ressources nettes			- 2,783
Solde des opérations définitives			- 46,741
Solde des opérations temporaires			- 0,172
Solde général			- 46,913

CHAPITRE II

LE COLLECTIF BUDGÉTAIRE

ET SON ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE

Le projet de loi de finances rectificative s'insère dans un contexte de croissance soutenue mais légèrement plus lente que ne l'annonçaient les prévisions encadrant le budget initial de 1995. Les mesures contenues dans le collectif visent à enrichir le « contenu de la croissance en emplois », sans se fixer d'objectif particulier de relance de l'activité.

I. DE 1994 À 1995 : ACCÉLÉRATIONS ET RALENTISSEMENTS

A. AUTOMNE 1994 : DES PRÉVISIONS CONFIANTES POUR 1995

1. Vers une année de « convergence » internationale

L'année 1995 devait être, dans l'ensemble, une année de convergence des économies.

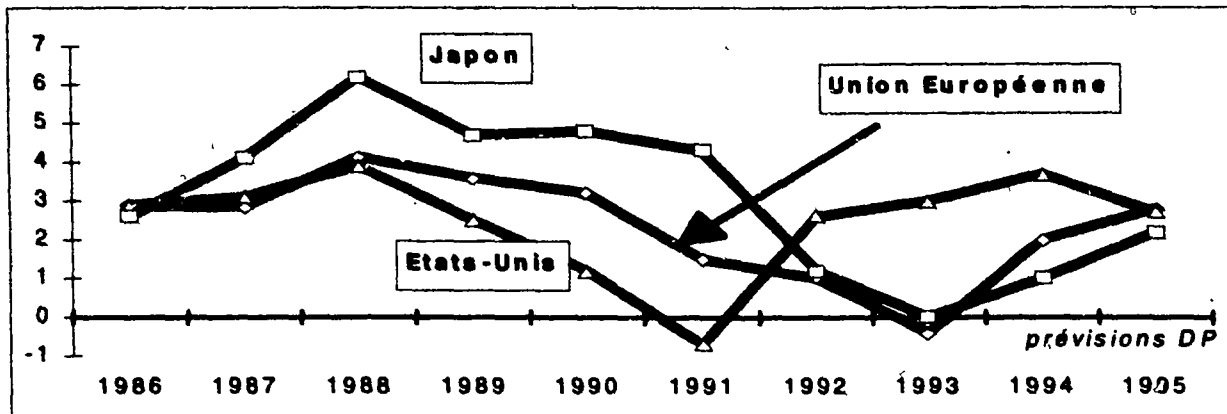
Dans le rapport économique et financier associé au projet de loi de finances pour 1995, le gouvernement estimait que la croissance allait se ralentir aux Etats-Unis sous l'effet du resserrement monétaire, ainsi qu'au Royaume-Uni dont la demande intérieure allait faiblir.

Selon les mêmes prévisions, l'économie japonaise allait sortir de la récession en 1995 grâce au redémarrage attendu de l'investissement.

Enfin, en Europe continentale, la demande intérieure devait connaître une accélération, l'amélioration de l'emploi et du pouvoir d'achat des salaires permettant de contrebalancer les effets restrictifs du redressement budgétaire, l'investissement s'accéléralant grâce au redressement de la consommation et à la baisse des taux d'intérêt. La croissance européenne devait ainsi retrouver un rythme de près de 3 % en 1995.

Croissance en volume du PIB par grandes zones

(en moyenne annuelle, en %)



Prévisions pour 1995 (Ministère de l'Economie, automne 1994).

2. La France : une croissance plus soutenue

Pour la France, le gouvernement prévoyait une période de croissance plus soutenue en 1995. Après une accélération de la demande étrangère, et une amélioration progressive de la demande des ménages permise par l'amélioration de la situation de l'emploi et des revenus, l'investissement des entreprises devait relayer la reconstitution des stocks et devenir en 1995 l'élément le plus dynamique de la demande.

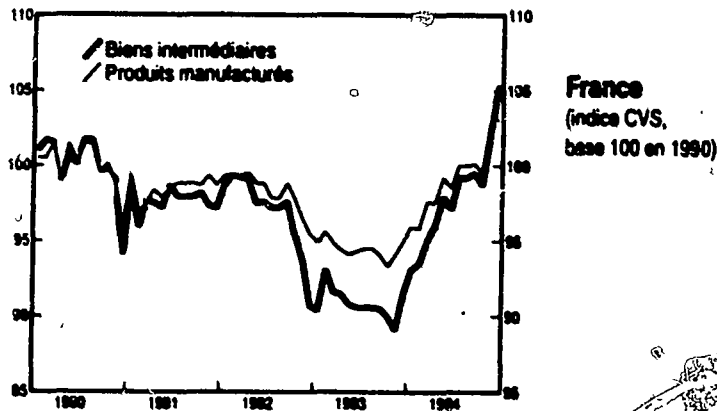
Au total, la croissance devait dépasser 3 %, après un taux de 2 % atteint en 1994.

B. AVRIL 1995 : LE CONSTAT D'UNE CROISSANCE PLUS RAPIDE QUE PRÉVU EN 1994

Dès avril 1995, l'INSEE révisait à la hausse les résultats obtenus en 1994 : alors que la reprise s'était amplifiée dans les pays anglo-saxons (+ 4 % aux Etats-Unis, + 3,9 % en Grande-Bretagne), la croissance européenne avait atteint 2,5 % grâce à la bonne tenue des demandes intérieures.

En France, la croissance avait atteint + 2,6 %, alors même que consommation et investissement ne s'étaient relevés que lentement. Grâce à la vigueur de la demande étrangère, la production de biens intermédiaires et de produits manufacturés s'était, en particulier, vigoureusement redressée.

Evolution mensuelle de la production de biens manufacturés et de biens intermédiaires



C. JUIN 1995 - LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE

1. Un infléchissement dans les pays de POCDE

C'est aux Etats-Unis que le freinage de l'activité est le plus sensible au début de l'année 1995 : la croissance est passée d'un rythme annuel de plus de 4 % en 1994, à 2 % au premier semestre, sous l'effet du durcissement monétaire et de la crise mexicaine. Elle ne devrait pas dépasser 2,5 % sur l'année.

En Europe, outre les effets de l'infléchissement américain, les perturbations monétaires ont freiné les échanges commerciaux, alors que la consommation des ménages est restée peu dynamique : la reprise cherche véritablement un second souffle.

Enfin, les perspectives japonaises sont nettement revues à la baisse : à la faiblesse de la consommation des ménages s'ajoute le freinage des exportations par l'appréciation du yen, qui compromet la sortie de récession.

2. Une croissance non inflationniste en France

a) *Les effets du ralemisssement international*

- La demande mondiale adressée à la France, qui avait progressé de + 9,5 % en 1994, s'est nettement modérée au premier semestre 1995 : l'effet de freinage sur les exportations françaises a été sensible, en particulier pour les produits manufacturés et les biens intermédiaires.

- Les perturbations monétaires internationales ont affecté, au premier semestre, la croissance française : alors que la chute du dollar a entraîné une remontée du deutschemark contre la plupart des monnaies européennes, la Banque de France a relevé son taux de prise en pension au début du mois de mars. Les taux courts interbancaires se sont tendus et n'ont pas pu retrouver leur niveau de janvier.

Par ailleurs, une appréciation du franc s'est opérée au printemps, alors que la livre, la lire et la peseta se sont fortement dépréciées, entraînant une sévère concurrence à l'exportation pour l'industrie française.

b) *le rôle de la demande intérieure*

- La consommation des ménages est restée peu dynamique, croissant de 0,9 % -après 1,1 % au semestre précédent. Le taux d'épargne s'est légèrement redressé, jusqu'à 13,8 %, accompagnant la croissance des revenus et traduisant une prudence liée à des anticipations pessimistes sur le futur, ainsi qu'à l'incertitude électorale.

- L'investissement, en revanche, après deux années de recul et une année de stabilisation où les entreprises ont utilisé plus intensément leur capital, est resté orienté à la hausse.

c) *Les contrastes de l'activité*

Au premier semestre, la production manufacturière a nettement ralenti (de 9 % à 4 % en glissement annuel).

Alors que le secteur de l'énergie s'est révélé très dynamique, et que les biens d'équipement professionnel ont poursuivi leur progression modérée, les biens de consommation sont restés peu sollicités.

Dans un contexte général de croissance lente, certaines « poches de récession » se sont révélées : bâtiment, aéronautique, banques.

II. LES PRÉVISIONS RÉVISÉES POUR LA FIN DE L'ANNÉE 1995

A. UN CONTEXTE EXTÉRIEUR STABILISÉ

Alors qu'aux Etats-Unis, la croissance s'oriente vers un rythme annuel de + 2,5 % et qu'elle reste soutenue en Grande-Bretagne, l'activité en Europe continentale devrait se stabiliser autour d'un rythme de 3 %, entraînée par de nouveaux moteurs.

En effet, au deuxième semestre, la demande extérieure devrait se redresser, car les échanges européens pourront s'appuyer, non plus sur le restockage des entreprises, mais sur l'investissement, et plus progressivement sur la consommation.

Au total, la demande mondiale adressée à la France augmenterait de 9 %, après 9,5 % en 1994.

Par ailleurs, s'ouvrent des possibilités de desserrement monétaire des deux côtés de l'Atlantique, les Etats-Unis comme l'Allemagne pouvant être tentés par un soutien de l'activité face à une croissance ralentie.

B. DE NOUVEAUX MOTEURS POUR LA CROISSANCE FRANÇAISE

1. Une accélération de l'investissement

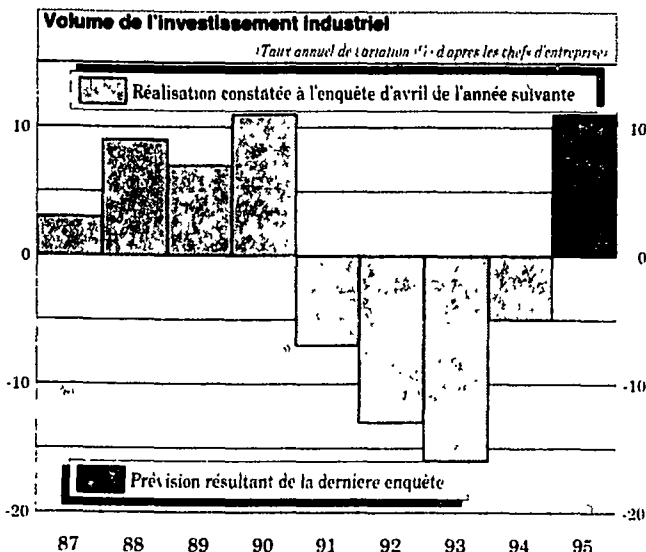
Les entreprises ont recommencé à investir, et devraient poursuivre ce mouvement si l'on s'en réfère aux enquêtes de conjoncture les plus récentes.

Compte tenu du retard accumulé en 1992-1993, et de l'assainissement de la situation financière des entreprises, l'investissement devrait rester dynamique, tout particulièrement là où l'activité s'est révélée très soutenue en 1994-1995, soit les biens intermédiaires et d'équipement.

Toutefois les plus petites entreprises pourraient échapper à ce mouvement, à la fois parce que leurs conditions de financement sont moins bonnes et parce qu'elles sont plus présentes dans les secteurs plus exposés tels que les biens de consommation.

Au total, la progression de l'investissement productif pourrait dépasser 8 % en 1995.

Volume de l'investissement industriel (prévisions pour 1995)



Source : INSEE

2. Un redressement de la consommation

Les dernières enquêtes effectuées auprès des ménages révèlent des anticipations beaucoup plus optimistes, une fois les incertitudes électorales levées.

Par ailleurs, l'amélioration de la situation de l'emploi joue certainement un rôle positif, en termes de revenus et de baisse du taux d'épargne.

Selon l'INSEE, « l'emploi devrait progresser au moins autant en 1995 qu'en 1994 ».

En effet, alors que 265 000 emplois avaient été créés en 1994, 116 000 l'ont été au premier semestre 1995 ; l'intérim semble jouer un rôle de moins en moins important dans ces créations, passant de près de 50 % à moins de 10 % du total.

Parallèlement, le recul du chômage se poursuivrait : compte tenu d'une augmentation de la population active moins rapide qu'en 1994 : + 140 000, le nombre de chômeurs pourrait se réduire d'environ 130 000 sur l'ensemble de l'année 1995, ramenant le taux de chômage de 12 à 11,4 %.

Cette amélioration de l'emploi s'ajoute aux augmentations de salaires plus nombreuses qu'en 1994 pour entraîner vers le haut le revenu réel des ménages qui progresse à un rythme de près de 3 % (après une moyenne de 1,1 % en 1994).

Enfin, les prix de détail (malgré la hausse de 2 points du taux normal de TVA votée par le Parlement le 20 juillet) devraient rester modérés du fait des effets de la réévaluation du franc sur le coût des importations, et de la pression générale de la concurrence.

Ainsi, sous l'effet d'anticipations meilleures et d'augmentation des revenus, **la consommation pourrait augmenter de 1,7 % en 1995**, grâce au redressement des dépenses de produits manufacturés.

III. L'EFFET ATTENDU DES MESURES DU COLLECTIF BUDGÉTAIRE

Les diverses mesures du collectif budgétaire -ainsi que les mesures qui l'accompagnent- devraient agir **dans deux directions à la fois** :

- **une restriction apportée à la croissance** par des relèvements fiscaux (TVA, impôt sur les sociétés, ISF...) et des économies budgétaires.

- **un encouragement à la demande** par la revalorisation du SMIC, des retraites, et un appui à l'emploi par divers allègements du coût du travail.

Des appréciations diverses ont été portées sur la résultante de ces deux mouvements. Toutefois, des **simulations économiques** ont également été effectuées, dont la **plus détaillée** est celle de l'Observatoire français des conjonctures économiques tandis que les estimations de la Direction de la prévision insistent davantage sur la **philosophie structurelle** des mesures du collectif.

A. LES PRÉVISIONS DE L'OFCE : UN EFFET PLUTÔT RESTRICTIF MAIS UN SOUTIEN A L'EMPLOI

1. L'OFCE identifie deux risques pour l'économie française provenant de causes différentes :

L'articulation entre politique monétaire et politique budgétaire

L'aspect restrictif des mesures de redressement budgétaire pourrait entraîner un ralentissement sensible de l'activité en 1995 et en 1996, qui pourrait toutefois être contrebalancé par la baisse des taux d'intérêt, qui ramènerait les taux courts à 5,5 %.

L'évolution de l'emploi

Comme la croissance devrait être modérée (+ 2,7 % en 1996 contre + 3,2 % en 1995), il faut que soit modifié le partage de l'emploi et des revenus, - ce qui est l'objet de l'allègement des coûts du travail - pour que la situation de l'emploi s'améliore.

L'OFCE propose ensuite des simulations chiffrées de l'effet des mesures du collectif.

2. Les mesures pour l'emploi

a) L'exonération de charges sociales sur les bas salaires.

Elle pourrait entraîner la création directe de 140.000 emplois (avec une « élasticité » de l'emploi à l'allègement du coût du travail en moyenne de 0,4, mais de 0,8 au niveau du SMIC). Compte tenu des délais de réaction, ces créations s'étaleraient jusqu'en 1997.

Par ailleurs le coût initial de la baisse des charges serait réduit par les augmentations de recettes qui résulteront de la croissance et des créations d'emplois, et par les diminutions de dépenses liées à la baisse du chômage. Dès 1996, le coût « ex post » pour les finances publiques représenterait à peine la moitié du coût « ex ante ».

b) Le contrat Initiative-Emploi

Le « CIE » augmente fortement l'aide à l'embauche des chômeurs de longue durée (plus d'un an) en réduisant le coût salarial (au niveau du SMIC) d'environ 40 % pendant deux ans par l'exonération totale de cotisations de sécurité sociale des employeurs et l'instauration d'une prime de 2.000 francs.

Si l'on retient la même élasticité de l'emploi aux allègements du coût du travail, et l'hypothèse d'un stock de 500.000 contrats initiative-emploi à la fin de 1996, on peut estimer à 70.000 le nombre d'emplois supplémentaires associés au CIE à la fin de 1996.

En 1996, le coût ex ante du CIE serait d'environ 12 milliards de francs et son coût ex post de 9 milliards de francs.

Au total et compte tenu de l'impact des mesures sur la demande intérieure, les deux grandes mesures pour l'emploi permettraient la création de **175 000 emplois** supplémentaires d'ici à la fin de 1996, et une diminution de **140 000 chômeurs**.

3. La hausse des prélèvements et les économies budgétaires

a) La hausse des prélèvements

L'augmentation du taux normal de TVA représente 56,8 milliards de francs en année pleine ; toutefois, compte tenu de son effet négatif sur la demande, l'impact sur le déficit devrait être seulement de 11 milliards de francs en 1995, et de 46 milliards de francs en 1996.

L'effet sur les prix à la consommation serait de 1,6 % à la fin de 1996.

Le prélèvement d'un supplément de 10 % sur l'IS rapporterait ex post 13 milliards de francs en 1995 et 15 en 1996, avec un impact quasi nul sur l'activité et l'emploi.

La suppression de la remise de 42 francs par mois sur les cotisations d'assurance vieillesse des salariés aurait aussi un effet négatif.

Au total, les mesures d'augmentation de la fiscalité réduiraient de 0,1 % le niveau du PIB en 1995, de 0,7 % en 1996.

b) Les économies budgétaires

Les économies (reconduites en 1996), de 8,4 milliards de francs de crédits militaires, et de 5,3 milliards de francs de dépenses civiles, réduiraient le PIB de 0,1 % en 1995 et en 1996.

Cet impact serait atténué par les dépenses supplémentaires et les mesures d'incitations fiscales au logement (+ 0,1 % du PIB en 1996). Les autres mesures fiscales et budgétaires auraient un effet neutre.

Au total, la politique budgétaire -hors mesures pour l'emploi- serait restrictive, car elle entraînerait une réduction de 0,2 % du taux de croissance en 1995; de 0,5 % en 1996.

Toutefois elle atteindrait son objectif en matière de finances publiques, puisqu'elle réduirait le déficit de 31 milliards de francs en 1995, de 65 milliards de francs en 1996.

Par ailleurs, l'incidence sur l'emploi serait en tout état de cause favorable.

Impact du collectif budgétaire de juin 1995

En écart par rapport au compte central	PIB*		Prix**		Emploi***		Déficit public****	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Contrat Initiative emploi (CIE)	0,0 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	14	74	0,7	9,1
Exonération des charges sociales sur les bas salaires	0,0 %	0,1 %	-0,2 %	-0,2 %	28	101	4,4	9,8
Augmentation de la TVA (18,6 %-20,6 %)	-0,1 %	-0,6 %	1,1 %	1,6 %	-4	-29	-11,1	-46,1
Suppression des 42 F de remise sur cotisation vieillesse	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0	-4	-3,0	-8,3
Augmentation de 10 % de l'impôt sur les sociétés	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0	-2	-13,1	-14,9
Economies budgétaires	-0,1 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	-3	-6	-5,0	-8,9
Plan logement	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	3	8	3,0	2,5
Autres mesures	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0	0	-3,7	-6,9
Total des mesures	-0,2 %	-0,5 %	0,9 %	1,4 %	38	141	-27,8	-63,6

*Ecart en pour cent des niveaux des moyennes annuelles ; **Ecart en pour cent des niveaux de fin d'année des prix à la consommation***Ecart en milliers des niveaux de fin d'année de l'emploi total ; ****Ecart en milliards de francs courants

Source : OFCE

B. LA DIRECTION DE LA PRÉVISION : L'EFFET STRUCTUREL DU COLLECTIF

1. Une relative neutralité budgétaire

Selon la Direction de la Prévision :

- la hausse de deux points du taux normal de TVA ne sera prise que faiblement en charge par les entreprises (qui prendraient sur leurs marges un quart du produit total), et pourrait induire un glissement supplémentaire d'un

point des prix en 1995-1996, sans pour autant qu'on puisse évoquer une poussée inflationniste durable.

- la hausse du SMIC entraînerait une progression de $\frac{1}{4}$ de point de la masse salariale -si on évalue largement l'effet de « contagion » de la mesure-, ce qui n'aurait pas, en soi, de véritable effet de relance de la demande ;

- l'allègement des coûts du travail devrait avoir un effet incitatif sur l'emploi, améliorer la compétitivité des entreprises et donc être favorable à la croissance.

- la réduction confirmée du déficit budgétaire a reçu un encouragement des marchés financiers. Elle devrait toutefois s'amplifier dans la loi de finances pour 1996, et s'accompagner de réductions de dépenses plutôt que du relèvement des prélèvements obligatoires, pour provoquer une baisse des taux.

L'effet budgétaire du projet de loi de finances rectificative serait donc relativement neutre.

En revanche, l'impact du collectif doit s'apprécier au regard de ses effets structurels.

2. Le collectif budgétaire et le taux de croissance « potentiel »

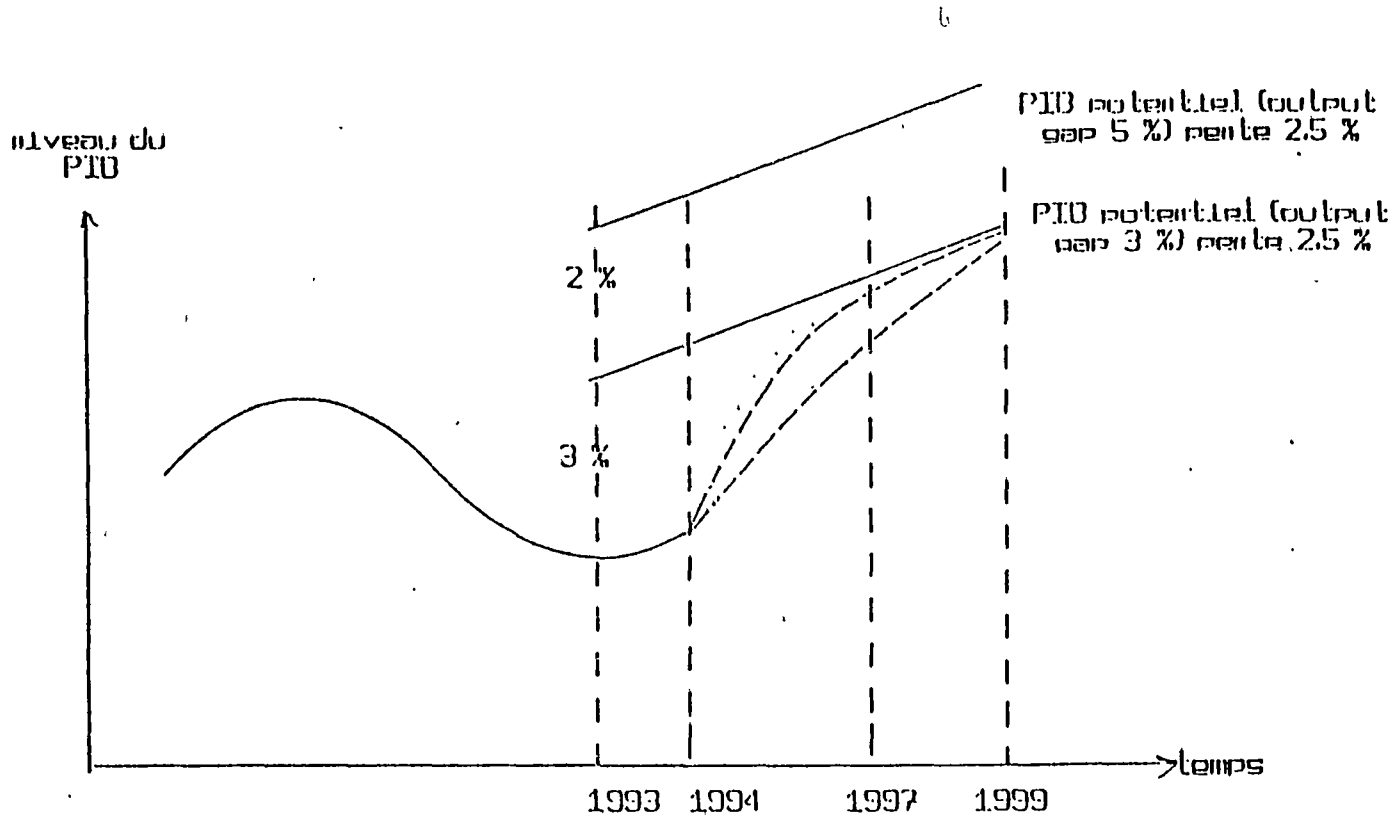
La croissance « potentielle » en France s'établit autour de +2,5 % : c'est la croissance que permet une utilisation normale des facteurs capital et travail sans tensions inflationnistes.

Diverses mesures de relance pourraient aboutir à accélérer le rythme de croissance pour rejoindre le niveau de production potentielle. L'objectif du collectif budgétaire est autre -même si son effet est neutre sur le rythme de la croissance, il doit agir sur le niveau de celle-ci.

En effet, si l'on n'agit pas sur la structure de la croissance mais sur son rythme, le taux de chômage ne reculera, au maximum, que de 3 %, pour s'établir entre 8 et 9 % au prix d'ailleurs d'un endettement public accru.

Au contraire, si l'on agit sur les facteurs de la croissance, comme le fait le collectif budgétaire en allégeant les coûts du travail, on augmente le niveau de la croissance et on peut raisonnablement espérer faire reculer le chômage structurel.

L' « output gap » ou écart de production



« Ce schéma représente en traits pleins le PIB observé jusqu'au points bas de la récession, en 1993, et son évolution en 1994, pratiquement parallèle à celle du potentiel. La ligne de croissance potentielle est 3 % au dessus du PIB observé car ces 3 % représentent la réserve de croissance (output gap) que permet la sous utilisation des facteurs de production pendant la récession. Les traits pointillés représente deux hypothèses de croissance à moyen terme qui diffèrent selon la rapidité avec laquelle la réserve de croissance est consommée avant que le PIB ne vienne buter sur son potentiel. »

Source : Direction de la Prévision

IV. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

Les situations provisoires des opérations du Trésor (SPOT) qui sont transmises à la commission des finances permettent d'apprécier la conjoncture « budgétaire ». En effet, elles fournissent, avec un mois de décalage, un état des recettes et des dépenses budgétaires.

A. L'ETAT DES RECETTES

1. Les résultats de l'évaluation des recettes

Evaluation des recettes fiscales (au 30 mai 1995) en données brutes

(En millions de francs)

	Cumulé mai 1994	Cumulé mai 1995
Impôt sur le revenu	154.952	152.351
Impôt sur les sociétés	53.227	54.876
Total impôts indirects	252.081	249.768
Produit des douanes (TIPP)	61.619	60.291
TVA	272.966	274.642
Total impôts directs	379.535	379.232
Total recettes fiscales	631.616	629.000
Total des prélèvements	- 96.561	- 99.544
Total des recettes fiscales nettes des prélèvements	535.055	529.456

2. L'interprétation délicate de données brutes

Cette évaluation au 30 mai 1995 laisse envisager une perte tendancielle de recettes de 2,6 milliards de francs avant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union Européenne. Après prélèvements, cette dérive serait de 5,5 milliards de francs. Il s'agit toutefois

de données brutes qui ne prennent pas en compte les remboursements et dégrèvements. Il convient en outre de rappeler que les rentrées de recettes n'ont pas un profil infra-annuel régulier. Au vu de ce tableau, on peut donc supposer qu'il y a effectivement une baisse tendancielle des recettes, dont l'importance ne peut être mesurée au regard des informations dont la commission des finances dispose. Il est, en outre, possible de mettre en évidence de moindres rentrées de taxe intérieure sur les produits pétroliers dont le gouvernement n'a pas tenu compte dans son opération de recalage des recettes.

B. L'ETAT DES DÉPENSES

1. Les résultats de l'évaluation des dépenses

Evaluation des dépenses budgétaires cumulées

(En millions de francs)

	30 mai 1994	30 mai 1995
A. DÉPENSES ORDINAIRES		
1. Dépenses civiles		
Titre 1er - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	186.281	203.615
Titre II - Pouvoirs publics	2.514	2.602
Titre III - Moyens de services	230.491	241.000
Titre IV - Interventions publiques	187.738	198.838
Total dépenses civiles ordinaires	607.024	646.055
2. Dépenses militaires		
Titre III	48.651	47.638
Total dépenses ordinaires	655.375	693.693
B. DEPENSES EN CAPITAL		
1. Dépenses civiles		
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	5.983	5.994
Titre VI - Subventions d'investissement	27.699	29.410
Total dépenses civiles en capital	33.682	35.404
2. Dépenses militaires		
Titre V	33.822	33.932
Titre VI	0.389	0.375
Total dépenses militaires en capital	34.211	34.307
Total dépenses en capital	67.893	69.711
TOTAL GENERAL	723.268	763.404

2. La réalité d'une dérive

Cet état des dépenses est beaucoup plus utilisable, malgré certaines difficultés méthodologiques inévitables. Il fait apparaître au 31 mai 1995 un surcroît de dépenses ordinaires de près de 39 milliards de francs, qui - magie des chiffres ? - correspond à peu près exactement aux hypothèses retenues par le gouvernement. Cette dérive provient pour l'essentiel :

- de la charge de la dette (+ 17 milliards)
- des dépenses de personnel (+ 11 milliards pour l'ensemble du Titre III)
- des interventions en faveur de l'emploi et de la solidarité sociale (+ 11 milliards pour l'ensemble du Titre IV)

Il s'agit en fait d'une **tendance budgétaire lourde** mise en évidence dans le rapport de votre commission des finances sur le projet de loi de règlement pour 1993. En effet, pour cette année 1993, trois postes expliquent l'essentiel de la variation de dépenses: la charge de la dette, les dépenses de personnel, les interventions publiques.

	1992	1993	Variation	
			En valeur	En %
Dépenses ordinaires civiles	1.131,	1.204,	+ 72,4	+ 6,4
Titre I - Dette publique	188,5	209,7	+ 21,2	+ 11,2
<i>Charge brute de la dette</i>	175	196,6	+ 21,6	+ 12,3
<i>Autres</i>	13,5	13,1	- 0,4	- 2,9
Titre II - Pouvoirs publics	3,6	3,8	+ 0,2	+ 5,5
Titre III - Moyens des services	530,0	557,7	+ 27,6	+ 5,2
<i>Dépenses de personnel</i>	441,4	466,8	+ 25,4	+ 5,7
<i>Autres</i>	88,5	90,8	+ 2,3	+ 2,6
Titre IV - Interventions publiques	409,5	432,8	+ 23,4	+ 5,7

**C. L'ANALYSE CONJONCTURELLE DES RECETTES ET DES DÉPENSES
MET EN ÉVIDENCE DES PHÉNOMÈNES STRUCTURELS
PRÉOCCUPANTS**

1. L'évolution préoccupante de la charge de la dette

a) La charge brute de la dette publique

Le présent collectif ouvre **18,28 milliards de francs** au titre de la charge budgétaire brute de la dette publique, ce qui représente une **majoration de 8,46 % des dotations initiales**.

Deux raisons principales expliquent cette évolution :

- le niveau élevé des taux d'intérêt constatés depuis septembre 1994, au moment de l'élaboration de la loi de finances initiale, ainsi que depuis le début de l'année 1995,

Évolution des hypothèses de taux

	Loi de finances initiale pour 1995	Taux moyen constaté de janvier à juin 1995	Taux moyen estimé pour le 2ème semestre 1995
Émissions de BTF (court terme : moins d'un an)	5 %	6,96 %	6,9 %
Émissions de BTAN (moyen terme : 2 à 5 ans)	6 %	7,38 %	6,6 %
Émissions d'OAT (long terme : 10 à 30 ans)	7 %	8,04 %	7,5 %

- le changement d'affectation des recettes de privatisation, désormais pour partie utilisées au désendettement de l'Etat et non simplement reversées au budget général et donc source d'un accroissement du besoin de financement de l'Etat.

Montant et affectation des recettes de privatisation

(En milliards de francs)

	Loi de finances initiale	Projet de loi de finances rectificative
Produit attendu	55	40
<i>dont</i>		
- dotations en capital	8	14,5
- budget général	47	-
- désendettement de l'Etat	-	25,5

Les crédits demandés se répartissent pour l'essentiel de la façon suivante :

- 6,35 milliards de francs pour le service des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à long terme (chapitre 11-05) ;

- 9,06 milliards de francs pour les intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme (chapitre 11-06), dont 5,08 milliards pour les intérêts des BTF (moins d'un an) et 3,98 milliards pour les intérêts des BTAN (2 à 5 ans) ;

- 2,23 milliards de francs au titre de la rémunération des fonds des CCP déposés au Trésor (chapitre 12-01) : depuis le 1er janvier 1995, cette rémunération n'est plus fixe mais liée à l'évolution des taux constatés sur les émissions de BTF ; or, ceux-ci ayant fortement augmenté depuis le début de l'année, le coût pour l'Etat de la rémunération des fonds des CCP s'est également sensiblement accru ;

Compte tenu de ces ouvertures, **la charge brute de la dette publique atteint 234,4 milliards de francs**, en augmentation de 12,1 % par rapport à 1994.

b) La charge nette de la dette publique

Les recettes sur coupons courus et autres recettes en atténuation des charges de la dette, inscrites sur la ligne 806 des recettes non fiscales, sont majorées de 6,12 milliards de francs par le présent collectif.

En outre, les versements de l'ACOSS et du Fonds de soutien des rentes au titre de la rémunération des avances que leur consent l'Etat sont estimés à 423 millions de francs.

Ainsi, les recettes liées à la dette s'accroissent de **6,54 milliards de francs**.

De ce fait, **l'augmentation nette de la charge de la dette atteint 11,74 milliards de francs**, ce qui représente une progression de 5,9 % par rapport à la loi de finances initiale.

Les deux facteurs expliquant cette évolution sont :

- la hausse des taux d'intérêt, pour 8,2 milliards de francs, dont 7 milliards pour les taux à court terme (4,8 milliards sur la charge d'émission des BTF et 2,2 milliards sur la rémunération des fonds CCP),

- l'incidence sur le besoin de financement de l'Etat de la diminution et de la réaffectation des recettes de privatisation, pour 3,2 milliards de francs.

Au total, la charge nette de la dette publique s'élève à **210,7 milliards de francs**, en augmentation de 12,3 % par rapport à 1994.

c) *Une évolution préoccupante*

La part relative de la charge de la dette dans le budget de l'Etat poursuit sa progression en 1995. En effet, désormais, la charge budgétaire brute de la dette publique représente **15,2 % des dépenses du budget général**, alors qu'elle n'en représentait que 4,5 % en 1980 et 10,7 % en 1990.

En outre, deuxième budget civil de l'Etat, la charge de la dette absorbe à elle seule **18 % des recettes fiscales nettes** et un peu plus de la moitié du produit net de la TVA.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la charge brute et de la charge nette de la dette publique depuis 1986.

Charge brute et charge nette de la dette publique

(En milliards de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Collectif 1995
- Charge brute	92,9	94,3	98,5	115,4	135,5	149,9	174,9	190,0	209,9	232,8
- Recettes en atténuation des charges de la dette	4,6	6,7	5,4	5,9	10,3	12,3	16,6	30,5	22,3	23,7
- Charge nette	88,3	87,6	93,1	109,5	125,2	137,6	158,3	159,5	187,6	209,2
- Evolution annuelle en % de la charge nette	+ 0,4	- 0,8	+ 6,3	+ 17,6	+ 14,4	+ 10,0	+ 15,0	+ 0,7	+ 17,6	+ 11,5

2. La croissance soutenue des charges de personnel

Après intervention du collectif, l'ensemble des dépenses de personnel, tant civil que militaire, du budget général atteint **551,9 milliards de francs**, en progression de 5 % par rapport au budget voté de 1994, soit un rythme supérieur à celui de l'ensemble des dépenses du budget général (+ 2,6 %).

Le tableau ci-après retrace le détail de cette évolution.

Evolution des dépenses de personnel du budget général

(En milliards de francs)

	Budget voté 1994	Collectif 1995	Evolution 95/94 en %
1. Budgets civils			
Rémunérations	266,40	279,51	4,92
Pensions	79,81	84,56	5,95
Charges sociales	58,61	62,97	7,44
<i>Sous-total dépenses de personnels civils</i>	404,82	427,04	5,49
2. Budget militaire			
Rémunérations	64,76	68,37	5,57
Pensions	48,73	49,19	0,94
Charges sociales	7,20	7,33	1,81
<i>Sous-total dépenses de personnels militaires</i>	120,69	124,89	3,48
Total des dépenses de personnel	525,51	551,93	5,03

Ces dépenses représentent désormais **36 % de l'ensemble des charges du budget général**, en légère augmentation par rapport aux exercices précédents.

On observe en effet, depuis plusieurs années, une progression continue des dépenses. La stabilisation récente des effectifs de la fonction publique n'a pas encore produit ses effets. Cette progression est donc en grande partie due aux effets des engagements pris par les gouvernements précédents (protocole Durafour, plan Jospin, diverses mesures de revalorisation catégorielle) mais également à la **montée en charge des dépenses de pensions**. Ces dernières devraient augmenter à un rythme soutenu au cours des prochaines années.

Les ouvertures du présent collectif au titre des dépenses de personnel atteignent **7,48 milliards de francs** qui se répartissent ainsi :

- 6,73 milliards de francs en conséquence de la décision du Conseil Constitutionnel du 29 décembre 1994 et de l'annulation du transfert au Fonds de solidarité vieillesse des majorations de pensions pour enfants,

- 284,5 millions de francs pour abonder les crédits de l'Intérieur, notamment au titre de plans catégoriels en faveur des personnels de police,

- 220 millions de francs en faveur des personnels de l'enseignement supérieur pour rectifier une sous-estimation initiale, récurrente dans ce budget,

- 101,2 millions de francs pour majorer les crédits de personnel de la Justice, afin notamment de combler les vacances d'emplois budgétaires ouverts par des lois de finances antérieures,

- 60 millions de francs pour abonder les crédits de rémunération des personnels expatriés du ministère des Affaires étrangères.

3. La progression inéluctable des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention inscrites au titre IV s'élèvent désormais à **441,29 milliards de francs, dont 25,38 milliards ouverts par le présent collectif.**

En augmentation forte et continue par rapport aux exercices précédents, ces dépenses traduisent la part croissante prise par les dotations en faveur de la lutte pour l'emploi et contre l'exclusion sociale. En effet par rapport aux dépenses de 1994, les dépenses d'intervention augmentent de 8,6 % en 1995.

a) L'explosion des dépenses en faveur de l'emploi

La hausse du chômage a conduit l'Etat à intervenir de manière de plus en plus active : les dépenses budgétaires pour l'emploi sont ainsi passées de 70 milliards de francs en 1990 à **130,3 milliards de francs en 1995**, après intervention du présent collectif (+ 15,9 milliards de francs). Leur progression s'est vivement accrue à partir de 1993. Elles représentent désormais **8,5 % des dépenses du budget général.**

Evolution de la dépense budgétaire pour l'emploi

	1990	1991	1992	1993	1994 (1)	1995 (1)
Dépenses pour l'emploi (en milliards de francs)	70,2	73,5	81,9	101,8	103,0	130,3
Evolution annuelle (en %)	-	+ 4,7	+ 11,4	+ 24,3	+ 1,2	+ 26,5
Part (en %) des dépenses pour l'emploi dans les dépenses brutes du budget général	4,8	4,7	4,9	6,1	7,1	8,5

(1) Montants inscrits en loi de finances initiale pour 1994 et dans le collectif pour 1995. De 1990 à 1993, les dépenses sont celles de la loi de règlement.

b) La croissance régulière du RMI

Les effets de la crise économique se lisent également dans l'augmentation du nombre des allocataires du RMI. Après la montée en charge du système en 1989 et 1990, le nombre des bénéficiaires a progressé de 12,4 % en 1991, de 15,3 % en 1992 et de 18,1 % en 1993.

En décembre 1993, 793.000 personnes percevaient le RMI pour un coût total de 16,3 milliards de francs.

Cette tendance à l'accroissement des charges liées au RMI se prolonge en 1994 et en 1995. Après intervention du présent collectif qui ouvre 3,5 milliards de francs à ce titre, elles atteignent **22 milliards de francs**, en augmentation de près de 14 % par rapport à 1994.

Evolution du Revenu Minimum d'Insertion

	Bénéficiaires	Evolution (en %)	Coût en milliards de francs	Evolution (en %)
1989 (1)	407.081	-	6,23	-
1990 (1)	510.145	+ 25,3	10,26	+ 64,7
1991 (1)	582.361	+ 12,4	12,15	+ 18,4
1992 (1)	671.242	+ 15,3	13,92	+ 14,6
1993 (1)	792.944	+ 18,1	16,34	+ 17,4
1994 (2)			19,52	+ 19,5
1995 (3)			22,02	+ 13,8

(1) Loi de règlement

(2) Dépenses effectives

(3) Projet de loi de finances rectificative.

c) Un effort accru en faveur des handicapés

Quoiqu'à un rythme moindre que celui du RMI, les dépenses de l'Allocation aux adultes handicapés ont progressé de manière régulière (4,8 % en moyenne par an) depuis 1990. Elles atteignaient 18 milliards de francs en 1993.

Evolution de l'allocation aux adultes handicapés

(En millions de francs)

	1990	1991	1992	1993
Total dépenses	15.687	16.471	17.268	18.069
Total allocataires	538.761	552.878	568.857	582.874
Evolution dépenses (en %)	5,96	5,00	4,84	4,64
Evolution allocataires (en %)	2,76	2,62	2,89	2,46

Dans le projet de loi de finances pour 1995, l'allocation aux adultes handicapés s'élevait 18,7 milliards de francs, en progression de 3,4 % par rapport à 1994. Après intervention du présent collectif qui ouvre 1,3 milliard de francs à ce titre, elle atteint **20,08 milliards de francs**, sous l'effet d'une augmentation du nombre des bénéficiaires d'environ 3 % et de la revalorisation accordée le 1er janvier 1995.

*

* *

Le poids de ces dépenses inéluctables obère massivement les marges de manoeuvre budgétaire et continue d'alimenter de façon automatique la croissance des charges de l'Etat. Aussi, toute nouvelle initiative suppose-t-elle un vigoureux effort d'économie et de rationalisation dans d'autres domaines.

V. LE COLLECTIF ET LA CONVERGENCE EUROPÉENNE

A. L'EFFORT DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES

1. Un déficit légèrement réduit dans le collectif

A l'issue de son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances rectificative fait ressortir le déficit pour 1995 à 320,2 milliards de francs, soit un niveau légèrement inférieur à celui prévu dans le budget initial de 1995, compte tenu du retrait de l'affectation des recettes de privatisation au budget général de l'Etat et de l'avancée au 1er août du relèvement de deux points du taux normal de TVA ($275 + 47 - 1,8 = 320,2$ milliards de francs).

Le déficit du budget de l'Etat représenterait donc 4,2 % du PIB en 1995.

2. Une réponse favorable de la Banque de France

La maîtrise du déficit budgétaire dans le collectif a paru suffisante au conseil de la politique monétaire pour lever partiellement, dès le 22 juin, son dispositif de crise mis en place au début mars : les prises en pension de 5 à 10 jours qui avaient été supprimées alors et remplacées par des opérations à 24 heures, ont été rétablies au taux de 7,50 %.

Dans une interview donnée au « Monde » le 4 juillet, le gouverneur de la Banque de France considérait qu'étaient réunies « *les conditions d'une baisse ordonnée des taux d'intérêt avec un franc solide* ». Selon M. Jean-Claude Trichet, le conseil de la politique monétaire avait « *estimé que les décisions prises -et notamment l'objectif de moyen terme visant à 3 % ou moins de 3 % de déficit- en pourcentage du produit intérieur brut en 1997, justifiaient le retour à la normale en matière de durée des prises en pension et la baisse d'un taux directeur, même si nous eussions souhaité a priori plus de réduction de dépenses* ».

Selon le ministre de l'économie et des finances, s'exprimant le 18 juillet dernier devant votre commission des finances, la baisse des taux d'intérêt est l'enjeu le plus important pour l'économie française : si les taux français étaient au même niveau que les taux allemands, cela représenterait 50 milliards de francs pour la trésorerie des entreprises et 30 milliards de francs pour celle des administrations publiques.

Sans en arriver encore à ce stade, l'abaissement d'un quart de point du taux de prises en pension de la Banque de France constitue un geste très appréciable.

3. La règle du « 5-4-3 »

a) Un programme réaliste pour 1995

Comme l'ont souligné le Premier ministre et le ministre de l'économie et des finances, cette maîtrise du déficit en 1995 s'inscrit dans une dynamique de réduction programmée sur 3 ans des déficits publics selon la règle de « 5-4-3 », -ce qui laisse une marge de 70 milliards de francs aux

déficits sociaux et locaux en 1995 ¹, 5 % du PIB en 1995, 4 % en 1996, 3 % en 1997. Cette maîtrise des déficits permettrait d'assurer l'aptitude de la France au passage à la monnaie unique dès 1998.

b) *Les contraintes pour les années à venir*

La règle du « 5-4-3 » est plus « indulgente » que celle qui figurait dans la loi du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques qui prévoyait la séquence suivante pour le déficit du budget de l'Etat :

	1994 (PLF)	1995	1996	1997
Déficit du budget de l'Etat/PIB	- 4,1	- 3,5	- 3,0	- 2,5

Ce « recalage » de la programmation de la réduction des déficits est la conséquence de la difficulté à contenir la croissance des dépenses publiques au seul rythme de la hausse des prix. Ainsi, les dépenses de l'Etat ont finalement progressé de 3,2 % en 1994, et le budget de 1995 affichait une hausse de 2,1 % après le vote du Parlement au lieu des 1,9 % initialement prévus par le gouvernement.

Selon l'étude la plus récente sur le sujet qui est celle menée par la Caisse des dépôts et consignations² : « pour 1995, un déficit de l'ensemble des administrations publiques (Etat, collectivités locales, sécurité sociale) autour de 5 % du PIB paraît possible ».

L'étude relève ensuite la nécessité d'accentuer l'effort d'économies pour 1996 :

« Selon le collectif, la hausse des prélèvements (dite temporaire, c'est-à-dire jusqu'à ce que les déficits se rapprochent de 3 % du PIB) rapporterait 80 milliards de francs en année pleine ; la hausse des dépenses serait d'un peu plus de 50 milliards (dont 46 pour le plan emploi en année

¹ Il conviendra toutefois que le coût des dépenses additionnelles (BAPSA, allocation de rentrée scolaire), le besoin de financement accru résultant des privatisations revues à la baisse et des dotations en capital revues à la hausse s'inscrivent dans la marge de manoeuvre dès que possible

² Dans « conjonctures et marchés » - Juillet 1995.

pleine). La réduction volontaire des déficits serait alors d'environ 15 milliards de francs supplémentaires en 1996 (30 milliards en année pleine dont il faut retrancher l'effet des mesures effectives en 1995), soit environ 0,15 point de PIB auquel s'ajouterait l'effet d'une croissance au-delà du potentiel (2,25 %), soit 0,2 % du PIB de baisse supplémentaire du déficit. Les déficits publics iraient ainsi, sans mesures nouvelles importantes dans la loi de finances pour 1996, et sous l'hypothèse d'une croissance autour de 2,75 % l'an prochain, vers 4,7 % du PIB environ. »

Cette analyse judicieuse paraît partagée par le gouvernement : le ministre de l'économie et des finances est ainsi, le 18 juillet dernier devant votre commission, convenu de la nécessité de pratiquer un effort d'économie de plusieurs dizaines de milliards de francs dans le budget de 1996.

CHAPITRE III

LES ASPECTS SECTORIELS DU COLLECTIF

I. UN PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DE L'EMPLOI QUI OUVRE DES CRÉDITS IMPORTANTS POUR FINANCER DES MESURES « SIMPLÉS ET FORTES »

A. UNE PRIORITE AFFICHEE

Le collectif budgétaire et l'emploi

Le projet de loi de finances rectificative ouvre :

- **7,1 milliards de francs** (après redéploiements) pour couvrir les insuffisances de crédits identifiées sur les dispositifs existants de la politique de l'emploi (contrats emploi solidarité, formation en alternance, préretraites...),

- **11,9 milliards de francs** destinés au plan d'urgence pour l'emploi (après redéploiements) dont :

• **5,4 milliards de francs** pour l'allègement des charges sur les bas salaires, prévu dans le projet de loi actuellement soumis au Parlement « relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale »,

• **3,2 milliards de francs** pour le contrat initiative emploi, prévu dans un autre projet de loi spécifique, également soumis au Parlement.

• **2,4 milliards de francs** pour les mesures ciblées sur l'emploi des jeunes, soit les primes sur les contrats d'apprentissage et de qualification prévues dans le projet de loi relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi, le complément d'accès à l'emploi pour les jeunes en difficulté et la revalorisation à l'aide au premier emploi des jeunes qui seront instituées par décret.

• **0,4 milliards de francs** pour des mesures d'exonérations de charges sociales dans les départements d'outre-mer.

La lutte pour l'emploi est présentée comme la **première priorité du collectif budgétaire**. La maîtrise des finances publiques apparaît elle-même comme un préalable indispensable à une amélioration véritable de la situation de l'emploi. En effet, la charge de la dette publique gêne les interventions budgétaires de l'Etat, en même temps qu'elle pèse sur les taux d'intérêt et donc sur l'activité économique.

Oùtre deux mesures (articles 23 et 24) ¹ qui visent respectivement à cibler davantage les emplois consolidés à l'issue d'un contrat emploi-solidarité, ainsi que l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, le projet de loi de finances rectificative propose **19 milliards de francs de crédits supplémentaires pour l'emploi, ouverts aux fins de :**

- **financer les surcoûts de dispositifs déjà existants**, à hauteur de 7,1 milliards de francs après redéploiement (budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle),

- permettre la mise en place de **mesures nouvelles**, grâce à 11,9 milliards de francs après redéploiement (budget des charges communes).

Cette augmentation des dotations consacrées à l'emploi est certes très importante, mais on peut rappeler que le collectif du 22 juin 1993 ouvrait 17 milliards de francs supplémentaires au profit de l'emploi, dont 7 milliards de francs consacrés aux surcoûts de dispositifs existants.

Autant que le **volume des crédits**, ce sont les **objectifs visés** par le présent collectif qui doivent être appréciés au vu des problèmes posés par la situation de l'emploi.

B. LA SITUATION ACTUELLE DE L'EMPLOI

1. L'année 1994 a changé les données du problème

a) L'évolution de l'emploi et du chômage

***Une reprise des créations d'emploi**

Après trois années -1990 à 1993- où les pertes d'emplois se sont élevées à 570 000, **1994 a vu progresser le nombre d'emplois de 265 000**,

¹ L'article 23 a finalement été retiré du projet de loi avant son examen par l'Assemblée nationale.

grâce à une stabilisation dans l'industrie, et une nette reprise dans le secteur du tertiaire marchand.

***Une stabilisation du chômage**

Là encore, après trois années de progression très forte (+ 271 000 en 1991, + 245 000 en 1992, + 401 000 en 1993), le chômage s'est stabilisé à la fin de l'année 1994 au niveau de décembre 1993, le taux de chômage revenant à 12,4 %. Les entrées à l'Agence nationale pour l'emploi à la suite de licenciements diminuent fortement : - 15 %, alors que les reprises d'emploi augmentent de 8 %.

***Des catégories plus ou moins favorisées**

Le chômage des jeunes a pu diminuer de 25 000 unités, surtout grâce à la politique d'aide massive à la formation en formation (343 000 contrats aidés sur l'année).

Le chômage a régressé chez les ouvriers, a cessé de s'aggraver chez les cadres, mais a continué de progresser chez les employés, les techniciens, les agents de maîtrise.

***Une progression du chômage de longue durée**

A la fin de l'année 1994, le nombre de demandeurs d'emploi de plus d'un an a augmenté de 151 500, il atteint 36 % du total des chômeurs.

L'ancienneté moyenne a progressé de 35 jours et atteint 1 an et 20 jours...

b) L'évolution de la politique de l'emploi

***Une progression quantitative**

Près de 2,4 millions de personnes ont bénéficié de mesures de politique de l'emploi en 1994, soit environ 8 % de plus qu'en 1993. Cette progression provient essentiellement des mesures du secteur marchand, avec + 23 % des contrats de travail aidés, et résulte de l'application, pour la première année, de la loi quinquennale sur l'emploi.

***Un très vif succès des embauches sur contrats aidés dans le secteur marchand**

Un million de personnes sont concernées : le nombre des bénéficiaires de contrats de retour à l'emploi (pour chômeurs de longue durée) augmente de plus de moitié, l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise progresse de près de

50 %, la croissance des contrats en alternance pour les jeunes atteint près de 22 %, celle des contrats d'apprentissage est de 25 %.

***Une progression plus modérée dans le secteur non marchand**

459 000 personnes bénéficient d'un nouveau contrat emploi solidarité, et 216 000 d'un avenant, soit au total 8 % de plus qu'en 1993. Les CES concernent de plus en plus les chômeurs de longue durée et les allocataires du RMI : 100 000 « RMistes » ont obtenu un CES au cours de l'année.

***Un recul des stages et actions de formation**

430 000 personnes en ont bénéficié en 1994, contre 500 000 en 1993. Les stages pour les jeunes (- 27 %) ont fortement diminué au bénéfice des contrats de formation en alternance.

***Un repli des mesures d'accompagnement des restructurations (conversion, temps partiel, préretraites...)**

Les bénéficiaires sont 244 000, soit 8 % de moins qu'en 1993 du fait de l'amélioration de la conjoncture.

***Un recentrage sur les publics en difficulté** : les CES ont été progressivement réservés aux publics les plus difficiles (chômeurs de très longue durée, « RMistes »...), tandis que la loi du 4 février 1995 a créé le contrat d'emploi réservé aux bénéficiaires du RMI.

***L'apparition de nouvelles mesures déterminée par la situation de l'emploi** : la loi quinquennale sur l'emploi a amplifié les allègements de cotisations d'allocations familiales sur les bas-salaires en les programmant progressivement sur 5 ans ; l'aide au premier emploi des jeunes a été instituée par décret du 11 avril 1994 après le retrait du contrat d'insertion professionnelle prévu dans la loi quinquennale.

2. La situation du chômage à l'été 1995 appelle des mesures nouvelles

a) Une amélioration lente

Les chiffres du mois de mai 1995 confirment la baisse du chômage amorcée au quatrième trimestre de 1994 : avec 3 250 200 demandeurs d'emploi, la diminution est de 14 700 en un mois (soit - 0,5 %), et de - 2,7 % en un an.

b) *Des difficultés persistantes*

La reprise amorcée en 1994 et les créations d'emploi l'accompagnant ont un effet évident sur les entrées à l'ANPE (- 19,6 % pour les entrées à la suite d'un licenciement économique), mais les reprises d'emploi diminuent de 3,9 % en un an.

Par ailleurs, si le chômage diminue chez les ouvriers, il reste à peu près stable pour les employés et les cadres, et progresse encore chez les agents de maîtrise et techniciens.

Enfin, l'ancienneté moyenne des demandes atteint un an et deux mois, en progression de 36 jours depuis un an, et le nombre de chômeurs de longue durée (plus d'un an) a progressé de plus de 6 % pour atteindre 1 226 000, soit près de 38 % du total des demandeurs d'emploi.

c) *Des points névralgiques*

Les chiffres du chômage ne rendent pas compte à eux seuls des problèmes posés aujourd'hui par l'emploi :

- **Les difficultés de l'emploi non qualifié**

Les taux de chômage des personnes non qualifiées atteignent près de 20 %. Un consensus est d'ailleurs apparu, dans la période de campagne présidentielle, autour de la nécessité d'abaisser les coûts du travail non qualifié, qui, du fait du niveau élevé des charges sociales, devient dissuasif par rapport au service rendu par le salarié.

- **L'insertion difficile des jeunes**

Ce problème du travail non qualifié concerne très largement les jeunes, dont la part des non qualifiés est de plus d'un tiers, contre 19 % dans l'ensemble des actifs.

Le taux de chômage des jeunes est lui-même de 25 %, nettement plus élevé que celui que l'on observe dans les principaux pays industrialisés.

- **Un décalage croissant entre qualification et emploi**

L'allongement de la scolarité, la réduction des sorties de l'école sans diplôme, ont joué un rôle moteur dans la qualification des actifs, mais la structure des emplois n'a pas évolué aussi vite : ainsi la probabilité

d'occuper un poste sans qualification a doublé entre 1982 et 1994 pour les bacheliers.

- Le chômage, « antichambre de l'exclusion » ?

Les liens entre chômage et exclusion se resserrent. Ainsi, entre décembre 1993 et décembre 1994, la couverture du chômage par le régime d'assurance diminue de 10 points et s'établit à 45,6 %. En effet, la réforme de l'indemnisation décidée à l'été 1992 devant les difficultés financières de l'UNEDIC a abouti à la mise en place d'une allocation unique dégressive par période de 4 mois, après une période de prise en charge au taux plein. Cette diminution plus rapide des ressources frappe les chômeurs particulièrement nombreux entrés en 1993-1994, qui sont pris en charge par l'allocation de solidarité spécifique versée par l'Etat, à condition de remplir les conditions de durée d'activité salariée.

Ainsi, en avril 1995, les 3 204 900 demandeurs d'emploi recensés en fin de mois se répartissaient en :

1 734 200 indemnités par le régime d'assurance

481 000 indemnités par le régime de solidarité

989 700 non indemnisés.

C. UNE REPOSE ADAPTEE ?

Face à cette situation, le collectif budgétaire propose de financer plusieurs mesures législatives (contrat initiative emploi, allègement de charges sociales sur les bas salaires, primes aux contrats d'alternance...), complétées par des dispositions d'ordre réglementaire, qui constituent « le plan d'urgence pour l'emploi »..

1. Des cibles prioritaires

a) Les chômeurs de longue durée :

Le contrat initiative emploi, qui mobilise 3,2 milliards de francs (au budget des charges communes) s'adresse à tous les chômeurs de longue durée -demandeurs d'emploi depuis plus d'un an-, mais aussi aux bénéficiaires du RMI, travailleurs handicapés, personnes privées d'emploi âgées de plus de 50 ans.

Son champ d'action est très proche de celui du contrat de retour à l'emploi qu'il remplace. Toutefois, la condition d'inscription à l'ANPE au moins 12 mois n'est plus appréciée « dans les 18 mois précédant l'embauche », et le bénéfice du contrat s'étend aux bénéficiaires de l'**allocation de solidarité spécifique**.

Le « CIE » s'adresse à un public plus large que le « contrat pour l'emploi des bénéficiaires du RMI » institué en début d'année pour les allocataires du RMI depuis plus de 2 ans, qu'il remplace également.

h) Les travailleurs peu qualifiés

Le projet de loi relatif aux mesures d'urgence pour l'emploi prévoit d'instituer un allègement des cotisations patronales d'assurance maladie, vieillesse et accidents du travail.

L'allègement est dégressif : il s'applique aux salaires compris entre 1 et 1,2 fois le SMIC ; il est maximum pour le SMIC : 800 francs par mois, soit 9,6 % du coût du travail ; il est nul pour les salaires supérieurs à 1,2 fois le SMIC. Le coût de la mesure est de **5,4 milliards** de francs en 1995.

e) Les jeunes

Le plan d'urgence pour l'emploi s'adresse également aux **jeunes**, en distinguant les trois types de problèmes qu'ils connaissent, conformément à l'accord national interprofessionnel conclu par les partenaires sociaux le 23 juin 1995, relatif à l'insertion professionnelle des jeunes.

• **Pour les jeunes diplômés, l'aide au premier emploi des jeunes** créée par décret du 11 août 1994 après le retrait du contrat d'insertion professionnelle **doit être revalorisée** - portée de 1 000 à 2 000 francs par mois pendant neuf mois - tout en étant réservée aux jeunes diplômés au chômage depuis 3 mois.

Par ailleurs, pour les jeunes acceptant de travailler à l'étranger, l'aide serait portée à 3 000 francs.

• **Pour les jeunes sans qualification**

Le projet de loi relatif aux mesures d'urgence pour l'emploi proroge et amplifie les **aides forfaitaires à l'embauche des jeunes déjà reconduites** jusqu'au 30 juin 1995 par la loi portant diverses dispositions d'ordre social du 4 février 1995.

L'aide au **contrat de qualification** reste fixée à 5 000 francs, à 7 000 francs pour les contrats de plus de dix-huit mois. L'aide au **contrat d'apprentissage** passe de 7 000 à 10 000 francs.

Ces mesures sont proposées dans l'attente d'un nouveau projet de loi sur la formation en alternance, celui qui avait été discuté au Parlement à l'automne 1994 ayant été trop contesté, notamment en ce qui concerne le financement de l'apprentissage. Une nouvelle table ronde des partenaires sociaux sera prochainement réunie à cet effet.

• **Pour les jeunes en difficulté** : un mécanisme de **complément d'accès à l'emploi** devrait être institué par voie réglementaire, constitué d'une prime de 2 000 francs par mois pendant neuf mois pour toute embauche de plus d'un an, à durée déterminée ou indéterminée.

2. Des mesures « simplés et fortes »

a) *La simplicité des dispositifs*

Les mesures proposées par le plan d'urgence pour l'emploi sont conçues pour être « lisibles » par les personnes concernées. La simplification les caractérise donc. En effet :

- le « **CIE** » remplace deux mesures existantes, le contrat de retour à l'emploi (« **CRE** ») et le contrat pour l'emploi des bénéficiaires du RMI (« **CERMI** »).

○ Son contenu est beaucoup plus simple : forfait des aides et absence d'obligation de formation.

- **L'allègement des charges** retient le premier seuil déjà fixé par la loi quinquennale pour l'emploi, soit les salaires inférieurs ou égaux à 1,2 fois le SMIC, même si sa dégressivité le rend un peu plus complexe que « l'abattement famille » (allègement des cotisations d'allocations familiales).

- Les aides pour les jeunes reprennent et amplifient des **dispositifs existants** (contrats en alternance, aide au premier emploi des jeunes...) et y ajoutent le **complément d'accès à l'emploi**, dont le montant est forfaitaire.

b) *L'ampleur des mesures*

L'ampleur des mesures est attestée par l'avantage consenti et par le volume des crédits requis.

***Un allègement très sensible des coûts du travail**

• L'impact de la réduction des charges sociales sur les bas salaires

Pour un salaire égal au SMIC, soit 6.250 francs mensuels bruts, le coût actuel total pour l'employeur est de 9.029,3 francs.

L'allègement procuré par la réduction des charges sociales serait de 800 francs, s'ajoutant aux 337,50 francs d'exonération des cotisations d'allocations familiales procurée en application de la loi quinquennale.

L'allègement total du coût du travail serait donc de $1.137,50/9.029,3 = 12,6 \%$.

• L'impact du contrat initiative emploi

Pour un « CIE » recruté au niveau du SMIC, l'allègement du coût du travail représente :

- une prime mensuelle de 2.000 francs,

- une exonération des cotisations sociales de 1.360 francs, s'ajoutant à l'exonération des cotisations d'allocations familiales de 337,50 francs, soit au total 1.897,50 francs.

L'allègement total représente $3.897/9.029,3 = 43,16 \%$.

***Une dotation budgétaire très importante**

Si pour l'année 1995 le gouvernement a retenu un coût de 5,4 milliards de francs pour l'allègement des charges (pour 3,5 millions de salariés concernés) et de 3,2 milliards de francs pour le contrat initiative emploi, le coût annoncé en année pleine serait de :

• **19 milliards de francs pour les allègements de charges sur les bas salaires, 3,5 millions de salariés étant concernés, 150 000 embauches en étant attendues,**

• **21,7 milliards de francs pour le CIE, grâce à 350 000 embauches supplémentaires.**

3. Le débat sur l'efficacité

a) Les leçons de l'expérience

Un succès quantitatif

En ce qui concerne le CIE, souvent critiqué pour n'être qu'un substitut -moins complet- du contrat de retour à l'emploi, le gouvernement attend 175 000 embauches en 1995, 350 000 en année pleine. Les résultats obtenus par le contrat de retour à l'emploi : 20 507 entrées en mai 1995, 184 000 bénéficiaires recensés, laissent penser que les prévisions du gouvernement retiennent un **ordre de grandeur** vraisemblable pour le CIE. L'optimisme affiché sur la **rapidité** du succès du CIE peut se justifier par le fait qu'il prendra le relais de mesures déjà existantes.

S'agissant des allègements de charges sociales, les rapports d'application de la loi quinquennale sur l'emploi font état de 3,6 millions de salariés concernés par les allègements de charges portant sur les rémunérations inférieures ou égales à 1,2 SMIC, ce qui corrobore la prévision des 3,5 millions de salariés bénéficiaires des nouveaux allègements réservés à cette tranche de salaires. Ce chiffre annoncé de 150.000 embauches supplémentaires ne peut pas se vérifier faute d'expériences antérieures comparables.

Effet d'aubaine, effet d'éviction ?

Souvent invoqués par les adversaires du plan d'urgence pour l'emploi, l'effet d'« aubaine » -c'est-à-dire l'octroi du bénéfice des mesures à des employeurs qui auraient embauché de toute façon -et l'effet d'« éviction »-, c'est-à-dire la compensation d'embauches donnant accès aux mesures par le refus d'embaucher d'autres catégories de salariés, se vérifieront sans doute, comme pour chacune des mesures d'allègement des charges instituée depuis plusieurs années. Toutefois ils restent, comme de coutume, trop difficiles à évaluer.

b) Les prévisions économiques

L'observatoire français des conjonctures économiques est le premier organisme à avoir publié des prévisions chiffrées sur l'impact du collectif budgétaire et des mesures pour l'emploi.

Selon l'OFCE, l'allègement des charges pour les bas salaires entraînera à terme la création de **140 000 emplois**, dont 94 000 d'ici à la fin de 1996. Le CIE devrait, quant à lui, créer **70 000 emplois** supplémentaires

d'ici à la fin de 1996. Grâce à l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages, ce sont **175 000 emplois** qui seraient créés en 1996.

Toutefois, en tenant compte des **autres mesures** du collectif -hausse d'impôts, économies budgétaires-, l'OFCE conclut que « *sur les 300 000 emplois créés, 130 000 le seraient par la politique de l'emploi...* ».

c) *Le « donnant-donnant »*

Une approche nouvelle et intéressante est introduite dans le plan d'urgence pour l'emploi, avec la notion de « donnant-donnant » présentée par le Premier ministre.

En « échange » des dispositifs d'aide à l'emploi, le gouvernement demande -il ne peut en effet l'imposer- à chaque branche professionnelle de mettre en place une « charte de développement de l'emploi » comportant notamment un objectif identifié, et des indicateurs de réussite. Un bilan devrait en être dressé au bout de 18 mois¹.

Cette démarche constitue le meilleur gage de réussite du plan d'urgence pour l'emploi. Enfin, le gouvernement responsabilise davantage les entreprises dans la mobilisation générale pour l'emploi, et le fait de façon concrète en répondant ainsi aux suggestions de plusieurs branches professionnelles (industrie textile, industrie métallurgique) qui ont proposé des plans d'embauche en échange d'allègements des coûts du travail.

Au-delà des querelles de principe et des simulations économiques, l'instauration d'un dialogue social articulé autour de mesures concrètes devrait non seulement assurer la réussite du plan d'urgence, mais aussi représenter un progrès appréciable vers la maturité des relations sociales en France.

¹ Selon le ministre du travail, du dialogue social et de la participation, la poursuite du plan pour l'emploi dépendra des résultats de cette première étape : « l'accélération du mouvement -le passage à une deuxième étape- sera subordonnée au constat des résultats de la première étape. Nous proposons aux employeurs un « donnant-donnant » en mettant en oeuvre une nouvelle logique. S'ils jouent le jeu, nous pourrions aller très loin » (Interview de M. Jacques Barrot à la Tribune Desfossés le 26 juin 1995).

II. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN FAVEUR DU LOGEMENT, DONT L'APPRECIATION D'ENSEMBLE PEUT TOUTEFOIS SUSCITER QUELQUES INTERROGATIONS

L'effort global en faveur du logement réalisé par le présent projet confirme avec éclat la priorité que le précédent ministre en charge du secteur avait eu quelques difficultés à faire admettre. Il est cependant nuancé par des prélèvements nouveaux (ISF, TVA) ou confirmés (sur le « 1 % logement »), qui forment la part que le secteur du logement devra consentir au redressement des finances publiques.

Au-delà de cette appréciation d'ensemble, quatre orientations majeures apparaissent dans le présent projet :

- la confirmation des nécessités de la solidarité en faveur des plus mal logés, que la loi de finances pour 1995 avait affirmée en projetant la construction de 20.000 logements « très sociaux » ;

- une inflexion marquée en faveur du parc ancien ;

- la prolongation des efforts d'amélioration de la situation budgétaire et fiscale du parc locatif privé, commencés dès juin 1993 ;

- les prémices d'une réforme du dispositif d'accession à la propriété, qui doit perfectionner plus que bouleverser la politique du logement.

A. UN EFFORT A APPRECIER DANS UN CONTEXTE DIFFICILE

Comme il était à craindre dès la fin de 1994, le marché du logement s'est dégradé au début de l'année 1995. Ce contexte difficile explique la nécessité d'un nouvel effort. Cet effort est cependant tempéré par la faiblesse des marges de manoeuvre budgétaires.

1. Un contexte difficile

Le marché du logement souffre du niveau élevé des taux d'intérêt réels. Il y est particulièrement sensible, car l'achat ou la construction d'un logement, ou sa réhabilitation se financent le plus souvent par emprunt. 50 % des propriétaires sont endettés pour leur logement. Selon une enquête de l'INSEE sur les actifs financiers en 1992, 29,8 % des ménages français ont au

moins un emprunt immobilier, dont 23,6 % pour l'achat de leur résidence principale.

Les ménages ne sont pas les seuls à souffrir du haut niveau des taux réels. Avec une inflation à 1,6 %, les organismes HLM qui contractent pour 32 ans un prêt locatif aidé auprès de la Caisse des dépôts et consignations souffrent d'un taux réel supérieur à quatre points : le prêt locatif aidé (PLA), prêt particulièrement privilégié, est à 5,8 %. C'est dire que la hausse des taux d'intérêt qui s'est produite en 1994, et qui ne s'est pas depuis réellement atténuée, a des conséquences néfastes sur l'ensemble du financement du logement. Dans le secteur libre, les ménages doivent couramment s'endetter à 7 ou 8 points au-dessus de l'inflation.

Pour compenser cela, l'État doit fournir un effort financier considérable. Ainsi, la somme de 1,8 milliard de francs prévue en loi de finances initiale pour financer 50.000 prêts d'accession à la propriété (PAP) se fondait-elle sur un PAP à 36.000 francs, supposant un taux de l'OAT de l'ordre de 6 %. Or le PAP coûte aujourd'hui plus de 80.000 francs et un programme de 50.000 unités nécessiterait 4 milliards de francs.

Ce facteur particulièrement négatif explique que la reprise entamée dès le deuxième trimestre 1993 marque aujourd'hui le pas.

Selon la direction des affaires économiques et internationales (DAEI), avec 81.200 logements mis en chantier, le premier trimestre 1995 est en stagnation par rapport au premier trimestre 1994 (81.800 logements commencés), qui était en net progrès par rapport à la même période de 1993 (69.000) ; plus grave, les autorisations de construire fléchissent (80.600 contre 86.200).

Les ventes de logements neufs sont en très net fléchissement pour le cinquième trimestre consécutif en Ile de France (- 14 %) et les prix régressent (12.018 francs le m² au premier trimestre 1995 contre 12.309 francs au deuxième trimestre). Selon l'Observatoire des loyers de la région parisienne (OLAP), le niveau des loyers des logements neufs continue de se réduire à Paris et dans les Hauts-de-Seine : de 112 francs à 100 francs le m² dans les Hauts-de-Seine de 1992 à 1994 ; de 103 francs à 94 francs à Paris. Cette situation rend problématique la rentabilisation d'un logement donné à bail.

Sur le marché de l'ancien, la reprise, sensible au deuxième semestre 1994 et au premier semestre 1995, marque également le pas. Les volumes de transactions fléchissent à nouveau en Ile-de-France : - 6,9 % dans les Hauts-de-Seine, - 7,2 % en Seine Saint-Denis, - 8,5 % à Paris, - 11,2 % dans le Val-de-Marne. La Chambre des notaires de Paris, qui avait observé une certaine stabilisation des prix fin 1994 dans la capitale, doit constater début 1995 leur retour à la baisse : - 3 %. Les promesses de vente ont reculé de 27 %.

A cette conjoncture difficile s'ajoute une grave crise structurelle, qui conduit aujourd'hui 10 % de la population à vivre sans abri ou dans un habitat précaire.

Ce contexte morose, qui pourrait à nouveau conduire la construction sous la barre des 300.000 logements commencés en 1995, et qui bloque les projets de milliers d'accédants ou de bailleurs potentiels, exige une réaction puissante. C'est ce que tente le présent projet.

2. Un effort nuancé par la contrainte budgétaire

Compte tenu du calendrier extrêmement serré de la préparation du présent projet, la présentation de ses aspects budgétaires a évolué et n'a pas toujours été d'une très grande clarté. Il semble également que des arbitrages de dernière minute aient pu modifier -marginale-ment- son contenu, compliquant encore sa compréhension. Le tableau suivant permet d'établir la correspondance entre la présentation "grand public" du projet et son contenu détaillé.

Les mesures budgétaires de la LFR

(millions de francs)

Présentation du 28 juin 1995 aux commissions des finances et à la presse		Projet de LFR	
Aides à la personne	2.500	2.152	Chapitre 46-40 - Aides à la personne
Logement des démunis 10.000 logements d'extrême urgence	1.300 (800)	1.298 (408)	Chapitre 65-48/10 et 50 - Hébergement des sans abri et maîtrise d'oeuvre sociale et urbaine Chapitre 46-50/10 et 20 - Fonds de solidarité logement et aide aux associations logeant à titre temporaire des défavorisés
		(122)	Chapitre 65-48/90 - Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)
10.000 logements d'insertion	(500)	(465)	Chapitre 65-48/03 - Prêts locatifs aidés très sociaux
Aides à l'accession à la propriété Réforme de l'accession	1100 (700)	1.100 (700)	Chapitre 65-51 nouveau - Réforme de l'accession à la propriété
		(-1.000)	Art. 7 - Prélèvement exceptionnel sur la participation des employeurs à l'effort de construction
		(1.000)	CAS 902-28 - Fonds d'accession à la propriété
Continuité des PAP	(400)	(400)	Chapitre 65-48/20 - Prêts d'accession à la propriété
		75	Chapitre 65-48/80 - Prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)
		287,5	Chapitre 65-48/90 - ANAH
		-20,3	Annulations de crédits diverses
TOTAL	4.900	4.892,2	

On peut observer qu'environ 350 millions de francs initialement prévus pour le financement des aides à la personne semblent avoir finalement été attribués à l'ANAH et à la PAH en reconstitution d'une moitié des crédits redéployés à leur détriment en faveur des PAP au mois de février. On peut également observer le caractère négligeable des annulations de crédits.

Mais la présentation des seules mesures budgétaires ne rend pas compte de l'ensemble des mouvements affectant les moyens consacrés au logement,

Le présent projet comporte en effet, non seulement un effort budgétaire de 5,9 milliards de francs en 1995, mais aussi des dépenses fiscales de près de 1 milliard de francs par an à partir de 1996 pour la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, et éventuellement de 5 à 7 milliards de francs sur 18 mois pour la réduction des droits de mutation à titre onéreux.

A l'inverse, la contrainte budgétaire qui pèse par ailleurs sur l'ensemble de l'économie française aura un impact non négligeable sur le logement : l'Etat prélève un milliard de francs sur la participation des employeurs à l'effort de construction et l'augmentation de la TVA devrait avoir un impact de 5,8 milliards de francs en année pleine (2,4 milliards de francs en 1995).

Effort net en faveur du logement dans le projet de loi de finances rectificative pour 1995

(milliards de francs)

	1995	1996	1997
Effort budgétaire	5,9	-	-
dont ministère du logement ¹	(4,9)	-	-
CAS 902-28	(1,0)	-	-
Droits de mutation à titre onéreux ² (article 18)	2,0	4,0	-
Déduction forfaitaire portée à 13 % ³ (article 19)	-	0,93	0,93
TVA sur la FBCF logement ⁴ (article 1, puis proposition de loi n° 2148)	-2,4	-5,8	-5,8
ISF (article 3)	-0,35	-0,35	-0,35
Prélèvement PEEC (article 7)	-1,0	-	-
Effort net	4,15	-1,22	-5,22

¹ Ouvertures de crédits nettes des annulations

² Les estimations sont, selon des sources diverses, de 4,5 à 7 milliards de francs sur 18 mois

³ Selon les chiffres du présent projet

⁴ Calcul réalisé à partir du "compte du logement" qui évalue la TVA sur la FBCF logement à 53,7 milliards de francs en 1993 (le compte du logement évalue la TVA sur l'ensemble de l'économie du logement à 93,8 milliards de francs)

L'effort net réalisé par le présent projet reste très sensible en 1995 (4,1 milliards de francs) malgré la part prise par le secteur du logement dans le redressement des finances publiques. Dans un entretien au « Moniteur » daté du 30 juin 1995, le président de la Fédération nationale du bâtiment a dit escompter 8 milliards de francs de travaux supplémentaires générés par le présent projet, dont 2 à 3 milliards de francs dès 1995 et le maintien ou la création de 10.000 à 12.000 emplois en année pleine dans le secteur du bâtiment.

Toutes choses égales par ailleurs, l'effet devient cependant négatif dès 1996, l'augmentation de la TVA n'ayant pas de limite temporelle précise.

B. UNE PRIORITÉ PARMİ LES PRIORİTÉS : LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

La plus grande partie des masses financières dévolues au logement est consacrée à des mesures de solidarité : 3,45 milliards de francs, dont 2,15 milliards de francs pour la contribution de l'Etat aux aides à la personne et 1,3 milliard de francs pour la construction de logements d'urgence ou d'insertion.

1. La pression continue des aides personnelles

Passées de 48,9 milliards de francs en 1990 à 66,2 milliards de francs en 1994 (+ 17,3 milliards de francs), **les aides personnelles connaissent une croissance très soutenue depuis le début des années 90.** Celle-ci est en grande partie à la charge de l'Etat, dont la part est passée de 20,5 milliards de francs en 1990 à 28,7 milliards de francs en 1994 (+ 8,2 milliards de francs).

Depuis 1993, l'Etat doit chaque année abonder sa participation en cours de gestion, du fait des conséquences de la généralisation des aides sous seules conditions de ressources et des difficultés économiques des ménages. 1995 n'échappe pas à la règle.

Il faut toutefois remarquer que le précédent gouvernement avait décidé d'affecter la contribution exceptionnelle d'un milliard de francs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) prévue par l'article 7 du présent projet au fonds national d'aide au logement (FNAL), et que dans cette hypothèse, seul 1,15 milliard de francs aurait été pris en charge par le budget général.

Votre rapporteur général fait également observer que le gouvernement avait initialement prévu un abondement de 2,5 milliards de francs sur cette ligne, et que c'est bien ce chiffre qu'il faut retenir comme correspondant à l'évolution du besoin tendanciel de financement des aides personnelles. Le « manque à gagner » de 350 millions de francs pourrait être compensé, comme c'est la pratique depuis 1993, par une revalorisation des barèmes négative en termes réels. Le ministre du logement s'est prononcé contre de telles pratiques, et ne souhaite réformer les aides personnelles qu'avec précautions. Votre rapporteur général ne peut que rappeler, ainsi que la commission des finances le fait depuis deux ans, l'urgence d'une telle réforme, pour laquelle des outils existent puisque la Cour des comptes (en juin 1994) et l'Inspection générale des finances (en décembre 1994) ont fait le point des pistes possibles. Il est en effet probable que le collectif budgétaire de fin d'année doive à nouveau abonder les aides personnelles de 2,5 milliards de francs, essentiellement à cause de l'allocation de logement sociale (ALS) des étudiants.

2. La vive accentuation d'une politique de l'urgence et de l'insertion

En juillet 1993, le gouvernement avait lancé un programme de logements d'urgence en créant une ligne budgétaire, dite ligne des "100 millions de francs" -car elle était ainsi dotée- pour le logement des sans abri. Cette ligne a été reconduite en 1994 et 1995. Les résultats n'en ont pas été négligeables.

Nombre de places d'hébergement d'urgence réalisées

	1993	1994
Ile de France	1.450	2.800
Province	800	1.800
TOTAL	2.250	4.600

Source : Ministère du Logement

Parallèlement, les subventions au logement locatif très social étaient augmentées, afin qu'un quart des logements sociaux programmés pour 1995 (20.000 sur 80.000) soient des logements très sociaux. Le taux des Prêts locatifs aidés très sociaux (PLA-TS)¹ était abaissé à 4,8 % en janvier 1995.

Le présent projet tend à prolonger cette politique en lui donnant une tout autre ampleur : 1.309 millions de francs de crédits supplémentaires pour 10.000 logements d'urgence à mettre en place en six mois et pour 10.000 logements d'insertion. Le dispositif proposé est complet, car il intègre les investissements et l'accompagnement social, en dotant la maîtrise d'oeuvre sociale et urbaine de 10 millions de francs, les fonds départementaux de solidarité pour le logement (FSL) de 110 millions de francs et les associations de logement temporaires (ALT) de 12 millions de francs.

La distinction entre logements d'urgence et logements d'insertion ne fait pas difficulté. Les logements d'urgence sont des habitats provisoires : logements-foyers, résidences sociales, chambres, abris collectifs divers, gérés par des associations, des communes ou des organismes HLM. Les logements d'insertion sont des logements à part entière, pouvant accueillir une famille pour une durée plus longue. Il s'agit d'appartements HLM traditionnels, mais dont les prestations sont plus sommaires pour en réduire le coût de construction ou de réhabilitation. Ils s'apparentent ainsi aux PLA très sociaux actuels².

Compte tenu des moyens mis en oeuvre, le gouvernement démontre sa volonté de réussir ce pari difficile. Il lui reste à obtenir le partenariat actif des collectivités locales, organismes HLM et associations. Le ministre du logement a d'ores et déjà engagé le processus. Il a envoyé en juin une circulaire aux préfets leur demandant de recenser à la fois les besoins locaux en logements très sociaux, et les immeubles et terrains pouvant être exploités en vue de satisfaire ces besoins³. Le ministère devrait ainsi pouvoir déléguer très rapidement les enveloppes dès le vote du présent projet. Une circulaire interministérielle du 28 juin a demandé à chaque préfet de nommer auprès de lui un chef de projet pour le logement des plus démunis et de mettre en place un comité de pilotage assurant la participation de tous les partenaires à la mise en oeuvre du plan d'urgence.

De son côté, l'ANAH a décidé le 11 juillet de revaloriser ses subventions aux travaux effectués dans les logements vacants lorsqu'ils sont

¹ Le PLA-TS s'adresse aux personnes dont les ressources sont inférieures à 60 % du plafond PLA.

² Pour réaliser 10.000 logements, il sera nécessaire de réduire la subvention moyenne par PLA-TS, qui est actuellement de 75.000 francs. A ce coût, seuls 6.200 logements pourraient être réalisés sur la ligne 65-48/03.

³ Sur les 20.000 logements prévus, 7.000 se trouvent en Ile de France.

remis en location et dans les logements loués à des personnes modestes ou défavorisées

Le ministre du logement pourra également compter sur la Caisse des dépôts et consignations, qui s'est dit prête à mobiliser 20 milliards de francs et à octroyer des prêts à 2 % d'intérêt.

C. UNE INFLEXION MARQUÉE EN FAVEUR DE L'ANCIEN

Une des principales innovations du présent projet est une très nette inflexion de la politique du logement en faveur de l'ancien, surtout sur le plan fiscal, mais aussi sur le plan budgétaire.

1. Fiscalité : tour de vis dans le neuf, allègement dans l'ancien

La fiscalité des transactions est marquée par deux mesures majeures : la baisse des droits de mutation à titre onéreux et la hausse de la TVA.

La concomitance de ces deux dispositions crée une symétrie dans le traitement fiscal des transactions entre le neuf et l'ancien. Le premier subira, dès le premier août, les effets du relèvement à 20,6 % du taux de TVA. Le second bénéficie, depuis le 1er juillet, d'une réduction de 35 % des droits départementaux et régionaux de mutation à titre onéreux. Les effets pénalisants du relèvement de la cotisation peuvent être considérés comme négligeables.

Tableau comparatif pour un logement de 700.000 francs hors taxes

	Logement neuf	Logement ancien
Prix hors taxes	700.000	700.000
Prix TTC avant LFR	830.200 ¹	758.100 ³
Prix TTC après LFR	844.200 ²	740.705 ⁴
Différence	+ 14.000 + 1,7 %	+ 17.395 - 2,3 %

1 TVA à 18,6 %

2 TVA à 20,6 %

3 Sur la base d'un droit communal de 1,2 %, droit régional de 1,6 % et droit départemental de 5,5 % (ce qui est le plafond légal de ce droit, les taux départementaux s'échelonnent de 4,2 % à 5,5 %)

4 La somme du droit départemental et du droit régional est réduite à 4,615 %.

Ce tableau se fonde sur l'hypothèse que la modification des taxes sera généralement répercutée dans les prix. C'est l'hypothèse du gouvernement émettant des droits de mutation. Sur la TVA il espère qu'il en ira tout autrement, mais l'INSEE et la direction de la prévision s'accordent pour considérer que, dans le secteur du logement, la hausse de la taxe se répercutera presque entièrement dans les prix.

Votre rapporteur général peut donc constater un changement d'orientation important dans une politique du logement qui, depuis des années, était marquée par une préférence pour le logement neuf. Celui-ci bénéficie des plus fortes aides (PAP, aide personnalisée au logement APL) et des avantages fiscaux les plus substantiels. Cette politique était contradictoire, car elle favorisait l'accession à la propriété dans le neuf, alors que celui-ci est beaucoup plus coûteux que l'ancien et que les risques d'insolvabilité des accédants étaient accrus.

La pénalisation de l'ancien est accentuée par les droits de mutation à titre onéreux qui ont fortement augmenté depuis leur « libération ». Ils créent une contrainte qui avait été masquée par les années d'expansion (1985 à 1990). Les droits de mutation posent en effet dans l'ancien un problème que ne pose pas la TVA dans le neuf : **ils créent un obstacle à la fluidité des transactions en provoquant dès l'achat une moins-value immédiate que seule une forte hausse des prix peut compenser.** En période de stagnation ou de baisse des prix comme actuellement, le niveau élevé des droits de mutation agit comme un verrou qui s'enclenche pour bloquer des transactions qui devraient, selon toute logique, devenir plus abondantes grâce à un plus grand nombre d'acquéreurs potentiels solvables. Celui qui veut vendre est en effet bloqué par la perte que lui occasionneront les droits de mutation, et qui l'empêcheront de racheter un logement de même niveau de prix : c'est un obstacle à la mobilité. Celui qui souhaite acheter, éventuellement pour investir, sait qu'une forte hausse des prix sera nécessaire à terme pour éviter la moins-value. Comme il n'y a pas aujourd'hui de perspectives de plus-value, le placement en logement perd une grande partie de son attractivité. Une baisse des droits de mutation est donc plus que jamais nécessaire à une relance du marché.

C'est parce qu'il escompte cette relance que le gouvernement estime que les collectivités locales ne devraient pas subir de pertes de recettes. **Votre rapporteur général observe l'amorce d'un changement dans le raisonnement fiscal du gouvernement : il compte sur une augmentation des transactions de 15 % en année pleine (71.250 transactions), et une valeur ajoutée supplémentaire induite dans le bâtiment de 3,5 milliards de francs. Au total, l'effet devrait être neutre pour les finances locales. Ce type de raisonnement est systématiquement refusé à tout parlementaire proposant un avantage fiscal nouveau, ce qui ne devrait plus être le cas désormais.** Bizarrement, le gouvernement n'applique pas le même modèle à

l'augmentation de la TVA, qui devrait homothétiquement avoir un effet récessif sur le logement neuf.

Enfin, les logements neufs ayant vocation à devenir anciens, on peut s'interroger sur les effets à terme des deux mesures combinées.

	Logement hors taxes	Après TVA	Après droits de mutation*
Avant LFR	700.000	830.200	899.106,6
Après LFR	700.000	844.200	893.290,2

*mêmes hypothèses que dans le tableau précédent

Les effets induits sur le marché du logement neuf par la baisse des droits de mutation¹ risquent d'être atténués par la hausse de la TVA.

On ne peut que souhaiter que la TVA revienne au plus tôt à 18,6 %, et que la baisse des droits de mutation à titre onéreux perdure.

2. Crédits : l'accent mis sur la réhabilitation

Les dotations budgétaires indiquent également un infléchissement de la politique du logement en faveur de l'ancien. La ligne de 400 millions de francs pour les PAP mise à part, la plupart des dotations concernent le logement ancien. Il y a certes une incertitude quant aux crédits réservés à la réforme de l'accession à la propriété. Mais contrairement au système actuel qui privilégie le logement neuf, il semble bien que le nouveau système puisse s'adresser indifféremment au neuf ou à l'ancien.

L'orientation en faveur du logement ancien des crédits du présent projet se constate de deux façons : un rétablissement partiel des crédits traditionnels de la réhabilitation ; une préférence marquée pour la réhabilitation plutôt que pour la construction dans la mise en oeuvre du programme de logements d'urgence et d'insertion.

S'agissant des crédits traditionnels, le présent projet ouvre 75 millions de francs en faveur de la prime à l'amélioration de l'habitat, destinée à permettre aux propriétaires occupants d'améliorer le confort de leur habitation. Les crédits de l'ANAH bénéficient également d'une ouverture de

¹. Une partie importante des achats de logements neufs provient de la vente de logements anciens

287,5 millions de francs pour la réhabilitation des logements locatifs. Les crédits ainsi ouverts avaient été redéployés en faveur des PAP au mois de février. Pour restaurer l'intégralité des crédits initialement prévus pour la PAH et l'ANAH, il serait nécessaire de doubler ces sommes.

C'est donc surtout dans la mise en oeuvre du plan d'urgence et d'insertion que le ministre du logement réalise une innovation. Les crédits de l'ANAH sont spécifiquement majorés de 303 millions de francs à cette fin, pour permettre aux bailleurs de mettre en location leurs logements vétustes ou vacants au profit de personnes défavorisées et pour mettre en place des programmes de réhabilitation avec les collectivités locales. Par ailleurs, les nouveaux PLA-TS (465 millions de francs) devraient servir autant à réhabiliter des logements, voire à transformer des bureaux, qu'à construire des logements neufs.

Dans un entretien à la Tribune du 29 mai 1995, le ministre du logement a témoigné de sa préférence pour la réhabilitation : *"Qu'il s'agisse d'hôtels vides, de cliniques abandonnées ou d'immeubles sans locataires, les programmes de transformation coûtent moins cher que le neuf"*. Et il ajoutait que le problème des coûts fonciers créerait bien souvent une impossibilité de rentabiliser de tels logements en centre-ville s'ils étaient neufs.

En tout état de cause, le plan d'urgence et d'insertion ne consistera pas à construire de vastes cités en périphérie, mais plutôt à réaliser des petites opérations de huit à vingt logements en centre ville. Il ne faut néanmoins pas cacher que la réussite du plan restera une gageure dans les grands centres urbains, et dépendra de la bonne volonté des collectivités locales dans l'apport de terrains. Le montant relativement modeste que l'Etat consentira par logement (65.000 francs) nécessitera l'aide de tous.

D. LA LENTE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DU PARC LOCATIF PRIVÉ

Le présent projet sollicite l'aide des propriétaires bailleurs dans la lutte contre l'exclusion. Il est donc logique qu'il fasse un nouveau geste en leur faveur, en poursuivant la lente amélioration du statut fiscal du parc locatif privé entamée avec la loi de finances rectificative du printemps 1993, par le relèvement de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

A cet égard, votre rapporteur général rappelle que la commission des finances avait adopté voici deux ans une proposition de loi de quatre articles, dont trois étaient destinés à améliorer le régime des placements en

logements¹. Chacun de ces trois articles a été progressivement mis en œuvre partiellement ou totalement.

L'article 2 visait à permettre l'imputation du déficit foncier sur le revenu global sous certaines conditions, tenant notamment à l'obligation pour le bénéficiaire de louer l'immeuble pendant neuf ans et de pratiquer des loyers conférant le statut de logements intermédiaires aux habitations ainsi louées.

Sur ce point, la commission a obtenu satisfaction. En effet, la loi de finances rectificative du printemps 1993 a rétabli l'imputation du déficit foncier sur le revenu global, sans condition, mais avec un plafond de 50.000 francs, et la loi de finances pour 1995 a porté ce plafond à 70.000 francs.

L'article 3 tendait à relever de 8% à 15 % la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

Sur ce point encore, la commission a partiellement obtenu satisfaction, à trois reprises :

- la loi de finances rectificative du printemps 1993 a relevé à 10 % le taux de la déduction forfaitaire ;
- la loi de finances pour 1995 a autorisé la déduction pour leur valeur réelle des primes d'assurances pour impayés de loyers ;
- le présent projet porte à 13 % le taux de la déduction forfaitaire.

Enfin, l'article 4 tendait à revenir sur une disposition de la loi de finances pour 1991, qui avait allongé de 22 à 32 ans le délai nécessaire de détention d'un immeuble pour bénéficier de l'exonération des plus-values immobilières.

La commission a obtenu entière satisfaction sur ce point, puisque dès la loi de finances rectificative du printemps de 1993, l'exonération après 22 ans a été rétablie.

Il reste cependant encore beaucoup à faire pour donner aux propriétaires bailleurs toute la place qui leur revient dans la politique du logement, y compris dans les dispositifs d'insertion, auxquels ils peuvent contribuer. Il est nécessaire pour cela de leur reconnaître un véritable statut de prestataire de services.

Mesure structurelle favorable à la pérennité du parc privé, le relèvement de la déduction forfaitaire est de nature à améliorer la rentabilité des biens loués et à rétablir la confiance des bailleurs. Dans l'immédiat, le gouvernement en espère le retour sur le marché d'une partie des logements vacants. Il espère aussi des travaux induits dans le parc privé. La Fédération nationale du bâtiment évalue à 300 millions de francs sur deux ans le volume de travaux supplémentaires.

¹ N° 269 rectifié - 1992-1993 - Rattaché au procès-verbal de la séance du 15 avril 1993 et rapport n° 280 - 1992-1993 - Annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1993.

Ce relèvement de 10 % à 13 % reste relativement modeste, et son impact pourrait être accru si les propriétaires avaient l'assurance d'un nouveau relèvement de ce taux à l'avenir.

E. UNE RÉFORME À VENIR POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Une autre innovation importante du présent projet réside dans l'annonce d'un nouveau dispositif d'accession aidée à la propriété. Le système actuel, fondé sur le prêt d'accession à la propriété (PAP) pour le neuf et le prêt conventionné (PC) pour l'ancien existe depuis 1977, et a nécessité deux ans et demi de mise en place.

1. Un abondement des crédits des PAP

Le présent projet prévoit une ouverture de crédit de 400 millions de francs au profit des PAP, ce qui devrait éviter une rupture d'approvisionnement (celle-ci était prévue aux alentours du 15 juillet) et permettre d'assurer l'alimentation des accédants en PAP jusqu'en septembre.

La remontée des plafonds de ressources depuis quelques années permet désormais à un grand nombre de ménages de prétendre au PAP. Le maintien à un niveau modéré de son taux d'intérêt (6,60 % sur 15 ans ; 6,95 % sur 20 ans) en fait un produit à la fois attractif par rapport à ceux du marché et très coûteux pour le budget de l'État. La pénurie de PAP s'explique donc parfaitement, elle n'est en rien inhérente au dispositif lui-même (au début des années 90, les crédits de PAP étaient sous-consommés), mais à la situation par rapport au marché des différents paramètres qui servent à le régler.

Compte tenu du niveau actuel des taux d'intérêt du marché, il aurait sans doute été possible de relever le taux des PAP, ce qui aurait permis d'en distribuer davantage avec un coût équivalent pour l'État.

Préférant réformer l'ensemble de l'accession, le gouvernement a opté pour une simple rallonge budgétaire qui, au coût actuel du PAP, ne devrait pas permettre d'en financer 5.000, mais plutôt 4.800¹.

¹ Le coût unitaire du PAP est de 82.810 francs.

2. Une provision pour la réforme de l'accession

Le présent projet provisionne 1,7 milliard de francs en vue de réformer l'accession à la propriété. Ce montant est très élevé, s'agissant d'un programme dont les contours sont encore imprécis. Cependant, le ministère devrait transférer les fonds ainsi dégagés sur le dispositif existant si le nouveau n'était pas opérationnel à l'automne.

Les idées exprimées à plusieurs reprises par le ministre du logement, notamment dans un livre publié au mois de mars¹, permettent de connaître les grandes lignes du système qui sera élaboré. Il comporte trois éléments.

Son dispositif central serait un prêt sans intérêt représentant 20 % du prix de l'acquisition, plafonné à 600.000 francs, le rythme et la durée du remboursement variant en fonction des revenus des bénéficiaires. C'est ce que M. Périssol appelle le « prêt d'apport logement », dont le coût budgétaire serait inférieur à celui du PAP.

Ce prêt pourrait être complété par un système d'assurance permettant à l'accédant, en cas de chômage, de voir ses échéances réduites au montant d'un loyer, et s'il ne parvenait pas à faire face, d'avoir la certitude d'être relogé en HLM.

Le troisième élément de la réforme pourrait être un nouveau PAP, réservé aux foyers modestes (moins de trois SMIC), distribué en plus grand nombre qu'aujourd'hui, mais moins solvabilisateur.

M. Périssol ajoute à ces trois éléments la réduction des droits de mutation à titre onéreux, qui a pour effet de favoriser l'accession dans l'ancien, par nature moins coûteuse que l'accession dans le neuf.

Il prévoit de gager l'ensemble par une suppression de toutes les aides fiscales à l'accession existant aujourd'hui (réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt, exonération de taxe sur le foncier bâti...).

Votre rapporteur général n'émet pas de jugement à ce stade sur un projet encore mal défini. Il s'interroge cependant sur la pertinence d'une dotation budgétaire aussi élevée, décidée dès à présent alors qu'elle ne pourra pas, selon toute vraisemblance, être consommée avant l'année prochaine.

D'une part, il ne paraît pas sain de prélever des fonds sur un dispositif d'aide à la pierre qui fonctionne — la participation des employeurs à l'effort de construction — au profit d'un dispositif qui ne fonctionne pas encore. Au lieu de relancer l'investissement dans le logement, le résultat immédiat va être une

¹ "En mal de toit" - Editions l'Archipel.

réduction de cet investissement, les collecteurs du 1 % devant d'ores et déjà provisionner les fonds à régler avant le 1^{er} octobre. Selon une étude de l'ANPEEC, les collecteurs financeraient le prélèvement à 70 % par une réduction des prêts au secteur locatif social et à 30 % par une diminution des prêts aux salariés accédants. Ce mouvement est d'ores et déjà en cours.

D'autre part, il est possible de s'interroger sur les déperditions de temps et d'argent occasionnées par le prélèvement ainsi opéré. Cette somme a déjà fait l'objet d'un recouvrement en 1994 auprès des entreprises. Un second recouvrement devra être opéré par le Trésor public en octobre 1995, avec de nouveaux frais correspondants. Pourquoi, une fois la réforme mise en place, ne pas y avoir associé le 1 % logement par voie conventionnelle ? On aurait pu éviter, dans l'intervalle, une perte certaine de temps et d'argent.

III. DES MESURES EN FAVEUR DU FINANCEMENT DES PME QUI REPRENNENT CERTAINES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le projet de loi de finances rectificative propose un certain nombre de mesures en faveur des petites et moyennes entreprises, dont bon nombre avaient été préconisées par la Commission des finances du Sénat dans le cadre de précédentes missions d'informations.

A. L'ORIENTATION DES RESSOURCES CODEVI

Reprenant ainsi certaines propositions du rapport sur les CODEVI¹ le Gouvernement envisage de renforcer les interventions de la SOFARIS et d'orienter prioritairement les ressources CODEVI vers les petites et moyennes entreprises².

La SOFARIS, tout d'abord, bénéficie d'une inscription budgétaire complémentaire de 250 millions de francs destinée à lui permettre d'élargir et d'augmenter la garantie qu'elle accorde aux crédits aux PME. Cette mesure est à rapprocher de la proposition n° 7 du rapport CODEVI qui prévoyait

¹ Rapport d'information n° 298 « Les CODEVI : une nécessaire remise en ordre » annexé au procès-verbal de la séance du 24 mai 1995 ; p. 49 et suiv.

² Ces mesures sont d'ordre réglementaire et n'apparaissent donc pas en tant que telles dans le projet de loi.

d'augmenter légèrement la part centralisée fixe des ressources CODEVI auprès de la Caisse des dépôts et consignations afin, précisément, d'en faire bénéficier la SOFARIS, les SDR, le CEPME et les sociétés de financement spécialisées dans le crédit-bail.

Ensuite, le champ d'utilisation des ressources CODEVI est élargi à de nouveaux secteurs, à l'identique de celui des interventions de la SOFARIS (proposition n° 5 du rapport précité) et des ressources CODEVI seront affectées aux établissements non, collecteurs, en particulier aux sociétés de crédit-bail (proposition n°7). Enfin, les établissements de crédit se sont engagés, à la demande du Gouvernement, à mettre en place une enveloppe de 15 milliards de francs de prêts CODEVI à un taux maximum de 7,5 % en faveur des investissements créateurs d'emplois et des entreprises nouvelles.

B. LA MOBILISATION DE L'ÉPARGNE DE PROXIMITÉ

Répondant en partie aux souhaits de la commission des Finances du Sénat émis dans le cadre du rapport sur les SDR¹, deux mesures fiscales visent à favoriser la mobilisation du "capital de proximité".

Il s'agit d'une part d'augmenter le montant maximum de l'investissement en capital, ouvrant droit à une réduction d'impôts de 25 % au titre des souscriptions au capital de sociétés non cotées, pour les opérations réalisées avant le 31 décembre 1996.

D'autre part, les revenus des comptes bloqués d'associés dans les entreprises seront dorénavant inclus dans le champ d'application de l'abattement de 16.000 francs pour un couple (8.000 francs pour un célibataire) dont bénéficient certains revenus de valeurs mobilières.

Le coût de ces deux allègements fiscaux est estimé, en année pleine, à environ 200 millions de francs.

¹ Rapport d'information n° 44 « Les paradoxes du développement régional : le cas des sociétés de développement régional » annexé au procès-verbal de la séance du 26 octobre 1994 ; p. 87 et suiv.

IV. LA CONCLUSION D'UN PACTE DE STABILITÉ DANS LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'ÉTAT : UNE PROMESSE À CONCRÉTISER.

Le présent projet de loi de finances rectificative contient trois dispositions affectant directement les ressources des collectivités locales :

- le principe du reversement au budget général des subventions inutilisées de la **dotation de développement rural** ;

- la compensation par l'Etat d'une partie de la réduction des **droits de mutation à titre onéreux** perçus par les départements et les régions ;

- la fixation des coefficients de **revalorisation forfaitaire des valeurs locatives pour 1996** ;

Les dispositions tendant à majorer les remboursements du FCTVA à due concurrence de l'augmentation du taux normal de TVA de 18,6 % à 20,6 % ont été reportées dans la proposition de loi relative à cette augmentation.

Les mesures du collectif touchant les collectivités locales doivent être lues à la lumière des bonnes intentions annoncées par le gouvernement en matière de « stabilisation » des relations financières entre les collectivités locales et l'Etat. Elles prennent également un relief tout particulier alors que la note de conjoncture du Crédit local de France souligne la contraction en volume des budgets locaux ainsi que l'aggravation de l'effet de ciseaux qui caractérise l'évolution des recettes et des dépenses des collectivités territoriales.

Votre commission des finances dénonce depuis de nombreuses années l'instabilité chronique dont souffrent les relations Etat-collectivités locales. Au mois de novembre 1993, le Président Christian Poncelet avait en particulier dénoncé « ces remises en cause, incessantes et sans préavis, des règles du jeu qui unissent l'Etat aux collectivités locales ».

Dans la perspective de la conclusion d'un contrat pluriannuel contenant un engagement de stabilité de la part de l'Etat, il avait suggéré une mise à plat et une clarification préalables des relations financières entre celui-ci et les collectivités locales.

Force est toutefois de constater que le remarquable travail d'analyse effectué alors par la commission Delafosse n'a pu que faire ressortir la complexité de ces relations sans parvenir à en donner un tableau véritablement exhaustif.

Du moins a-t-il contribué à une prise de conscience réelle puisque le thème de la nécessaire stabilisation des relations financières entre les collectivités locales et l'Etat a trouvé un écho important au cours de la campagne pour les élections présidentielles.

Après la formation du nouveau gouvernement, ... Alain Juppé, Premier Ministre, dans sa déclaration de politique générale, puis M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, devant le Comité des finances locales, ont annoncé qu'ils proposeraient « *aux collectivités territoriales la conclusion d'un pacte qui leur assurera, sous le contrôle du Parlement, la stabilité des relations financières avec l'Etat à laquelle elles aspirent légitimement* ».

En dépit d'un discours conforme aux demandes des élus locaux et de la promesse de la réunion d'une commission Etat-élus locaux pour la rédaction du pacte de stabilité, plusieurs mesures du présent projet de loi de finances rectificative sont déjà l'occasion de mettre à l'épreuve les engagements de ces derniers mois, notamment le reversement au budget général de crédits affectés à la dotation de développement rural et les modalités prévues par l'article 18 de compensation aux départements et aux régions de la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation.

Au-delà, le maintien à 38 % du taux de la surcompensation versée par la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales fait peser une autre menace sur l'élaboration des budgets locaux en 1996 et les années suivantes.

Enfin, trois revendications méritent une particulière vigilance : la majoration des remboursements du FCTVA à due concurrence du relèvement du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée ; l'indexation de la **dotation globale de fonctionnement**, dès 1995, sur l'évolution du produit intérieur brut comme s'y était engagé le précédent gouvernement ; l'entrée en vigueur progressive de la révision des évaluations cadastrales, compte tenu des transferts de charges induits entre contribuables locaux.

A. LE REVERSEMENT AU BUDGET GÉNÉRAL DE CRÉDITS AFFECTÉS À LA DDR

Arguant d'un total de crédits non consommés de 250 millions de francs en 1993 et 1994 sur la dotation de développement rural, le gouvernement avait initialement proposé de reverser cette somme en recettes du budget général.

D'une part, ce montant de 250 millions n'est pas établi. Le plus vraisemblable est qu'aujourd'hui les crédits non consommés de la DDR sont de l'ordre de la centaine de millions de francs en 1993 et 1994.

D'autre part, cette dotation, de création récente, atteint peu à peu son rythme de croisière comme l'illustre, année après année, la très forte progression du nombre des projets financés : dans ce contexte, la faible masse des reports (dont le montant reste à établir avec précision) a vocation à être progressivement absorbée au cours du présent et du prochain exercice.

Si ces données étaient confirmées, le maintien de l'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative ne pourrait être interprété que comme une entorse au principe de la stabilisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

L'Assemblée nationale a déjà obtenu que le reversement effectué au profit de l'Etat ne s'élève plus qu'à 100 millions de francs.

Sous réserve des explications que le gouvernement doit encore au Parlement sur cette question, votre commission des finances pense qu'une suppression totale du reversement est envisageable.

B. LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS DE LA RÉDUCTION DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX POUR LES ACQUISITIONS DE LOGEMENTS

La réduction de 35 % des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements et les régions sur les acquisitions d'immeubles d'habitation réalisées du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996 ne doit faire l'objet que d'une compensation partielle de l'Etat.

Dans la version initiale du présent projet de loi de finances rectificative, les pertes constatées n'étaient compensées que jusqu'à hauteur de la moyenne rapportée sur dix-huit mois des droits perçus entre le 1er janvier 1993 et le 30 juin 1995. Encore la base de comparaison était-elle, le cas échéant, reconstituée en appliquant à la matière imposable les taux en vigueur au cours de la période d'exonération, soit au maximum 5,50 % à compter du 1er juin 1995 et 5 % à compter du 1er juin 1996.

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des finances, a certes voulu améliorer le dispositif en écartant l'exercice 1993¹, marqué par l'effondrement des droits de mutation à titre onéreux, des termes de la comparaison pour le calcul de la compensation et en prévoyant le versement, début 1996 au titre du second semestre de 1995, d'un acompte sur la compensation que le gouvernement avait initialement prévu de ne verser aux collectivités concernées qu'au début de 1997, au vu des pertes constatées.

Même ainsi amendé, l'article 18 du projet de loi de finances rectificative continue toutefois d'obscurcir les bonnes intentions affichées en matière de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. En effet :

- Les recettes procurées par les droits de mutation à titre onéreux sont versées aux départements à compter du 10 du mois qui suit celui où les droits sont perçus. Il conviendrait donc que l'acompte prévu pour 1995 soit attribué, en tout ou partie, dès le mois d'août, afin d'écartier toute difficulté de trésorerie en cours d'année.

Il est surtout indispensable que le principe de l'acompte soit étendu à l'exercice 1996 sauf à provoquer des phénomènes déflationnistes aux conséquences graves dans le domaine social et pour l'investissement public.

- Il n'est pas conforme aux principes de la décentralisation que les collectivités concernées ne soient pas intéressées aux effets économiques positifs attendus de ce dispositif et ne bénéficient pas d'une partie du gain en base taxable que cette mesure devrait procurer.

Le gouvernement peut sans doute arguer du fait qu'en l'absence de cette mesure, les recettes perçues par les départements et les régions sur les mutations d'immeubles d'habitation auraient continué de chuter ainsi qu'en témoignent les prévisions inscrites dans les budgets primitifs de certains départements. Les collectivités locales s'en sortiraient plutôt bien au regard du régime de compensation prévu.

On doit cependant faire observer, tout particulièrement en ce qui concerne les départements, que leurs budgets sont extrêmement dépendants de l'activité économique avec, en recettes, une fiscalité pour partie assise sur l'immobilier d'habitation et l'automobile, et en dépenses, le vaste domaine de l'action sociale. Cette dépendance confère aux budgets départementaux un aspect cyclique qu'il n'est pas rationnel de contrarier dans les phases de retour à meilleure fortune.

¹ La portée de l'amélioration est toutefois sujette à caution puisque le produit de référence est calculé sur 90 % des bases de 1994. Commission des finances : le commentaire sous l'article 18.

C. LA MAJORATION DU TAUX DE COTISATION PATRONALE À LA CAISSE NATIONALE DE RETRAITE DES AGENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES.

Le taux de recouvrement de la surcompensation versé par la CNRACL aux régimes spéciaux déficitaires de salariés, fixé à l'origine à 22 % au terme du décret n° 86-100 du 23 janvier 1986, a été modifié dès 1992. Le décret n° 92-1296 du 11 décembre 1992 a, en effet, fixé le taux à 30 % en 1992 et 38 % en 1993.

Le taux de recouvrement de la surcompensation a été maintenu à 38 % par le décret n° 94-695 du 16 août 1994.

L'application de cette mesure a conduit la CNRACL à acquitter **1,8 milliard de francs supplémentaires** en décembre 1992 et **3,6 milliards de francs supplémentaires** en 1993 au point qu'aujourd'hui la moitié des charges de la Caisse est grevée par la surcompensation.

La reconduction du taux en 1994 a nécessité la modification de l'arrêté du 15 mars 1994 qui fixait pour 1994 les montants et les dates de versement des acomptes à divers régimes de sécurité sociale et relatif aux compensations.

L'arrêté du 31 octobre 1994 a ainsi permis à la CNRACL de différer 660 millions de francs de compensation entre régimes spéciaux du 4 novembre 1994 au 6 janvier 1995 et 351 millions de francs de compensation généralisée vieillesse du 4 décembre 1994 au 9 janvier 1995.

Les réserves de la CNRACL étant fortement affaiblies à la fin de l'année 1994, le maintien du taux de recouvrement de la surcompensation à 38 % en 1995 a conduit le gouvernement à augmenter, **sans préavis et après la session parlementaire d'automne**¹, le taux de cotisation patronale de 3,8 %, qui est ainsi passé au 1er janvier 1995 de 21,30 % à 25,10 %. **Le Crédit local de France fait ainsi observer, dans sa dernière note de conjoncture**², que l'augmentation des dépenses de gestion des collectivités locales en 1995 (+ 7,3 %) a été particulièrement « *dopée par la hausse significative de la cotisation employeur à la CNRACL* »

Cette augmentation du taux de contribution a certes apporté 6,2 milliards de francs de ressources supplémentaires au régime. Toutefois, le déficit prévisionnel de la Caisse s'élève à 1,8 milliard de francs cette année et des modifications du calendrier d'appel des acomptes de compensation

¹ Par le décret n°94-1153 du 28 décembre 1994.

² Note de conjoncture, sur les finances locales - juillet 1995 - Crédit local de France.

généralisée et de surcompensation pour l'exercice 1995 ont été nécessaires pour assurer les besoins de trésorerie en cours d'exercice.

Ainsi, l'arrêté du 10 mars 1995 permet à la CNRACL de différer en 1996 760 millions de francs de compensation généralisée vieillesse (725 millions de francs le 3 janvier 1996 et 35 millions de francs le 27 février 1996) et 2.825 millions de francs de compensation entre régimes spéciaux (1.282 millions de francs le 4 janvier 1996, 810 millions de francs le 5 février 1996 et 733 millions de francs le 27 février 1996).

CNRACL - COMPTE DE RESULTAT

(en millions de francs)

	Réalisation		Prévision
	1993	1994	1995
EMPLOIS			
Prestations	31.238	33.438	36.641
Compensations	16.733	18.167	18.915
Généralisée	7.919	8.951	9.342
Entre régimes spéciaux	814	9.216	9.573
Autres emplois techniques	957	949	859
Total emplois techniques	48.928	52.554	56.414
RESSOURCES			
Cotisations	42.535	44.596	53.154
Autres ressources	1.217	1.436	1.458
Total ressources techniques	43.751	46.034	54.622
RESULTATS			
Résultat technique	- 5.177	- 6.520	- 1.793
Résultat net	- 4.309	- 6.204	- 1.714

Le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, M. Claude Goasguen, a eu des paroles fortes, le 30 mai dernier, devant le Comité des finances locales lorsqu'il a regretté « le procédé utilisé pour relever la participation des collectivités locales au financement de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, qui a consisté à accroître leurs dépenses de plus de 3 milliards de francs alors que leurs

budgets étaient soit déjà votés, soit en cours d'élaboration ». Il avait indiqué en préambule, sur cette question, que le gouvernement devait dorénavant *« s'interdire d'imposer des mesures tardives et brutales qui déstabilisent les budgets locaux, quand bien même les propres contraintes budgétaires de l'Etat les justifieraient au fond »*. Dont acte.

A défaut toutefois d'une diminution du taux de la surcompensation versée par la CNRACL aux régimes spéciaux de salariés déficitaires, un nouveau relèvement des cotisations patronales en 1996 paraît inéluctable.

Votre commission des finances sera extrêmement attentive aux conclusions que doit remettre, fin juillet, le groupe de travail constitué, à l'initiative du précédent gouvernement qui avait décidé d'y associer des élus. Ce groupe devra rédiger un rapport sur les conditions d'un gel des cotisations patronales à la CNRACL, d'une part, et sur l'évolution de la compensation et de la surcompensation, compte tenu de l'examen approfondi de la situation des autres régimes spéciaux de salariés, d'autre part.

D. LA MAJORATION DES ATTRIBUTIONS DU FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE À DUE CONCURRENCE DU RELÈVEMENT DU TAUX NORMAL DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE.

L'article 1er du projet de loi de finances rectificative pour 1995, repris sous forme de proposition de loi pour être applicable au 1er août prochain, modifie l'article 278 du code général des impôts afin de porter le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée de 18,6 % à 20,6 %.

Cette majoration se répercute automatiquement sur le taux des enveloppes de FCTVA perçues par les collectivités locales en compensation de la TVA qu'elles ont acquittées sur leurs investissements.

En effet, l'article 42-I de la loi de finances rectificative pour 1988 dispose que les attributions du fond de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses d'investissements un taux de compensation forfaitaire égal *« au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article 278 du code général des impôts, calculé en dedans du prix et arrondi à la troisième décimale inférieure, diminué de 0,905 point »*.

Avec un taux normal de 18,6 % la compensation versée en 1997 au titre des investissements de 1995 devait ainsi être égale à :

$$(18,6 / 118,6) - 0,905 = 14,777 \%$$

La compensation versée au titre des investissements du second semestre de 1995 et des exercices suivants, grevés d'une TVA non plus de 18,6 % mais de 20,6 % sera en fait égale à :

$$(20,6/120,6) - 0,905 = 16,176 \%$$

Dans les cas particuliers des communautés de communes et des communautés de villes, le principe du remboursement l'année même ou l'investissement est réalisé a pour conséquence l'entrée en vigueur immédiate, au 1er août prochain, du nouveau taux de compensation.

On se souvient que la réfaction de 0,905 point ne doit s'appliquer que pour les remboursements versés à compter de 1997.

En conséquence, les communautés de communes et de villes bénéficieront, pour leurs investissements réalisés du 1er août 1995 au 31 décembre 1996, d'un taux de remboursement de :

$$20,6 / 120,6 = 17,081 \%$$

La charge nouvelle correspondante n'apparaît toutefois pas dans le nouvel équilibre proposé par le projet de loi de finances rectificative.

Le flou entretenu involontairement sur ce sujet par le gouvernement, pendant quelques semaines après l'annonce du relèvement du taux normal, a même contribué à aviver l'inquiétude des élus locaux au sujet de la lecture faite par l'exécutif des textes régissant le mode de calcul des attributions du FCTVA.

Le Premier ministre a, depuis lors, su trouver les mots pour apaiser cette inquiétude et le ministre de l'Economie et des finances a, à l'Assemblée nationale, marqué son approbation à l'égard des conclusions de la commission des finances qui a complété la proposition de loi tendant à relever de 18,6 % à 20,6 % le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1er août 1995 en prévoyant expressément que les communautés de communes et les communautés de villes seraient compensées, pour leurs dépenses réelles d'investissement acquittées à compter du 1er août, sur la base du nouveau taux normal de TVA, c'est-à-dire en appliquant aux dépenses d'investissement le coefficient susmentionné de 17,081.

Il n'en demeure pas moins que les autres catégories de collectivités devront procéder à une avance de trésorerie puisqu'elles acquitteront dès le

1er août 1995 le taux de 20,6 % mais ne percevront les compensations calculées à partir du même taux qu'à compter de 1997 seulement ¹.

Surtout, la modification du coefficient de compensation induite par le relèvement de deux points du taux normal de la TVA rend d'emblée obsolète le taux de la réfaction de 0,905 point applicable à compter du 1er janvier 1997 aux investissements réalisés en 1995 et les années suivantes.

En effet, le précédent gouvernement avait tenu à justifier le niveau de cette réfaction par l'incidence sur les recettes de TVA du prélèvement institué sur celles-ci au bénéfice du budget de la Communauté européenne. Il avait ainsi réduit le taux normal de 1,26 point, soit le taux d'appel communautaire tel qu'il ressortait du budget définitif des communautés pour 1992.

Le nouveau taux s'établissait donc comme suit :

$$18,6 - 1,26 / 100 + (18,6 - 1,26) = 14,777$$

soit une réfaction de 0,905 point.

Avec un taux normal de 20,6 % et en conservant le taux d'appel, constaté en 1992, de 1,26 point, l'opération mathématique est la suivante

$$20,6 - 1,26 / 100 + (20,6 - 1,26) = 16,205 \%$$

soit une réfaction de 0,876 point seulement par rapport au taux théorique de compensation de 17,081 %.

Si l'on tient compte maintenant du taux d'appel implicite de la quatrième ressource communautaire en 1996, soit 1,0875 %, on obtient même :

$$20,6 - 1,0875 / 100 + (20,6 - 1,0875) = 16,326 \%$$

soit une réfaction de 0,755 point par rapport au taux théorique de compensation de 17,081 %.

¹ Il est vrai également que le taux de 20,6 % présentant un caractère « provisoire », le retour au taux de 18,6 % serait suivi de deux années pendant lesquelles les bénéficiaires du FCTVA percevraient des compensations toujours calculées sur la base du taux de 20,6 %. On notera, en outre que l'introduction du taux de 20,6 % en cours d'année va contraindre à mettre en oeuvre un taux de remboursement du FCTVA en 1997 mixant le taux de 18,6 % et celui de 20,6 %. En 1984 déjà, afin de tenir compte du passage au 1er juillet 1982 du taux intermédiaire de TVA de 17,6 % à 18,6 %, la compensation versée aux collectivités locales avait été égale au montant des dépenses réelles d'investissement multipliés par $18,1/118,1 = 15,325 \%$.

Votre commission des finances sera tout particulièrement attentive à corriger, sur ce point, l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988, au plus tard lors de l'examen du projet de budget pour 1997.

E. LA REVALORISATION ANNONCÉE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT VERSÉE EN 1995

Le précédent Premier ministre, M. Edouard Balladur, avait publiquement¹ annoncé son intention d'introduire, à titre rétroactif, dans les éléments de calcul de la dotation globale de fonctionnement de 1995 la moitié de la croissance effectivement constatée en 1994. Il s'agissait, en fait, d'anticiper l'application des règles d'indexation plus favorables dont la mise en oeuvre avait été repoussée, en dépit des demandes initiales de votre commission des finances, au 1er janvier 1996, la DGF 1995 ne devant être calculée que sur la base de l'inflation prévisionnelle de cette année sans référence à l'évolution du produit intérieur brut.

La majoration proposée par M. Balladur permettait de dégager, au profit des collectivités locales, une ressource nouvelle de 1,23 milliard de francs, soit $2,5\% / 2 \times 98.143,5$ millions de francs, avec $2,5\% =$ la croissance du produit intérieur brut constatée en 1994 et 98.143,5 millions de francs = la dotation globale de fonctionnement mise en répartition en 1994.

La solution proposée avait le mérite d'apporter une réponse partielle à la majoration de 3,2 milliards de francs opérée, sans préavis, sur les dépenses des collectivités locales au titre de l'augmentation de 3,8 points de la cotisation patronale à la CNRACL. Elle était surtout permise par le retour d'une croissance économique plus vigoureuse que prévue puisque le projet de loi de finances pour 1994 avait été fondé sur une estimation de seulement + 1,4 %.

La dotation globale de fonctionnement, lointaine héritière des droits d'octroi et autre taxe locale sur le chiffre d'affaires, n'est pas, en effet, une simple subvention dont l'Etat pourrait manier l'indexation à sa guise. Son évolution doit impérativement refléter celle de la richesse nationale et ne doit pas être établie à partir, seulement, de considérations tenant à l'orthodoxie budgétaire.

De ce point de vue, une fois la phase de « rattrapage » passée en 1994, afin que les collectivités locales « restituent », en quelque sorte, le

¹ Une lettre, en date du 16 mars 1995, avait été adressée à ce sujet à notre excellent collègue, Jean-Pierre Fourcade, en sa qualité de président du comité des finances locales.

trop-perçu des derniers exercices ¹, l'absence d'indexation de la DGF sur le produit intérieur brut devenait injustifiable.

Le nouveau gouvernement n'est pas apparu d'emblée hostile à la promesse faite par son prédécesseur.

Votre commission des finances attend du débat sur le présent projet de loi de finances rectificative qu'il soit l'occasion pour celui-ci de clarifier sa position sur cette importante question qui touche à la nature même des dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales.

F. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉVISION DES ÉVALUATIONS CADASTRALES

L'article 68 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a prévu que les résultats de la révision générale des évaluations cadastrales, initiée par la loi du 30 juillet 1990, seraient incorporés dans les rôles d'imposition au plus tard le 1er janvier 1997. L'inscription de cette date butoir était sans doute une nécessité si l'on souhaitait éviter que les opérations de révision menées au début de la présente décennie tombent elles aussi sous l'accusation d'obsolescence des valeurs cadastrales portées contre celles aujourd'hui en vigueur.

Devant le comité des finances locales du 30 mai dernier, le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, M. Claude Goasguen, a indiqué que le gouvernement se prononcerait très prochainement sur la mise en oeuvre et les modalités de la révision des évaluations cadastrales. Quant à M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget, auditionné par votre commission des finances, il a indiqué que la révision pouvait techniquement entrer en vigueur et il a proposé que les tests définitifs soient effectués en liaison avec les élus.

La présence, dans le projet de loi de finances rectificative, d'un article portant fixation des coefficients de revalorisation des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 1996, exprime la volonté implicite du gouvernement de ne pas procéder à une accélération de l'application des résultats de la révision.

Pour sa part, votre commission des finances entend que le Parlement dispose du temps nécessaire pour concevoir une mise en oeuvre progressive de

¹ En 1993, compte tenu d'un mode d'indexation incontestablement laxiste fondé sur des estimations de croissance du PIB et non sur sa croissance réelle, le gain réalisé par les collectivités allocataires de la DGF avait atteint près de 3,5 milliards de francs. En 1994, la DGF n'a, en conséquence, progressé que du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages, hors tabac, soit + 1,7 %.

la révision et, surtout, que soit au préalable traité le problème lié à la constitution d'un groupe spécifique aux logements sociaux bénéficiant d'une réduction sensible de leur valeur cadastrale. Les collectivités territoriales seront les seules, en effet, à subir l'impopularité des transferts éventuels de charges entre les contribuables locaux. Toutes choses qui supposent le temps de la réflexion et que le gouvernement entame une procédure de concertation active avec les élus dès les prochaines semaines pour un examen des textes en 1996 et une entrée en vigueur effective au 1er janvier 1997.

Au-delà du transfert de cotisation entre contribuables, votre commission des finances souhaite également qu'un nouveau point soit effectué sur les conséquences de la révision sur les versements de l'Etat (dotations budgétaires, prélèvements sur recettes) aux collectivités territoriales. En effet, les simulations réalisées en 1992 révélaient que des économies seraient réalisées sur le budget général de l'Etat à ce titre. Le groupe de travail constitué, à l'époque, au sein du comité des finances locales, de façon tout à fait justifiée, demandait que la révision ne procure aucun avantage financier à l'Etat.

**Les six prochains « tests » de la volonté de l'Etat
de conférer une portée réelle au pacte de stabilité
dans ses relations financières avec les collectivités locales**

1. Reversement au profit du budget général de crédits de la DDR : suppression de l'article 6 s'il apparaît que le niveau réel des reports de 1993 et 1994 est faible et qu'ils ont vocation à être consommés au terme de la montée en régime de la dotation de développement rural.

2. Compensation de la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation :

- réduire l'effet « trésorerie » du mode de compensation retenu ;
- faire bénéficier les collectivités locales d'une partie au moins du gain économique engendré par la mesure.

3. Taux de cotisation patronale à la CNRACL : interdire son relèvement en 1996 en pratiquant une diminution du taux de la surcompensation versée par la CNRACL aux régimes spéciaux déficitaires de salariés.

4. FCTVA : revoir à la baisse la réfaction de 0,905 point prévue sur le taux de remboursement applicable au 1er janvier 1997, afin de tenir compte du relèvement de 18,6 % à 20,6 % du taux normal de TVA. Cette mesure a, en effet, pour conséquence de réduire proportionnellement la part du produit reconstitué de TVA revenant à l'Union européenne.

5. DGF : Majoration de la dotation pour 1995 afin de tenir compte d'un taux de croissance, en 1994, supérieur de plus d'un point aux prévisions initiales (+2,5 % au lieu de + 1,4 %).

6. Incorporation aux bases de la révision des évaluations cadastrales :

- mesures de lissage de la mise en oeuvre des résultats de la révision ;
- maintien à niveau, toutes choses égales par ailleurs, des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIERE PARTIE : CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER

DEUXIEME PARTIE : MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIERE PARTIE

CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER

ARTICLE PREMIER

Relèvement de 18,6 % à 20,6 % du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.

Commentaire : Cet article a été retiré par le gouvernement. Il a été repris dans une proposition de loi visant à avancer au 1er août la date d'entrée en vigueur de l'augmentation du taux normal.

Décision de la commission : Votre commission a pris acte de ce retrait.

ARTICLE 2

Contribution de 10 % assise sur l'impôt sur les sociétés

Commentaire : Cet article représente une part importante de l'effort demandé aux entreprises, et plus précisément aux sociétés, dans le cadre du plan de redressement des finances publiques et de soutien à l'emploi. Il institue en effet, dès 1995, une contribution exceptionnelle représentant 10 % de leur cotisation d'impôt sur les sociétés. En principe temporaire, ce dispositif s'inscrit toutefois dans une certaine durée puisqu'aux termes des documents publiés par le gouvernement, il sera rapporté lorsque « *la réduction des dépenses et la reprise de l'emploi donneront l'assurance que le déficit public au sens du traité sur l'Union Européenne sera inférieur à 3 % du produit intérieur brut* ».

I - UN CHOIX SYMBOLIQUE

Il importe de rappeler, en préalable, que l'institution d'une contribution exceptionnelle en matière d'impôt sur les sociétés n'est pas, en soi, une novation. Une telle mesure avait ainsi été adoptée en 1973, à la suite de la crise pétrolière, puis en 1976, pour financer les mesures économiques prises à l'occasion de la sécheresse.

Il n'en demeure pas moins que le dispositif proposé aujourd'hui contraste avec la tendance des années passées. Amorcée dès 1985, et depuis poursuivie avec constance la réforme de l'impôt sur les sociétés s'est en effet organisée autour de trois axes :

- une baisse régulière du taux de l'impôt, qui ainsi a été ramené par étapes de 50 % à 33 1/3 % ;

- un élargissement de l'assiette, par l'intégration, dans la base taxable au taux normal, de différents produits de placements financiers bénéficiant auparavant du régime des plus values.

- la mise en place de régimes spécifiques (fiscalité de groupe notamment) qui ont contribué à moderniser de façon importante notre législation et à la rendre attractive au regard de nombreux dispositifs étrangers.

Pleinement justifié par la nécessité d'assurer la compétitivité des entreprises françaises, ce mouvement d'ensemble a évidemment eu des conséquences budgétaires très sensibles.

Au plan économique, l'objectif a été atteint. La plupart des sociétés françaises ont considérablement assainie leur structure de bilan, accru leur productivité et conforté leur marge. Aussi, ne paraît-il pas anormal de les solliciter aujourd'hui pour dégager les moyens de redresser les finances publiques et d'accélérer la reprise de l'emploi.

Au plan purement financier, l'institution d'une contribution exceptionnelle s'inscrivant dans la durée et un simple relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés ont des effets comparables. Mais, le choix de la première solution a toutefois une forte portée symbolique :

- d'une part, elle permet de maintenir le taux normal de l'impôt sur les sociétés à 33 1/3 %, ce qui souligne le caractère conjoncturel de la mesure proposée et affirme le souci du gouvernement de ne pas remettre en cause la démarche des années passées ;

- d'autre part, elle conduit à élaborer un dispositif technique autonome, plus facile à supprimer ou à atténuer progressivement en fonction des résultats obtenus.

De fait, ce choix est lourd de signification, mais en l'espèce, il est le plus opportun.

II - UN DISPOSITIF AUTONOME

A. ECONOMIE DU DISPOSITIF

1. Champ d'application

La contribution exceptionnelle concerne les seules personnes morales assujetties, de plein droit ou sur option, à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun.

Concrètement, il s'agit des sociétés ou autres organismes dont les résultats courants sont imposés au taux de 33 1/3 %. A contrario, les personnes morales bénéficiant d'un régime spécifique, telles les collectivités sans but lucratif, ne figurent pas dans le champ d'application.

2. Assiette et taux

La contribution est assise sur la totalité de la cotisation brute d'impôt sur les sociétés due par l'entreprise à raison de ses différents résultats imposables de l'exercice.

Cette assiette représente donc la somme de deux éléments distincts :

- l'impôt dû à raison du résultat courant de l'exercice, avant imputation des éventuels crédits d'impôt dont peut bénéficier l'entreprise (taux de 33 1/3 %)

- l'impôt afférent aux éventuelles plus-values à long terme réalisées au cours de la même période de référence.

Le taux de la contribution est fixé à 10 %. En pratique, le bénéfice d'exploitation sera donc sollicité à hauteur de 3,33 % (33 1/3 x 10 %). De même, la cotisation complémentaire perçue à raison des plus-values à long terme correspondra à 1,9 %.

Par analogie à la solution retenue pour l'impôt sur les sociétés lui-même, cette contribution ne pourra pas être considérée comme une charge déductible de l'exercice suivant.

3. Exigibilité de la contribution

D'une manière générale, la contribution est exigible à raison des résultats imposables des exercices clos à compter du 1er janvier 1995.

Une disposition spécifique permet en outre d'appréhender, dans les mêmes conditions, le cas des entreprises qui adopterait un exercice d'une durée supérieure à douze mois, et ne clôturerait donc pas d'exercice au cours d'une année. Dans cette situation, la contribution sera assise sur l'impôt afférent au résultat provisoire arrêté en application de l'article 37 du code général des impôts.

On rappellera que pour la grande majorité des entreprises, (64,5 %), l'exercice social correspond à l'année civile. Leur première contribution sera donc calculée sur les résultats arrêtés au 31 décembre 1995.

En revanche, 35,5 % des entreprises clôturent leur exercice en cours d'année, avec une nette dominante pour trois dates : le 31 mars (7,9 %) le 30 juin (7 %) et surtout le 30 septembre (11 %).

B. LE PAIEMENT DE LA CONTRIBUTION

1. Modalités de versement

Par construction, la liquidation définitive de la contribution exceptionnelle d'un exercice est liée à celle de l'impôt afférent à la même période. Elle intervient donc lors du dépôt de la déclaration de résultat, c'est-à-dire dans les trois mois suivants la clôture de l'exercice.

Il est évident que les entreprises ayant achevé un exercice au cours du premier semestre 1995 n'ont pu satisfaire à cette nouvelle obligation. Il est donc prévu de leur laisser jusqu'au 15 septembre prochain pour verser leur contribution.

L'application stricte de la règle de principe conduirait toutefois les entreprises qui clôturent leur exercice en fin d'année à reporter leur versement à l'année suivante.

Pour éviter cet enchaînement, il est proposé d'instituer un régime d'acompte exigible en cours d'exercice, et assurant ainsi le rendement immédiat de la mesure.

Toutefois, à cet égard, le dispositif initial du gouvernement a été profondément modifié par l'Assemblée Nationale.

• Le dispositif initial

Le projet du gouvernement retenait un dispositif calqué sur celui des acomptes d'impôt sur les sociétés.

En conséquence, il prévoyait que les entreprises devaient effectuer quatre versements en cours d'exercice, pour un montant global représentant 10 % de l'impôt acquitté au titre de l'exercice précédent. Exigibles aux mêmes dates que les acomptes d'impôt sur les sociétés, soit respectivement le

20 février, le 20 mai, le 20 août et le 20 novembre ¹, ces versements provisionnels devaient donc -en régime de croisière- être calculés au taux de 2,5 % ².

Lors de la liquidation définitive, l'entreprise régularisait sa situation, soit en versant un solde complémentaire, soit en demandant le remboursement du trop versé.

Un tel schéma suscitait toutefois une difficulté : il amenait les entreprises dont l'exercice ne coïncide pas avec l'année civile à consentir un effort de trésorerie excédant 10 % de l'impôt de référence. L'exemple suivant illustre cet enchaînement.

Soit une entreprise qui clôture son exercice social le 30 juin

Ayant clôturé un exercice en cours d'année 1995, elle devait normalement verser le 15 septembre une contribution exceptionnelle représentant 10 % de l'impôt dû à ce titre.

Elle devait en outre verser deux acomptes, au taux de 2,5 %, soit l'un en août et l'autre en novembre.

Au total, la somme effectivement versée en 1995 par cette entreprise au titre de la contribution exceptionnelle représentait donc 15 % de l'impôt de référence.

A titre de comparaison, l'entreprise dont l'exercice coïncide avec l'année civile était quant à elle conduite à acquitter deux acomptes au taux de 5 %, soit au total 10 % de la cotisation de référence.

• Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a souhaité éviter ce décalage, et a donc profondément remodeler le régime d'acompte.

Le nouveau dispositif repose désormais sur le principe d'un acompte unique. Représentant 10 % de l'impôt de référence, il est payable en même

¹ En pratique, les sociétés peuvent opérer leur versement, sans pénalité, jusqu'au 15 du mois suivant.

² Sauf pour 1995, on compte tenu de la date de publication prévisible du présent texte, les entreprises n'ayant pas encore clôturé d'exercice dans l'année auraient dû acquitter deux acomptes au taux de 5 %.

temps que le dernier acompte d'impôt sur les sociétés précédant la clôture de l'exercice ¹.

En outre, et par dérogation, les sociétés qui clôturent leur exercice en janvier ou février sont dispensées de paiement de l'acompte de contribution.

Cette restriction évite ainsi l'effet de seuil précédemment mis en évidence.

Les exemples suivants illustrent de façon schématique diverses situations.

• L'entreprise dont l'exercice coïncide avec l'année civile versera, avant le 15 décembre 1995, un acompte de 10 %. Fondée sur l'arrêté des comptes du 31 décembre, la liquidation définitive interviendra en mars 1996 et s'effectuera sous déduction de l'acompte déjà versé.

• L'entreprise dont l'exercice s'achève le 30 juin, devra acquitter, dès le 15 septembre 1995, la contribution de 10 % assise sur l'impôt afférent à cet exercice. L'acompte de 10 % dû au titre de l'exercice 1995-1996 se trouve reporté au 15 juin 1996, et s'imputera lors de la liquidation effectivement opérée en septembre suivant. L'effort de trésorerie demandé chaque année correspond donc bien à 10 %.

• L'entreprise qui a clôturé un exercice le 31 janvier 1995 doit, elle aussi, acquitter avant le 15 septembre de cette année, sa contribution effective assise sur l'impôt versé à cette occasion. Si elle était en outre soumise au régime des acomptes, elle devrait opérer un nouveau versement de 10 % en décembre prochain. La restriction votée par l'Assemblée nationale évite cet enchaînement, et limite donc à 10 % l'effort de trésorerie qu'elle devra consentir en 1995.

2. Mode de paiement

Contrairement à ce qui se pratique pour l'impôt sur les sociétés, la contribution ne pourra pas être « acquittée » par utilisation des créances sur le Trésor que constituent les différents crédits d'impôts, la créance née de l'application du régime de report en arrière de déficit, ou les sommes déjà versées au titre de l'imposition forfaitaire annuelle. Cette règle avait d'ailleurs déjà été retenue en 1973 et en 1976.

¹ On rappelle que si la date de clôture de l'exercice peut être fixée librement par la société, la date de versement des acomptes d'impôt est en revanche fixée par la loi et ne peut donc être modifiée.

La contribution s'analyse donc comme un véritable effort immédiat et autonome demandé à l'entreprise. Elle sera établie et recouvrée comme l'impôt sur les sociétés, c'est-à-dire sur la base d'une déclaration déposée spontanément par l'entreprise et accompagnée du paiement correspondant. Les règles de contrôle sont également alignées sur celles de l'impôt principal.

C. CAS PARTICULIERS

1. Les entreprises placées sous le régime du bénéfice mondial ou du bénéfice consolidé.

Une disposition spécifique permet de préciser les règles applicables aux entreprises placées sous le régime du bénéfice mondial ou du bénéfice consolidé.

Ces deux régimes dérogent aux règles habituelles de la territorialité de l'impôt. Obtenus sur agrément, ils permettent de globaliser les différents résultats, positifs ou négatifs, dégagés par une entreprise du fait de ses exploitations françaises et étrangères.

Ils conduisent donc les sociétés-mères concernées à calculer un bénéfice d'ensemble, à partir duquel est évalué l'impôt théoriquement dû en France. Toutefois, les impôts déjà payés à l'étranger s'imputent sur ce montant, et la société-mère n'acquitte que le solde.

Pour le calcul de la contribution exceptionnelle, il est donc proposé de faire abstraction de ces régimes dérogatoires, afin d'éviter les perturbations liées à la prise en compte de résultats réalisés hors de France. Chaque entreprise française, mère ou filiale concernée devra donc acquitter séparément sa contribution, celle-ci étant assise sur un résultat déterminé dans les conditions de droit commun.

2. Le cas des entreprises placées sous le régime de groupe

Parallèlement, l'Assemblée nationale a précisé les règles applicables aux entreprises membre d'un groupe fiscalement intégré.

Dans ce cadre, la société mère se constitue seule redevable de l'impôt sur les sociétés dû par l'ensemble du groupe qu'elle forme avec ses filiales

françaises détenues, directement ou indirectement, à plus de 95 %. Par construction, le résultat d'ensemble est égal à la somme algébrique des résultats des différents membres du groupe, et la société mère acquitte l'impôt correspondant.

Par symétrie, le texte voté par l'Assemblée nationale précise que la société mère sera également seule redevable de la contribution exceptionnelle dû par les différents membres du groupe.

Cette disposition laisse toutefois planer une incertitude. En effet, elle ne permet pas d'apprécier si la contribution est assise sur l'impôt afférent au résultat d'ensemble du groupe, pris en tant que tel, ou sur celui en principe dû par chaque société membre à raison de ses propres résultats.

Or l'intention est nette. L'objectif du régime de groupe étant d'éviter une distorsion fiscale entre les entreprises qui filialisent leurs activités, et celles qui se structurent autour d'établissements non dotés de la personnalité morale. Pour respecter ce parallélisme, la contribution exceptionnelle doit logiquement être calculée par référence au résultat d'ensemble.

* *

*

Sur ces différentes bases, le gouvernement estime à 470.000 le nombre d'entreprises concernées par le dispositif. Le rendement global de la contribution est évalué à 12 milliards de francs, étant toutefois précisé que l'effort demandé à 80 % des sociétés ne devrait pas excéder 5 000 francs.

* *

*

Les dispositions concernant le nouveau régime d'acompte appellent, en premier lieu, un amendement permettant d'assurer une parfaite cohérence rédactionnelle.

Tout en approuvant ce nouveau dispositif voté par l'Assemblée nationale, votre commission constate qu'il laisse subsister une des rigidités du projet initial. En l'état actuel du texte, et contrairement à ce qui est prévu en matière d'impôt sur les sociétés, l'entreprise ne serait pas autorisée à réduire le montant de son versement provisionnel au vu des circonstances propres à l'exercice considéré.

L'absence d'une telle faculté de modulation est déjà en soi regrettable. Dans le cas de la contribution exceptionnelle, elle s'avère en outre

extrêmement sévère. En effet, la base de référence utilisée pour le calcul de l'acompte intègre l'impôt versé par l'entreprise à raison des plus-values à long terme qu'elle a pu réaliser. Or ce type de produit résulte des décisions patrimoniales prises par l'entreprise et peut donc s'avérer très variable d'un exercice à l'autre. Ainsi, l'acompte dû au titre d'une année en application de la règle de droit commun peut se trouver majoré par les opérations exceptionnelles réalisées au cours de l'exercice précédent.

Pour éviter un enchaînement qui pèserait sur la trésorerie des entreprises concernées, votre commission vous proposera donc par amendement d'introduire un dispositif de modulation de l'acompte.

De même, et s'agissant du cas des groupes de sociétés, votre commission vous proposera un amendement précisant que la contribution est assise sur l'impôt afférent au résultat d'ensemble.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 2

Définition des titres de participation placés sous le régime des plus ou moins values à long terme

Commentaire : Sur proposition de M. Alain Lambert, rapporteur général, la commission des finances a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 2 et tendant à élargir la définition des titres de participation relevant du régime des plus ou moins values à long terme.

Depuis l'adoption de l'article 25 de la loi de finances pour 1995, les titres de participation restent les seuls éléments du portefeuille de valeurs mobilières des sociétés qui relèvent encore du régime des plus ou moins values à long terme.

• Dans sa rédaction actuelle, le dispositif vise les « titres de participation », ce qui implicitement renvoie à la définition retenue dans le plan comptable général.

En outre, il précise « *que sont présumées constituer des titres de participation les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou de vente, ainsi que les titres ouvrant droit au régime fiscal des sociétés mères* ».

Toutefois, il ne s'agit que d'une présomption simple, qui ouvre à l'administration la possibilité de contester la qualification retenue par l'entreprise.

Ce climat d'incertitude et même d'insécurité affecte tout particulièrement les titres ouvrant droit au régime mère fille. Pour bénéficier de ce régime, la participation doit en effet représenter soit 10 % du capital de la filiale, soit un investissement au moins égal à 150 millions de francs. Dans le premier cas, les titres sont alors, sauf erreur de classement, logés dans la rubrique comptable des « titres de participation ». En revanche, dans le second cas, l'incertitude est totale. Or, il s'agit d'une situation très fréquente.

• Le présent amendement a donc pour but de supprimer cette incertitude et d'appliquer sans ambiguïté le régime des plus-values aux titres concernés.

A cet effet, il propose une définition fiscale des titres de participation, celle-ci recouvrant en fait deux catégories de valeurs mobilières :

- d'une part, les parts ou actions qui, au plan comptable, revêtent le caractère de titres de participation. Selon le plan comptable général (p. I-42), il s'agit des titres « dont la possession durable est estimée utile à l'activité de l'entreprise, notamment parce qu'elle permet d'exercer une influence sur la société émettrice des titres ou d'en assurer le contrôle »;

- d'autre part, les titres acquis dans le cadre d'une offre publique d'échange ou d'achat, et ceux ouvrant droit au régime mère-fille, dès lors qu'ils sont inscrits dans une subdivision spéciale du compte de bilan dont ils dépendent.

De fait, la qualification de cette deuxième catégorie de titres ne pourrait plus être contestée lors d'un contrôle.

La création de sous-comptes s'accompagne d'une série d'adaptations visant à neutraliser les conséquences fiscales des transferts entre comptes et sous-comptes de titres de participation.

Cette disposition permettra ainsi au droit de rejoindre une pratique admise par la doctrine, mais dont la fragilité est aujourd'hui évidente.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

ARTICLE 3

Majoration de 10 % de l'impôt de solidarité sur la fortune

Commentaire : Le présent article tend à instituer, à compter de 1995, une majoration des cotisations de l'impôt de solidarité sur la fortune de 10 %.

Cette surtaxe temporaire vise à dégager un supplément de recettes pour le budget de l'Etat par le biais d'un dispositif simple qui ne modifie pas la structure de l'impôt.

Une telle majoration n'est pas une « première » puisque le paragraphe VIII de l'article 2 de la loi de finances pour 1984 (loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983) prévoyait que :

"L'impôt sur les grandes fortunes dû en 1984 fait l'objet d'une majoration conjoncturelle égale à 8 % du montant de cet impôt."

I - UN DISPOSITIF SIMPLE

La majoration de 10 % proposée par le présent article porte sur l'impôt acquitté par les personnes redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) pour 1994.

Les dispositions de l'article 885 V bis du code général des impôts sont expressément écartées. Cet article limite le total de l'ISF et des impôts sur les revenus de l'année précédente à 85 % de ces revenus. Si ce pourcentage est dépassé, l'ISF est réduit de l'excédent ainsi constaté. Cette dérogation recouvre deux sortes de situations :

- les contribuables qui entrent déjà dans le champ du plafonnement et qui, en l'absence de disposition expresse, ne seraient pas soumis à majoration, celle-ci entrant automatiquement dans le champ du plafonnement ;

- les contribuables qui entreraient dans le cadre du plafonnement, du fait de la prise en compte de la majoration de 10 %.

Le projet de loi prévoit que la majoration sera constatée, contrôlée et recouvrée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que l'impôt de solidarité sur la fortune.

Or, d'après les dispositions de l'article 885 D du code général des impôts, les règles applicables en matière de droits de mutation par décès s'appliquent à l'ISF. En particulier, l'article 768 du même code permet la déductibilité des dettes existantes au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, à la charge personnelle du redevable. En conséquence, l'ISF dû au titre de l'année d'imposition est déductible de la base imposable à cet impôt.

En l'absence de disposition expresse écartant cette règle, il y a tout lieu de penser que la majoration temporaire sera bien déductible de la base imposable de la même façon que l'impôt lui-même. Toutefois, la première majoration, acquittée en 1995, ne sera pas déductible dans la mesure où la dette n'existait pas dans le patrimoine au 1^{er} janvier 1995. Elle se traduira néanmoins, de façon mécanique par une diminution de l'actif net imposable de 1995 et sera donc prise en compte pour l'imposition au titre de 1996. Votre rapporteur demandera au Gouvernement de confirmer ce point.

Enfin, cette majoration fera l'objet de l'envoi d'un formulaire à l'ensemble des contribuables qui devront liquider eux-mêmes l'impôt, comme c'est de règle en matière d'ISF, et l'acquitter au plus tard le 16 octobre 1995.

Cette mesure rapportera environ 880 millions de francs ce qui représente 10 % du produit attendu de l'impôt dans la loi de finances initiale pour 1995, soit 8,8 milliards de francs.

Cette évolution apparaît vraisemblable dans la mesure où elle repose sur un taux d'augmentation de 5,74 %, inférieur à la moyenne de progression de cet impôt sur les quatre dernières années (+ 8,35 %) et très inférieur à la progression enregistrée en 1994 (+ 15,44 %).

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Paiements reçus au cours de l'année (1)						
Produit de l'ISF (en Mds F)	4,546	6,061	6,438	7,014	7,209	8,322
Nombre de déclarants	130.694	145.060	160.454	171.500	171.308	171.209
Paiements reçus au titre de l'année (2)						
Produit de l'ISF (en Mds F)	4,4	5,9	6,1	6,6	6,8	7,8
Nombre de redevables (3)	124.466	137.158	148.178	156.023	160.812	170.184 (4)
Actif net imposable (en Mds F)	1.155	1.137	1.472	1.589	1.666	1.825

Source : ministère de l'économie et des finances

(1) Ce chiffre prend en compte l'annulation de certains droits en titre des autres contribuables

(2) A partir de 1994, il s'agit du nombre de déclarants redevables de l'ISF

(3) Ce chiffre ne prend pas en compte les non-répondants

(4) Chiffre provisoire

II - L'ABSENCE D'EFFETS SUR LA STRUCTURE DE L'IMPÔT

La mesure proposée n'aura aucune incidence sur la structure de l'ISF qui est, depuis sa création en 1989, un impôt fortement concentré.

Comme le montre le tableau ci-après les redevables dont le patrimoine taxable était en 1994 supérieur à 22,4 millions de francs ont acquitté 53,1 % du produit total de l'impôt. En sens inverse, les 49 % de redevables dont le patrimoine taxable est inférieur à 7,3 millions de francs n'ont versé que 6,9 % de l'impôt.

Structure de l'ISF en 1994

(En millions de francs)

Tranche d'actif net imposable	Nombre de redevables	Patrimoine imposable		Produit de l'ISF	
		Montant	%	Montant	%
< 7,27 MF	83.632	486.171	26,6	538	6,9
7,27 << 14,42	64.159	622.388	34,1	1.958	25,0
14,42 << 22,38	12.985	227.963	12,5	1.178	15,0
22,38 << 43,33	6.588	194.465	10,7	1.410	18,0
> 43,33	2.820	294.485	16,1	2.747	35,1
Total	170.184	1.825.472	100,0	7.831	100,0

Source : ministère de l'économie et des finances

Cette concentration qui caractérise de manière constante l'ISF est confirmée par la répartition des redevables en fonction du montant des cotisations qu'ils acquittent.

Ainsi, à partir du tableau ci-dessous on observe que 39 % des redevables ont payé moins de 10.000 francs et ont acquitté 4 % de l'impôt, alors que 1 % des contribuables ont payé au-delà de 500.000 francs et représentaient 30,6 % du produit de l'impôt.

(En millions de francs)

Tranches de cotisation nette imposable (en francs)	Nombre de redevables	Patrimoine imposable		Produit de l'ISF	
		Montant	%	Montant	%
0	1.922	25.570	1,4	-	
de 1 à 5.000	32.369	164.084	1,0	86	1,1
de 5.001 à 10.000	31.635	190.250	10,4	234	3,0
de 10.001 à 20.000	35.494	258.502	14,2	503	6,4
de 20.001 à 50.000	39.291	389.490	21,3	1.253	16,0
de 50.001 à 100.000	16.065	241.438	13,2	1.106	14,1
de 100.001 à 500.000	11.569	327.513	17,9	2.249	28,7
de 500.001 à 1.000.000	1.130	85.131	4,7	783	10,0
plus de 1.000.000	709	143.494	7,9	1.617	20,6
Total	170.184	1.825.472	100,0	7.831	100,0

Source : ministère de l'économie et des finances

Toutefois, comme le montre le tableau ci-après, la majoration des cotisations de l'ISF va se traduire par une augmentation du taux moyen d'imposition variable en fonction de l'assiette imposable : quasiment nulle pour les patrimoines de moins de 10 millions de francs, l'augmentation du taux moyen d'imposition sera de l'ordre d'un dixième de point pour les patrimoines les plus importants.

assiette imposable (en MF)	5	10	20	30	40	50
imposition normale (en F)	2.350	32.610	113.370	225.300	345.300	483.480
taux moyen d'imposition	0,05	0,33	0,57	0,75	0,86	0,97
majoration (en F)	235	3.261	11.337	22.530	34.530	48.348
imposition après majoration	2.585	35.871	124.707	247.830	379.830	531.828
nouveau taux moyen	0,05	0,36	0,62	0,83	0,95	1,06

Simulation : Commune des Lognon de Sévres

III - LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision remplaçant, dans le premier alinéa de cet article, les mots "à compter de 1995" par les mots "au titre de 1995 et des années suivantes".

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

ARTICLE 4

Extension de l'abattement sur les revenus mobiliers aux intérêts des comptes courants bloqués d'associés

Commentaire : Cet article prend place parmi les mesures prévues par le gouvernement en faveur des petites et moyennes entreprises. Au regard de l'impôt sur le revenu, il propose d'étendre le champ d'application de l'abattement annuel sur certains revenus de capitaux mobiliers aux intérêts perçus à raison des sommes figurant sur un compte courant bloqué d'associé.

• Les comptes courants d'associés apparaissent comme un instrument privilégié de financement des PME. Ils retracent en effet les sommes qu'un associé laisse à la disposition de l'entreprise afin d'assurer sa trésorerie courante. Or, ces apports financiers sont souvent le substitut de crédits bancaires.

Dans cet ensemble, les comptes courants bloqués présentent des spécificités propres. Au plan fiscal, ils se caractérisent par l'existence de deux contraintes : d'une part, l'indisponibilité des sommes ainsi versées et, d'autre part, leur incorporation au capital de la société dans un délai maximum de cinq ans. De ce point de vue, ils constituent un instrument extrêmement utile de renforcement des fonds propres des entreprises.

Jusqu'à une période récente, la législation fiscale reconnaissait la spécificité des comptes courants bloqués. Les intérêts correspondants entraient dans le champ du prélèvement libératoire au taux de 15 %, alors que ceux provenant d'un compte courant classique étaient soumis au prélèvement libératoire de 35 %. Toutefois, cet « avantage » fiscal a été gommé par les dispositions de l'article 79 de la loi de finances pour 1994, qui ont ramené à 15 % le taux du prélèvement libératoire applicable aux comptes courants non bloqués.

• Le présent article propose donc de rétablir un certain avantage au bénéfice des comptes courants bloqués. Il dispose que les intérêts correspondants pourront bénéficier de l'abattement de 8 000 francs -ou 16 000 francs pour un couple- actuellement en vigueur au regard de l'impôt sur le revenu pour certains produits financiers. Il ouvre donc une possibilité d'exonération totale ou partielle pour ces intérêts. En revanche, les produits perçus à raison des sommes laissées sur un compte courant classique demeurent hors du champ d'application de l'abattement.

Ce dispositif devrait concerner les intérêts encaissés à compter du 1er août 1995. Son coût est évalué à 20 millions de francs pour l'année en cours, et à 80 millions de francs en année pleine.

• Dans son principe, la mesure envisagée est parfaitement justifiée, et supprime même ce que l'on peut considérer comme une anomalie de la législation actuelle. En effet, l'abattement annuel sur les revenus de capitaux mobiliers porte aujourd'hui sur des intérêts issus de créances ayant un degré de risque bien moindre que celui qui s'attache aux sommes immobilisées dans une PME.

Ce constat conduit d'ailleurs votre rapporteur général à formuler deux remarques.

- Initialement limité aux intérêts d'obligations et aux dividendes d'actions cotées, le champ de l'abattement annuel s'est considérablement étendu dans le passé récent¹. Or, dans le même temps, son montant n'a pas été modifié et demeure fixé aux chiffres arrêtés en 1988. Une adaptation s'avérerait sans doute nécessaire pour donner au dispositif toute son efficacité.

- Toutefois, et en l'état actuel de la législation, tout relèvement du plafond aurait des conséquences sur le rendement de la contribution sociale généralisée. En effet, pour les revenus de capitaux mobiliers, la CSG est assise sur le montant effectivement soumis à l'impôt sur le revenu. Un tel emboîtement crée naturellement une forte rigidité dans un contexte marqué par une dégradation inquiétante de nos finances sociales.

Ces réflexions ne font que souligner à nouveau la complexité de notre système de prélèvements obligatoires et l'urgence de sa réforme.

Décision de la commission : Au bénéfice de cette observation, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ L'article 81 de la loi de finances pour 1994 l'a étendu aux produits de créances négociables, aux revenus de créances bancaires et de compte à terme, et aux plus values de cessions de parts d'OPCVM monétaires de capitalisation. L'article 23 de la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle l'a de nouveau élargi aux produits provenant d'une participation minoritaire au capital d'une SARL ou d'une EARL.

ARTICLE 5

Affectation des recettes de privatisation du secteur public au désendettement de l'Etat

Commentaire : Le présent article a pour objet de modifier le régime actuel d'affectation des recettes de privatisation. Ainsi :

- d'une part, il supprime l'affectation de ces recettes au budget général,

- d'autre part, il organise le partage de l'utilisation des recettes entre les dotations en capital aux entreprises publiques et le désendettement de l'Etat. A cette occasion, il majore de 6,5 milliards de francs le montant des dotations en capital prévues pour 1995 (au total 14,5 milliards de francs).

I - LES MODALITES ACTUELLES D'AFFECTION DES RECETTES DE PRIVATISATION

Le gouvernement nommé en 1993 a repris la politique de privatisation abandonnée en 1988. A cet effet, il a fait voter une loi autorisant la privatisation de 21 groupes publics (loi n° 93-923 du 19 juillet 1993). Parallèlement, il a organisé les modalités d'affectation des recettes de privatisation.

Ainsi, il a utilisé le compte d'affectation spéciale n° 902-24 intitulé « compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public », créé par l'article 71 de la loi de finances pour 1993 et destiné à collecter le produit des cessions d'actifs publics.

Ce compte était ainsi défini :

- en recettes figurait le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés réalisées à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital d'une entreprise du secteur public.

- en dépenses étaient inscrites quatre affectations :

- les dotations en capital aux entreprises publiques,
- les dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle,

- les dépenses afférentes aux ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés,
- les versements au fonds de soutien des rentes.

Toutefois, par dérogation aux règles d'affectation des recettes de privatisation ainsi posées, le gouvernement a décidé, à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 1993, d'affecter une partie des recettes de privatisation au budget général.

Cette règle a été à nouveau appliquée en 1994, ainsi que le retrace le tableau ci-après. Elle a en outre été considérablement étendue puisque le montant des recettes de privatisation affectées au budget général est passé de 18 à 50 milliards de francs.

Pour 1995, l'article 31 de la loi de finances initiale a maintenu la dérogation : une large partie des recettes de privatisation est donc affectée au budget général. Toutefois, cette imputation intervient après le versement des 8 premiers milliards de francs recueillis au compte d'affectation spéciale n° 902-24 pour les dotations en capital. Par ailleurs, comme en 1994, aucune dépense du compte ne sert à financer les mesures pour l'emploi, considérées comme dépenses courantes relevant du budget général.

Produit et affectation des recettes de privatisation en 1993, 1994 et 1995

(En milliards de francs)

	1993	1994	1995
PREVISIONS (1)			
Produit total	42,7	55	55
Affectation			
• dotations en capital	16	5	8
• mesures pour l'emploi	8,7	-	-
• budget général	18	50	47
REALISATION			
Produit total	47	61,8	
Affectation			
• dotations en capital	20	11,4	
• mesures pour l'emploi	9	-	
• budget général	18	50,4	

(1) 1993 : loi de finances initiale + collectif juin 1993.
1994 et 1995 : loi de finances initiale.

II - LE RETOUR A L'ORTHODOXIE BUDGETAIRE

Le nouveau gouvernement a décidé que les recettes de privatisation ne devaient pas être utilisées pour couvrir les dépenses du budget général, mais qu'elles devaient être affectées à deux objectifs et à deux seulement :

- les dotations en capital aux entreprises publiques,
- le désendettement de l'Etat.

Cette approche, qui revient aux principes suivis entre 1986 et 1988, relève d'une conception patrimoniale de l'Etat, souhaitée depuis longtemps par votre commission des finances.

En effet, à la diminution du patrimoine de l'Etat induite par la cession de titres publics doit correspondre, soit une augmentation de l'actif par le biais de la recapitalisation des entreprises encore détenues par l'Etat, soit une réduction du passif par une diminution de l'endettement public.

L'utilisation du produit des privatisations de 1986 à 1988

Sur un produit total de 84 milliards de francs, les privatisations de 1986-1988 ont servi à désendetter l'Etat à hauteur de plus de 56 milliards de francs, soit d'environ les deux tiers, le reste, soit 28 milliards de francs, ayant servi à financer des dotations en capital aux entreprises du secteur public.

Pour la mise en oeuvre de ces opérations, le Gouvernement avait créé, dès la loi de finances rectificative du printemps 1986, un compte d'affectation spéciale, intitulé « *compte d'affectation des produits de la privatisation* », afin d'affecter le produit des privatisations au désendettement de l'Etat et aux dotations en capital aux entreprises publiques.

Une Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) avait également été créée. Celle-ci était chargée de racheter des titres de la dette publique pour les amortir.

En outre, également pour contribuer à désendetter l'Etat, des dotations ont été affectées à la Caisse nationale de l'industrie (CNI) et à la Caisse nationale des banques (CNB), créées par la loi de nationalisation du 11 février 1982 pour l'indemnisation des actionnaires d'entreprises nationalisées. Ces dotations étaient destinées à l'amortissement et au service des intérêts des obligations indemnitaires échangées en 1982 contre les actions de sociétés nationalisées.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble des opérations effectuées sur le compte des produits de la privatisation entre 1986 et 1988.

Opérations du compte de privatisation

(en millions de francs)

	Recettes	Dépenses				Total
		CADEP	CNI	CNE	Dotations en capital	
1986	4.075	4.075	--	--	--	4.075
1987	66.868	40.588	2.508	2.818	20.909	66.823
1988	13.193	2.128	1.263	2.646	7.178	13.215
Total	84.136	46.791	3.771	5.464	28.087	84.114

Le présent article a donc pour objet :

- d'abroger l'article 31 de la loi de finances pour 1995 qui affectait les recettes de privatisation au budget général, au-delà des 8 milliards de francs destinés aux dotations en capital,

- de partager les recettes de privatisation entre deux comptes d'affectation spéciale, l'un destiné exclusivement aux dotations en capital (le compte n° 902-24), l'autre au désendettement de l'Etat (le compte n° 902-27).

On rappelle que l'organisation de ces comptes est effectuée par l'article 13 du présent projet de loi qui, d'une part, crée le compte n° 902-27 pour affecter les recettes de privatisation au désendettement de l'Etat et, d'autre part, réaménage le compte n° 902-24 pour le limiter aux seules opérations de dotations en capital.

Simultanément, le présent article propose de verser 14,5 milliards de francs en recettes du compte n° 902-24 destiné aux dotations en capital. Il majore donc de 6,5 milliards la somme initialement prévue pour ces dotations.

Votre commission se félicite de cette augmentation qui correspond mieux aux engagements pris par l'Etat envers Air France, le Crédit Lyonnais ou la Société marseillaise de crédit. Toutefois, elle s'interroge encore sur le montant prévu, considérant que l'ampleur des besoins de certaines entreprises, notamment dans le domaine de l'aéronautique ou de la défense (Aérospatiale, SNECMA, GIAT Industrie), ou le dénouement de certaines

opérations (Comptoir des entrepreneurs) nécessiteront, à relativement court terme, d'importantes dotations.

A cet égard, elle observe que la mise en place de deux comptes d'affectation spéciale ayant la même recette mais clairement séparés pour leurs dépenses oblige le gouvernement à exécuter rigoureusement ses prévisions, tant pour le versement des dotations en capital que pour les opérations de désendettement de l'Etat.

Une telle contrainte, bien que très positive en termes de rigueur budgétaire, rend d'autant plus nécessaire la réalisation complète du programme de privatisation prévu pour 1995. Celui-ci a été revu à la baisse à l'occasion du présent projet de loi, soit de 55 milliards à 40 milliards de francs.

Sur ce total, 15 milliards de francs environ ont déjà été récupérés à l'occasion des privatisations de la SEITA et d'Usinor-Sacilor. 25 milliards de cessions restent donc à effectuer.

Plusieurs entreprises pourraient être privatisées au cours de prochains mois. Parmi celles-ci, trois figurent dans le décret du 17 juillet 1995 qui en décide la privatisation : la Compagnie générale maritime, Pechiney et Renault.

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

ARTICLE 6

Reversement au budget général des crédits de la dotation de développement rural

Commentaire : L'Assemblée nationale a réduit la portée de cet article qui posait le principe du reversement, en 1995, au profit du budget général de l'Etat de 250 millions de francs prélevés sur la dotation de développement rural et correspondant au montant cumulé des subventions non affectées en 1993 et 1994. Le texte qui vient en discussion devant le Sénat ne prévoit plus en effet qu'un prélèvement de 100 millions de francs sur la DDR.

La montée en régime de la dotation de développement rural a été relativement lente, engendrant une masse sans doute non négligeable de crédits disponibles inemployés. En outre, la doctrine d'emploi de la DDR semble avoir considérablement varié d'un département à l'autre.

En l'absence d'une mesure précise et exhaustive du montant de la masse des reports, il a toutefois paru inopportun de procéder à des annulations aussi massives que celles prévues par le texte initial du gouvernement qui a préféré s'en tenir aux crédits inemployés de 1993, seule année pour laquelle il disposait d'informations fiables et complètes.

I - UN BILAN DE LA DOTATION DE DEVELOPPEMENT RURAL

A. LE CALCUL DE LA DDR

La dotation de développement rural (DDR) a été instituée par l'article 126 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

La masse financière correspondante a été dégagée, en 1992, par le gel de la progression de la dotation de compensation de la taxe professionnelle¹, à l'exception de la progression de la fraction compensant la réduction pour embauche et investissement.

Depuis lors, la DDR constitue un prélèvement autonome sur les ressources de l'Etat, indexé sur l'évolution des recettes fiscales nettes imputées sur le budget général. Elle forme, en outre, la première fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

Le comité des finances locales, chargé par la loi de fixer les montants des différentes fractions et parts du FNPTP, n'a jamais utilisé la marge supplémentaire qui permettrait d'abonder la DDR jusqu'à hauteur de 10 % des autres ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, à savoir la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle et la dotation de l'Etat, elle aussi indexée chaque année sur les recettes fiscales nettes de l'Etat.

En revanche, le budget général a dégagé les moyens nécessaires pour porter à 600 millions de francs la dotation de développement rural versée en 1993.

En application de ces règles et principes, les montants successifs de la DDR ont été les suivants :

1992 : 205,9 millions de francs

1993 : 600 millions de francs

1994 : 558,3 millions de francs

1995 : 596,7 millions de francs

B. LES MODALITES D'ATTRIBUTION DE LA DDR

La dotation de développement rural était, à l'origine, réservée à deux catégories de bénéficiaires :

- Les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la commune la plus peuplée ne compte pas plus de 25 000 habitants.

¹ La progression de la DCTP n'a toutefois pas été gelée pour les communes éligibles en 1991 à la dotation de solidarité urbaine ou au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

- Les communes de moins de 10 000 habitants remplissant les deux conditions suivantes :

* la commune est chef-lieu de canton ou constitue une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton ;

* le potentiel fiscal par habitant de la commune est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10 000 habitants.

L'article 79 de la loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire a également rendu éligibles à la DDR les groupements de communes à fiscalité propre, exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population regroupée n'excède pas 60 000 habitants, si la commune la plus peuplée compte moins de 15 000 habitants et si aucune autre commune du groupement ne compte plus de 5 000 habitants.

Cet ajout a une portée modeste puisque, selon les informations fournies lors du vote de la disposition correspondante, trois nouveaux groupements seulement devenaient ainsi potentiellement bénéficiaires des attributions de la dotation de développement rural.

La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement avait auparavant sensiblement modifié le dispositif relatif aux communes :

- En premier lieu, la vocation de soutien à l'intercommunalité a encore été accentuée. Alors que la loi ATR avait fixé la part communale à 150 millions de francs au minimum en 1992, puis respectivement à 40 % et 30 % de la DDR en 1993 et 1994, la loi du 31 décembre 1993 a abaissé encore cette proportion à 25 % pour 1995 ¹.

- Ensuite, l'institution d'une fraction « bourgs-centres » au sein de la nouvelle dotation de solidarité rurale (DSR), elle-même logée dans la DGF, a vidé de sens l'attribution communale de la DDR qui répondait au même objectif.

¹ On notera d'ailleurs à ce sujet que cette proportion n'a pas été codifiée et ne s'applique qu'en 1995 (article 31-III de la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993). En l'absence de toute modification, le taux de la part communale reviendra donc mécaniquement à 30 % à compter de 1996.

Sont donc aujourd'hui éligibles, en métropole, toutes les communes de moins de 10 000 habitants ¹, à l'exception de celles bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine, des attributions du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France ou des attributions de la première fraction de la dotation de solidarité rurale.

Alors que les attributions de la part communale de la DDR revêtaient en 1992 et 1993 un caractère automatique, elles obéissent, depuis 1994, au régime applicable depuis l'origine aux groupements : elles sont, en effet, arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département, sous la forme de subventions, après avis d'une commission d'élus. Celle-ci regroupe les membres de la commission DGE, élargie à des maires et présidents de groupements de communes éligibles.

Ces subventions viennent soutenir des projets de développement économique et social ou des actions en faveur des espaces naturels. Les projets sont sélectionnés en fonction des retombées attendues de l'investissement en termes d'augmentation des bases de fiscalité directe ou de créations d'emplois sur le territoire des communes et de leurs groupements.

La logique de soutien aux bourgs-centres n'a toutefois pas entièrement disparu puisqu'à l'initiative du rapporteur de la commission des finances, notre excellent collègue Paul Girod, la loi du 31 décembre 1993 précitée a prévu que les communes de moins de 10 000 habitants non éligibles à la première fraction de la DSR mais jouant un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité pour les populations du monde rural peuvent également percevoir des subventions pour leurs investissements locaux, dans la limite de 50 % des crédits consacrés aux communes. Les attributions individuelles à cette catégorie de communes ne peuvent dépasser la dotation moyenne de solidarité rurale, fraction bourg-centre, versée aux communes du département.

Les modalités de répartition des enveloppes départementales, fixées par le décret n° 94-366 du 10 mai 1994, font intervenir, pour la moitié, des critères de richesse relative des groupements et communes éligibles, pour un quart, le nombre des groupements et communes éligibles, doublé dans les zones de montagne, et pour un autre quart, la population des groupements et communes potentiellement éligibles.

¹ Dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon, toutes les communes de moins de 20 000 habitants sont éligibles.

C. L'UTILISATION DE LA DDR

La direction générale des collectivités locales vient de dresser un bilan, pour 1993 et 1994, de l'utilisation de la dotation de développement rural.

L'analyse des résultats pour 1994 n'est toutefois qu'une extrapolation d'une enquête effectuée sur 69 départements seulement.

• Il apparaît tout d'abord que la nature des projets retenus est conforme à la vocation de la DDR.

Pour 1993, 63 % des 392 projets retenus pour les groupements de communes (60 % dans les 69 départements tests recensés également en 1994) concernaient le développement économique local, dont 202 visaient à la création, l'extension ou l'aménagement de zones d'activité économique. S'y ajoutaient 70 projets de développement touristique, soit une proportion stable dans le total financé par rapport à 1992.

En 1994, 68,2 % des 556 projets des groupements sont relatifs au développement économique et social, dont 287 concernent les zones d'activité économique. Le rapport de la direction générale des collectivités locales note que la DDR s'est redéployée au profit des projets de développement touristique, dont le nombre s'est accru pour atteindre 100, soit 19,3 % du total.

Restent donc 12,4 % pour les projets divers, notamment de développement social et en matière d'environnement.

Toujours en 1994, première année d'application de la déconcentration de la part communale de la DDR, 482 projets, présentés par 465 communes, ont pu être retenus tandis que 405 présentés par 355 communes étaient rejetés.

La majorité des projets (56,62 %) concernent le développement économique, avec une répartition plus équitable que pour les groupements entre les différents types de projets. La DGCL fait observer le caractère complémentaire des projets communaux par rapport aux projets conduits par les groupements en matière de soutien au commerce local, objectif poursuivi par 13 % du nombre total de leurs projets.

Si la proportion de projets visant le développement touristique est pratiquement la même pour les communes et les groupements (19,1 % contre 19,29 %), une aide plus massive a été octroyée par les premières aux projets fondés sur l'amélioration de l'environnement ou le développement social (65 subventions et 24 % du total des projets).

La DGCL note enfin que sur 85 millions de subventions octroyées aux communes des 69 départements de l'enquête 1994, 2,1 millions seulement ont été consacrés en 1994 aux communes éligibles du fait de leur rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité. Il n'a donc été fait qu'une utilisation modérée et sélective de cette dérogation aux règles d'éligibilité de la DDR.

• **Second constat** : le respect des critères de sélection des projets évite le saupoudrage des dotations.

La proportion non négligeable de projets non retenus par les préfets (14 % en 1993 et 17,3 % en 1994 pour les groupements, près de 50 % pour les communes d'après le retour d'enquête) témoigne de leur souci de respecter les critères d'attribution de la dotation.

De cette rigueur résulte une concentration relative des aides sur les projets qui contribuent réellement au développement économique ou touristique, mais aussi, selon les départements, une faible consommation des droits de tirage accordés aux préfets

Les taux de concours obtenus par le biais de la DDR atteignent ainsi 24,4 % pour les projets des groupements et 16,6 % pour ceux des communes. Ce sont en moyenne les projets d'aménagement de zone d'activité économique qui bénéficient des subventions les plus importantes, à hauteur respectivement de 29 et 21 % de leur coût total hors taxes.

*

* *

Dans le rapport remis au Parlement en application de l'article 38 de la loi précitée n° 93-1463 du 31 décembre 1993, la direction générale des collectivités locales préconise deux axes d'amélioration de la DDR :

- Sans remettre en cause la clé du partage des crédits de la DDR au niveau national entre groupements et communes, mais afin de tenir compte du fait qu'au plan local le financement des projets présentés par les deux catégories de bénéficiaires n'est pas toujours compatible avec le strict respect de cette règle, elle pense souhaitable d'introduire un assouplissement permettant aux responsables locaux de s'adapter au mieux aux cas particuliers qui leur sont soumis.

- Enfin, la souplesse actuelle des critères d'éligibilité et l'absence de logique d'abonnement, conséquence de l'obligation pour les collectivités éligibles de présenter des projets, doivent être impérativement maintenues.

II - UNE ANNULATION DE CREDITS AUX FONDEMENTS MAL ETABLIS ET INOCCASIONNELLE

A. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR L'ARTICLE 6 DANS LE PROJET DE LOI INITIAL

Le compte 475-7212 « *dotation de développement rural* » est tenu dans les départements dans les écritures de chaque trésorier-payeur général.

Il est alimenté annuellement par un transfert du compte 475-7211 « *fonds national de péréquation de la taxe professionnelle* ». En débit du compte apparaissent les sommes ordonnancées par le préfet correspondant aux subventions accordées aux groupements et aux communes éligibles.

Le compte DDR n'est pas millésimé, le solde de l'année N étant systématiquement repris en balance d'entrée de l'année N + 1.

L'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative fixait, dans le texte initialement proposé par le gouvernement, le principe du reversement au profit du budget général de l'Etat d'un montant forfaitaire de 250 millions de francs prélevés sur la dotation de développement rural et censés correspondre au cumul des crédits non consommés au cours des trois derniers exercices.

L'Agence Comptable Centrale du Trésor devait donc effectuer pour chaque département un débit d'office sur le compte 475-7212 en suivant précisément les indications fournies par la direction générale des collectivités locales, seule à même de déterminer le total, département par département, des crédits rendus indisponibles.

Au terme de la chaîne comptable, l'ACCT devait créditer le compte de recettes 901-000 et le montant de 250 millions de francs ainsi recouverts pouvait apparaître dans les majorations brutes de ressources non fiscales (ligne 899 « *recettes diverses* ») modifiant l'équilibre budgétaire.

Le caractère législatif de la procédure était, semble-t-il, justifié. Prélèvement sur recettes, la dotation de développement rural ne peut être assimilée juridiquement à une ligne budgétaire dont les crédits peuvent être annulés, lorsqu'ils sont devenus sans objet, par simple arrêté du ministre des finances pris après accord du ministre intéressé (article 13 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances).

Le régime comptable décrit plus haut conduit, en effet, à prévoir le retour sous forme de recettes non fiscales du budget général de l'Etat des crédits restés sans utilisation.

Or, l'ordonnance organique précitée du 2 janvier 1959 (n° 59-2) précise bien qu'il revient aux lois de finances, conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, de déterminer « *la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre financier qu'elles définissent* ».

En outre, l'article 1648 B du code général des impôts, issu d'un article de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dispose que le montant de la DDR « *est arrêté par le comité des finances locales* ». Seule une autre loi peut donc écarter l'application de cette règle pour modifier les montants arrêtés ces dernières années par le comité des finances locales.

Le montant de 250 millions de francs a toutefois été ramené à 100 millions en deuxième délibération alors que l'Assemblée nationale avait purement et simplement supprimé le présent article dans le cadre de la première délibération.

B. LES MOTIFS DE LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE PUIS DE SON RETABLISSEMENT AVEC UN MONTANT PLUS FAIBLE DE REVERSEMENT AU BUDGET GENERAL

Il semble que les estimations contenues dans le bilan dressé par la direction générale des collectivités locales de l'utilisation de la DDR aient été quelque peu sollicitées dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative.

D'après les informations fournies à votre commission, le chiffre de 250 millions de francs est, en effet, assez proche du montant évaluatif des crédits non consommés, en 1993 et 1994 ¹, tels que les faisait ressortir l'enquête effectuée à la fin de l'année dernière par la DGCL auprès des préfets.

¹ En 1992, la consommation a vraisemblablement avoisiné le taux de 100 %, compte tenu de la faiblesse de la dotation elle-même (206 millions de francs) et surtout de la part prépondérante de l'enveloppe accordée aux communes exerçant des fonctions de centralité sur des critères automatiques définis au niveau national (150 millions de francs au moins).

1993 (Année encore caractérisée par des versements automatiques aux communes. L'enveloppe communale présente donc un taux de consommation de 100 %) :

- Enveloppe globale des groupements de communes	360 millions de francs
- Consommation des groupements	245,7 millions de francs dont 9 millions au titre de 1992
- Report de crédits	$360 - 245,7 = 114,3$ millions de francs

1994 :

- Enveloppe globale des communes	156,3 millions de francs
- Consommation des communes sur 69 départements ayant répondu à l'enquête	85 millions de francs
- Enveloppe globale des groupements	364,7 millions de francs + 114,3 millions de francs de reports = 479 millions de francs
- Consommation des groupements sur 69 départements ayant répondu à l'enquête	287 millions de francs
Crédits non consommés : $(156,3 - 85) + (479 - 287)$	263,3 millions de francs

Ce chiffrage était toutefois lui-même éminemment contestable :

- En premier lieu, la consommation constatée pour 1994 est celle des communes et groupements des 69 départements qui ont répondu à l'enquête lancée par la DGCL. Il faudrait donc faire l'hypothèse que la trentaine de départements qui n'ont livré aucune donnée n'avaient pas consommé, ne serait-ce qu'un franc, de leur enveloppe de crédits, ce qui apparaît hautement improbable.

La DGCL souligne, en outre elle-même, que les réponses obtenues auprès des autres départements peuvent être entachées d'erreurs ou d'approximations.

- En second lieu, l'enquête effectuée par la DGCL l'a été en novembre et décembre 1994 alors que les enveloppes n'avaient été déléguées aux préfets dans les départements que depuis le mois de septembre seulement.

Les comptes DDR n'étant pas millésimés, les sommes inscrites l'an dernier ont très bien pu être ordonnancées au cours du premier semestre.

Selon les indications fournies à votre rapporteur général, il apparaît aujourd'hui clairement que les crédits non consommés au cours des deux dernières années n'atteignent certainement plus 250 millions de francs, mais sont inférieurs à ce montant sans qu'il soit possible d'obtenir un chiffre précis.

Au surplus, les députés n'ont pas manqué de souligner à quel point il serait paradoxal de réduire les moyens des préfets « vertueux » qui ont cherché à conserver la vocation de la DDR, quitte à ne pas consommer tous leurs crédits, cependant que la mesure inscrite à l'article 6 semblait donner raison à ceux qui avaient ordonné l'intégralité de leur enveloppe, le cas échéant, sans véritablement vérifier l'adéquation des projets aux objectifs poursuivis par la DDR.

La réduction du prélèvement sur la DDR de 250 millions de francs à 100 millions de francs paraît dans ce contexte le maximum acceptable. Cette somme correspond, en effet, au montant des crédits non consommés de 1993 tels qu'ils ont effectivement été constatés sur l'ensemble des départements.

S'il s'avérait toutefois que le report de 100 millions de francs pouvait facilement être consommé en 1995 ou 1996 en sus des crédits DDR de ces deux années, votre commission des finances n'hésiterait pas à demander la suppression du présent article. La très forte progression, année après année, du nombre des projets retenus laisse de ce point de vue supposer que la consommation de ce montant de crédit est tout à fait envisageable.

Décision de la commission : Votre commission a souhaité faire dépendre sa décision des informations qui lui seront fournies sur l'état réel de consommation de la DDR et sur les perspectives de consommation des reports en 1995 et 1996. Elle décidera alors si elle propose de supprimer ou de maintenir le présent article.

ARTICLE 7

Contribution exceptionnelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction

Commentaire : Le présent article institue un prélèvement exceptionnel d'environ 1 milliard de francs sur la participation des employeurs à l'effort de construction en 1995, sans toutefois augmenter cette participation. Il définit ainsi les modalités du prélèvement annoncé lors du débat portant sur le budget 1995 par le précédent gouvernement. Il s'agit simplement d'une affectation exceptionnelle à l'Etat d'une recette en principe gérée directement par les collecteurs, en vue de financer une réforme de l'accession à la propriété.

I - LE DROIT EN VIGUEUR

La participation des employeurs à l'effort de construction fait l'objet du chapitre III du titre I ("Mesures tendant à favoriser la construction d'habitations") du livre troisième ("Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat. Aide personnalisée au logement") du code de la construction et de l'habitation. Elle existe depuis 1953.

A. CHAMP D'APPLICATION ET MODALITÉS DU PRÉLÈVEMENT

Aux termes de l'article L 313-1 du code de la construction et de l'habitation, toutes les entreprises de plus de dix salariés ¹ doivent acquitter chaque année une contribution égale à 0,45 % de leur masse salariale ² de l'année *n-1*. En 1993, cela représentait 175.000 entreprises, soit 12 millions de salariés (47 % de la population active française). La collecte s'est élevée à 6,3 milliards de francs en 1993. 82 % des entreprises assujetties comptent de 10 à 49 salariés.

¹ *A l'exception des exploitations agricoles, mais y compris les établissements publics à caractère industriel et commercial.*

² *Selon la définition de l'article 231 du code général des impôts relatif à la taxe sur les salaires.*

Le taux de prélèvement sur la masse salariale a constamment évolué à la baisse depuis 1978 : réduit une première fois à 0,9 % en 1978, il a été diminué à 0,77 % en 1986 ; 0,72 % en 1988 ; 0,65 % en 1989 ; 0,55 % en 1991 et 0,45 % en 1992. L'effort des entreprises n'a cependant pas été réduit à due concurrence, puisque la différence est versée au fonds national d'aide au logement (FNAL) qui verse l'allocation de logement sociale (ALS) et contribue au versement de l'aide personnalisée au logement (APL). Cet effet de ciseaux entre une aide à la pierre et les aides personnelles est la conséquence directe de la réforme du financement du logement réalisée en 1977, mais aussi de la poussée des besoins de financement sociaux liée à la montée du chômage.

Bien qu'elle soit un prélèvement obligatoire, cette participation n'est pas recouvrée comme un impôt : les employeurs peuvent, au choix, l'affecter directement aux utilisations prévues par la réglementation (prêts aux salariés, réservations de logements locatifs sociaux à leur profit) ou bien verser les sommes correspondantes à des organismes agréés (les collecteurs du "1 %" logement). Cette seconde solution est massivement choisie : selon le compte du logement ¹, sur 6,4 milliards de francs de collecte en 1993, 96 % étaient reversés à un organisme collecteur. Sur cette dernière somme, 90 % sont recouverts par les 177 comités interprofessionnels du logement (CIL), 5 % par les chambres de commerce et d'industrie et 5 % par les bailleurs et établissements financiers spécialisés dans le logement social. C'est dire que l'essentiel du prélèvement (86,4 %) est le fait des CIL.

B. L'UTILISATION DE LA PARTICIPATION

Aux termes de l'article R 313-12 du code de la construction et de l'habitation, les fonds collectés sont utilisés au financement de la résidence principale des salariés. Cette résidence peut être locative, ou en accession à la propriété.

Quand aux modalités, les fonds du "1% logement" sont utilisés de deux manières principales : en prêts aux salariés pour financer une accession à la propriété ; en subventions et prêts aux constructeurs sociaux en contrepartie desquels les entreprises obtiennent le droit de réserver des logements pour leurs salariés. En 1993, les prêts aux personnes physiques se sont élevés à 7 milliards de francs (estimés à 9,2 milliards de francs en 1994) et les financements au logement locatif à 6,3 milliards de francs. La somme des deux excède largement la collecte d'une année, car s'y ajoutent

¹ *Compte du logement 1995 - page 283.*

les remboursements des prêts accordés les années précédentes, dont le montant s'établit actuellement au niveau d'une année de collecte.

Quant aux finalités, deux fractions de la collecte sont réservées à des emplois prioritaires. D'une part, un neuvième (le "1/9e prioritaire", soit 11,11 %) est réservé au financement du logement des travailleurs immigrés et de leurs familles aux termes de l'article L 313-1. Cela a représenté 943 millions de francs d'investissements en 1993 (ce qui excède 1/9e de la collecte, du fait des remplois de prêts remboursés). D'autre part, 9 % de la collecte sont réservés au financement des familles défavorisées (le "9 % insertion sociale") aux termes d'une convention conclue en 1989 entre l'Etat et les partenaires sociaux, mise en oeuvre par une charte cosignée par l'Etat et l'Union interprofessionnelle du logement (UNIL) qui regroupe les collecteurs. Les financements réalisés concernent pour l'essentiel des logements foyers pour le locatif, et, pour l'accession, les accédants ayant un plafond de ressources inférieur à 60 % des plafonds des prêts locatifs aidés (plafonds donnant accès aux logements HLM) ou qui connaissent des difficultés pour faire face aux charges de leur accession. Cette partie a représenté 1,25 milliards de francs d'investissement en 1993, montant excédant largement les obligations des entreprises et des collecteurs. Elle a concerné 11 500 familles.

L'utilisation du reste de la collecte ne fait pas l'objet de prescriptions tenant à la situation des ménages considérés.

En 1993, 127 000 familles ont pu bénéficier d'un prêt d'accession ou pour réaliser des travaux, et 177 000 logements locatifs ont pu être construits ou réhabilités.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Il s'agit d'un dispositif transitoire dont il est permis de s'interroger sur la méthode et la destination.

A. UN DISPOSITIF TRANSITOIRE

Contrairement aux six modifications du taux de prélèvement intervenues depuis 1978, le présent article n'introduit pas de modification permanente dans l'article L 313-1 du code de la construction et de l'habitation. Le gouvernement précédent y avait songé, sous la forme d'un nouvel abaissement du taux et d'une réaffectation de la différence au profit du FNAL, mais il y avait finalement renoncé au profit d'un prélèvement

exceptionnel d'un milliard de francs dont les contours restaient à déterminer.

En réalité, le présent article n'effectue guère que deux opérations, qui n'ont vocation à se produire qu'une seule fois : d'une part, il met en forme le prélèvement exceptionnel décidé par le gouvernement précédent ; d'autre part, il en réaffecte le montant qui, initialement destiné au FNAL, servirait à financer un nouveau système d'aide à l'accession à la propriété.

Le prélèvement prendra la forme d'une contribution exceptionnelle de 16 % sur la collecte perçue au titre de l'année 1994 ¹ (une ressource de l'année 1995 pour les collecteurs), qui s'est élevée à 6,4 milliards de francs. Il ne s'agit donc pas d'une cotisation supplémentaire pour les entreprises, pour lesquelles l'opération est neutre. Le versement devra être fait spontanément au Trésor public avant le 1er octobre 1995. Le recouvrement ne devrait pas occasionner de difficultés, car il n'existe que 800 collecteurs au total, dont les principaux sont les 177 CIL. On peut d'ailleurs observer que les quelques entreprises qui procèdent par investissement direct sont exclues du champ d'application du prélèvement exceptionnel, puisque seules les contributions collectées par un organisme tiers font l'objet de ce prélèvement. Le régime du contrôle, du contentieux, du recouvrement, des garanties et des sanctions est le même que pour la taxe sur les salaires, impôt qui sert déjà à la définition de l'assiette de la participation.

Le montant ainsi prélevé est destiné à une réforme de l'accession à la propriété, à laquelle sont déjà affectés 700 millions de francs par le présent projet de loi au chapitre 65-51 nouveau du ministère du logement. Ce montant est affecté au compte d'affectation spéciale n° 902-28, créé par l'article 14 du présent projet, et dont l'objet devrait être le même que le chapitre 65-51 nouveau.

Il en résulte un manque à gagner d'un milliard de francs pour le FNAL, qui doit être financé sur ressources du budget général au sein de l'ouverture de crédit de 2,1 milliards de francs destinée aux aides à la personne.

B. UNE METHODE ET UNE FINALITE DISCUTABLES

Le présent article a le mérite de clarifier la situation du prélèvement d'un milliard de francs, en suspens depuis plusieurs mois.

¹ Concrètement, les collecteurs devront puiser dans leur trésorerie. Selon l'ANPEEC, celle-ci s'établissait à 502 millions de francs au 31 décembre 1994.

Mais votre rapporteur général s'interroge à la fois sur sa méthode et sur sa finalité.

A propos de la méthode, on peut se demander pourquoi la voie législative a été retenue, alors qu'il était possible de choisir la voie contractuelle. La convention qui avait été signée entre l'Etat et les partenaires sociaux en faveur d'un effort du 1 % logement pour l'accession sociale à la propriété, et dont les effets ont couru du 1er septembre 1993 au 1er septembre 1994, était un précédent utilisable. On peut en rappeler brièvement le contenu.

Chaque accédant titulaire d'un prêt d'accession à la propriété (PAP) ou d'un prêt d'accession sociale (PAS) se voyait ouvrir le droit à un prêt 1 %.

Le prêt du 1 % logement, dont la moyenne ordinaire est de 53.000 francs, était porté à son montant maximal, variable selon les zones géographiques :

- zone 1	110.000 F
- zone 2	90.000 F
- zone 3	70.000 F

A ce prêt s'est ajouté un financement complémentaire sous l'une des deux formes suivantes :

- soit une prime non remboursable de 25.000 francs en zone 1 et de 15.000 francs dans les zones 2 et 3, pour aider l'accédant à constituer son apport personnel ;

- soit un complément de prêt de 50.000 francs en zone 1 et de 30.000 francs dans les zones 2 et 3, assorti d'un différé d'amortissement de dix ans.

La prime non remboursable était prise en compte dans la limite de 3 % du coût de l'opération, pour le calcul de l'apport personnel minimal de 10 % exigé des accédants en PAP.

Cette convention a été un succès. Qu'on en juge : 4 milliards de francs de prêts accordés aux ménages pour un montant unitaire moyen de 92.000 francs ; des opérations réalisées à 56,2 % par des ménages d'employés ou d'ouvriers (qui ne sont que 35,2 % de la population générale des accédants) ; 84 % des bénéficiaires étaient locataires. La convention a donc rempli ses objectifs, tant en volume qu'en matière d'accession sociale ou de mobilité du parc locatif.

Ce précédent contractuel réussi aurait pu servir d'exemple, et cette convention reconduite au moins jusqu'à la date prévue pour le versement exceptionnel : l'expiration de la convention, et la certitude pour les CIL depuis neuf mois de devoir acquitter un milliard de francs avant la fin de l'année ne les auront-elles pas conduits à un certain attentisme, rompant avec le dynamisme de l'année précédente ?

Le milliard de francs en question est en quelque sorte gelé depuis plusieurs mois alors même que le haut niveau des taux d'intérêt justifierait que le "1% logement" soutienne son effort pour des prêts à taux très bas.

A propos de l'affectation de la somme ainsi prélevée, votre rapporteur général considère sur le principe qu'il est plutôt satisfaisant de réaffecter aux aides à la pierre une somme qui leur était initialement destinée. Votre commission des finances ne cesse depuis plusieurs années de dénoncer la réduction des aides à la pierre au profit des aides à la personne.

Mais paradoxalement, un prélèvement au profit du FNAL aurait eu une finalité plus immédiate puisqu'il aurait correspondu à un besoin de financement réel au titre des aides personnelles versées en 1994, alors que "le fonds pour l'accession à la propriété" auquel il est désormais proposé d'affecter cette somme n'existe pas encore et n'a pas de modalités de fonctionnement définies.

On peut donc se demander s'il n'est pas prématuré de prélever des fonds sur un dispositif d'aide à la pierre opérationnel au profit d'un dispositif qui ne l'est pas. Ce n'est donc qu'au bénéfice de la confiance à accorder au ministre du logement que ce prélèvement peut être accepté, à condition toutefois qu'il prenne des mesures susceptibles d'éviter une réduction de l'activité des collecteurs du 1% logement qui vont devoir économiser d'ici l'automne leur quote-part du prélèvement. Cette situation ne manquera pas de créer un décalage de plusieurs mois dans les investissements : ceux du 1% vont être interrompus alors que ceux du nouveau système d'accession n'auront pas commencé.

Enfin, et conformément aux observations qui viennent d'être faites, l'affectation de la somme ainsi prélevée à un nouveau compte d'affectation spéciale paraît contestable pour au moins deux raisons.

La première est qu'il semble bien que le chapitre 65-51 nouveau et le compte d'affectation spéciale 902-28 ont la même finalité. Par cette proposition d'affectation, le gouvernement fait preuve du louable souci de montrer au Parlement son intention de bien affecter la somme prélevée au financement du logement et non de la détourner de sa vocation originelle. Votre rapporteur général lui en donne acte. Mais pourquoi, au bénéfice de cette explication, ne pas avoir majoré la somme qu'il est prévu d'ouvrir au *D.* du présent projet au chapitre 65-51 nouveau du ministère du logement ? Le Parlement ne peut proposer une telle majoration d'ouverture de crédits au double motif qu'il s'agirait d'une aggravation de charge et d'une affectation de recettes. Mais le gouvernement le peut, et votre rapporteur général l'invite à le faire.

La seconde raison, plus importante, est que la recette nouvelle ainsi décidée n'est pas reconductible, selon les termes mêmes du présent article qui précise bien que la somme est versée en 1995 et prélevée sur la

collecte de 1994. L'assurance du caractère transitoire de la disposition avait été obtenue par le précédent ministre du logement et les partenaires sociaux, et il n'est pas question de la remettre en cause. Dès lors, comment le nouveau compte d'affectation spéciale pourra-t-il fonctionner quand cette ressource sera épuisée ? Votre rapporteur général estime qu'on ne doit pas faire peser à nouveau une menace sur les finances des collecteurs du 1 % logement, car cette menace est de nature à différer leurs investissements plutôt qu'à les accélérer. Il paraît donc plus sage de renoncer à la création du compte d'affectation spéciale.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 8

Suppression de la remise forfaitaire mensuelle sur les retenues pour pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat

Commentaire : Cet article tend à supprimer, pour les seuls fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, la remise forfaitaire mensuelle de 42 francs qui est appliquée depuis 1991 à toutes les cotisations d'assurance vieillesse. La suppression prend effet au 1er septembre 1995.

I - LA REMISE FORFAITAIRE SUR LES COTISATIONS D'ASSURANCE-VIEILLESSE : UN DISPOSITIF QUI A PERDU TOUTE JUSTIFICATION

Dans la rédaction initiale du présent projet de loi de finances rectificative, cet article prévoyait de supprimer, pour tous les intéressés, la remise forfaitaire mensuelle de 42 francs sur les cotisations d'assurance vieillesse, instituée en liaison avec la création de la Contribution sociale généralisée (CSG) par la loi de finances pour 1991.

A. UN DISPOSITIF COMPLEXE ET COÛTEUX...

Les articles 25 et 28 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales instaurent, en faveur de tous les assujettis à la CSG, une réduction forfaitaire mensuelle sur leurs cotisations d'assurance vieillesse. La remise forfaitaire est appliquée depuis le 1er février 1991, c'est-à-dire du jour où la CSG précédemment créée par la loi de finances pour 1991 est entrée en vigueur.

Le champ d'application de cette remise forfaitaire, bien qu'elle porte sur les cotisations d'assurance vieillesse, est donc le même que celui de la CSG :

- les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux ;

- les ressortissants des régimes spéciaux ;

- les ressortissants du régime général de sécurité sociale, des régimes d'assurance vieillesse des artisans et commerçants, du régime agricole, des régimes des professions libérales.

La remise forfaitaire mensuelle est un élément du calcul de la cotisation vieillesse du salarié et ne peut donc pas être intégrée dans l'assiette des autres cotisations de sécurité sociale, ni dans celle de la CSG.

Créée par la loi et fixée par décret à 42 francs par mois, elle est calculée en référence à une activité à temps plein (c'est-à-dire, en règle générale, 169 heures par mois).

En cas d'activité réduite, son montant est calculé en proportion du nombre d'heures effectuées, rapportées à l'activité à temps plein, soit, dans le cas général, sur la base de 42/169 francs par heure travaillée. La remise n'est pas consentie en cas d'activité très réduite, c'est-à-dire inférieure ou égale à 8 heures pour le même employeur durant le mois considéré.

On constate que le mécanisme de la remise forfaitaire mensuelle doit faire l'objet d'une application très circonstanciée à chaque cas individuel. Il s'agit donc d'un élément de complexité supplémentaire dans le financement des régimes d'assurance maladie, qui n'en avait pas vraiment besoin.

Le dispositif est d'ailleurs d'une telle complication que son coût de gestion est considérable pour les régimes de retraite. La Direction de la Sécurité sociale a isolé, parmi les frais de fonctionnement des URSSAF et des divers régimes de retraite, les montants imputables à la remise forfaitaire mensuelle : elle représentait en 1993 une charge de gestion de 9,15 millions de francs au total, dont 6,6 millions de francs pour le seul régime général et 1,1 million de francs pour le régime des fonctionnaires de l'Etat.

B. ... QUI N'A PLUS GUERE DE JUSTIFICATION

La création de la remise forfaitaire mensuelle n'est qu'une conséquence indirecte de la volonté affichée en 1991 par le gouvernement de M. Michel Rocard d'insérer la nouvelle CSG dans le dispositif fiscal français à **taux de prélèvements constants**.

Ce souci de neutralité fiscale, qui visait principalement à faire mieux accepter la création d'un nouvel impôt, s'est traduit par des mouvements de compensation complexes entre les taux des diverses cotisations de sécurité sociale.

Ainsi, la mise en place de la CSG s'est accompagnée :

1. D'une part, pour la branche famille, par une baisse de cotisations familiales de - 1,6 %. En effet, le produit de la CSG, fixée au taux de 1,1 % sur une assiette plus large, a été affecté à la CNAF.

2. D'autre part pour la branche vieillesse :

- par une augmentation de 1,6 % des cotisations employeurs portant sur une assiette vieillesse déplafonnée ;

- par la suppression du prélèvement de 0,4 % sur le revenu imposable affecté depuis 1987 à la CNAVTS,

- par une diminution de 1,05 % du taux des cotisations personnelles d'assurance vieillesse.

Tel quel, ce jeu de vases communicants était globalement équilibré. Mais ses effets n'étaient pas également répartis entre tous les assujettis à la nouvelle CSG. En effet, la suppression du prélèvement de 0,4 % sur le revenu imposable avantageait d'abord les revenus les plus élevés, tandis que les cotisations personnelles d'assurance vieillesse restaient légèrement dégressives, du fait de leur plafonnement par rapport au revenu.

C'est pourquoi, en plus de la diminution du taux des cotisations d'assurance vieillesse, il a été appliquée à celles-ci une remise forfaitaire mensuelle qui en atténue le caractère dégressif par rapport au revenu. Le montant de cette remise a été fixé par décret à 42 francs, c'est-à-dire au niveau qui compensait très exactement l'impact de la CSG pour les salaires inférieurs au plafond de la sécurité sociale.

Mais, dès 1991, pour tout observateur attentif, il était parfaitement clair que le taux de la CSG était appelé à être très vite porté au-delà de 1,1 %, compte tenu de la tendance spontanée des déficits sociaux à se creuser, tendance qui ne s'est pas depuis démentie.

Le rapporteur spécial de votre commission sur les dispositions de la loi de finances pour 1991 instituant la CSG, M. Jacques Oudin, n'avait d'ailleurs pas été dupe de cette fiction de neutralité fiscale. Après s'être étonné qu'officiellement la CSG n'ait pas pour but d'apporter des ressources financières supplémentaires aux régimes sociaux, mais uniquement une vocation redistributive, il relevait que cette vocation redistributive « est tributaire du maintien du taux à son niveau actuel, toute augmentation ne

pouvant au contraire qu'abaisser le seuil en dessous duquel la redistribution demeure positive ». Il concluait que l'« on peut donc s'interroger sur la complexité du dispositif de la contribution sociale généralisée et sur l'étendue de son assiette au regard de la modestie des ambitions affichées »¹.

Le relèvement du taux de la CSG, auquel il a effectivement fallu se résoudre en 1993, a définitivement privé la remise forfaitaire de sa seule véritable raison d'être, qui était d'afficher un souci de neutralité fiscale.

II - LES EFFETS DE LA SUPPRESSION DE LA REMISE FORFAITAIRE MENSUELLE

A. UNE INCIDENCE POSITIVE SUR LE BUDGET DE L'ETAT

La rédaction initiale du présent article visait à la fois l'article 25 de la loi du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, qui concerne la remise forfaitaire mensuelle applicable aux retenues pour pensions prévues à l'article 61 du code des pensions civiles et militaires, et l'article 28, qui concerne la remise forfaitaire mensuelle applicable à toutes les autres catégories d'assujettis à la CSG que les fonctionnaires de l'Etat.

Seule la suppression de l'article 25 de la loi précitée a une incidence directe sur le budget de l'Etat. En effet, ce dernier gère lui-même le régime de retraite de ses fonctionnaires. Les cotisations d'assurance vieillesse versées par ceux-ci à leur employeur, au taux de 7,85 %, apparaissent donc au budget, à la fois en dépenses, sous forme de traitements (au titre III de tous les fascicules budgétaires) et en recettes sous forme de retenues pour pensions (ligne 501 des recettes non fiscales - budget des Charges communes).

La suppression de la remise forfaitaire mensuelle de 42 francs, qui vient réduire d'autant ces retenues pour pension, se traduit donc automatiquement par une recette supplémentaire pour le budget des Charges communes, les dépenses restant inchangées.

¹ *Sénat - Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1991, n° 85 (1990-1991) - Tome III - Annexe n° 37 - Fascicule 2 - pp. 154 et 156.*

Le gain attendu de cette suppression, avec effet au 1er septembre, est estimé à 324,2 millions de francs pour 1995, soit 972,7 millions de francs en année pleine. Il est calculé comme suit :

1.930.000 fonctionnaires civils et militaires (équivalent temps plein) x 504 francs ¹ = 972,7 millions de francs x ¼ d'année = 324,2 millions de francs.

Toutefois, la suppression de l'article 28 de la loi précitée a également un impact, mais indirect, sur le budget de l'Etat. En effet, les cotisations d'assurance vieillesse versées aux divers régimes de sécurité sociale s'en trouveront accrues, et les subventions d'équilibre que l'Etat doit verser à certains d'entre eux pourront être réduites d'autant. Dans cette hypothèse, la suppression de la remise forfaitaire annuelle est répercutée via une diminution des dépenses budgétaires, au lieu d'une augmentation des recettes dans l'hypothèse précédente.

Gains attendus pour le budget de l'Etat d'une diminution de ses subventions aux régimes de sécurité sociale à due concurrence des cotisations supplémentaires résultant de la suppression de la remise forfaitaire mensuelle

(En millions de francs)

Régimes	Budgets Chapitres	1995	1996
Mines	Affaires sociales 47-23-10	4,9	13,3
ENIM	Mer 47-37	6,0	18,0
SEITA	Charges communes 46-90-20	0,7	2,0
FSPOEIE	Charges communes 32-92	14,0	40,7
RATP	Transports 46-41	4,6	13,7
SNCF	Transports 47-41	30,2	88,3
Comédie et Opéra	Culture 36-60	0,3	0,8
BAPSA	Agriculture 46-32	108,0	325,0
Total Budget de l'Etat		168,7	501,8

Source : Ministère de l'Economie et des Finances

¹ 504 francs = 42 francs x 12 mois

Toutefois, l'Assemblée nationale a estimé que seule l'abrogation des II et III de l'article 25 de la loi précitée pouvait trouver sa place dans une loi de finances, en raison de son incidence directe sur l'équilibre budgétaire. En revanche, elle a renvoyé l'abrogation de l'article 28, dont l'incidence budgétaire est certaine financièrement mais n'est pas établie juridiquement, à un projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Le gouvernement a tiré sans délai les conséquences de la dissociation des deux dispositions voulue par l'Assemblée nationale, et l'abrogation de l'article 28 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 a d'ores et déjà trouvé sa place dans le projet de loi relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi et à la sécurité sociale ¹.

B. UN APPONT DE COTISATIONS POUR LES REGIMES DE SECURITE SOCIALE

Outre son impact direct sur le régime de retraite des fonctionnaires, la suppression de la remise forfaitaire mensuelle applicable aux cotisations d'assurance vieillesse aura pour effet d'augmenter d'autant les ressources de tous les autres régimes de retraites obligatoires.

Cet appoint de ressources se monterait à 2,246 milliards de francs en 1995, dont 1,7 milliard de francs pour le seul régime général, et à 8,578 milliards de francs en 1996, dont 6,924 milliards de francs pour le seul régime général. On voit donc que le « rendement » de la mesure n'est pas négligeable.

Ce « rendement » doit toutefois être apprécié au regard des prévisions alarmantes concernant la situation financière des régimes de sécurité sociale, qui montrent à la fois la nécessité de la mesure proposée par le présent article et son insuffisance.

Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 1994 évaluait la diminution de la trésorerie (« le déficit ») de l'ensemble des régimes de sécurité sociale à - 66,9 milliards de francs en 1995, sur la base d'une baisse du fonds de roulement du régime général de

¹ Article 3 du projet de loi relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité social, qui a été adopté par le Sénat en première lecture le 20 juillet 1995.

- 50,5 milliards de francs cette même année. Or, le tout dernier rapport de cette commission, qui s'est réunie le 25 juillet 1995, a révisé, pour l'aggraver, le « déficit » prévisionnel du régime général : celui-ci serait en fait, de - 61,9 milliards de francs en 1995. Il est donc probable que le « déficit » de l'ensemble des régimes de sécurité sociale dépassera les 70 milliards de francs en 1995, sous réserve d'éventuelles mesures supplémentaires de redressement des comptes sociaux.

C. UN IMPACT SUR LES BAS SALAIRES PLUS QUE COMPENSE PAR AILLEURS

On a vu que, lors de sa création, la remise forfaitaire mensuelle a été présentée comme bénéficiant d'abord aux assujettis à la CSG dont les revenus sont inférieurs au plafond de la sécurité sociale. Sa suppression ne manquera donc pas de susciter des regrets, qu'il convient toutefois de relativiser.

Tout d'abord, la remise forfaitaire mensuelle a été instituée afin de compenser très exactement les effets de la création de la CSG au taux de 1,1 %. Dès lors que ce taux a été porté à 2,4 % par la loi de finances rectificative de juin 1993, la remise forfaitaire a perdu sa raison d'être. Cette considération, pour être logique d'apparence, peut-être plus difficilement recevable par les intéressés.

On fera donc remarquer que la suppression de la remise forfaitaire mensuelle, frappe également par définition, tous ceux qui en bénéficiaient jusque là. Ce n'est qu'en termes relatifs que les salariés les plus modestes peuvent être considérés comme désavantagés par cette mesure de suppression.

Or, pour ces salariés modestes, la décision du Président de la République d'augmenter le SMIC de 4 % au 1er juillet 1995 fera plus que compenser l'impact négatif de la suppression de la remise forfaitaire¹.

¹ Pour un salarié au SMIC, la suppression de la remise forfaitaire mensuelle, soit 504 francs annuels, représente une baisse de son pouvoir d'achat de - 0,8 %.

Enfin, si l'on souhaite vraiment donner un peu de progressivité aux cotisations de sécurité sociale, un abattement de **800 francs** mensuels pour un salarié au SMIC (soit un allègement de 10.000 francs sur l'année), tel que celui proposé par le projet de loi relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale en cours de discussion, est sans doute plus efficace que la remise forfaitaire de **42 francs** dont le présent article prévoit la suppression.

Décision de la commission : Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8 BIS (NOUVEAU)

Elargissement du champ d'application de la réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées

Commentaire : Introduit par l'Assemblée nationale, cet article tend à intégrer, dans le champ d'application de la réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées, les apports en capital réalisés au bénéfice d'entreprises exerçant une activité professionnelle non commerciale.

Le régime de la réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées est analysé dans le cadre du commentaire de l'article 20 du présent projet, disposition qui prévoit déjà de relever de façon substantielle le plafond des versements annuels susceptibles d'être pris en compte.

On rappellera donc succinctement que ce régime s'appliquait jusqu'à présent aux souscriptions au capital d'entreprises exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale.

L'article 31 de la loi du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture a toutefois étendu ce dispositif aux entreprises agricoles, pour les apports en numéraires réalisés à compter du 1er janvier dernier.

Le présent article propose de franchir la dernière étape, en ouvrant la réduction d'impôt aux souscriptions au capital de sociétés non cotées exerçant une activité professionnelle *« au sens du I de l'article 92 du code général des impôts »*.

Concrètement, il s'agit essentiellement d'activités libérales -expert comptable, architecte, avocat- relevant normalement des bénéfices non commerciaux, mais qui sont exercés dans le cadre d'une société de capitaux.

Cette nouvelle dispositions s'appliquerait aux apports réalisés à compter du 1er août 1995. Une telle date d'entrée en vigueur évite d'accorder le bénéfice de cette disposition nouvelle à des opérations déjà réalisées.

Votre commission se félicite de cette extension qui permet d'assurer une égalité de traitement entre les personnes qui apportent des capitaux à une société non cotée, indépendamment de l'activité de cette dernière. Elle met ainsi fin, de façon ponctuelle mais symbolique, à la discrimination fiscale qui souvent, pèse sur les activités professionnelles non commerciales.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 9

**Réduction des droits de mutation à titre onéreux
pour les acquisitions de logements**

Commentaire : Votre commission des Finances a adopté, sur proposition de son rapporteur général, un article additionnel avant l'article 9 reprenant, après modification, les dispositions de l'article 18 relatives à la réduction des droits de mutation à titre onéreux pour les acquisitions de logements.

Le transfert, avant l'article d'équilibre, de l'article 18, réécrit selon les souhaits de votre commission, est justifié par l'impact budgétaire engendré dès l'exercice 1995 par cette nouvelle rédaction.

Pour le reste, il est proposé au lecteur de se reporter au commentaire sous l'article 18.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

ARTICLE 9

Equilibre général

Commentaire : Cet article retrace l'ajustement des recettes et des suppléments de charges induits par l'adoption du présent projet de loi de finances rectificative.

Cet article dit « d'équilibre » présente deux différences par rapport à l'article contenu dans le projet de loi initial. Elles résultent des votes de l'Assemblée nationale (et du Sénat...) sur l'augmentation du taux normal de la TVA au 1er août 1995 (article premier devenu proposition de loi) et sur la dotation de développement rural (article 6).

Le déficit passe ainsi de 322,020 milliards de francs à 320,92 milliards de francs. Ce déficit « budgétaire » ne tient pas compte des diminutions de ressources non budgétaires résultant des votes sur l'article 8 (remise forfaitaire sur les cotisations d'assurance vieillesse) et sur l'article 25 (cotisation sociale de solidarité des sociétés).

Le passage de l'ancien au nouveau tableau s'opère comme suit :

(En milliards de francs)

Déficit LF 1995	275,11
Ajustement du PLFR	+ 46,91
Solde du PLFR 1995	322,02
Modification de l'Assemblée nationale	
- TVA au 1er août	- 1,25 (1)
- Dotation de développement rural	- 0,15
Ajustement	+ 45,81
Solde PLFR après le vote de l'Assemblée nationale	320,92

(1) ce montant tient compte des mesures spécifiques « tabac » et « biens immeubles » introduites dans la proposition de loi

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article compte tenu de ses décisions précédentes, puis l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 1995 ainsi modifié.

DEUXIEME PARTIE

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS APPLICABLES A L'ANNEE 1995

I. - OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

A. BUDGET GENERAL

ARTICLE 10

Dépenses ordinaires des services civils - Ouvertures

Commentaire : Cet article procède à l'ouverture des crédits supplémentaires au titre des dépenses ordinaires des services civils.

Ces crédits ont été commentés dans l'exposé général du présent rapport.

Au cours de la discussion à l'Assemblée nationale, les crédits des charges communes ont été portés à 41 438 110 000 francs, soit une baisse de 55 millions de francs. Comme l'a indiqué à la tribune de l'Assemblée nationale, le secrétaire d'Etat chargé du budget : *« l'amendement 247 du Gouvernement minore de 55 millions de crédits du budget des charges communes, afin de gager l'ouverture de crédits supplémentaires en faveur du logement social en Polynésie, ouverture qui fait l'objet de l'amendement 246 et l'article 11. Il s'agit de favoriser la constitution d'un fonds doté de 110 millions de francs d'autorisations de programme qui financera des opérations concernant plus de 400 logements. »*

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

ARTICLE 11

Dépenses en capital des services civils - Ouvertures

Commentaire : Cet article procède à l'ouverture des crédits supplémentaires au titre des dépenses en capital des services civils.

Les votes de l'Assemblée nationale ont augmenté ces ouvertures de crédits de 55 millions de francs, par coordination avec les décisions prises à l'article 10.

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

ARTICLE 12

Dépenses ordinaires des services militaires - Ouvertures

Commentaire : Cet article procède à l'ouverture des crédits supplémentaires au titre des dépenses ordinaires des services militaires.

Ces ouvertures sont commentées dans le fascicule 2 du présent rapport (Ministère de la Défense).

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

B. OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF DES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE

ARTICLE 13

**Création du compte spécial du Trésor intitulé
« Compte d'affectation des produits de cessions de titres
du secteur public au désendettement de l'Etat »**

Commentaire : Cet article retrace le deuxième volet du dispositif mis en place dans le cadre de la nouvelle procédure d'affectation des recettes de privatisation. A cet effet, il comporte deux mesures :

- d'une part, il propose d'ouvrir un nouveau compte d'affectation spéciale alimenté par les recettes de privatisation et exclusivement destiné à participer au désendettement de l'Etat,

- d'autre part, il limite la vocation de l'actuel compte n° 902-24, aujourd'hui intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public » aux seuls apports en capital consentis aux entreprises publiques.

On rappellera que, pour 1995, la ventilation du produit des privatisations entre ces deux comptes est fixée par l'article 5 du présent projet de loi.

I - LA CRÉATION D'UN COMPTE DESTINÉ A PARTICIPER AU DÉSENDETTEMENT DE L'ETAT

Portant le numéro 902-27, cette nouvelle structure serait ouverte dès la publication de la présente loi.

En recettes, elle percevra donc le produit des privatisations, celui-ci étant défini par décalque des dispositions déjà en vigueur pour le compte n° 902-24.

En dépenses, et au-delà de la prise en charge des frais afférents aux ventes de titres, le nouveau compte doit opérer deux types de versements :

- d'une part, des versements à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP).

Établissement public à caractère administratif, la CADEP a été organisée par l'article 32 de la première loi de finances rectificative pour 1986. Mise en sommeil à partir de 1988, elle est réactivée pour une période de dix ans par les dispositions de l'article 17 du présent projet de loi.

Du fait de ses statuts, la CADEP a pour unique objet de concourir à l'amortissement de la dette. A cet effet, elle peut intervenir sous deux formes : soit l'acquisition de titres sur le marché, soit la prise en charge de l'amortissement de titres venus à échéance.

Compte tenu de l'objectif poursuivi par son intermédiaire, la CADEP est bien évidemment privée de la capacité d'emprunt, et doit être alimentée par des ressources définitives.

- d'autre part, des versements au Fonds de soutien des rentes (FSR)

Créé par décret en 1937, le FSR avait, à l'origine, pour mission de régulariser le marché des rentes. Toutefois, sa vocation a été profondément élargie en 1986, un décret en date du 26 janvier lui donnant désormais la possibilité d'effectuer « *toutes opérations en vue de gérer la dette de l'Etat* ».

Instrument d'intervention éminemment discret, disposant de la capacité d'emprunt, et non limité quant à la nature de ses interventions, le FSR a jusqu'alors été utilisé pour modifier la structure de la dette publique afin d'en atténuer le coût. Mais rien ne lui interdit a priori d'effectuer également les opérations entrant dans le champ de compétence de la CADEP.

Le recours simultané à ces deux structures présente des avantages certains en raison de la complémentarité de leurs interventions.

L'utilisation d'un établissement officiel mais autonome -la CADEP- permet ainsi de donner un signal fort aux marchés financiers sur la réalité des efforts déployés par l'Etat en vue de réduire son endettement. Mais, parallèlement, le recours au FSR, simple compte du Trésor géré par la Caisse des dépôts et consignations, rend possible des interventions indirectes, ou plus discrètes, sur le marché des titres de la dette publique.

Pour 1995, cette nouvelle structure sera donc dotée de 25,5 milliards de francs.

II - UN RECENTRAGE DES MISSIONS DE L'ACTUEL COMPTE N° 902-24 « COMPTE D'AFFECTATION DES PRODUITS DE CESSIONS DE TITRES DU SECTEUR PUBLIC »

• Organisé par l'article 71 de la loi de finances pour 1993, le compte n° 902-24 répondait à l'origine au souci d'isoler sur une structure distincte les ressources dégagées dans le cadre de la politique dite de « mobilisation des actifs publics ». En dépenses, il devait assumer deux missions essentielles, mais de nature très différente :

- décharger le budget général des dépenses « exceptionnelles » en faveur de l'emploi (8,7 milliards de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1993),

- retracer les dotations en capital aux entreprises publiques (7,65 milliards initialement prévus).

A titre accessoire, le compte comportait également une possibilité de versement au Fonds de soutien des rentes, mais cette faculté n'a jamais été utilisée.

• Avec le changement de majorité intervenu au printemps 1993, puis la mise en oeuvre d'un vaste programme de privatisation, la vocation du compte n°902-24 a toutefois considérablement évolué.

Dès la loi de finances rectificative pour 1993, une partie du produit des privatisations a été orienté, à titre exceptionnel, vers le budget général afin de financer le programme d'action prioritaire du gouvernement en faveur de l'emploi.

Ce mouvement s'est accompagné d'un recentrage progressif de l'activité réelle du compte sur les seules dotations en capital aux entreprises publiques. Constatée dans les faits, cette évolution ne s'est toutefois pas accompagnée d'une adaptation corrélative des possibilités juridiques de dépenses du compte.

• Parallèlement à la mise en place du nouveau compte n° 902-27, le présent article se propose donc d'opérer l'indispensable « toilettage » législatif des dispositions régissant le compte n° 902-24.

Dans cette optique, il prévoit de supprimer deux intitulés de dépenses :

- d'une part, la ligne « dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi », afin d'interdire toute possibilité de financement de ces interventions par le produit des privatisations,

- d'autre part, la ligne « versements au Fonds de soutien des rentes », ceux-ci entrant désormais dans le domaine de compétence du nouveau compte n° 902-27.

Du fait de ces modifications, les interventions du compte n° 902-24 seront désormais limitées aux seuls apports en capital aux entreprises publiques. Son intitulé est donc modifié en conséquence tandis que sa dotation pour l'année 1995 est portée de 8 milliards à 14,5 milliards de francs par le présent collectif.

III - UN CADRE PLUS RIGIDE QU'EN 1986

Combiné avec les dispositions de l'article 5 du présent projet, le schéma précédent permet donc de revenir au principe d'orthodoxie budgétaire fixé en 1986, c'est-à-dire une utilisation strictement patrimoniale du produit des recettes de privatisation. Fruits de la vente d'actifs, ces ressources seront exclusivement utilisées pour réduire le passif de l'Etat ou pour consolider le bilan des entreprises du secteur public.

Dans ses modalités, le nouveau dispositif s'avère toutefois beaucoup plus rigide que celui arrêté par la première loi de finances rectificative de 1986. A l'époque, le gouvernement avait décidé de créer un seul compte d'affectation spéciale ayant la double vocation. Aujourd'hui, le gouvernement retient une approche inverse, et met en place deux structures indépendantes, spécialisées et étanches.

Ce choix est loin d'être neutre. En effet, sur un compte unique, la ventilation des dépenses telle qu'elle figure en loi de finances initiale, n'a pas de caractère réellement contraignant et peut donc être modifiée par le gouvernement en cours de gestion. Au contraire, le recours à des comptes « spécialisés » impose au gouvernement de soumettre au Parlement, dans le cadre de la loi de finances, une disposition organisant la répartition du produit des privatisations entre les deux structures. Toute modification de la clé de répartition en cours de gestion suppose alors une nouvelle intervention du législateur.

Une telle formule permet donc d'afficher d'emblée, et de façon limitative, la part du produit des privatisations affectée aux dotations en capital aux entreprises publiques. Dans un contexte marqué par l'importance des besoins en fonds propres des sociétés du secteur public, l'institution de cette contrainte permet au gouvernement de réaffirmer clairement son souci d'utiliser effectivement une large fraction du produit des privatisations au désendettement de l'Etat.

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

ARTICLE 14

Création d'un compte spécial du Trésor « Fonds pour l'accession à la propriété »

Commentaire : Le présent article est une suite logique de l'article 7. Il crée un compte d'affectation spéciale destiné à recevoir le prélèvement exceptionnel opéré en 1995 sur la participation des employeurs à l'effort de construction, en vue de financer un nouveau dispositif d'accession à la propriété.

La création du fonds pour l'accession à la propriété se place sous le régime des articles 23 à 25 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Les articles 23 et 24 fixent les règles applicables aux comptes spéciaux, l'article 25 étant consacré à la première catégorie d'entre eux, les comptes d'affectation spéciale (CAS).

La principale motivation de la création de ce compte, et il faut en donner acte au gouvernement, est d'affecter la recette prévue à l'article 7 à l'intervention en faveur du logement, plus précisément en faveur d'un dispositif d'accession sociale à la propriété destiné à remplacer les prêts d'accession à la propriété (P.A.P.). Ce faisant, le gouvernement démontre qu'il n'entend pas considérer le prélèvement sur le « 1 % logement » comme une recette de poche destinée à réduire le déficit budgétaire, mais que ce prélèvement sera globalement neutre pour le secteur du logement. Cette pétition de principe louable aurait d'ailleurs été encore plus claire si le présent article n'avait pas prévu en dépenses du CAS. 902-28 de ligne de reversement au budget général. Et c'est dans le but d'effectuer cette clarification que l'Assemblée nationale a supprimé cette ligne.

Un compte d'affectation spéciale présente en effet quatre intérêts. Le premier est de clairement rapprocher la recette de la dépense, ce qui garantit l'affectation de la recette. On sait, a contrario, combien la taxe additionnelle au droit de bail est contestée pour n'être plus intégralement affectée au financement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Le second est de garantir le contrôle du Parlement, car le vote sur les comptes spéciaux se fait dans les mêmes conditions que sur la loi de finances. Le troisième intérêt est le report automatique des excédents d'une année sur l'autre. Enfin, le quatrième intérêt est qu'il est aisément possible pour le ministère des finances de majorer les crédits s'il advenait que les recettes correspondantes soient supérieures à ce qui était prévu.

Cependant, toutes les conditions ne sont pas réunies pour que le mécanisme du compte d'affectation spéciale soit exploité au mieux. On peut relever trois raisons qui militent contre la création de ce compte.

La première, relevée par l'Assemblée nationale, consiste à observer que le nouveau dispositif d'accession à la propriété n'est pas encore mis au point. Il s'agirait donc d'affecter une recette à un compte dont le Parlement, au moment où il prendrait cette décision, n'aurait pas d'idée précise de la nature des dépenses.

La deuxième raison, partiellement contraire à la première, mais qui aboutit au même résultat, est que le présent projet crée au ministère du logement un nouveau chapitre budgétaire, le 65-51 « Réforme de l'accession à la propriété », qui semble avoir la même finalité que le CAS 902-28. Votre rapporteur général propose au gouvernement d'abonder ce chapitre à concurrence de la somme initialement prévue au profit du CAS (soit 1 milliard de francs). Cette raison est contraire à la première en ce sens que la finalité du chapitre 65-51 nouveau n'est pas plus claire que celle du CAS. Mais ces deux raisons restent néanmoins compatibles en ce sens que, conformément aux propos tenus par le ministre du logement devant la commission de la production et des échanges¹, il sera possible d'effectuer un mouvement de crédits entre le chapitre 65-51 nouveau et le chapitre 65-48 pour abonder la ligne budgétaire consacrée aux PAP si la réforme de l'accession à la propriété n'était pas encore opérationnelle cet automne.

La troisième raison, la plus importante aux yeux de votre rapporteur général, est qu'il n'est pas cohérent de créer un compte d'affectation spéciale dès lors qu'il n'est doté que d'une recette exceptionnelle non reconductible. L'article 25 de l'ordonnance de 1959 prévoit que le budget général ne peut subventionner un compte d'affectation spéciale qu'à hauteur de 20 % maximum des dépenses prévues d'une année. Un compte d'affectation spéciale ne peut donc durablement fonctionner que s'il lui est affecté une recette reconduite chaque année (par exemple, le fonds d'aménagement de la région Ile de France est financé par la taxe sur les bureaux). Or, votre rapporteur général considère qu'il ne faut en aucun cas laisser entendre que le prélèvement opéré cette année sur la participation des employeurs à l'effort de construction puisse être reconduit. Bien que le présent projet ne le prévoit pas, cette reconduction découlerait de la logique même du compte d'affectation spéciale.

¹ *Le bulletin des commissions de l'Assemblée nationale n° 11 page 947, résume ainsi les propos tenus par le ministre : « Le montant de 1,7 milliard de francs dégagé dans le projet de loi de finances rectificative pour financer la transition entre les PAP actuellement en vigueur et la politique nouvelle sera suffisant si celle-ci est appliquée comme prévu à l'automne prochain. Si tel n'était pas le cas, des moyens seraient mobilisés afin de financer des PAP supplémentaires. »*

Maintenir le 1 % logement dans une incertitude permanente sur la situation à venir de ses ressources est de nature à perturber fortement ses investissements, ce qui serait nuisible à l'économie du logement en général, et à la possibilité pour les entreprises de loger leurs salariés en particulier. L'exemple de la « convention-accession » montre que les collecteurs du 1 % peuvent être un auxiliaire efficace des pouvoirs publics. Il vaut mieux poursuivre dans cette voie.

Décision de la commission : Votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 15

Comptes spéciaux du Trésor Ouvertures

Commentaire : Le présent article récapitule les ouvertures de crédits demandées au titre des comptes d'affectation spéciale et qui représentent dans l'ensemble 33 milliards de francs. Il traduit donc les conséquences budgétaires des mesures proposées aux articles 5, 7, 13 et 14 du présent projet.

Toutefois, et au-delà de cette récapitulation, il offre l'occasion de présenter une synthèse des mouvements proposés par le collectif sur l'ensemble des comptes spéciaux.

Le tableau suivant résume ces différents ajustements, et leur impact sur le solde global des comptes.

(En milliers de francs)

Solde initial des CST	- 15.726.000	
Mouvements liés au collectif	Recettes	Dépenses
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>	+ 33.0	+ 33.0
• Compte n° 902-24 « Affectation des produits de cessions de titres du secteur public aux dotations en capital des entreprises publiques »	+ 6.5	+ 6.5
• Compte n° 902-27 « Affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat » (nouveau)	+ 25.5	+ 25.5
• Compte n° 902-28 « Fonds pour l'accession à la propriété » (nouveau)	+ 1.0	+ 1.0
<i>Comptes de prêts</i>		- 3.0
• Compte n° 903-05 « Prêts du FDES »		- 160.0
• Compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France »		- 2.8
<i>Comptes d'avances</i>	- 3.1	
• Compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »	- 3.1	
Solde des CST après collectif	- 15.898.000	

I - UN ACCROISSEMENT DE 33 MILLIARDS DE FRANCS -SOIT + 117 %- DES MASSES BUDGÉTAIRES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE.

• Cette évolution est la conséquence d'une des principales mesures de principe retenue dans le collectif : l'arrêt de l'affectation au budget général d'une fraction du produit des privatisations.

Désormais, la totalité de cette ressource, dont le produit global attendu pour 1995 est ramené de 55 milliards de francs à 40 milliards de francs, se retrouve sur les comptes d'affectation spéciale, justifiant ainsi un rehaussement de 32 milliards de francs de leurs ressources pour l'année en cours ¹. Ce mouvement trouve bien évidemment sa contrepartie dans les recettes du budget général.

Le projet de loi de finances rectificative propose alors de répartir cette masse entre deux structures :

- d'une part, 6,5 milliards de francs supplémentaires sont inscrits sur le compte n° 902-24, dont l'objet est désormais limité aux seuls apports en capital aux entreprises publiques.

Compte tenu de la dotation initialement prévue, ce sont en définitive 14,5 milliards de francs qui seront consacrés à ce type de dépenses, permettant ainsi à l'Etat d'honorer ses engagements à l'égard d'Air France (5 milliards) et du Crédit Lyonnais, par l'intermédiaire de la SPBI (4 milliards). En tenant compte du milliard de francs déjà versé à la Société marseillaise de crédit en début d'exercice, la marge de manoeuvre disponible revient à 4,5 milliards de francs.

- d'autre part, 25,5 milliards de francs sont orientés vers le nouveau compte n° 902-27, organisé par l'article 13 du collectif, et dont l'unique objet est de participer au désendettement de l'Etat.

• Parallèlement, la création du nouveau « fonds pour l'accession à la propriété » (cf. articles 7 et 14 du présent projet) se traduit par une augmentation de 1 milliard de francs tant des recettes que des dépenses des comptes d'affectation spéciale.

Etant par construction équilibrée, cette première série de mouvements n'affecte pas le solde d'ensemble des comptes spéciaux du Trésor.

¹ Dans la loi de finances initiale, seuls 8 milliards de francs de produits de privatisation figuraient sur les comptes spéciaux.

II - UNE LÉGÈRE DÉRIVE DE LA CHARGE NETTE LIÉE À DES AJUSTEMENTS DE CONSTATATION ET DES ÉCONOMIES.

Les autres mouvements portent sur les comptes d'avances et les comptes de prêts. Ils affectent les dépenses, mais aussi les ressources.

• Ainsi les estimations de recettes du compte d'avances aux collectivités locales sont réduites de 3,17 milliards, soit 1 % de la prévision initiale. Cette actualisation s'explique par la prise en compte du taux de recouvrement effectif des impôts locaux en 1994, qui s'avère inférieur de 1 point à la prévision initiale.

• Parallèlement, les annulations de dépenses concernent deux comptes.

• Les crédits de dépenses du compte « Prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France » sont amputés de 2,84 milliards de francs, ce qui correspond à 28 % de la dotation figurant de loi de finances initiale. Il s'agit toutefois d'une économie de constatation, qui résulte des charges réellement supportées en 1994 (6,5 milliards de francs) et du rythme de passage des pays débiteurs en Club de Paris.

• Les dépenses du compte « Prêts du FDES » supportent une économie de 160 millions de francs, qui se compare aux 400 millions de francs ouverts en loi de finances initiale. Cet ajustement se justifie en partie par l'existence de reports de 1994 sur 1995 plus importants que prévu. Mais, il apparaît également comme le « gage » de l'ouverture de crédit opérée sur le chapitre 64-96 « Restructurations industrielles » du budget de l'Industrie. Ce double mouvement permet ainsi de rééquilibrer les moyens d'intervention du Comité interministériel des restructurations industrielles (CIRI), au profit d'un chapitre d'intervention publique dont les dotations initiales devenaient insuffisantes.

Cette seconde série de mouvements a cependant un impact limité sur le solde global. Initialement arrêté à - 15,726 milliards de francs, celui-ci se creuse de moins de 200 millions pour s'établir à - 15,898 milliards de francs.

Décision de la commission : Votre commission ayant décidé de refuser, dans l'immédiat, la création du nouveau compte d'affectation spécial « Fonds pour l'accession à la propriété », elle vous proposera donc, par coordination, de supprimer les mesures nouvelles prévues à ce titre, soit 1 milliard de francs.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

II. - AUTRES DISPOSITIONS

ARTICLE 16

Ratification du décret d'avance

Commentaire : Le présent article a pour objet de ratifier le décret d'avance du 31 mars 1995 qui a ouvert 600 millions de francs au budget de l'Industrie afin d'abonder le chapitre des primes à la reprise des véhicules de plus de dix ans.

I - LA RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE

L'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit qu'à l'exception des crédits évaluatifs ou provisionnels, strictement définis aux articles 9 et 10 de l'ordonnance, tous les autres crédits ont un caractère limitatif. Cela signifie que les dépenses correspondantes ne peuvent être effectuées que dans la limite des crédits ouverts.

Toutefois, ce même article prévoit certaines dérogations et notamment une procédure de décret d'avance dans les conditions suivantes :

« En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'État. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances ».

C'est à ce titre que le présent article propose la ratification des crédits ouverts par le décret d'avance du 31 mars 1995.

On observera que les conditions de fond posées par l'ordonnance organique ont été respectées :

. l'urgence a pu être établie dès le début de l'année en raison d'une accélération du succès du dispositif des « primes à la casse » et d'un rythme de consommation des crédits qui ne permettait plus d'assurer le paiement des primes prévues dès le début d'avril 1995 ;

. **l'équilibre financier de la loi de finances n'était pas affecté** puisqu'un arrêté d'annulation de crédits de même montant était pris le même jour.

II - LE CONTENU DU DÉCRET D'AVANCE

Le décret d'avance du 31 mars 1995 avait pour unique objet d'ouvrir 600 millions de francs au budget de l'Industrie sur le chapitre 44-82 regroupant les primes à la reprise des véhicules de plus de dix ans.

Ce chapitre a été créé pour financer le dispositif d'aide à la reprise des véhicules de plus de dix ans, institué par un décret du 17 février 1994, entré en vigueur pour les achats de véhicules effectués à compter du 4 février 1994 et resté applicable jusqu'au 30 juin 1995.

Ce dispositif consiste au versement d'une aide de l'Etat de 5.000 francs à toute personne physique acquéreur d'un véhicule neuf qui, au moment de son achat, remet au vendeur, à fins de destruction, un véhicule de plus de dix ans en état de circulation.

Il a connu un grand succès dès les premiers mois de 1994, succès qui s'est vivement accéléré au premier semestre 1995. En effet, le nombre de primes accordées par mois a doublé, passant de 25.000 en moyenne à plus de 50.000. Un effet supplémentaire de « sortie du dispositif » a été constaté au mois de juin.

Les crédits ouverts pour financer ces primes ont suivi la même évolution. Leur inscription s'est faite en six étapes successives et leur montant global atteint 3,6 milliards de francs.

On observera que les crédits ouverts par le décret d'avance du 31 mars que le Parlement doit ratifier aux termes du présent article, ne correspondent qu'à l'avant-dernière ouverture de crédits, 900 millions étant à nouveau inscrits sur le chapitre 44-82 de l'Industrie par le présent projet de loi.

**Crédits ouverts pour financer les « primes à la casse »
et nombre de primes correspondantes**

	Crédits (en millions de francs)	Nombre de primes
- Décret d'avance du 30 mars 1994	560	112.000
- Décret d'avance du 29 septembre 1994	1.100	220.000
- Loi de finances rectificative du 29 décembre 1994	50	10.000
- Loi de finances initiale pour 1995	390	78.000
- Décret d'avance du 31 mars 1995	600	120.000
- Projet de loi de finances rectificative pour 1995	900	180.000
Total	3.600	720.000

Malgré l'importance des crédits ouverts, on peut d'ores et déjà estimer qu'un complément de 70 à 100 millions de francs sera nécessaire pour permettre le « bouclage » budgétaire du dispositif. En effet, les dernières prévisions relatives au nombre de véhicules concernés par la prime sont un peu supérieures à 735.000. Cette régularisation devra donc intervenir dans le collectif budgétaire de fin d'année.

III - LE GAGE DU DÉCRET D'AVANCE

Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre initial de la loi de finances pour 1995, et conformément aux dispositions de l'article 11 de l'ordonnance organique, le ministre des finances a pris, le 31 mars, un arrêté d'annulation de crédits pour gager l'ouverture effectuée par le décret d'avance.

Ainsi, 600 millions de francs ont été annulés sur le chapitre 14-01 « Garanties diverses » du budget des charges communes, au titre de l'assurance-crédit (article 71 du chapitre).

Le gouvernement a en effet estimé que la dotation initialement prévue pour financer les dépenses de garantie afférentes à l'assurance-crédit à l'exportation gérées par la COFACE, soit 4 milliards de francs, ne devrait pas

être intégralement dépensée en raison des meilleurs recouvrements attendus ou constatés sur certains pays (Brésil, Venezuela, Égypte et Nigeria).

On observera toutefois que cette économie touche un chapitre doté de crédits évaluatifs, ce qui rend, en tout état de cause, possible un dépassement de crédits. Si une telle pratique a déjà été constatée dans le passé, elle n'en demeure pas moins peu conforme à l'esprit de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, ce qui apparaît regrettable à votre commission.

Sur un plan budgétaire plus général, les ventes supplémentaires de véhicules permises par le dispositif des « primes à la casse » ont généré un surcroît de TVA.

Les études menées sur cette augmentation des recettes de TVA semblent montrer que, hors « effet d'aubaine » lié à l'évolution spontanée du marché automobile, le coût des « primes à la casse » a été neutre pour le budget de l'État, en ayant induit des recettes supplémentaires de TVA d'un montant équivalent voire légèrement supérieur.

Une analyse budgétaire complète de la mesure doit cependant également mesurer l'effet d'éviction dû à une consommation plus élevée d'automobiles au détriment d'autres biens de consommation.

Aussi, sans pouvoir faire un bilan budgétaire précis de la mesure, votre Commission se contentera-t-elle de se féliciter du succès du dispositif qui a permis une certaine relance de la consommation, une bonne tenue du marché automobile en 1994 et au premier semestre de 1995, une moindre augmentation du chômage partiel, une amélioration des conditions de sécurité routière et un progrès dans la lutte contre la pollution, les nouveaux véhicules étant à cet égard plus perfectionnés que les anciens.

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

ARTICLE 17

Redéfinition des ressources et prorogation de la Caisse d'amortissement de la dette publique

Commentaire : Le présent article s'inscrit dans le cadre de l'affectation au désendettement de l'Etat d'une partie des recettes de privatisation. Il a pour objet d'aménager les dispositions applicables à la Caisse d'amortissement de la dette publique créée par l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986.

I - LE RÉGIME ACTUEL DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE

La Caisse d'amortissement de la dette publique a été créée par l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986. Elle a été créée sous la forme d'un établissement public à caractère administratif et instituée pour une durée de 10 ans à compter du 1er octobre 1986.

Elle a pour seul objet de concourir à l'amortissement de la dette publique. A cet effet, elle peut, soit acquérir des titres de la dette en vue de leur annulation, soit prendre en charge l'amortissement des titres à leur échéance.

Pour financer ses interventions, la Caisse dispose, comme unique ressource, des versements d'un compte d'affectation spéciale, également créé par la loi de finances rectificative pour 1986 : le compte n° 902-21 intitulé « compte d'affectation des produits de la privatisation ».

Il lui est en effet interdit d'emprunter (quelle serait la signification d'un désendettement par le biais d'un nouvel endettement ?). Seules des ressources définitives peuvent donc concourir à l'amortissement de la dette de l'Etat.

Par ailleurs, comme tout établissement public, la Caisse est administrée par un conseil d'administration. Celui-ci est composé, aux termes de la loi actuelle, de 5 personnes : le Gouverneur de la Banque de France qui en assume la présidence, un membre du Conseil d'Etat, un membre de la Cour des Comptes et deux représentants du ministre chargé de l'économie, des finances et du budget.

Enfin, l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986 a prévu que, chaque année, un rapport annexé au projet de loi de finances permet au gouvernement de rendre compte au Parlement des opérations réalisées par la Caisse.

II - LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Afin de permettre une reprise des activités de la Caisse d'amortissement de la dette publique, en conséquence de la décision d'affecter une partie des recettes de privatisation au désendettement de l'Etat (se reporter au commentaire sur l'article 5 ci-dessus), trois aménagements du régime qui lui est actuellement applicable sont proposés par le présent article :

- la prorogation de l'établissement

Il est proposé de proroger de 10 ans la durée de l'établissement public, soit d'en maintenir l'existence jusqu'au 1er octobre 2006.

Cette disposition est en effet nécessaire pour permettre une reprise des activités de la Caisse au-delà du 1er octobre 1996 et donc pour autoriser sa participation aux opérations de désendettement de l'Etat, conformément aux articles 5 et 13 du présent projet de loi.

- l'attribution de nouvelles recettes

L'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986 avait prévu que les recettes de la Caisse étaient constituées par les versements du compte d'affectation spéciale n° 902-21 créé par la même loi.

Or, ce compte a été clos par l'article 55 de la loi de finances pour 1989 et la Caisse a été dès lors démunie de recettes. (En réalité celles-ci se sont taries dès le milieu de l'année 1988, à la suite du changement de gouvernement et de l'arrêt des privatisations).

Aussi, pour permettre à la Caisse de reprendre ses activités d'amortissement de la dette publique, le présent article propose de lui affecter les versements du nouveau compte d'affectation spéciale créé à l'article 13 du présent projet de loi.

On rappelle que ce compte est intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat ». Il aura pour recettes une part du produit des opérations de cessions de titres du secteur public (l'autre part revenant au compte n° 902-24 pour les dotations en capital). Ses dépenses consisteront en versements, d'une part, à la Caisse

d'amortissement de la dette publique et, d'autre part, au Fonds de soutien des rentes.

- la modification de la composition du conseil d'administration

Le nouveau statut de la Banque de France, issu des lois du 4 août et du 30 décembre 1994, a conféré à celle-ci une véritable autonomie et, par voie de conséquence, des missions renouvelées.

En particulier, la politique de gestion de la dette ne fait pas partie des missions qui lui ont été confiées. Aussi, il ne paraît plus pertinent de faire figurer le Gouverneur de la Banque de France parmi les membres du conseil d'administration de la Caisse d'amortissement de la dette publique et, qui plus est, comme son président.

C'est pourquoi, il est proposé de remplacer le Gouverneur de la Banque de France par un membre de l'Inspection générale des finances et de confier la présidence du conseil d'administration de la Caisse à l'un des deux représentants du ministre de l'économie et des finances.

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

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES CONCERNANT LA FISCALITE

ARTICLE 18

Réduction des droits de mutation à titre onéreux pour les acquisitions de logements

Commentaire : Cet article, qui s'inscrit dans le train des mesures en faveur du logement, a pour objet de réduire de 35 % le montant des droits de mutation à titre onéreux perçus au profit des départements et des régions pour les acquisitions de logements effectuées entre le 1er juillet 1995 et le 31 décembre 1996. Le montant global des droits de mutation, qui inclut également une taxe communale, serait ainsi diminué d'environ 30 %.

La compensation prévue au profit des collectivités amputées d'une partie de leur revenu ne vise dans ce cadre à garantir à celles-ci que le maintien d'un montant de produit calculé par référence à celui perçu au cours de l'exercice 1994. Outre les modalités retenues, qui ne permettent pas en fait aux collectivités concernées de jouir du gain économique procuré par la mesure, les règles mêmes de versement de la compensation qui prévoient un remboursement au terme de la période d'exonération avec acquittement d'un simple acompte pour 1995, sont loin d'être satisfaisantes.

Le dispositif contenu dans le présent article est justifié par le caractère manifestement excessif atteint en France par les droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation.

Il est de tradition, en effet, de mettre en perspective les taux pratiqués dans notre pays, qui s'étalent de 7 % à 8,3 %, avec ceux en vigueur chez nos deux principaux partenaires au sein de l'Union européenne : l'Allemagne qui impose l'ensemble des locaux à 2 % (locaux à usage d'habitation et locaux à usage industriel et commercial) et la Grande-Bretagne, pays sur le territoire

duquel les cessions d'immeubles sont exonérées jusqu'à environ 500.000 francs et taxées au taux de 1 % sur l'excédent du prix dès lors qu'il excède ce plancher.

Si le constat est juste, le gouvernement, interrogé par votre rapporteur général, semble lui-même relativement prudent sur l'impact probable de la mesure correspondante. Après avoir suggéré un accroissement du volume des transactions à due concurrence de la réduction de 30 % des cotisations d'impôt, réduisant à zéro le coût budgétaire pour l'Etat de la compensation qu'il devra verser aux collectivités locales, il a préféré estimer plus modestement, dans le cadre des documents communiqués par le ministère du logement, à environ 15 % la progression de volume espérée sur 18 mois. En réalité, une partie importante de l'effet attendu de la mise en oeuvre du présent article est indirecte, l'espoir étant que la marge ainsi donnée à l'acheteur soit mise à profit pour qu'il effectue des travaux d'aménagement qu'il aurait hésité à concevoir dans le régime fiscal actuel.

Il restera donc à vérifier que le marché de l'immobilier, qui ne semble pas encore avoir trouvé son point d'équilibre dans les zones les plus urbanisées et qui reste fortement tributaire de l'évolution des taux d'intérêt, puisera un nouveau dynamisme dans cette mesure.

Il est en tout cas nécessaire de constater que, pour la première fois, semble-t-il, le gouvernement invoque l'impact économique attendu d'une mesure fiscale pour justifier qu'elle ne soit que partiellement compensée.

Votre commission des finances ne manquera pas de se référer pour l'avenir à cet intéressant précédent dans sa lecture des dispositions de l'article 40 de la Constitution relatives à la recevabilité financière des propositions de loi et des amendements formulés par les parlementaires.

I - LE DISPOSITIF DE REDUCTION DES DROITS DE MUTATION A TITRE ONEREUX POUR LES ACQUISITIONS DE LOGEMENTS

A. RAPPELS SUR LE REGIME D'IMPOSITION AUJOURD'HUI EN VIGUEUR

• La mesure de réduction proposée par le présent article intervient dans un contexte déjà marqué par une réduction importante des taux plafonds des droits départementaux d'enregistrement sur immeubles d'habitation.

En effet, afin d'assurer le financement des compétences nouvelles incombant aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation, les droits exigibles sur les ventes d'immeubles d'habitation et de garage ont été, avec d'autres ressources, transférés aux départements à compter du 1er janvier 1985.

Les taux du droit départemental d'enregistrement ont été obtenus en additionnant le taux d'Etat en vigueur au 31 décembre 1984, soit 2,60 %, et le taux de la taxe additionnelle départementale de 1,60 % également en vigueur en 1984.

Le taux de 4,2 % a été laissé à l'appréciation des départements qui ont pu, à compter du 1er juin 1985, le faire varier dans une fourchette allant de 1 % au minimum à 10 % au maximum.

Un dispositif de plafonnement du droit départemental a cependant été mis en oeuvre, à compter de 1991. En effet, l'article 93 de la loi de finances pour 1991 a fixé le taux maximal du droit départemental d'enregistrement à 7 % à compter du 1er juin 1991, puis à 6,5 % à compter du 1er juin 1992.

L'article 102 de la loi de finances pour 1992 a prolongé le mouvement en ramenant le taux maximum à 6 % à compter du 1er juin 1993, 5,5 % à compter du 1er juin 1994 et 5 % à partir du 1er juin 1995.

Le Sénat, exerçant son rôle de grand conseil des collectivités territoriales de France, avait toutefois obtenu, sur proposition de votre commission des finances, qu'il soit tenu compte des difficultés financières de certains départements, ce qui justifiait que la mise en oeuvre des taux plafonds de 5,5 % et 5 % fût repoussée, respectivement, au 1er juin 1995 et au 1er juin 1996.

Comme le révèlent les tableaux ci-après, au 1er juin 1995, 20 départements appliquaient le taux de droit commun de 4,20 %, 54 départements pratiquaient des taux compris entre le taux normal et le taux plafond et 26 départements avaient voté le taux maximum de 5,5 %.

**Droit départemental d'enregistrement et taxe
départementale de publicité foncière
Taux applicables aux mutations sur immeubles
du 1er juin 1995 au 31 mai 1996**

Département		Taux	Département		Taux
01	Ain	4,37	48	Lozère	5,50
02	Aisne	4,20	49	Maine et Loire	4,86
03	Allier	4,20	50	Manche	4,20
04	Alpes de Hte Provence	5,50	51	Marne	4,20
05	Hautes-Alpes	5,50	52	Marne (Haute)	4,50
06	Alpes maritimes	4,50	53	Mayenne	4,20
07	Ardèche	5,00	54	Meurthe et Moselle	5,00
08	Ardennes	5,20	55	Meuse	5,00
09	Ariège	5,50	56	Morbihan	5,20
10	Aube	4,63	57	Moselle	4,20
11	Aude	5,20	58	Nièvre	4,35
12	Aveyron	5,00	59	Nord	5,50
13	Bouches du Rhône	5,50	60	Oise	5,00
14	Calvados	4,20	61	Orne	4,70
15	Cantal	5,20	62	Pas-de-Calais	5,50
16	Charente	4,20	63	Puy de Dôme	5,20
17	Charente-Maritime	5,00	64	Pyrénées atlantiques	5,00
18	Cher	5,20	65	Pyrénées (Hautes)	5,00
19	Corrèze	5,00	66	Pyrénées orientales	5,50
2A	Corse du Sud	4,20	67	Rhin (Bas)	4,40
2B	Haute-Corse	5,50	68	Rhin (Haut)	5,00
21	Côte d'Or	4,20	69	Rhône	4,20
22	Côtes d'Armor	5,00	70	Saône (Haute)	4,20
23	Creuse	5,00	71	Saône et Loire	5,00
24	Dordogne	5,20	72	Sarthe	4,20
25	Doubs	4,20	73	Savoie	5,50
26	Drôme	5,00	74	Savoie (Haute)	5,00
27	Eure	5,50	75	Paris	5,00
28	Eure et Loir	5,20	76	Seine maritime	5,00
29	Finistère	5,20	77	Seine et Marne	4,62
30	Gard	5,50	78	Yvelines	5,00
31	Haute-Garonne	5,00	79	Sèvres (Deux)	4,60
32	Gers	5,50	80	Somme	5,00
33	Gironde	5,50	81	Tarn	5,50
34	Hérault	5,50	82	Tarn et Garonne	5,00
35	Ille-et-Vilaine	5,00	83	Var	5,40
36	Inde	5,20	84	Vaucluse	5,50
37	Indre-et-Loire	4,70	85	Vendée	5,50
38	Isère	5,00	86	Vienne	5,50
39	Jura	4,20	87	Vienne (Haute)	5,00
40	Landes	5,00	88	Vosges	5,50
41	Loir et Cher	5,00	89	Yonne	5,50
42	Loire	5,00	90	Territoire de Belfort	5,00
43	Haute-Loire	5,50	91	Essonne	5,00
44	Loire Atlantique	4,34	92	Hauts de Seine	4,20
45	Loiret	4,20	93	Seine Saint Denis	5,50
46	Lot	5,50	94	Val de Marne	5,50
47	Lot-et-Garonne	4,60	95	Val d'Oise	5,50

DOM		
971	Guadeloupe	4,20
972	Martinique	4,20
973	Guyane	4,37
974	Réunion	4,20

• Le mécanisme général de réduction des taux départementaux a été complété par le législateur par trois dispositifs de réduction et d'abattement dont la mise en oeuvre est toutefois laissée à la libre initiative des conseils généraux :

- Les conseils généraux peuvent ainsi instituer, depuis le 1er juin 1993, un abattement sur l'assiette de la taxe de publicité foncière ou du droit départemental d'enregistrement pour les acquisitions d'immeubles ou de fraction d'immeubles d'habitation. Le montant de cet abattement, qui ne peut être inférieur à 50.000 francs ni supérieur à 300.000 francs est fixé, dans ces limites, par fraction de 50.000 francs (article 1594 F *ter* du code général des impôts).

Ce dispositif n'a eu toutefois aucun succès, ce qui n'est pas le cas des deux suivants, issus de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

- Le département de la Marne a ainsi institué l'abattement précité mais limité aux zones de revitalisation rurale (article 1594 F *ter*, 3e alinéa, du code général des impôts).

- Les départements du Doubs, des Pyrénées atlantiques et le Territoire de Belfort ont, d'autre part, décidé d'appliquer un taux réduit à 3,60 % pour les acquisitions d'immeubles d'habitation situés dans les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de revitalisation urbaine lorsque les mutations sont justifiées par des opérations de délocalisation (article 1594 F *quater* du code général des impôts).

• Les mesures de portée générale telles que plafonnement des taux et réductions facultatives de tarifs ou abattements facultatifs ont été enrichies par plusieurs dispositifs spéciaux visant certains types d'opérations particuliers.

Le plus connu est sans doute l'abattement de 600.000 francs sur l'assiette des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière pour les premières cessions à titre onéreux d'immeubles précédemment acquis neufs ou en l'état futur d'achèvement, par acte authentique signé entre le 1er juin 1993 et le 31 décembre 1994 inclus, pour lesquels la déclaration d'achèvement des travaux a été déposée avant le 1er juillet 1994 à la mairie de

la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble concerné a été édifié (article 1055 *bis* du code général des impôts).

• Enfin, le droit départemental d'enregistrement est, quelle que soit d'ailleurs l'affectation des immeubles acquis, majoré :

- d'un droit fixe communal de 1,20 % ;

- d'un droit fixe régional de 1,60 % ;

- d'un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement perçu par l'Etat au taux de 2,50 % sur le produit du droit départemental.

Au total, la pression fiscale pesant sur les mutations d'immeubles d'habitation oscille donc, hors prise en compte du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement, entre 7 % et 8,3 %, selon les départements.

B. LE MECANISME DE REDUCTION PROPOSE

Il n'a pas été retouché par l'Assemblée nationale.

1. La portée de la réduction

Elle tient en trois points :

- Il s'agit tout d'abord d'une réduction directe de 35 % du montant des droits à acquitter au titre des droits départementaux et régionaux d'enregistrement.

Il reviendra au notaire de calculer lui-même la réduction après application des taux normalement en vigueur.

Exemple

L'acquisition par un ménage d'une habitation principale, située dans un département où le taux de la taxe départementale est de 5,5 % pour un prix de 450.000 francs donne lieu actuellement à un impôt de 37.350 francs qui se décompte ainsi :

- taxe communale	450.000 francs x 1,2 % soit	5.400 francs	} Total : 37.350 francs
- taxe départementale	450.000 francs x 5,5 % soit	24.750 francs	
- taxe régionale	450.000 francs x 1,6% soit	7.200 francs	

Pour les actes signés à compter du 1er juillet 1995, l'impôt sera réduit de 37.350 francs à 26.167 francs, soit une économie d'impôt de 11.183 francs qui se décompose ainsi :

- taxe départementale	24.750 francs
- taxe régionale	7.200 francs

31.950 francs x 35 % = 11.183 francs

- La taxe additionnelle perçue par les communes au taux de 1,20 % n'est pas concernée par la réduction de 35 % des droits.

Ce traitement de faveur trouve autant sa source dans le caractère réduit de son montant national (3,25 milliards de francs en 1994 contre 4,34 milliards de francs pour la taxe additionnelle régionale et 13,65 milliard de francs pour les droits départementaux) que dans les difficultés techniques que présenterait la mise en oeuvre éventuelle d'une compensation.

L'absence d'imputation sur la taxe additionnelle levée par les communes explique, par ailleurs, que la réduction d'ensemble des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation n'atteigne qu'environ 30 %.

- Enfin la méthode retenue entraîne imputation de la réduction après calcul des abattements éventuels et autres réductions de taux, notamment ceux prévus aux articles précités 1055 bis, 1594 F ter et 1594 F quater du code général des impôts.

2. Le champ des mutations concernées et l'application du dispositif dans le temps

Trois points méritent là aussi d'être soulignés :

- La réduction ne s'applique qu'aux acquisitions d'immeubles ou de fractions d'immeubles mentionnés aux articles 710 et 711 du code général des impôts.

Ne sont donc visés que les immeubles destinés à l'habitation et les garages que l'acquéreur a pris l'engagement de ne pas affecter à un autre usage pendant une durée minimale de trois ans à compter de l'acquisition.

Sont également compris dans le périmètre de l'article 710 du code général des impôts les terrains sur lesquels les habitations sont édifiées à concurrence d'une superficie de 2.500 mètres carrés par maison lorsqu'il s'agit de maisons individuelles.

- L'acquisition, pour bénéficier de la réduction de 35 % des parts départementale et régionale de droits de mutation à titre onéreux, devra avoir été constatée par acte authentique.

Cette précision est classique en matière de cession immobilière et se justifie par le fait que seul l'acte authentique peut être enregistré et figurer aux fichiers immobiliers.

- Enfin, le dispositif a un caractère transitoire puisque l'acte authentique devra avoir été signé entre le 1er juillet 1995 et le 31 décembre 1996. Son application dans le temps appelle elle-même trois séries de commentaires de natures très différentes :

* Le gouvernement a de toute évidence cherché, par cette mesure, un effet de relance. On imagine cependant difficilement que le montant des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation subisse une progression, en sens inverse, de plus de 40 %¹ à compter du 1er janvier 1997. La nature transitoire de la mesure est donc, pour le moins sujette à caution sauf à concevoir, à titre d'alternative, un prolongement du processus d'abaissement progressif des taux des droits de mutation à titre onéreux.

¹ Soit 30 % (montant de la réduction destinée à être supprimée au 1er janvier 1997) sur 70 % (montant restant à payer au cours de la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996).

Quelle que soit la solution de sortie retenue -abattement permanent sur les produits de droits de mutation accompagné d'une compensation prise sur le budget de l'Etat et donc condamnée à être de plus en plus « rognée » comme le sont les compensations déjà existantes, plafonnement des droits- le résultat ne sera certainement pas favorable aux départements et aux régions.

De ce point de vue, le dispositif contenu dans le présent article constitue un nouveau tournant -négatif- dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

*** Le choix, par ailleurs tout à fait justifié, de la référence à l'acte authentique entraîne un effet d'aubaine non négligeable compte tenu du décalage de plusieurs mois existant entre la signature de la promesse de vente ou d'achat et la mutation à titre onéreux elle-même.**

De nombreuses opérations, engagées au cours du printemps, voire avant même les élections présidentielles sont ainsi comprises dans le champ d'application de l'article.

***D'autre part, votre rapporteur général a, dès l'annonce du dispositif par le gouvernement, adressé une lettre au ministre de l'économie et des finances, Alain Madelin, afin de l'alerter sur la difficulté pour les notaires d'appliquer la réduction prévue par le présent article avant l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative.**

A défaut d'une base législative incontestable, les notaires ne peuvent, en effet, percevoir des droits moins élevés que ceux que la loi leur fait obligation de reverser aux comptables publics. Du 1er juillet 1995 à la date d'entrée en vigueur de la loi, les notaires devraient, en principe, exiger le versement de l'intégralité des droits. La réduction ne pourrait être effectuée qu'après cette entrée en vigueur sous la forme de restitutions d'ailleurs difficiles à mettre en oeuvre.

Le gouvernement a toutefois donné toutes les garanties aux officiers ministériels et aux comptables publics pour qu'ils puissent opérer la réduction sur les droits perçus dès le 1er juillet.

A cet effet, deux communiqués de presse en date des 26 et 28 juin 1995, complétés par un message Minitel à l'attention des services de la direction générale des impôts du 29 juin 1995, ont organisé l'entrée en vigueur de la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation.

Cette technique avait, du reste, déjà été utilisée, d'une part, en matière de TVA, d'autre part, en matière de droits d'enregistrement. On citera à ce sujet les réductions des droits de mutation sur fonds de commerce et de clientèle prévues par la loi de finances pour 1992 et le collectif du 22 juin 1993, applicables rétroactivement au 1er octobre 1991 et au 10 mai 1993, ou encore l'institution de l'abattement de 150 francs en matière d'impôt de bourse prévu par le collectif budgétaire du 22 juin 1993 et applicable dès le 24 mai 1993.

II - LA COMPENSATION VERSEE AUX DEPARTEMENTS ET AUX REGIONS AU TITRE DE LA REDUCTION DES DROITS DE MUTATION

La compensation versée aux départements et aux régions au titre de la réduction des droits de mutation à titre onéreux perçus sur les immeubles d'habitation revêt un caractère essentiel compte tenu du poids du produit de ces droits dans les recettes des collectivités concernées.

De ce point de vue, les modalités proposées par le gouvernement, même améliorées par nos collègues de l'Assemblée nationale ne sont en aucun cas satisfaisantes, la compensation n'étant ni automatique ni intégrale.

A. L'ENJEU DE LA COMPENSATION POUR LES COLLECTIVITES LOCALES

Les estimations provisoires fournies par le gouvernement à votre commission des finances révèlent un montant global de droits départementaux d'enregistrement (hors départements d'outre-mer) de près de 20 milliards de francs, en 1994, dont environ les deux-tiers (13,65 milliards de francs) pour le produit des immeubles d'habitation.

Ces droits représentaient en moyenne 12,5 % des recettes fiscales et 8,3 % des recettes de fonctionnement des départements.

L'exercice 1994 est en progression par rapport à 1993, année où les droits départementaux levés sur les mutations d'immeubles d'habitation n'avaient atteint que 11,6 milliards de francs.

Pour ce qui est des régions, le total national estimé de la taxe additionnelle perçue en 1994 sur les cessions d'immeubles d'habitation a atteint 4,3 milliards de francs après 3,7 milliards de francs en 1993, un montant identique en 1992 et 4 milliards de francs en 1991.

L'année dernière, le rapport droits de mutation sur les immeubles sur recettes réelles de fonctionnement aurait été, en moyenne, pour l'ensemble des régions de 9,4 %. La taxe additionnelle est, dans le même temps, entrée pour 12,5 % dans le total des recettes fiscales des régions.

A assiette et à taux constants, la perte potentielle annuelle engendrée par le dispositif prévu par le présent article atteint donc, sur 12 mois, avant compensation éventuelle, 4,8 milliards de francs et 2,9 % de leurs recettes de fonctionnement pour les départements et 1,5 milliard de francs et 3,3 % de leurs recettes de fonctionnement pour les régions ¹.

Les séries de tableaux suivants retracent :

- le produit des droits de mutation sur immeubles perçus par les départements et les régions ;

- la part de ces droits dans les recettes fiscales et les recettes de fonctionnement de ces collectivités.

¹ *Le gouvernement ne s'est « aventuré » à aucun chiffrage du coût pour les collectivités locales et budgétaire pour l'Etat du dispositif contenu dans le présent article, si grande est l'incertitude sur son impact économique réel.*

Mutations à titre onéreux d'immeubles d'habitation
Comparaison par départements
des taux et produits avec le produit global des droits d'enregistrement

Dép.	1991			1992			1993			1994 (évaluation)		
	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux*	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement
01	4,37	66 339 230	119 400 770	4,37	65 516 524	109 898 613	4,37	62 385 891	102 018 468	4,37	72 875 227	119 769 568
02	4,20	61 683 902	110 673 453	4,20	57 820 632	106 869 457	4,20	57 588 724	103 089 107	4,20	62 176 112	103 836 733
03	4,20	35 059 913	69 067 930	4,20	34 824 767	62 267 010	4,20	35 765 274	57 021 579	4,20	40 889 986	67 051 226
04	7,00	33 978 871	49 896 068	6,50	36 150 420	51 929 250	6,00	31 156 715	45 605 616	6,00	32 375 841	46 784 191
05	6,40	27 163 878	45 796 491	6,40	29 096 068	47 878 349	6,00	30 161 676	48 395 289	6,00	32 136 264	50 706 700
06	4,50	573 088 904	865 799 342	4,50	522 685 714	768 922 082	4,50	473 925 440	673 495 875	4,50	505 263 937	723 840 646
07	4,20	27 615 835	49 735 904	5,00	31 535 303	53 032 767	5,00	33 306 225	51 974 009	5,00	37 690 624	56 683 406
08	5,20	24 322 829	44 904 959	5,20	28 427 756	45 748 547	5,20	29 463 047	44 942 570	5,20	31 494 135	51 354 190
09	6,50	21 081 463	33 119 254	6,50	20 416 716	31 276 323	6,00	21 701 690	33 850 606	6,00	21 480 666	33 304 055
10	4,20	31 851 518	66 377 425	4,20	30 673 705	60 464 091	4,45	35 667 041	68 996 654	4,54	40 173 314	71 315 850
11	5,20	43 714 808	82 052 754	5,20	44 123 738	83 764 390	5,20	46 426 107	80 371 570	5,20	53 894 566	89 091 261
12	5,13	25 468 770	46 940 257	5,13	26 150 954	47 758 458	5,13	26 567 064	49 587 201	5,13	31 553 067	51 667 563
13	6,67	465 604 239	647 050 823	6,50	466 479 998	639 070 429	6,00	428 138 121	580 865 629	6,00	482 600 204	652 606 184
14	4,20	139 454 702	215 262 589	4,20	125 635 452	194 687 721	4,20	123 219 903	185 924 292	4,20	132 957 595	197 920 641
15	5,20	13 129 923	23 359 871	5,20	12 884 964	23 823 588	5,20	13 770 969	24 924 889	5,20	16 202 657	27 194 229
16	4,20	33 601 313	70 518 706	4,20	33 673 623	68 594 590	4,20	33 305 341	64 033 490	4,20	36 398 063	63 422 435
17	4,20	100 980 890	168 684 746	4,20	79 350 389	136 949 682	4,20	94 487 131	157 557 386	5,00	120 164 908	186 456 941
18	5,20	44 786 205	78 038 432	5,20	44 608 128	71 135 790	5,20	42 842 345	69 670 023	5,20	49 129 100	76 021 547
19	4,20	20 855 741	40 901 929	5,00	22 668 691	39 366 135	5,00	24 468 720	42 524 470	5,00	27 595 946	45 188 091
2A	4,20	16 579 644	31 451 132	4,20	16 636 928	34 281 113	4,20	15 776 382	29 992 730	4,20	18 291 732	31 165 897
2B	7,00	19 440 008	31 952 782	6,50	20 243 060	32 101 639	6,00	17 225 106	31 168 190	6,00	19 007 131	30 533 398
21	4,20	83 419 397	149 175 111	4,20	80 990 498	138 755 568	4,20	83 871 420	140 584 100	4,20	101 862 932	166 190 159
22	5,00	73 377 366	119 795 477	5,00	77 008 612	126 788 617	5,00	77 049 000	121 688 581	5,00	83 417 460	130 743 256

* Tarifs applicables à compter du 01/08 de chaque année

Dép.	1991			1992			1993			1994 (évaluation)		
	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux*	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement
23	5,00	10 589 886	20 425 488	5,00	10 596 643	18 724 320	5,00	10 508 401	17 742 443	5,00	12 781 280	21 158 949
24	5,20	61 190 819	104 687 310	5,20	54 622 119	96 243 792	5,20	53 462 311	89 510 750	5,20	65 423 477	103 728 195
25	4,20	53 410 163	92 249 779	4,20	50 087 650	85 667 097	4,20	53 726 653	101 314 993	4,20	60 565 461	93 108 008
26	4,20	49 825 328	90 369 380	4,20	50 179 679	88 341 467	5,00	57 378 931	89 798 372	5,00	65 850 841	102 272 427
27	4,20	95 317 796	150 699 077	5,50	101 351 783	149 145 804	6,00	114 874 776	165 076 845	6,00	125 625 878	181 510 594
28	4,20	74 961 252	120 670 308	5,20	82 428 146	122 743 329	5,20	82 519 744	117 541 676	5,20	92 933 109	129 849 728
29	5,20	127 733 503	195 791 316	5,20	126 521 644	196 745 227	5,20	127 633 057	196 683 086	5,20	151 496 472	220 073 922
30	4,62	90 761 163	154 773 900	4,62	94 596 116	154 423 678	6,00	100 880 533	157 434 945	6,00	135 171 947	191 090 610
31	5,00	160 563 606	274 127 814	5,00	146 956 217	245 850 368	5,00	154 969 869	259 051 927	5,00	178 267 150	278 174 918
32	7,00	27 021 376	47 508 131	6,50	23 831 945	40 307 746	6,00	22 829 766	36 362 886	6,00	26 799 335	41 928 904
33	4,40	201 750 928	376 713 129	5,00	196 904 537	361 449 553	5,00	215 797 828	349 016 391	5,50	273 336 456	407 213 347
34	5,74	209 381 568	312 693 979	6,00	200 488 131	297 154 275	6,00	199 056 787	286 602 135	6,00	223 528 814	325 810 404
35	5,00	129 341 440	205 026 282	5,00	139 707 091	210 669 742	5,00	139 514 614	202 582 750	5,00	164 383 699	234 020 748
36	5,20	27 137 914	48 984 518	5,20	28 529 943	53 115 339	5,20	27 869 365	46 974 372	5,20	31 900 505	52 664 969
37	4,70	97 862 680	165 394 771	4,70	92 499 115	147 232 048	4,70	93 622 522	145 448 832	4,70	108 552 957	163 243 546
38	4,20	164 433 624	275 903 632	4,20	160 207 431	251 718 999	5,00	172 831 309	248 520 072	5,00	213 395 301	294 544 555
39	4,20	23 887 736	42 541 661	4,20	23 754 798	43 806 943	4,20	22 094 862	36 807 502	4,20	26 527 323	43 362 784
40	4,30	43 160 869	80 544 415	4,30	40 372 140	84 270 030	4,30	40 888 794	71 913 294	4,30	45 741 318	78 429 127
41	5,00	51 066 168	88 907 864	5,00	49 743 254	83 799 051	5,00	47 233 306	83 877 068	5,00	54 980 150	87 258 533
42	4,60	74 614 074	128 330 422	5,00	68 264 981	106 586 349	5,00	73 991 571	111 699 837	5,00	90 694 989	131 406 661
43	5,90	18 845 052	32 734 087	5,90	20 347 053	35 282 291	5,90	18 224 892	32 781 205	5,90	25 654 533	39 789 222
44	4,34	172 123 217	267 664 764	4,34	178 151 159	262 259 362	4,34	182 177 079	262 933 204	4,34	212 990 289	294 948 054
45	4,20	110 022 968	202 103 277	4,20	99 778 730	158 592 141	4,20	102 271 551	162 475 781	4,20	113 016 930	168 793 055
46	6,00	27 959 504	45 066 399	6,00	26 562 664	42 062 998	6,00	23 652 752	38 207 870	6,00	27 817 036	44 817 868
47	4,60	38 229 373	70 370 806	4,60	38 218 021	68 016 244	4,60	35 127 587	61 368 974	4,60	41 136 522	68 095 354
48	6,20	7 885 607	12 082 844	6,20	7 833 144	13 960 869	6,00	8 341 229	13 338 000	6,00	8 733 536	13 256 795
49	4,86	87 557 165	141 885 191	4,86	82 308 098	130 558 337	4,86	88 538 259	133 733 096	4,86	108 065 199	156 514 784
50	4,20	53 796 212	94 138 867	4,20	52 319 763	89 824 376	4,20	51 494 632	86 265 977	4,20	59 262 064	92 427 359

* Tarifs applicables à compter du 01/06 de chaque année

Dép.	1991			1992			1993			1994 (évaluation)		
	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux*	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement
51	4,20	79 386 197	153 776 424	4,20	70 170 036	140 068 738	4,20	73 476 296	135 640 686	4,20	82 207 935	147 256 586
52	4,50	14 791 324	28 930 537	4,50	14 473 387	28 362 646	4,50	15 525 413	26 215 258	4,50	17 517 731	30 784 898
53	4,20	24 825 606	53 616 014	4,20	26 716 500	49 408 573	4,20	25 271 522	47 325 277	4,20	28 703 999	52 496 133
54	4,50	90 012 875	149 248 425	4,50	90 376 843	142 421 211	4,50	94 789 929	143 946 076	5,00	123 469 853	178 178 175
55	4,65	16 743 337	31 246 398	5,00	19 265 575	40 818 771	5,00	18 479 408	31 748 470	5,00	22 065 799	33 989 301
56	5,20	105 097 818	169 850 589	5,20	107 429 610	173 739 318	5,20	106 323 499	159 066 164	5,20	120 448 624	177 983 639
57	4,20	97 580 937	148 000 919	4,20	97 380 254	140 785 251	4,20	107 417 616	150 787 127	4,20	119 035 021	168 000 869
58	4,20	26 944 194	47 594 617	4,35	25 662 681	45 775 353	4,35	26 996 252	41 930 649	4,35	28 256 153	45 322 637
59	6,50	432 011 897	622 938 680	6,50	405 943 672	585 127 681	6,00	433 990 006	609 349 290	6,00	494 542 730	673 794 184
60	4,20	151 950 551	220 206 187	5,20	151 781 666	217 498 312	5,20	157 481 564	213 031 819	5,20	174 502 346	236 602 936
61	4,70	42 242 725	74 220 456	4,70	37 741 580	63 584 542	4,70	36 876 789	62 773 760	4,70	41 555 567	64 176 216
62	6,50	185 933 014	278 722 027	6,50	187 289 070	275 534 453	6,00	187 275 474	272 664 307	6,00	203 933 682	283 654 419
63	5,20	73 949 314	117 659 063	5,20	73 889 054	110 541 294	5,20	80 052 862	117 662 893	5,20	93 699 237	138 798 121
64	4,65	101 142 147	167 797 511	5,00	103 319 978	162 794 098	5,00	105 477 338	156 057 548	5,00	119 532 722	178 542 309
65	5,04	26 665 453	49 069 883	5,54	28 531 451	51 526 779	5,54	30 701 563	50 455 067	5,50	34 098 770	55 823 253
66	5,70	84 629 445	134 954 419	5,70	85 698 695	137 180 379	5,70	89 247 819	133 578 763	5,70	99 878 635	146 808 980
67	4,40	122 209 667	185 214 261	4,40	127 544 243	185 135 865	4,40	134 974 957	198 384 308	4,40	150 323 475	202 802 326
68	5,00	96 128 090	149 116 008	5,00	101 378 903	147 581 890	5,00	105 857 485	142 428 363	5,00	120 432 186	164 820 202
69	4,20	268 523 696	461 785 877	4,20	257 630 627	431 274 945	4,20	264 111 002	412 045 325	4,20	299 728 988	453 509 964
70	4,20	17 635 882	32 478 030	4,20	19 417 581	37 116 083	4,20	21 061 244	35 500 926	4,20	24 223 368	38 939 346
71	4,80	61 675 315	110 072 657	4,80	64 644 033	112 067 399	5,00	64 759 531	105 619 185	5,00	73 254 723	116 653 899
72	4,20	65 915 552	109 246 295	4,20	62 401 865	99 491 193	4,20	65 694 247	95 974 578	4,20	75 593 917	110 854 285
73	5,72	82 550 793	150 344 127	6,29	82 701 811	138 113 056	6,00	83 735 144	133 758 865	6,00	97 402 674	152 867 920
74	4,20	135 194 155	245 979 438	4,40	133 332 760	223 423 491	4,60	133 159 849	215 456 989	4,80	161 761 686	254 378 164
75	4,20	1 395 196 035	2 954 397 926	4,20	1 270 733 583	2 749 356 532	5,00	1 449 304 463	2 487 233 601	5,00	1 939 953 418	2 911 770 562
76	4,62	186 642 944	277 424 726	4,62	185 573 375	271 747 131	4,62	200 229 332	272 749 537	5,00	231 040 920	319 088 778
77	4,20	292 235 769	473 851 080	4,20	243 848 329	402 014 721	4,20	234 568 826	355 945 361	4,20	252 522 605	377 365 679
78	4,20	475 492 940	692 691 253	4,20	391 578 922	543 944 943	5,00	425 378 819	556 065 242	5,00	556 727 717	701 260 483

* Tarifs applicables à compter du 01/08 de chaque année

Dép.	1991		1992		1993		1994 (évaluation)					
	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux*	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement	Taux *	Produit immeubles d'habitation	Produit global des droits d' enregistrement
79	4,20	30 083 151	53 623 177	4,20	31 985 413	58 354 405	4,20	31 981 313	53 898 962	4,20	37 436 233	60 647 004
80	5,00	81 633 838	125 707 686	5,00	77 460 761	124 294 733	5,00	79 705 665	129 178 849	5,00	83 076 482	121 872 733
81	5,15	37 813 042	67 263 598	5,50	40 948 122	67 596 665	6,00	44 000 372	67 772 735	6,00	52 178 979	77 760 177
82	4,20	22 941 235	40 969 184	5,00	23 966 021	41 044 354	5,00	23 602 746	37 821 797	5,00	27 326 454	43 864 586
83	4,20	265 084 550	438 696 604	4,20	253 353 657	422 394 884	5,50	286 187 301	424 194 232	5,40	372 725 411	514 919 203
84	7,00	119 587 874	177 345 592	6,50	104 705 653	164 315 781	6,00	98 831 302	145 581 127	6,00	117 174 007	186 508 505
85	5,70	86 493 247	133 052 705	5,70	91 300 714	139 287 727	5,70	88 175 213	133 477 663	5,70	104 965 131	150 500 486
86	6,00	58 042 357	91 951 086	6,00	57 142 925	89 443 492	6,00	59 019 485	87 914 829	6,00	69 371 419	103 620 017
87	4,80	41 573 171	74 023 421	5,00	41 674 700	68 606 502	5,00	43 859 357	72 281 551	5,00	49 277 120	71 796 055
88	4,95	36 494 815	64 165 947	6,00	47 040 960	80 315 124	6,00	53 157 348	80 670 359	6,00	58 160 572	87 604 145
89	6,00	77 034 706	120 049 279	6,00	75 083 120	109 803 628	6,00	73 329 563	102 329 004	6,00	82 647 293	114 611 552
90	4,80	14 330 440	23 015 048	4,80	15 821 205	28 690 499	4,90	17 959 350	28 682 618	5,00	22 224 321	31 367 306
91	5,00	331 706 697	461 241 407	5,00	267 092 147	379 489 458	5,00	258 728 490	346 983 835	5,00	306 354 384	401 445 284
92	4,20	533 265 603	931 558 561	4,20	452 236 886	826 150 568	4,20	492 433 008	773 713 480	4,20	583 633 468	910 078 307
93	6,14	382 854 721	562 592 541	6,50	354 100 049	510 463 432	6,00	326 871 775	451 139 329	6,00	324 262 977	432 829 005
94	6,05	495 499 234	692 902 688	6,00	399 157 663	533 592 528	6,00	396 140 434	508 013 561	6,00	451 568 448	578 804 886
95	4,20	295 357 766	424 766 995	5,00	264 017 442	381 240 099	5,50	288 988 736	377 882 355	5,50	328 487 414	426 200 971
971	4,20	10 874 423	50 096 708	4,20	12 148 008	45 291 291	4,20	11 371 247	39 901 790	4,20		
972	4,20	10 291 198	29 583 460	4,20	10 252 607	33 485 884	4,20	10 528 187	32 264 231	4,20		
973	4,37	7 347 106	18 312 699	4,37	7 000 923	18 223 974	4,37	6 914 154	14 291 037	4,37		
974	4,20	20 222 217	50 130 266	4,20	20 199 804	51 711 676	4,20	20 203 617	49 695 206	4,20		
TOTAUX		11 984 789 403	19 923 828 095		11 267 909 499	18 497 148 356		11 643 948 224	17 734 430 591		13 651 549 289	19 863 296 069

* Tarifs applicables à compter du 01/08 de chaque année

Mutations à titre onéreux d'immeubles d'habitation
Taxe additionnelle régionale (TR)
Détail par régions

Région	Dép.	1991	1992	1993	1994 (évaluation)
		TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation
Alsace					
	67	44 439 879	46 379 725	49 081 803	54 663 082
	68	30 760 989	32 441 249	33 874 395	38 538 300
Total région		75 200 868	78 820 974	82 956 198	93 201 381
Aquitaine					
	24	18 827 944	16 806 806	16 449 942	20 130 301
	33	73 363 974	63 009 452	69 055 305	79 516 060
	40	16 059 858	15 022 192	15 214 435	17 020 025
	47	13 297 173	13 293 225	12 218 291	14 308 355
	64	34 801 599	33 062 393	33 752 748	38 250 471
Total région		156 350 549	141 194 067	146 690 721	169 225 212
Auvergne					
	03	13 356 157	13 266 578	13 624 866	15 577 138
	15	4 039 976	3 964 604	4 237 221	4 985 433
	43	5 110 523	5 517 845	4 942 344	6 957 161
	63	22 753 635	22 735 094	24 631 650	28 830 737
Total région		45 260 291	45 484 121	47 436 081	56 350 469
Basse-Normandie					
	14	53 125 601	47 861 125	46 940 915	50 650 512
	50	20 493 795	19 931 338	19 617 003	22 576 024
	61	14 380 502	12 848 197	12 553 801	14 146 576

Région	Dép.	1991	1992	1993	1994 (évaluation)
		TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation
Total région		87 999 898	88 648 660	79 111 719	87 373 113
Bourgogne					
	21	31 778 818	30 853 523	31 951 017	38 804 926
	58	10 264 455	9 439 147	9 929 656	10 393 068
	71	20 558 438	21 548 011	20 723 050	23 441 511
	89	20 542 588	20 022 165	19 554 550	22 039 278
Total région		83 144 299	81 862 846	82 158 273	94 678 784
Bretagne					
	22	23 480 757	24 642 756	24 655 680	26 693 587
	29	39 302 616	38 929 737	39 271 710	46 614 299
	35	41 389 261	44 706 269	44 644 676	52 602 784
	56	32 337 790	33 055 265	32 714 923	37 061 115
Total région		136 510 424	141 334 026	141 286 989	162 971 785
Centre					
	18	13 780 371	13 725 578	13 182 260	15 116 646
	28	28 556 667	25 362 506	25 390 383	28 594 803
	36	8 350 127	8 778 444	8 575 189	9 815 540
	37	33 314 955	31 489 060	31 871 497	36 954 198
	41	16 341 174	15 917 841	15 114 658	17 593 648
	45	41 913 512	38 010 945	38 960 591	43 054 068
Total région		142 256 806	133 284 375	133 094 578	151 128 904
Champagne-Ardenne					
	08	7 483 947	8 747 002	9 065 553	9 690 503
	10	12 133 912	11 685 221	12 824 105	14 157 996
	51	30 242 361	26 731 442	27 990 970	31 317 309
	52	5 259 137	5 146 093	5 520 147	6 228 527

Région	Dép.	1991	1992	1993	1994 (évaluation)
		TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation
Total région		55 119 357	52 309 758	55 400 774	61 394 334
Franche-Comté					
	25	20 346 729	19 081 010	20 467 296	23 072 556
	39	9 100 090	9 049 447	8 417 090	10 105 647
	70	6 718 431	7 397 174	8 023 331	9 227 950
	90	4 776 813	5 273 735	5 864 278	7 111 783
Total région		40 942 063	40 801 365	42 771 995	49 517 935
Haute-Normandie					
	27	36 311 541	29 484 155	30 633 274	33 500 234
	76	64 638 249	64 267 835	69 343 492	73 933 094
Total région		100 949 790	93 751 991	99 976 765	107 433 329
Languedoc-Roussillon					
	11	13 450 710	13 576 535	14 284 956	16 582 943
	30	31 432 437	32 760 560	26 901 475	36 045 853
	34	58 364 200	53 463 502	53 081 810	59 607 684
	48	2 034 995	2 021 457	2 224 328	2 328 943
	66	23 755 634	24 055 774	25 052 019	28 036 108
Total région		129 037 977	125 877 827	121 544 588	142 601 531
Limousin					
	19	7 945 044	7 253 981	7 829 990	8 830 703
	23	3 388 764	3 390 926	3 362 688	4 090 009
	87	13 857 724	13 335 904	14 034 994	15 768 678
Total région		25 191 531	23 980 811	25 227 673	28 689 391
Lorraine					
	54	32 004 578	32 133 989	33 703 086	39 510 353
	55	5 761 148	6 164 984	5 913 411	7 061 056

Région	Dép.	1991	1992	1993	1994 (évaluation)
		TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation
Total région	57	37 173 690	37 097 240	40 920 997	45 346 675
	88	11 796 304	12 544 256	14 175 293	15 509 486
		86 735 720	87 940 468	94 712 786	107 427 565
Midi-Pyrénées					
	39	5 189 283	5 025 653	5 787 117	5 728 178
	12	7 943 476	8 156 243	8 286 024	9 841 113
	31	51 380 354	47 025 989	49 590 358	57 045 488
	32	6 176 315	5 866 325	6 087 938	7 146 489
	46	7 455 868	7 083 377	6 307 401	7 417 876
	65	8 465 223	8 240 130	8 866 877	9 919 642
	81	11 747 741	11 912 181	11 733 433	13 914 394
	82	8 739 518	7 669 127	7 552 879	8 744 465
Total région		107 097 778	100 979 025	104 212 026	119 757 645
Nord-Pas-de-Calais					
	59	106 341 390	99 924 596	115 730 668	131 878 061
	62	45 768 127	46 101 925	49 940 126	54 382 315
Total région		152 109 517	146 026 521	165 670 795	186 260 377
Pays de la Loire					
	44	63 455 564	65 677 847	67 162 057	78 521 765
	49	28 828 696	27 097 316	29 148 398	35 577 020
	53	9 457 374	10 177 714	9 627 246	10 934 857
	72	25 110 686	23 772 139	25 026 380	28 797 683
	85	24 278 806	25 628 271	24 750 937	29 463 896
Total région		151 131 127	152 353 287	155 715 018	183 295 221
Picardie					
	02	23 498 629	22 026 907	21 938 562	23 686 138

Région	Dép.	1991	1992	1993	1994 (évaluation)
		TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation
	60	57 885 924	46 702 051	48 455 866	53 693 029
	80	26 122 828	24 787 444	25 505 813	26 584 474
Total région		107 507 382	93 516 402	95 900 240	103 963 642
Poitou-Charente					
	16	12 800 500	12 828 047	12 687 749	13 865 929
	17	38 468 910	30 228 720	35 995 098	38 452 771
	79	11 460 248	12 184 919	12 183 357	14 261 422
	86	15 477 962	15 238 113	15 738 529	18 499 045
Total région		78 207 621	70 479 799	76 604 733	85 079 167
Provence Alpes Côte d'Azur					
	04	7 766 599	8 898 565	8 308 457	8 633 558
	05	6 790 970	7 274 017	8 043 114	8 569 670
	06	203 764 944	185 843 809	168 506 823	179 649 400
	13	111 689 173	114 825 846	114 170 166	128 693 388
	2A	6 316 055	6 337 877	6 010 050	6 968 279
	2B	4 443 430	4 982 907	4 593 362	5 068 568
	83	100 984 590	96 515 679	83 254 488	110 437 159
	84	27 334 371	25 773 699	26 355 014	31 246 402
Total région		469 090 132	450 452 399	419 241 473	479 266 423
Rhône Alpes					
	01	24 288 963	23 987 743	22 841 516	26 682 005
	07	10 520 318	10 091 297	10 657 992	12 061 000
	26	18 981 077	19 116 068	18 361 258	21 072 269
	38	62 641 381	61 031 402	55 306 019	68 286 496
	42	25 952 721	21 844 794	23 677 303	29 022 396
	69	102 294 741	98 145 001	100 613 715	114 182 471

Région	Dép.	1991	1992	1993	1994 (évaluation)
		TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation	TR sur immeubles d'habitation
	73	23 091 131	21 037 027	22 329 372	25 974 046
	74	51 468 250	48 484 640	46 316 469	53 920 562
Total région		319 238 582	303 737 972	300 103 644	351 201 247
Ile de France					
	75	531 503 251	484 088 984	463 777 428	620 785 094
	77	111 327 912	92 894 602	89 359 553	96 199 088
	78	181 140 168	149 172 923	136 121 222	178 152 869
	91	106 146 143	85 469 487	82 793 117	98 033 403
	92	203 148 801	172 289 718	187 593 527	222 336 559
	93	99 766 703	87 163 089	87 155 140	86 470 127
	94	131 041 120	106 442 043	105 637 449	120 418 253
	95	112 517 244	84 485 581	84 069 450	95 559 975
Total région		1 476 591 342	1 261 997 428	1 236 506 886	1 517 955 368
Outre-Mer					
	971	4 142 637	4 627 813	4 331 904	
	972	3 920 456	3 905 755	4 010 738	
	973	2 690 016	2 563 267	2 531 498	
	974	7 703 702	7 695 163	7 696 616	
Total région		18 456 811	18 791 998	18 570 756	
TOTAUX		4 044 129 864	3 725 618 120	3 724 894 711	4 338 772 827

DEPARTEMENTS ANNEE 1994 : part relative des DMTO habitation dans les recettes fiscales et de fonctionnement (budgets primitifs) des départements

Source : DGCL

Dépts	Taux réel à 4,23%			Rec. fiscales départements année 1994	DMTO/ recettes fis. en %	Rec. fonct. départements année 1994	DMTO/ rec. fonct. en %
	Produit (F)	Taux	Base (F)				
01	72.875.227	4,37	1667.625.332	844.100.000	8,63%	1149.600.000	6,34%
02	62.176.112	4,20	1480.383.619	1045.400.000	5,95%	1439.900.000	4,32%
03	40.889.986	4,20	973.571.095	688.500.000	5,94%	1020.400.000	4,01%
04	32.375.841	6,00	539.597.350	306.000.000	10,58%	427.900.000	7,57%
05	32.136.264	6,00	535.604.400	282.900.000	11,36%	420.000.000	7,65%
06	505.263.937	4,50	11228.087.489	2409.600.000	20,97%	2986.100.000	16,92%
07	37.690.624	5,00	753.812.480	559.100.000	6,74%	779.600.000	4,83%
08	31.494.135	5,20	605.656.442	483.500.000	8,51%	823.700.000	3,82%
09	21.480.666	6,00	358.011.100	313.000.000	6,86%	467.100.000	4,60%
10	40.173.314	4,54	884.874.758	603.300.000	6,66%	824.800.000	4,87%
11	53.894.566	5,20	1036.433.962	646.800.000	8,33%	1022.500.000	5,27%
12	31.553.067	5,13	615.069.532	582.700.000	5,41%	897.000.000	3,52%
13	482.600.204	6,00	8043.336.733	2974.000.000	16,23%	4928.200.000	9,79%
14	132.957.595	4,20	3165.657.024	1165.100.000	11,41%	1749.300.000	7,60%
15	16.202.657	5,20	311.589.558	299.300.000	5,41%	496.700.000	3,26%
16	36.398.063	4,20	866.620.548	652.600.000	5,58%	932.400.000	3,90%
17	120.164.908	5,00	2403.298.160	1004.900.000	11,96%	1661.200.000	7,23%
18	49.129.100	5,20	944.790.385	588.000.000	8,36%	897.200.000	5,48%
19	27.595.946	5,00	551.918.920	484.500.000	5,70%	763.400.000	3,61%
2A	18.291.732	4,20	435.517.429	289.100.000	6,33%	573.200.000	3,19%
2B	19.007.131	6,00	316.785.517	231.500.000	8,21%	531.200.000	3,58%
21	101.862.932	4,20	2425.307.905	917.400.000	11,10%	1330.700.000	7,65%
22	83.417.460	5,00	1668.349.200	835.000.000	9,99%	1384.900.000	6,02%
23	12.781.280	5,00	255.625.600	190.900.000	6,70%	399.700.000	3,20%
24	65.423.477	5,20	1258.143.788	654.600.000	9,99%	1094.100.000	5,98%
25	60.565.461	4,20	1442.034.786	918.400.000	6,59%	1171.600.000	5,17%
26	65.850.841	5,00	1317.016.820	1005.900.000	6,55%	1366.600.000	4,82%
27	125.625.878	6,00	2093.764.633	970.000.000	12,95%	1387.400.000	9,05%
28	92.933.109	5,20	1787.175.173	761.500.000	12,20%	1077.400.000	8,63%
29	151.496.472	5,20	2913.393.692	1319.200.000	11,48%	2263.000.000	6,69%
30	135.171.947	6,00	2252.865.783	1438.900.000	9,39%	2039.700.000	6,63%
31	178.267.150	5,00	3565.343.000	2167.800.000	8,22%	2785.500.000	6,40%
32	26.799.335	6,00	446.655.583	305.500.000	8,77%	515.600.000	5,20%
33	273.336.456	5,50	4969.753.745	2413.600.000	11,32%	3120.400.000	8,76%
34	223.528.814	6,00	3725.480.233	1941.100.000	11,52%	2618.300.000	8,54%
35	164.383.699	5,00	3287.673.980	1345.700.000	12,22%	2051.400.000	8,01%
36	31.900.505	5,20	613.471.250	410.100.000	7,78%	635.600.000	5,02%
37	108.552.957	4,70	2309.637.383	932.100.000	11,65%	1471.800.000	7,38%
38	213.395.301	5,00	4267.906.020	2454.700.000	8,69%	3253.000.000	6,56%
39	26.527.323	4,20	631.602.929	517.100.000	5,13%	729.800.000	3,63%
40	45.741.318	4,30	1063.751.581	606.500.000	7,54%	937.300.000	4,88%
41	54.980.150	5,00	1099.603.000	543.100.000	10,12%	787.600.000	6,98%
42	90.694.989	5,00	1813.899.780	1229.300.000	7,38%	1768.000.000	5,13%
43	25.654.533	5,90	434.822.593	349.400.000	7,34%	524.700.000	4,89%
44	212.990.289	4,34	4907.610.346	1954.300.000	10,90%	2574.400.000	8,27%
45	113.016.930	4,20	2690.879.286	911.800.000	12,39%	1311.100.000	8,62%
46	27.817.036	6,00	463.617.267	310.600.000	8,96%	499.500.000	5,57%
47	41.136.522	4,60	894.272.217	575.600.000	7,15%	879.500.000	4,68%
48	8.733.536	6,00	145.558.933	115.900.000	7,54%	302.600.000	2,89%

49	108.065.199	4,86	2223.563.765	1117.300.000	9,67%	1619.600.000	6,67%
50	59.262.064	4,20	1411.001.524	969.400.000	6,11%	1345.800.000	4,40%
51	82.207.935	4,20	1957.331.786	749.100.000	10,97%	1144.000.000	7,19%
52	17.517.731	4,50	389.282.911	342.100.000	5,12%	510.800.000	3,43%
53	28.703.999	4,20	683.428.548	484.200.000	5,93%	718.700.000	3,99%
54	123.469.853	5,00	2469.397.060	1254.600.000	9,84%	1871.800.000	6,60%
55	22.065.799	5,00	441.315.980	329.600.000	6,69%	579.900.000	3,81%
56	120.448.624	5,20	2316.319.692	1118.900.000	10,76%	1660.900.000	7,25%
57	119.035.021	4,20	2834.167.167	1565.400.000	7,60%	2396.600.000	4,97%
58	28.256.153	4,35	649.566.736	447.400.000	6,32%	735.400.000	3,84%
59	494.542.730	6,00	8242.378.833	3593.100.000	13,76%	6762.500.000	7,31%
60	174.502.346	5,20	3355.814.346	1447.200.000	12,06%	2029.200.000	8,60%
61	41.555.567	4,70	884.161.000	619.100.000	6,71%	983.000.000	4,23%
62	203.933.682	6,00	3398.894.700	1965.300.000	10,38%	3660.800.000	5,57%
63	93.699.897	5,20	1801.921.096	1169.200.000	8,01%	1498.300.000	6,25%
64	119.532.722	5,00	2390.654.440	1114.000.000	10,73%	1677.700.000	7,12%
65	34.098.770	5,50	619.977.636	473.000.000	7,21%	742.700.000	4,59%
66	99.878.635	5,70	1752.256.754	878.900.000	11,36%	1176.600.000	8,49%
67	150.323.475	4,40	3416.442.614	1620.500.000	9,28%	2149.500.000	6,99%
68	120.432.186	5,00	2408.643.720	1212.800.000	9,93%	1562.200.000	7,71%
69	299.728.988	4,20	7136.404.476	2491.200.000	12,03%	3723.500.000	8,05%
70	24.223.368	4,20	576.746.857	417.600.000	5,80%	649.700.000	3,73%
71	73.254.723	5,00	1465.094.460	937.300.000	7,82%	1348.300.000	5,43%
72	75.593.917	4,20	1799.855.167	892.000.000	8,47%	1320.800.000	5,72%
73	97.402.674	6,00	1623.377.900	995.100.000	9,79%	1254.100.000	7,77%
74	161.761.686	4,80	3370.035.125	1067.700.000	15,15%	1472.600.000	10,98%
75	1939.953.418	5,00	38799.068.360	2373.900.000	81,72%	6547.100.000	29,63%
76	231.040.920	5,00	4620.818.400	2794.800.000	8,27%	4069.400.000	5,68%
77	252.522.605	4,20	6012.442.976	2112.100.000	11,96%	2663.400.000	9,48%
78	556.727.717	5,00	11134.554.340	2443.700.000	22,78%	2981.500.000	18,67%
79	37.436.233	4,20	891.338.881	471.600.000	7,94%	764.800.000	4,89%
80	83.076.482	5,00	1661.529.640	1061.100.000	7,83%	1620.800.000	5,13%
81	52.178.979	6,00	869.649.650	662.700.000	7,87%	957.300.000	5,45%
82	27.326.454	5,00	546.529.080	453.500.000	6,03%	654.000.000	4,18%
83	372.725.411	5,40	6902.322.426	1610.400.000	23,14%	2265.800.000	16,45%
84	117.174.007	6,00	1952.900.117	1212.700.000	9,66%	1569.400.000	7,47%
85	104.965.131	5,70	1841.493.526	950.500.000	11,04%	1330.100.000	7,89%
86	69.371.419	6,00	1156.190.317	563.100.000	12,32%	919.800.000	7,54%
87	49.277.120	5,00	985.542.400	560.500.000	8,79%	953.300.000	5,17%
88	58.160.572	6,00	969.342.867	678.300.000	8,57%	1006.200.000	5,78%
89	82.647.293	6,00	1377.454.883	622.100.000	13,29%	1029.800.000	8,03%
90	22.224.321	5,00	444.486.420	254.700.000	8,73%	355.200.000	6,26%
91	306.354.384	5,00	6127.087.680	2469.700.000	12,40%	2999.100.000	10,21%
92	583.633.468	4,20	13896.034.952	4132.400.000	14,12%	4877.900.000	11,96%
93	324.262.977	6,00	5404.382.950	3202.700.000	10,12%	4581.200.000	7,08%
94	451.568.448	6,00	7526.140.800	2917.500.000	15,48%	3929.500.000	11,49%
95	328.487.414	5,50	5972.498.436	2100.200.000	15,64%	2589.000.000	12,22%
971	13.331.650	4,20	317.420.238	685.500.000	1,94%	1493.900.000	0,89%
972	12.343.246	4,20	293.886.810	571.500.000	2,16%	1504.700.000	0,82%
973	8.106.154	4,37	185.495.515	451.200.000	1,80%	727.700.000	1,11%
974	23.686.721	4,20	563.969.548	793.800.000	2,98%	3138.800.000	0,75%
TOTAL	13 709 017 063			109972.100.000	12,47%	165297.300.000	8,29%

**Part relative des droits de mutation à titre onéreux portant sur les immeubles d'habitation
dans les recettes fiscales et de fonctionnement des régions**

	19 83				1 984 (évaluation)			
	Droits de mutation immeubles	Total des recettes fiscales	Total des recettes réelles de fonctionnement	Rapport Droits de mutation sur les immeubles / Recettes réelles de fonctionnement	Droits de mutation immeubles	Total des recettes fiscales	Total des recettes réelles de fonctionnement	Rapport Droits de mutation sur les immeubles / Recettes réelles de fonctionnement
		Comptes administratifs	Comptes administratifs		(évaluation)	Budget primitif	Budget primitif	
Alsace	82 956	717 273	949 850	8,73%	93 201	784 628	1 006 992	9,26%
Aquitaine	148 691	1 339 086	1 682 703	8,72%	169 225	1 504 214	1 858 344	9,11%
Auvergne	47 436	633 537	829 456	5,72%	56 350	666 286	911 888	6,18%
Bourgogne	82 158	785 317	1 008 654	8,16%	94 679	833 000	1 067 300	8,87%
Bretagne	141 287	1 379 668	1 775 813	7,96%	162 972	1 416 500	1 819 600	8,99%
Centre	133 096	1 540 143	1 822 245	7,30%	151 129	1 573 600	1 889 282	8,00%
Champagne-Ardenne	55 401	683 472	871 682	6,36%	61 394	761 061	940 517	6,53%
Franche-Comté	42 772	598 106	784 479	5,45%	49 518	648 059	775 231	6,39%
Languedoc-Roussillon	121 545	1 225 580	1 566 142	7,78%	142 602	1 319 370	1 663 130	8,57%
Limousin	25 228	412 429	531 561	4,75%	28 689	415 485	558 354	5,14%
Lorraine	94 713	928 641	1 348 948	7,02%	107 428	949 725	1 287 382	8,34%
Midi-Pyrénées	104 212	1 498 073	1 809 281	5,78%	119 758	1 565 708	1 922 389	6,23%
Nord-Pas-de-Calais	165 671	2 101 280	2 696 500	6,14%	186 260	2 203 226	2 941 456	6,33%
Basse-Normandie	79 112	755 470	963 583	8,21%	87 373	1 003 500	1 206 960	7,24%
Haute-Normandie	99 977	1 084 124	1 354 072	7,38%	107 433	1 298 000	1 560 337	6,89%
Pays de Loire	153 715	1 572 828	2 036 184	7,65%	183 295	1 597 500	2 046 382	8,96%
Picardie	95 900	1 107 911	1 400 549	6,85%	103 963	1 172 550	1 463 113	7,11%
Poitou-Charente	76 605	851 808	1 131 174	6,77%	85 079	874 300	1 156 665	7,36%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	419 241	2 410 390	2 913 330	14,39%	479 266	2 522 030	3 021 800	15,86%
Rhône-Alpes	300 104	2 403 203	3 077 836	9,75%	351 201	3 215 971	3 791 727	9,26%
Métropole (sauf IDF)	2 469 819	24 466 723	30 582 042	8,08%	2 820 816	26 324 693	34 582 963	8,16%
IDF	1 236 507	5 415 167	8 085 947	15,29%	1 517 955	6 479 300	8 981 300	16,90%
Métropole	3 706 326	29 881 891	38 637 989	9,89%	4 338 770	32 803 993	43 564 263	9,96%
Guadeloupe	4 332	442 637	593 764	0,73%	6 350	524 450	720 021	0,88%
Guyane	2 531	142 723	238 781	1,06%	3 606	192 074	269 468	1,34%
Martinique	4 011	427 182	641 366	0,63%	6 000	583 427	817 508	0,73%
Réunion	7 697	736 370	1 105 588	0,70%	9 000	734 500	1 099 215	0,82%
ROM	18 571	1 748 912	2 579 499	0,72%	24 966	2 034 461	2 906 212	0,86%
France entière	3 724 887	31 630 803	41 217 488	9,04%	4 363 726	34 838 434	46 470 466	9,38%

B. LE DISPOSITIF DE COMPENSATION PROPOSÉ

1. Le principe et ses conséquences

L'idée générale qui préside aux règles de compensation est que la collectivité doit être assurée, quoi qu'il arrive, de retrouver au cours de la période d'exonération un produit au moins identique à celui perçu au cours de la période récente que l'on appellera, pour la simple présentation du principe, « période de référence »¹. Le pari initial est que, grâce à la mesure, l'accroissement des bases imposables compensera totalement, voire au-delà, l'effet mécanique de la réduction de 35 % du produit revenant aux collectivités. Si tel n'était pas le cas, le gouvernement s'engage à compenser la perte de recettes constatée au détriment de la collectivité jusqu'à concurrence du produit perçu au cours de la période de référence.

L'application de ce principe emporte trois séries de conséquences :

- **En théorie, la compensation n'a aucun caractère automatique.** Cette conséquence n'est toutefois mentionnée que pour mémoire puisqu'il faudrait une progression d'au moins 54 % du produit des droits de mutation entre la période de référence et la période d'exonération pour qu'aucune compensation ne soit versée.

Soit, en effet, un produit perçu au cours de la période de référence égal à 100. Le produit théorique, avant réfaction, atteint au cours de la période d'exonération un montant de 154.

La réfaction étant de $154 \times 0,35 = 53,9$, le produit effectivement perçu par la collectivité sera de 100,1 soit légèrement supérieur à celui de la période de référence. L'Etat n'acquittera donc aucune compensation.

- **La compensation versée ne sera pas intégrale dans tous les cas où le produit aura progressé entre la période de référence et la période d'exonération.**

Plutôt que de compensation, il serait d'ailleurs préférable d'évoquer **une garantie de ressource**. L'exemple suivant permettra d'illustrer ce constat.

Soit un département ayant reçu 100 de droits de mutation sur immeubles d'habitation au cours de la période de référence.

¹ cf ci-dessous : le débat sur la période de référence à l'Assemblée nationale.

Pendant la période d'exonération (1er juillet 1995 au 31 décembre 1996), le montant théorique des droits de mutation augmente de 15 % et s'élève donc, avant réfaction, à 115.

Ce montant de 115 subit, en application des dispositions du paragraphe I du présent article, un abattement de 35 %.

Le montant des droits directement perçus par le département n'est donc plus que de $115 \times 0,65 = 74,75$, soit une perte de $115 - 74,75 = 40,25$.

L'Etat compense automatiquement la différence entre 100 (droits perçus de la période de référence) et 74,75 (droits effectivement perçus pendant durée d'application de la mesure).

L'Etat « éponge » donc, dans le texte actuel, à hauteur de 25,25 la perte totale de 40,25.

• Si, en dépit du dispositif du paragraphe I le produit perçu diminue entre la période de référence et la période d'exonération, la collectivité concernée bénéficiera en revanche d'une surcompensation.

En effet, soit une collectivité dont les droits de mutation ont atteint un montant de 100 pendant la période de référence. Le produit théorique avant réfaction n'atteint cependant, au cours de la période d'exonération, que 92,3.

Après réfaction, le produit effectivement perçu tombe à $92,3 \times 0,65 = 60$. La compensation versée sera cependant non pas égale à $92,3 - 60$, mais à $100 - 60$. La collectivité empêche ainsi un montant de 7,7 ($100 - 92,3$) qu'elle n'aurait pas touché en l'absence de toute mesure.

2. Le débat devant l'Assemblée nationale.

Il a permis de souligner les trois problèmes d'application engendrés par le dispositif de compensation conçu par le gouvernement sans apporter cependant de réponses satisfaisantes aux deux plus importants d'entre eux.

a) Le support juridique de la compensation

Le texte initial du gouvernement ne précisait pas quelle serait l'imputation budgétaire de la compensation versée par l'Etat au titre de la réduction des droits départementaux et régionaux d'enregistrement sur les mutations d'immeubles d'habitation.

L'article adopté par l'Assemblée nationale apporte une précision utile en indiquant que le support juridique de la compensation est « *le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale* ». Ce prélèvement a été institué par la loi de finances pour 1992 afin de compenser le coût pour les collectivités locales de diverses exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties qui relevaient auparavant de la catégorie de dégrèvements.

b) La définition de la période de référence et le mode de calcul du produit de référence

Le produit servant de référence au calcul de la compensation éventuellement versée par l'Etat revêt, tant dans le projet initial du gouvernement que dans le texte voté par l'Assemblée nationale, **un caractère fictif.**

Dans le projet du gouvernement, le produit de référence était déterminé en appliquant aux bases taxées entre le 1er janvier 1993 et le 30 juin 1995 les taux en vigueur au cours de la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996.

La somme ainsi obtenue sur 30 mois était ensuite calculée sur une période de 18 mois par recours à une règle de trois (produit reconstitué x 18/30).

Deux taux peuvent toutefois se succéder au cours de la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996 : le taux voté applicable du 1er juin 1995 au 31 mai 1996 et celui applicable du 1er juin 1996 au 31 mai 1997.

Pour calculer les droits théoriques, les bases fictives étaient donc multipliées par les taux applicables prorata temporis : en cas de changement de taux au 1er juin 1996, celui en vigueur du 1er juin 1995 au 31 mai 1996 s'appliquait sur les 2/3 des bases fictives et celui en vigueur pendant la fin de la période d'exonération, c'est-à-dire du 1er juin au 31 décembre 1996, s'appliquait sur le solde, soit 1/3 des bases fictives.

Afin d'empêcher les collectivités concernées de relever leurs taux d'imposition en vue de retrouver, de façon directe ou de façon indirecte (en jouant sur le montant du produit de référence), une partie du produit non compensé, le paragraphe II du présent article instituait enfin une clause de sauvegarde : les taux applicables à compter du 1er juin 1996 ne pouvaient dépasser 5 % (plafond initialement prévu) ou ceux votés pour la période du 1er juin 1995 au 31 mai 1996.

L'ensemble du dispositif avait pour objet la reconstitution d'un produit de référence aussi faible que possible avec, notamment, le recours aux résultats de la très mauvaise année 1993, en termes de montants de droits de

mutation perçus ¹, et l'application aux bases de taux futurs, en moyenne nationale plus faibles, compte tenu des règles de plafonnement, que ceux effectivement en vigueur au cours de la période du 1er janvier 1993 au 30 juin 1995. Du moins cette dernière clause avait-elle pour effet de réduire les écarts relatifs de compensation entre les départements pratiquant des taux élevés et ceux ayant maintenu des taux à des niveaux faibles.

L'Assemblée nationale a apporté deux modifications de fond aux mécanismes décrits ci-dessus :

- En premier lieu, dans le paragraphe II du présent article, elle a pris soin de préciser, avec l'accord du gouvernement, que le blocage des taux, à compter du 1er juin 1996 au niveau atteint au 1er juin 1995 lorsque ceux-ci étaient inférieurs à 5 %, n'avait vocation à s'appliquer que pendant la durée de l'exonération.

Autrement dit, les départements retrouveront leur liberté de fixation des taux, dans la limite bien sûr du plafond de 5 %, à compter de la période d'imposition débutant au 1er juin 1997 (par exemple, un département ayant fixé son taux à 4,5 % au 1er juin 1995 ne pourra pas le relever au 1er juin 1996, mais pourra le majorer jusqu'à 5 % à partir du 1er juin 1997).

- Ensuite, nos collègues députés ont changé les bases de référence en substituant aux bases du laps 1er janvier 1993-30 juin 1995 une somme égale à 90 % des bases taxées en 1994. Le total doit bien sûr être multiplié par un coefficient de 1,5 afin de rétablir ces bases fictives sur un délai de dix-huit mois.

En revanche, l'Assemblée nationale a maintenu le principe de l'application aux bases ainsi reconstituées des taux en vigueur au cours de la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996.

Le résultat obtenu est vraisemblablement neutre, voire légèrement négatif s'agissant du relèvement du montant moyen national du produit de référence souhaité par nos collègues députés ².

Si l'on considère, en effet, que les bases d'imposition ont progressé de 16,5 % entre 1993 et 1994 et stagnent en 1995, les bases fictives étaient, dans le projet du gouvernement, égales à :

¹ *Les premières données pour 1995 (premier semestre) sont contradictoires. Alors que les notaires font état, en moyenne, d'une nouvelle dégradation de la situation, les remontées de la direction générale des impôts indiquent le maintien de l'assez bonne tendance de 1994.*

² *L'amendement initial de la commission des finances de l'Assemblée nationale prenait comme seule période de référence l'année 1994, sans application d'un coefficient de réduction.*

$$100 + 116,5 + 116,5 \text{ '}/2 = 274,75.$$

Rapportées sur 18 mois, elles étaient égales à environ 165. Dans le texte de l'Assemblée nationale, ces bases fictives, rapportées sur 18 mois sont égales à $0,9 \times 116,5 \times 1,5 = 157,3$ environ.

Le caractère plus ou moins favorable du mode de calcul retenu par l'Assemblée nationale pour l'établissement des bases de référence dépendra en fait des résultats réels de l'exercice 1995. Il faudrait qu'ils soient nettement moins bons que ceux de 1994 pour que le régime proposé s'avère plus profitable aux collectivités compensées que celui figurant dans le texte initial du gouvernement.

c) L'effet de trésorerie du dispositif

Le gouvernement avait initialement envisagé de ne verser les compensations aux collectivités concernées par la réduction de leurs droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation que par imputation sur le budget de 1997, une fois constatés avec précision les droits de chaque bénéficiaire.

Le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, notre excellent collègue, Philippe Auberger, a bien fait observer que ce mécanisme de versement posait un grave problème juridique puisqu'il obligerait certaines des collectivités concernées à présenter des budgets 1995 exécutés en déficit, ce qui les ferait passer sous la tutelle de la chambre régionale des comptes.

Avec l'accord du gouvernement, il a donc été prévu qu'un acompte serait versé au titre de 1995. Celui-ci sera imputé pour l'Etat sur son budget de 1996, acquitté au début du prochain exercice mais rattaché, en exécution, du point de vue des collectivités locales, aux budgets de 1995, via la journée complémentaire.

Le montant de l'acompte est égal à 17,5 % (la moitié de 35 % s'agissant d'un acompte pour six mois d'exonération) de 80 % des droits effectivement constatés pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1994. Le recours au taux de 80 % vise, sans doute, à tenir compte de l'abaissement moyen des taux d'imposition entre 1994 et la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996 dont les taux serviront à établir le produit de référence.

Le résultat, pour positif qu'il soit, n'est pas satisfaisant. La baisse des rentrées de droits de mutation, dès le mois d'août 1995, posera des problèmes de trésorerie qui ne seraient pas apparus en l'absence de la mesure. L'Etat doit les résoudre sauf, pour le gouvernement, à rompre d'emblée le pacte de

¹ Dans l'hypothèse où 1995 connaîtrait les mêmes résultats que ceux de 1994.

stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales qu'il a pourtant promis de conclure dès son entrée en fonction.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LES PRINCIPES

La position adoptée, après un débat fourni, par votre commission repose sur **deux principes fondamentaux.**

● Les collectivités amputées de leurs recettes par l'application des dispositions du présent article doivent pouvoir **bénéficier, au-delà de la garantie de ressources conçue par le gouvernement, d'une partie du gain économique procuré par la mesure.**

Votre commission propose que ce gain éventuel soit intégré dans la compensation à hauteur de la moitié de son total.

Si l'on reprend l'exemple d'une progression de 15 % du produit perçu entre la période de référence et la période d'exonération, on se souvient que l'Etat ne compense, dans la version actuelle du texte, que :

$$100 - (115 \times 0,65) = 25,25$$

Dans la rédaction proposée par votre commission, outre cette garantie de ressources de 25,25, l'Etat serait également amené à verser aux collectivités concernées la moitié de la différence entre 115 et 100, soit 7,5.

La compensation totale atteindrait ainsi 32,75 au lieu de 25,25.

Si l'on suit mot à mot la rédaction adoptée par votre commission des finances, le calcul sera en fait effectué en « sens inverse ».

La première phrase du paragraphe III fixerait le principe de la compensation intégrale de la perte de produit enregistrée par les départements et les régions. La seconde phrase viendrait atténuer cette affirmation de principe par la précision selon laquelle la compensation est diminuée de la moitié de la différence, lorsqu'elle est positive, entre le montant des droits calculés pour la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996 avant réfaction de 35 % (dans notre exemple : 115) et le montant des droits constatés au cours de la période référence (100).

La moitié de la différence entre 115 et 100 est égale à $(115 - 100)/2 = 7,5$, qui viendront en diminution de la compensation théorique de 40,25. Le total est bien, comme dit ci-dessus, de 32,75 pour le montant de la compensation réelle.

On remarquera, pour conclure sur ce point, que la rédaction proposée par votre commission interdit dorénavant tout phénomène de surcompensation, comme il peut en survenir dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, lorsque le produit perçu au cours de la période d'exonération est en diminution, malgré la mesure de réduction des droits, par rapport au produit perçu au cours de la période de référence.

● **Second principe que votre commission des finances a voulu affirmer : les collectivités concernées doivent bénéficier, dès le mois d'août prochain, d'acomptes mensuels sur les compensations dues au titre de la réduction de 35 % des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation. Ces acomptes donneraient bien sûr lieu à régularisation, au début de 1997, au vu des bilans définitifs.**

Le mécanisme proposé ayant pour l'Etat un impact budgétaire immédiat, l'article doit parallèlement être déplacé avant l'article d'équilibre.

La commission vous demandera donc, à titre de conséquence, de supprimer l'article 18 et d'insérer un article additionnel avant l'article 9 dont les deux premiers paragraphes constituent, à quelques détails rédactionnels près, la reprise des deux premiers paragraphes de l'article 18 dans sa forme actuelle.

Cette incidente était faite, le choix de la technique de l'acompte par votre commission au détriment d'une compensation directe et définitive, effectuée mois par mois, mérite d'être expliquée.

Compte tenu des règles de compensation retenues, en effet, les collectivités dont le produit effectif, avant réfaction, stagnerait ou diminuerait entre la période de référence et la période d'exonération seraient perdantes.

Un exemple pris sur deux mois suffira à le démontrer.

La moyenne mensuelle de référence étant égale à 10, un département peut fort bien disposer d'un montant théorique de droit, avant réfaction, de 12. En ce cas, il ne percevra directement que $12 \times 0,65 = 7,8$ et l'Etat lui compensera le manque à gagner jusqu'à hauteur de $12 - (12 - 10/2) = 11$. Le département perd donc 1 de produit.

Le mois suivant, sa recette théorique, toujours avant réfaction, tombe à 8. L'Etat lui compensera alors la totalité du manque à gagner, soit

$8 \times 0,35 = 2,8$, puisque ladite recette théorique est inférieure à la moyenne mensuelle de référence.

Au total, sur ces deux mois, la collectivité aura perçu en droits directs et compensations $11 + 8 = 19$.

Si maintenant la compensation est calculée sur la totalité de la période de deux mois, le produit de référence est alors égal à $2 \times 10 = 20$. Le produit théorique dû au département avant réfaction est également égal à $20 (12 + 8)$.

Dans le mécanisme prévu par la commission, la compensation est, en ce cas, intégrale puisqu'aucun gain économique n'a été constaté au titre de la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation.

Le total perçu par le département sera alors, en droits directs et compensations de 20, alors qu'avec la technique de la compensation mensuelle, les droits de mutation tombaient à 19 (droits versés et compensation de l'Etat).

En d'autres termes, l'irrégularité des rentrées mensuelles de droits de mutation interdit, dans le cadre choisi par votre commission, de procéder à des compensations fermes et définitives mois par mois.

B. LES MODALITES

Si votre commission des finances est très attachée aux principes décrits ci-dessus, elle n'écarte toutefois pas la possibilité de revoir sur deux points, d'ici l'examen du présent projet de loi de finances rectificative en séance publique, les modalités retenues pour les mettre en oeuvre :

● En premier lieu, le choix du produit de référence.

Par souci de simplicité, la commission a recouru à la dernière période de dix-huit mois connue et au produit perçu au cours de cette période, sans retraitement par l'application des taux en vigueur à compter du 1er juin 1995.

Chacun s'accorde à reconnaître que l'exercice 1994 a été particulièrement « dopé » par diverses mesures en faveur du logement qui auraient toutefois été insuffisantes pour infléchir durablement la tendance observée depuis le début de la décennie. Au-delà de ce qu'il faut bien appeler un aveu d'échec, le gouvernement est donc fondé à demander que soit prise en compte la tendance réelle du marché du logement, ce qui peut l'amener à

proposer qu'outre le premier semestre de 1995, le dernier semestre de 1993 entre également dans la période de référence.

Quant à l'application aux bases de la période de référence des taux de la période d'exonération, on doit admettre qu'elle permettrait de ne tenir compte, dans le calcul des compensations, que de la progression du volume des transactions tout en neutralisant l'effet de la gestion active de leurs taux par certains départements.

● **En second lieu, la base de calcul des acomptes mensuels versés aux collectivités concernées.**

Le choix de 90 %, seulement, de la moyenne mensuelle des droits effectivement constatés pour la collectivité au cours de la période de référence (1er janvier 1994 au 30 juin 1995) n'a été dicté que par la volonté d'éviter les situations de trop-perçu pour certains bénéficiaires dont le produit théorique avant réfaction continuerait à baisser entre la période de référence (du 1er janvier 1994 au 30 juin 1995) et la période d'exonération (du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996).

Ce choix est susceptible d'évoluer en fonction des indications qui seront fournies, d'ici le débat en séance publique, à votre rapporteur général.

Décision de la commission : Votre commission vous propose de supprimer le présent article et d'en placer le texte, amendé selon ses souhaits, avant l'article d'équilibre.

ARTICLE 18 bis (NOUVEAU)

Exonération temporaire des droits de mutation à titre gratuit en faveur des logements neufs

Commentaire : Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Jean-Pierre Thomas, le présent article tend à exonérer des droits de mutation à titre gratuit les immeubles acquis neufs entre le 1er août et le 31 décembre 1995. L'exonération est subordonnée à l'affectation des immeubles à la résidence principale du propriétaire ou du locataire pendant deux ans pour l'acquéreur, trois ans pour celui auquel le bien est transmis. Elle est limitée à 300.000 francs par part.

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale n'est autre —à quelques variantes près— que le renouvellement de la mesure décidée dans la loi de finances rectificative du printemps 1993 ¹ dont les effets ont expiré le 31 décembre 1994.

Il s'agit d'une exonération de droits de première mutation à titre gratuit.

Son champ d'application recouvre les logements neufs exclusivement, c'est-à-dire vendus sous le régime de la TVA. Deux restrictions sont prévues. D'une part, les immeubles doivent avoir fait l'objet d'une déclaration d'achèvement. Ceci ne signifie pas que l'immeuble soit terminé au sens commun du terme. Le logement peut ne pas être encore habitable ; en revanche son apparence extérieure est stabilisée et ses enduits extérieurs réalisés. D'autre part, les immeubles doivent avoir été acquis entre le 1er août et le 31 décembre 1995. Cette acquisition doit être constatée par acte authentique, c'est-à-dire par contrat reçu par un officier ministériel.

Ses conditions d'application sont au nombre de deux principalement. D'une part, l'immeuble doit être affecté à la résidence principale du propriétaire ou d'un locataire, pendant une durée minimale de deux ans à compter de l'acquisition, et à l'habitation pendant une durée minimale de trois ans à compter de la transmission. La condition de délai de deux ans s'apprécie a posteriori, ce qui revient à contraindre la propriétaire à conserver son bien pendant cette durée, au cours de laquelle il ne peut donc pas le transmettre.

¹ N° 95-859 du 22 juin 1993, article 21.

Ceci signifie également qu'un immeuble qui aurait par exemple été affecté à un usage autre que l'habitation deux ans après l'acquisition devra être réaffecté en habitation -mais pas nécessairement la résidence principale- lors de la transmission (même par succession), quelque soit le délai écoulé entre cette réaffectation et la transmission. D'autre part, l'avantage fiscal ainsi consenti ne peut se cumuler avec les réductions d'impôt applicables aux logements locatifs neufs (régime Quilès-Méhaignerie) en métropole et outre-mer ¹. La conséquence de cette restriction est que les investisseurs achetant un logement pour le louer devront choisir entre les deux avantages fiscaux.

L'exonération elle-même n'est pas totale. Elle est plafonnée à 300.000 francs par part reçue par chacun des donataires, héritiers ou légataires, ce qui permet par exemple de doubler l'abattement de 300.000 francs dont bénéficient les enfants. Pour le calcul de ce plafond, il est tenu compte de l'ensemble des transmissions à titre gratuit reçues de la même personne : il est donc impossible de multiplier l'avantage fiscal en divisant les transmissions ou en les étalant dans le temps.

Le dispositif ainsi proposé est destiné au destockage des logements neufs encore invendus par les promoteurs immobiliers. Il n'a pas pour but direct de relancer la construction, puisque les logements pouvant en bénéficier doivent être achevés depuis sept mois lors de l'entrée en vigueur, le 1er août 1995.

La pertinence de cette proposition n'est pas douteuse, puisque les stocks des promoteurs, qui n'avaient pas cessé de diminuer depuis le premier trimestre 1993 augmentent à nouveau depuis octobre 1994 ².

En revanche, on ne peut que déplorer qu'aucune mesure de l'efficacité de ce dispositif n'ait été faite depuis sa mise en place en juin 1993. Sa prolongation va dans le bon sens, mais pourra-t-on en mesurer les effets ?

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

¹ *Articles 199 decies A, 199 decies B et 199 undecies.*

² *Dans le logement collectif, le stock était passé de vingt et un mois de vente en mars 1993 à treize mois de vente en septembre 1994. Il est repassé à quinze mois de vente en mars 1995.*

ARTICLE 19

Relèvement de la déduction forfaitaire pour frais en matière de revenus fonciers

Commentaire : Le présent article fait passer de 10 à 13 % le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

I - LE DROIT EN VIGUEUR

Le revenu foncier est composé des recettes -essentiellement les loyers- tirées des immeubles et des terrains du contribuable. Lorsqu'il est en excédent, il s'ajoute aux autres revenus pour composer le revenu global, qui est soumis à l'impôt. Lorsqu'il est en déficit, il est déduit du revenu global dans la limite de 70.000 F depuis le 1er janvier 1995.

Les charges imputables sur le revenu foncier sont de deux natures : des charges déduites pour leur montant réel, nommément désignées par l'article 31 du code général des impôts, et une déduction forfaitaire.

A. LES CHARGES DÉDUITES POUR LEUR MONTANT REEL

L'article 31 distingue deux régimes de charges déductibles du revenu foncier selon qu'il s'agit de propriétés urbaines ou de propriétés soumises au code rural (c'est-à-dire les logements et autres immeubles liés à l'exploitation agricole).

S'agissant des propriétés urbaines, cinq catégories de dépenses sont déductibles :

- les dépenses de réparation et d'entretien, les frais de gérance, de garde et de concierge ;
- les dépenses d'amélioration afférentes aux locaux d'habitation à l'exclusion des travaux de construction, reconstruction ou agrandissement ;

- les dépenses d'amélioration destinées à faciliter l'accès de locaux professionnels aux personnes handicapées ;
- les impôts fonciers ;
- les intérêts des dettes liées à l'immeuble ;
- les primes d'assurances pour impayés de loyers, catégorie de dépense, introduite par l'article 10 de la loi de finances pour 1995 ¹.

S'agissant des propriétés rurales, il faut ajouter deux autres catégories de dépenses à cet ensemble :

- les primes d'assurance (et pas seulement celles relatives aux impayés de loyers) ;
- certaines dépenses d'amélioration et de construction de locaux d'exploitation.

B. LA DEDUCTION FORFAITAIRE

La déduction forfaitaire est censée représenter les catégories de dépenses qui ne sont pas expressément déductibles : les frais de gestion, d'amortissement (de l'immeuble, le terrain n'étant pas théoriquement amortissable) dans tous les cas, auxquels s'ajoutent les dépenses d'assurance –à l'exception de la couverture des loyers impayés– pour les seules propriétés urbaines.

Quoique ne recouvrant pas le même champ de dépenses, elle est égale à 10 % du revenu foncier, aussi bien pour les propriétés urbaines que rurales.

Le taux de 10 % est en effet arbitraire. Il est passé de 30 % avant 1967 à 25 % en 1967, 20 % en 1978, 15 % en 1981, 10 % en 1989 et, pour les propriétés urbaines, 8 % en 1990, avant de remonter à 10 % en loi de finances rectificative du printemps 1993 ².

Aucun calcul économique sérieux n'a en effet précédé l'établissement de ce taux, qui ne répond qu'à des critères de recettes

¹ N° 94-1162 du 29 décembre 1994

² N° 93-859 du 22 juin 1993

fiscales. La principale difficulté de ce calcul est l'amortissement, car il faudrait ne prendre en compte que l'immeuble, or le terrain génère par lui-même une part du revenu.

II - LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. TAUX ET CHAMP D'APPLICATION

Il consiste simplement à porter de 10 % à 13 % le taux de la déduction forfaitaire aussi bien pour les propriétés urbaines (visées au e. du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts) que pour les propriétés rurales (visées au d. du 2° du I du même article).

Il faut observer que cette mesure, destinée prioritairement à favoriser le logement locatif des bailleurs personnes physiques, a un champ d'application qui s'étend bien au-delà de l'habitat puisqu'il concerne également les bureaux, locaux d'activité, terrains, locaux agricoles, entrepôts... Cependant, les personnes physiques, seules concernées, sont pour l'essentiel des petits propriétaires de logements.

Selon le compte du logement pour 1992, la France compte 2,8 millions de propriétaires environ qui détiennent chacun de 1,5 à 2,0 logements, la majorité n'en détenant qu'un seul. Avec 4,2 millions de logements locatifs, ces petits propriétaires arrivent loin devant les investisseurs institutionnels privés, qui ne détiennent qu'environ 600.000 logements (dont 200.000 en Ile de France). C'est pourquoi cette amélioration du statut fiscal des bailleurs est ciblée sur les personnes physiques.

Si on se réfère au coût de la mesure prévue par le gouvernement, 930 millions de francs, le gain moyen par propriétaire en année pleine sera de l'ordre de 330 F, étant entendu que la mesure prend effet sur les revenus de l'année 1995. L'impôt étant payable en 1996, le coût de 930 millions de francs est reporté sur cet exercice.

B. APPRÉCIATION DU DISPOSITIF

Votre rapporteur général ne peut que se réjouir d'une telle disposition. Il a appelé de ses vœux, à plusieurs reprises, un relèvement significatif de la déduction forfaitaire, notamment par deux propositions de loi¹. Ces deux propositions tendaient au relèvement à 15 % du taux de la déduction forfaitaire qui à l'époque n'était que de 8 %. On peut rappeler qu'à ce niveau, le compte du logement considérait paradoxalement cette déduction non comme un avantage fiscal, mais comme une ponction, évaluée à 1,1 milliard de francs par an, la norme étant fixée à 10 %.

Votre commission des finances avait fait sienne la seconde proposition, et avait ensuite proposé au Sénat d'amender en ce sens la loi de finances rectificative du printemps 1993. Cet amendement avait été rejeté à l'époque par le gouvernement au motif d'un coût élevé (330 millions de francs par point) pour les finances publiques.

Votre rapporteur général et votre commission ont donc fait preuve d'une ténacité continue sur ce dossier, qui porte aujourd'hui ses fruits, même si le taux retenu n'est que de 13 %.

Il semble que le gouvernement n'ait pas souhaité aller au-delà de 13 %, d'une part pour des raisons de coût budgétaire, d'autre part, parce que le précédent gouvernement avait considéré que la déduction à leur valeur réelle des primes d'assurance pour impayés de loyers représente 2 points de déduction au régime de croisière (ce qui n'est pas démontré à ce jour).

Votre rapporteur général observe que l'estimation du coût budgétaire du point de déduction forfaitaire est variable : le Crédit foncier l'estime à 300 millions de F, les services fiscaux l'estimaient à 330 millions de F au printemps 1993 ; 360 millions de F lors du débat sur le budget de 1995 et l'estiment à 310 millions de F pour l'actuel projet de loi. La chute récente de cette estimation est liée à la baisse observée en 1994 des revenus fonciers et peut-être aussi à la prise en compte de la déduction des primes d'assurance pour impayés de loyer qui, diminuant le revenu foncier imposable, diminuent par construction la base de la déduction forfaitaire. Ce n'est sans doute pas la seule explication, et une part d'aléa demeure dans ces estimations. Votre

¹ N° 220 - Sénat (1992-1993) - enregistré à la présidence le 17 février 1993 et n° 269 rectifié - Sénat (1992-1993) - enregistré à la présidence le 21 avril 1993.

rapporteur général ne peut que continuer d'appeler de ses vœux une véritable évaluation des politiques fiscales du logement.

On peut s'interroger sur la date d'effet de cette mesure, le 1er janvier 1995, qui crée un effet d'aubaine de six mois pour les propriétaires bailleurs, alors que nos finances publiques sont dans une situation très difficile. Cependant, il n'apparaît pas techniquement possible de supprimer cet effet d'aubaine qui, au fond, n'est que justice pour ceux qui aujourd'hui continuent de louer des logements.

En revanche, il est nécessaire d'aller au-delà, car cette amélioration de la déduction forfaitaire, tout en étant coûteuse pour l'Etat, est relativement modeste au regard de la rentabilité de l'investissement locatif¹, et ne saurait donc constituer qu'une étape dans la restauration de l'attractivité du placement immobilier. L'actuel ministre du logement s'est prononcé pour un relèvement en trois ans de son taux jusqu'à 20 %. La confiance des bailleurs privés serait encore davantage restaurée dès maintenant s'ils avaient l'assurance de voir le taux s'améliorer encore. C'est pourquoi il pourrait être proposé de porter ce taux à 15 % en 1996. Votre rapporteur général vous propose un amendement en ce sens.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

¹ **Pour un contribuable imposé au taux marginal de 56,8 % et dont le revenu foncier avant impôt s'établit à 5 %, le rendement après impôt s'établira à 2,53 % contre 1,94 % actuellement.**

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 19

Exonération des droits de première mutation à titre gratuit en faveur des logements locatifs anciens

Commentaire : Le présent article additionnel tend à exonérer partiellement de droits de mutation la première transmission à titre gratuit de logements anciens affectés à la location de la résidence principale de ménages répondant à des conditions de ressources.

Le présent article additionnel a un double objectif : favoriser la restauration du parc locatif privé ancien et lui restituer sa mission sociale, aujourd'hui disparue.

Le parc locatif privé connaît depuis longtemps une érosion profonde, qui l'a conduit en 1992 à devenir égal en volume au parc locatif public ¹. Cette érosion n'a été freinée depuis 1986 (ce que l'INSEE a observé dans l'enquête logement 1988-1992) que grâce à la réduction d'impôt pour investissement locatif neuf (le système Quilès-Méhaignerie) qui a favorisé le maintien d'un flux d'acquisitions dans le secteur. Cette réduction d'impôt ne constitue cependant pas une solution globale : elle favorise surtout la construction de petits logements, et ne répond pas au problème de la vétusté et de la vacance grandissante des logements locatifs anciens.

Devenu non rentable à la suite de vingt ans de vexations fiscales, le logement locatif privé a dû abandonner sa mission sociale. Mis à part les logements, souvent inconfortables soumis au régime de la loi de 1948, le parc locatif privé n'est plus aujourd'hui en mesure de loger des personnes modestes ou même, à tout le moins, les ménages à revenus intermédiaires. Il en résulte un engorgement du parc HLM, dont la mobilité ne cesse de décroître du fait de l'impossibilité pour ses habitants de se reloger à des conditions de loyer, ou de prix s'ils veulent acheter, compatibles avec leurs besoins.

La nouvelle politique du logement amorcée par le présent projet de loi de finances contient deux orientations fortes : une inflexion de la politique du

¹ Selon l'INSEE, en octobre 1992, 43,9 % des logements locatifs appartenaient au secteur HLM et 43,6 % aux particuliers. Ces chiffres étaient respectivement de 39,2 % et 46,9 % en octobre 1984.

logement en faveur de l'ancien et de la réhabilitation ; un effort soutenu en faveur de l'insertion et du logement d'urgence. Pour faire le lien entre les deux aspects, le ministre du logement souhaite voir pour l'essentiel les nouveaux logements créés par réhabilitation plutôt que par construction neuve. La Caisse des dépôts et consignations est par ailleurs sollicitée pour la construction de 20.000 logements locatifs intermédiaires.

Le dispositif proposé par le présent article additionnel s'insère parfaitement dans cette politique, comme un élément d'accompagnement : il sera très difficile d'associer le parc locatif privé à la nouvelle politique du logement sans en favoriser les conditions de rentabilité.

La réduction des droits de mutation à titre gratuit peut être un des puissants leviers de l'amélioration de ces conditions de rentabilité.

Le présent article additionnel propose donc une exonération partielle des droits de première transmission.

Le champ d'application couvre les logements anciens acquis à compter du 1er août 1995. La notion de logement ancien s'applique à toute habitation sortie du champ d'application de la TVA ; c'est-à-dire tout logement construit depuis plus de cinq ans, ou déjà vendu une fois s'il n'a pas été acheté par un marchand de biens. De cette façon, le présent article additionnel complète l'article 18 bis (nouveau) voté par l'Assemblée nationale en faveur du logement neuf.

Contrairement à cet article, dont les effets expirent le 31 décembre 1995, la présente mesure ne comporte pas de délai.

L'exonération est subordonnée à trois conditions d'application.

La première est une obligation de détention du bien pendant au moins deux ans avant la première transmission.

La deuxième est que le logement doit être affecté à la résidence principale d'un locataire pour une durée de neuf ans. Le propriétaire doit s'y engager dans les mêmes conditions que pour les dispositifs fiscaux qui exigent ce type d'engagement (par exemple le régime Quilès-Méhaignerie exige un engagement de six ans), ces conditions étant fixées par décret. L'obligation de respect du délai peut se transmettre à un donataire si la durée de neuf ans n'est pas expirée au moment de la donation. Cette possibilité permettra aux contribuables de ne pas attendre le délai de neuf ans avant d'effectuer une donation. Elle conférera son efficacité au dispositif et facilitera les mutations entre vifs. Le délai n'est pas opposable au contribuable en cas de décès.

La troisième condition est que la location doit obéir à un plafonnement du loyer et des ressources du locataire selon le barème en

vigueur pour bénéficier du régime « Quilès » (article 199 decies B du code général des impôts). En 1995, ce barème est le suivant :

	Plafond de loyer	Plafond de ressources	
		Personne seule	Couple marié
Ile-de-France	809 F/m ²	153.930 F	307.860 F
Autres régions	576 F/m ²	119.050 F	238.100 F

Le plafond de loyer est revalorisé annuellement en fonction de l'indice INSEE du coût de la construction, le plafond de ressources en fonction du barème de l'impôt sur le revenu. Ce plafonnement correspond aux exigences des logements intermédiaires. La location ne peut être conclue avec un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable.

Enfin, le montant de l'exonération subit un double plafonnement. D'une part, elle ne porte que sur les trois quarts de la valeur d'acquisition du bien. La notion de valeur d'acquisition a été retenue car elle ne peut prêter à contestation, même s'il est vrai que l'érosion monétaire pourra désavantager les donations tardives. La fraction de trois quarts est la même que celle prévue par l'article 793 du code général des impôts pour les biens forestiers et agricoles (groupements forestiers, groupements fonciers agricoles, bois et forêts...). D'autre part, l'exonération est plafonnée à 500 000 francs par part reçue par chacun des donataires, héritiers ou légataires ; et il est tenu compte pour l'appréciation de ce plafond de l'ensemble des transmissions à titre gratuit consentis par la même personne.

Le plafond ainsi défini peut se cumuler avec l'abattement général prévu par l'article 779 du code général des impôts (300 000 francs pour les enfants, 330 000 francs pour le conjoint survivant). Une même personne peut recevoir plusieurs biens de personnes différentes : en ce cas, le plafond de 500 000 francs s'apprécie pour chaque donation. En revanche, il n'est pas possible de le multiplier si une même personne consent plusieurs donations : dans ce cas le plafond tient compte de l'ensemble des transmissions à titre gratuit.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 19

Complément au régime de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif neuf

Commentaire : Le présent article étend le régime de l'investissement locatif neuf (régime « Méhaignerie » - article 199 decies A du code général des impôts) aux contribuables qui louent un logement non pas directement à un ménage, mais à un organisme qui y loge son personnel salarié.

I - LE DROIT EN VIGUEUR

C'est le dispositif connu sous le nom de régime « Méhaignerie ».

Il s'agit d'une réduction de l'impôt sur le revenu. Elle est de 10 % du montant de l'investissement réalisé sous un plafond de dépenses de 300.000 francs pour une personne seule et de 600.000 francs pour un couple marié.

Pour les investissements réalisés depuis le 1er janvier 1993, cet avantage fiscal s'étale sur deux années, à raison de 10 % du montant des investissements sous la moitié du plafond la première année, puis de 10 % du montant du solde, s'il y a lieu.

Il faut ajouter que l'article 31 du code général des impôts prévoit une déduction forfaitaire dérogatoire de 25 % pour les contribuables bénéficiant de ce régime ¹.

Par définition, l'investisseur est une personne physique, soumise à l'impôt sur le revenu, et dont les produits du logement acquis figurent dans la catégorie des revenus fonciers.

¹ *La déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, actuellement de 10 %, est relevée à 13 % par l'article 19 du présent projet.*

Le logement doit être neuf : construit ou reconstruit, éventuellement acquis en état futur d'achèvement. Les travaux doivent être achevés avant le 31 décembre 1997.

L'acquéreur s'engage à louer le logement nu et à usage de résidence principale pendant au moins six ans.

La possibilité de louer le logement aux membres du foyer fiscal, descendants et ascendants, qui avait été supprimée par la loi de finances initiale pour 1993, a été rétablie par la loi de finances rectificative de fin d'année.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article tend à rectifier une anomalie du dispositif Méhaignerie qui, en l'état actuel, ne permet pas au contribuable de bénéficier de la réduction d'impôt s'il loue à une personne morale qui se sert du logement pour y placer un salarié. Or, cette modalité ne consiste guère qu'à louer à un ménage de façon indirecte, et la nature de l'effort réalisé par l'investisseur n'est pas différente dès lors qu'il s'agit de la résidence principale du salarié.

Deux précautions sont prises pour éviter d'éventuels abus. D'une part, les conditions de la location et la définition des organismes preneurs sont renvoyées à un décret, de manière à ce que les services fiscaux puissent encadrer la mesure. D'autre part, le logement ne peut bénéficier au propriétaire (qui le louerait par exemple à sa propre entreprise pour y être logé), ni aux membres de sa famille proche ou à ceux de son foyer fiscal.

Entrant en vigueur dès la promulgation du texte issu du présent projet, le nouveau dispositif s'appliquera dès l'imposition des revenus 1995 et aura donc un impact sur les recettes de l'exercice 1996. Cet impact devrait être faible, compte tenu de la portée modeste du présent article, dont la vocation est davantage de rectifier un dispositif existant que de s'insérer dans la nouvelle politique du logement.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

ARTICLE 20

Relèvement du plafond des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés non cotées

Commentaire : Cet article retrace le second volet du dispositif fiscal prévu par le gouvernement en faveur des petites et moyennes entreprises. Pour les aider à renforcer leurs fonds propres, il propose de majorer, à titre temporaire, le plafond des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées.

L'architecture générale de cette réduction d'impôt résulte des dispositions de l'article 26 de la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

• **Dans son principe, elle concerne les souscriptions de titres réalisées en numéraire lors de la constitution, ou l'augmentation du capital de sociétés non cotées répondant à trois conditions :**

- relever de l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole ;

- en cas d'augmentation de capital, réaliser un chiffre d'affaires hors taxe inférieur à 140 millions de francs, ou présenter un total de bilan inférieur à 70 millions de francs ;

- disposer d'un capital majoritairement détenu par des personnes physiques ou des « holding » familiaux.

• **Sur ces bases, le dispositif concerne les titres souscrits avant le 1er janvier 1999. La réduction d'impôt est égale à 25 % des sommes versées, celles-ci étant toutefois retenues dans le cadre d'un plafond annuel. Initialement, celui-ci a été fixé à 20 000 francs pour un célibataire et 40 000 francs pour un couple.**

Puis l'article 53 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a porté ces seuils respectivement à 25 000 francs et 50 000 francs pour les souscriptions réalisées à compter du 1er janvier 1995.

• Le présent article propose de franchir une nouvelle étape, en majorant à nouveau, mais de façon temporaire, le plafond des versements annuels.

En effet, pour les versements réalisés entre le 1er août 1995 et le 31 décembre 1996, le montant maximum pris en compte au titre de la réduction d'impôt est porté à 37 500 francs pour un célibataire et 75 000 francs pour un couple, soit un relèvement de 50 % par rapport aux limites actuelles.

Intervenant en cours d'année, cette majoration est organisée de manière à éviter les effets d'aubaine pour les personnes ayant souscrit des titres avant le 1er août. Mais il convenait également d'assurer l'articulation entre les deux plafonds en vigueur au cours de l'année 1995. A cet effet, il est donc précisé qu'en tout état de cause, les versements pris en compte cette année ne sauraient excéder les nouvelles limites.

Les exemples suivants illustrent différentes situations qui peuvent se présenter (cas d'un célibataire).

(en francs)

Souscriptions au capital effectué en 1995			Montant retenu pour calculer la réduction d'impôt
Du 1er janvier au 31 juillet	Du 1er août au 31 décembre	Total	
40.000	-	40.000	25.000
30.000	10.000	40.000	35.000
20.000	20.000	40.000	37.500
10.000	30.000	40.000	37.500
-	40.000	40.000	37.500

Conformément à la règle actuellement en vigueur, le bénéfice de cette réduction d'impôt est définitivement acquis si le contribuable conserve ses titres durant cinq ans. A défaut, il est pratiqué au titre de l'année de cession, une reprise des réductions dans la limite du prix de vente.

• Par construction, ce dispositif reste réservé aux souscriptions directes de titres de sociétés concernées par des personnes physiques.

Dans les faits, le dispositif s'adresse donc essentiellement aux personnes qui connaissent le dirigeant de l'entreprise, ou qui sont suffisamment informés des performances de cette dernière. Il s'agit donc d'un cercle relativement restreint de relations personnelles ou d'investisseurs avertis.

En revanche, la réduction d'impôt ne s'applique pas aux acquisitions de parts ou actions de structures intermédiaires, tels des fonds communs de placement à risque ou des sociétés de capital risque, dont l'actif serait majoritairement composé de titres de sociétés répondant aux conditions précédentes.

Retenue dès 1994, cette restriction a une double justification technique :

- d'une part, éviter le cumul d'avantages fiscaux sur un produit particulier (cas des fonds communs de placement à risques notamment) ;

- d'autre part, éviter que l'avantage fiscal ne bénéficie indirectement aux autres catégories de titres (actions cotées, obligations, par exemple) figurant à l'actif de ces structures intermédiaires.

Au plan économique, il serait toutefois opportun d'inciter à la création de véritables réseaux permettant d'inciter une plus large part de l'épargne de proximité à s'investir dans le capital des PME locales. Votre commission des finances se félicite donc que lors du débat devant l'Assemblée nationale, le gouvernement se soit engagé à publier, avant septembre, un texte concernant les clubs d'investissement afin de préciser les conditions dans lesquelles leurs membres peuvent bénéficier de la réduction d'impôt.

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

ARTICLE 21

Fixation des coefficients de revalorisation des valeurs locatives servant de bases aux impôts directs locaux en 1996

Commentaire : Le présent article fixe pour 1996, à 1 pour les propriétés non bâties et pour les établissements industriels évalués selon la méthode comptable, à 1,01 pour l'ensemble des autres propriétés bâties, les coefficients de revalorisation des valeurs cadastrales.

La revalorisation forfaitaire des valeurs locatives intervient dans un contexte marqué par l'obsolescence de plus en plus accentuée des évaluations cadastrales, alors que les résultats de la révision prévue par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 n'ont pas encore été incorporés aux bases. Obéissant à des règles très précises, la revalorisation proposée pour 1996 n'appelle pas en elle-même de commentaire sauf à faire observer qu'elle vaut implicitement souhait du gouvernement de repousser au moins au 1er janvier 1997 la mise en oeuvre des résultats de la révision des évaluations cadastrales.

I - UN CONTEXTE GÉNÉRAL D'OBSOLESCENCE ACCENTUÉE DES VALEURS LOCATIVES

La fiscalité directe locale française est essentiellement assise sur les biens immobiliers, terrains et constructions. Les deux taxes foncières et la taxe d'habitation ont une assiette exclusivement foncière. Quant à la taxe professionnelle, 13 % de son assiette en moyenne est également composée d'immobilisation.

Cette assiette est en principe la valeur locative, c'est-à-dire le loyer que le bien imposé pourrait procurer dans des conditions normales de location.

Les lois du 31 décembre 1973 et du 18 juillet 1974, en abrogeant le principe de la fixité des évaluations, ont institué un régime en trois temps de mise à jour périodique des évaluations foncières des propriétés bâties et non bâties :

- la constatation annuelle des changements affectant les propriétés ;
- l'actualisation, tous les trois ans, des évaluations résultant de la précédente révision ;

- les révisions générales, tous les six ans.

Ces dispositions sont codifiées sous les articles 1516 à 1518 du code général des impôts.

De plus, entre deux actualisations, les valeurs foncières sont majorées par application des revalorisations forfaitaires annuelles fixées par la loi de finances (article 1518 *bis* du code général des impôts que le présent article propose de compléter).

Toutefois, les révisions, opérations de grande ampleur consistant à attribuer à chaque propriété une nouvelle évaluation à partir de tarifs communaux établis en tenant compte du niveau des loyers à la date de référence de la révision, ont été fort peu nombreuses. La dernière révision des propriétés non bâties remonte à 1961 ¹ et celle des propriétés bâties à 1970. Les précédentes révisions avaient été effectuées en 1943 pour les propriétés bâties et en 1948 pour les propriétés non bâties.

L'actualisation des valeurs locatives, opération plus simple que la révision, n'a été effectuée qu'une seule fois, en 1980, pour l'ensemble des propriétés.

Les actualisations consistent à modifier les tarifs par application de coefficients forfaitaires déterminés, selon l'article 1518 du code général des impôts :

- pour le foncier bâti, par secteur géographique et par nature ou catégorie de biens,

- pour le foncier non bâti, par région agricole ou forestière et par groupe ou sous-groupe de cultures ou de propriétés.

L'actualisation, dans son essence, ne diffère pas substantiellement de la révision ; certes, elle n'inclut aucune opération de reclassement mais, s'agissant de la fixation des tarifs, seul le degré de finesse du cadre géographique retenu change (« secteur géographique » ou « région agricole » en lieu et place du niveau communal).

La loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 prescrivait la mise en oeuvre d'une procédure d'actualisation dont les résultats devaient être utilisés pour l'établissement des impositions de 1988.

Les travaux d'actualisation ont été effectivement menés à bien.

¹ Les valeurs locatives déterminées lors de cette révision ont été actualisées en 1970.

Toutefois, à la demande des associations d'élus et du Parlement, les conséquences de cette actualisation n'ont pas été incorporées dans le droit positif, pour quatre motifs :

- les transferts de charges entre contribuables auraient été excessifs ;

- ces transferts auraient non seulement concerné la répartition de la charge fiscale entre les différents contribuables de chacune des taxes directes locales, mais également la ventilation de cette charge entre les contribuables globalement considérés des différentes taxes : en effet, le montant global des bases de ces différentes taxes aurait connu des évolutions différenciées, qui auraient modifié la répartition de la charge représentée par la taxe foncière, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle ;

- le potentiel fiscal des collectivités et, donc, leurs attributions au titre des dotations de l'Etat dont la répartition fait appel à ce critère auraient été modifiées ;

- l'actualisation, enfin, aurait eu, dans certains cas, des effets contraires à ceux d'une éventuelle révision : l'une et l'autre procédure étaient ainsi, à l'époque, apparues incompatibles.

Sous réserve donc de l'actualisation survenue en 1980, seuls les coefficients annuels de revalorisation forfaitaire ont donc été appliqués à compter de 1981 aux valeurs locatives issues de la révision de 1970. Or, ces coefficients sont établis au niveau national et ne sont pas aptes à refléter de manière satisfaisante l'évolution des loyers, nécessairement différenciée au niveau local.

Ainsi que le note, en introduction, le rapport au Parlement sur les conséquences de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 : *« Du fait du vieillissement des valeurs locatives, la répartition de l'impôt entre contribuables est devenue de plus en plus inéquitable. L'évolution des valeurs locatives diverge en effet de plus en plus des réalités économiques aussi bien en foncier non bâti qu'en foncier bâti. Il en résulte des transferts « cachés » et injustifiés entre les contribuables des quatre taxes et entre contribuables d'une même taxe ».*

« L'obsolescence des bases d'imposition n'est pas non plus sans conséquence pour les collectivités locales. Les dotations de l'Etat sont en effet, pour une bonne part, attribuées en fonction inverse de la richesse en matière imposable. Par ailleurs, l'insuffisante évolution des bases entraîne une augmentation artificielle des taux d'imposition ».

A défaut de l'incorporation dans les rôles d'imposition des résultats de la révision générale des évaluations cadastrales menée en 1990 et 1991 dont le principe avait été arrêté par la loi du 30 juillet 1990 précitée, le Parlement n'a

cependant d'autre choix que de voter les taux des revalorisations forfaitaires pour 1996 qui contribueront ainsi un peu plus à accroître le phénomène de déconnexion entre les bases d'imposition locale et la réalité économique.

II - UN MODE DE CALCUL AUTOMATIQUE DES COEFFICIENTS DE REVALORISATION FORFAITAIRE

Les coefficients de revalorisation de l'année n (ici : 1996) sont établis en fonction des variations de loyers constatées au niveau national au cours de l'année $n-3$ (1993). En effet, les bases d'imposition locales sont celles estimées au 1er janvier de l'année $n-2$ (1er janvier 1994) et sont donc fonction des évolutions intervenues entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année $n-3$ (1er janvier au 31 décembre 1993). Ce décalage s'explique par le fait que les valeurs locatives retenues pour 1980 résultent d'une actualisation faite par référence à la situation au 1er janvier 1978 (article 1518 - III du code général des impôts) et que l'on prend en compte depuis l'évolution constatée, année après année, à compter de cette date.

L'article 1518 *bis* du code général des impôts fixe trois coefficients de majoration forfaitaire différents :

• Le coefficient forfaitaire de majoration applicable aux propriétés non bâties est égal au rapport des prix du quintal de blé-fermage en vigueur respectivement au 1er janvier et au 31 mars de l'année $n-3$.

Le choix de cette donnée de calcul a deux justifications :

* le blé est la référence la plus souvent utilisée dans les contrats de fermage ;

* le prix de quintal de blé-fermage est fixé au niveau national, chaque année, par arrêté conjoint des ministres de l'Agriculture et de l'Economie et des finances, alors que les autres denrées servant de référence dans les contrats de fermage ont des prix fixés département par département.

L'arrêté du 1er octobre 1992 (pris pour la campagne 92/93) a maintenu à 124,50 francs le prix du quintal de blé-fermage, soit au niveau atteint lors de la campagne 1986-1987.

De fait, depuis 1990, le coefficient de majoration forfaitaire relatif aux propriétés non bâties a toujours été de 1. Le présent article propose donc de reconduire ce coefficient de 1 pour 1996.

• Le coefficient forfaitaire de majoration applicable aux propriétés bâties autres que les immeubles industriels évalué selon la méthode comptable est, pour sa part, égal à la variation, entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année $n-3$, de l'indice INSEE du coût de la construction.

Le coefficient de 1,01 proposé par le présent article pour 1996 correspond au rapport entre l'indice du coût de la construction constaté au quatrième trimestre de 1993 (1016) et le même indice constaté pour le quatrième trimestre de 1992 (1005).

• Le coefficient forfaitaire de majoration applicable, enfin, aux immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 du code général des impôts, c'est-à-dire de ceux qui ne figurent pas à l'actif d'une entreprise industrielle ou commerciale soumise au régime du forfait est, depuis 1984, fixé à deux points de pourcentage en-dessous de celui qui s'applique aux autres propriétés bâties, sans toutefois pouvoir passer au-dessous de 1.

Ce coefficient est donc fixé à 1 pour 1996.

Le tableau suivant retrace l'évolution depuis 1981 des revalorisations forfaitaires annuelles :

Années	Propriétés bâties		Propriétés non bâties
	Établissements industriels évalués selon la méthode comptable	Autres que les établissements industriels évalués selon la méthode comptable	
1981	1,10	1,10	1,09
1982	1,11	1,11	1,09
1983	1,08	1,13	1,10
1984	1,10	1,12	1,08
1985	1,06	1,08	1,08
1986	1,06	1,08	1,08
1987	1,03	1,05	1,01
1988	1,01	1,03	1,00
1989	1,02	1,04	1,01
1990	1,00	1,01	1,00
1991	1,01	1,03	1,00
1992	1,00	1,01	1,00
1993	1,01	1,03	1,00
1994	1,01	1,03	1,00
1995	1,00	1,02	1,00
1996 (projet de loi)	1,00	1,01	1,00

III - LA PERSPECTIVE DE L'INCORPORATION AU 1ER JANVIER 1997 DES RÉSULTATS DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES ÉVALUATIONS CADASTRALES DANS LES BASES LOCALES D'IMPOSITION

La fixation des coefficients forfaitaires de majoration pour 1996 intervient alors que l'article 68 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit, dans la perspective d'une meilleure évaluation des richesses et des charges des collectivités locales, que *« les résultats de la révision générale des évaluations cadastrales seront incorporés dans les rôles d'imposition au plus tard le 1er janvier 1997, dans les conditions fixées par la loi prévue par le deuxième alinéa du 1 de l'article 47 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux »*. Cette précision, qui a fait l'objet d'un accord du Sénat et de l'Assemblée nationale, est bienvenue.

On se souvient que, par rapport aux règles suivies pour les précédents révisions, le dispositif prévu par la loi du 30 juillet 1990 se caractérise par une participation active des représentants des élus locaux et des contribuables aux opérations de révision, ainsi que par une simplification des modalités de révision. En particulier, les tarifs ne sont plus établis au niveau communal, comme lors des précédentes révisions, mais par secteur d'évaluation regroupant communes ou parties de communes présentant des loyers comparables.

De même, il a été créé, pour les propriétés bâties, un groupe spécial comprenant les immeubles d'habitation à usage locatif appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et attribués sous conditions de ressources. Ceux-ci étaient, jusqu'à présent, nettement défavorisés du fait du caractère récent de leur construction qui leur garantit des éléments de confort et d'hygiène, et donc une valeur locative relative, plus élevée proportionnellement que ceux des autres catégories de logements.

En fait, les résultats les plus spectaculaires de la révision sont liés à l'institution de ce nouveau groupe d'immeubles d'habitation.

En effet, à produit global inchangé, les cotisations de taxe foncière sur les propriétés bâties sont en hausse de 8,1 % en moyenne pour les logements hors HLM, alors qu'elles diminuent de 29,7 % pour les locaux sociaux. Le même constat peut être fait en matière de taxe d'habitation : la cotisation moyenne augmente de 5,2 % pour les logements autres qu'HLM alors qu'elle diminue de 30 % pour les logements HLM.

Les transferts importants de charges entre contribuables au sein d'une même catégorie d'impôts nécessiteront d'importants aménagements.

Alors que se profile la date butoir du 1er janvier 1997, votre rapporteur général se doit donc de réitérer, en conclusion sur cet article, son appel au gouvernement pour que toutes les catégories d'élus soient associées, à partir des prochaines semaines, à l'élaboration des dispositions de lissage dans le temps de l'incorporation des résultats de la révision des évaluations cadastrales.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 21

Abattement de 10 000 francs sur les bases de taxe professionnelle des diffuseurs de presse

Commentaire : Votre commission des finances a adopté, sur proposition de son rapporteur général, un article additionnel après l'article 21 instituant un abattement de 10 000 francs sur les bases de taxe professionnelle des diffuseurs de presse.

La presse écrite traverse une crise préoccupante, même si elle n'est pas promise à un perpétuel déclin.

La France occupe le 24ème rang mondial pour l'achat de quotidiens avec 156 pour 1 000 habitants, contre 610 en Norvège, 592 en Suisse, 575 au Japon ou même 226 aux Etats-Unis, qui occupent le 15ème rang mondial.

La crise de la diffusion n'en représente qu'un aspect.

La diffusion de la presse s'effectue actuellement par vente au numéro, par transport postal ou par portage. La vente au numéro est organisée -en vertu de la loi du 2 avril 1947, dite loi Bichet- selon le mode coopératif, soit par l'intermédiaire des *Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne*, soit par une prise en charge directe, par chaque éditeur et pour son propre compte. Le recours aux différents modes de distribution varie fortement selon les types de publications.

L'évolution du coût de la distribution est essentielle pour l'économie de la presse. Il représente 40 % du prix de vente moyen des journaux. Or, selon les informations recueillies par le groupe de travail de la commission des Affaires culturelles du Sénat (¹), le coût de la distribution est supérieur de 3 ou 4 % à celui constaté en Allemagne. Cette constatation est partagée par les professionnels. M. Bernard Porte, président du directoire de Bayard Presse et vice-président du Syndicat de la presse hebdomadaire parisienne relevait récemment, dans un hebdomadaire spécialisé que « *la répartition au sein du coût global [de la diffusion] tient insuffisamment*

¹ *Rapport d'information n°152, du 14 décembre 1994, de M. Adrien Gouteyron.*

compte des besoins actuels de la distribution. La rétribution des diffuseurs est encore largement insuffisante ».

Au 1er novembre 1994, la vente au numéro était pratiquée par moins de 32 000 diffuseurs ayant vocation à commercialiser l'ensemble des quotidiens et des publications et par 9 644 points de vente diffusant exclusivement la presse régionale et départementale. L'inventaire communal de l'INSEE chiffre la disparition des points de presse à 3% l'an depuis 1980. Présents dans 22 000 communes, ils bénéficient cependant, avec le secteur du tabac, du plus fort taux de pénétration parmi les commerces et services de proximité en zone rurale.

A titre de comparaison, il existait, à la même date, 105 000 points de vente en Allemagne et 48 000 au Royaume-Uni.

Le réseau de vente français se trouve aujourd'hui dans une situation difficile. Son chiffre d'affaires total a baissé de 4,4 % en 1993. La diminution du nombre de diffuseurs de presse, dont la problématique s'inscrit dans celle, plus générale, de la désertification rurale, s'explique pour partie par le caractère peu rémunérateur d'un métier dans lequel la durée du travail est particulièrement importante.

En juillet 1994, le Gouvernement a chargé quatre groupes de travail de mener une réflexion sur la réforme du régime économique de la presse.

Aux termes du rapport paru en janvier 1995 de l'un de ces groupes de travail, présidé par M. Bernard Villeneuve, Directeur délégué de Desfossés International, intitulé « *L'exploitation des entreprises de presse* », la vente au numéro de la presse se heurte en effet à de lourdes contraintes.

Face à cette constatation, les professionnels, soutenus par l'Etat, se sont engagés dans un processus de réduction des coûts de distribution. Ce processus porte sur une modernisation des NMPP, liée à une revalorisation de la rémunération d'une partie significative du réseau de détail.

Un protocole d'accord entre l'Etat et les NMPP, signé le 27 décembre 1993, complété par une convention signée en avril 1994, doit conduire les NMPP à diminuer, d'ici 1997, ses charges, évaluées à 750 millions de francs, de 25%. Cette réduction estimée à 3 % des coûts de distribution, bénéficiera aux éditeurs, mais également aux « diffuseurs qualifiés » qui bénéficieront d'une revalorisation de 1% de leur rémunération. Un accord entre les représentants des diffuseurs et des éditeurs doit définir les critères auxquels devront répondre les diffuseurs pour bénéficier de ces mesures. En application de ce dispositif, la rémunération des diffuseurs qualifiés a été portée à 14% en 1994 et devrait atteindre 16% en 1997.

Le rapport précité de M. Villeneuve estime qu' « à elle seule, cette mesure ne peut suffire ».

Elle doit être complétée par une aide fiscale.

A cet égard, une partie importante des secteurs d'activités de la presse bénéficie déjà, sous diverses conditions, de l'exonération de la taxe professionnelle, en application de l'article 1458 du code général des impôts.

Il s'agit des éditeurs de périodiques, entreprises de presse, entreprises d'imprimerie, imprimeries de « labeur-presse », entreprises de brochages et des agences de presse agréées. La loi de finances rectificative pour 1994 y a ajouté les correspondants locaux de presse.

Cette exonération ne peut plus, depuis la loi du 29 juillet 1975 qui l'a supprimée pour les professions libérales, se fonder sur le critère intellectuel s'attachant à l'activité des entreprises éditrices de presse. Le rapport estime qu'elle constitue désormais une aide à la presse, qui profite également à l'éditeur lorsqu'il assure la diffusion de son journal avec son personnel et ses moyens propres.

Dès lors, la presse constituant une « chaîne continue de l'éditeur au diffuseur au travers d'une cascade de mandats, la rupture de cette chaîne, s'agissant de la taxe professionnelle, en amont des dépositaires et des diffuseurs, devient éminemment contestable ».

A l'heure où la vente au numéro devient l'enjeu stratégique d'une meilleure capacité de distribution des titres, l'extension de l'exonération, ou un abattement significatif, de la taxe professionnelle en faveur des dépositaires et des diffuseurs, pourrait donner un « coup de fouet » à l'ensemble du réseau de vente.

Une telle mesure était envisagée par le précédent Gouvernement et était contenue dans le projet de réforme des aides de l'Etat à la presse du 1er mars 1995.

Plutôt que d'attendre le projet de loi de finances pour 1996, votre Rapporteur général vous propose d'adopter dès à présent une mesure d'abattement de 10 000 francs sur les bases de la taxe professionnelle acquittée par les diffuseurs de presse.

Cette mesure apportera un « ballon d'oxygène » vital aux petits diffuseurs, et pourra contribuer, ainsi, à leur maintien, notamment en zone rurale.

L'abattement ainsi institué s'imputerait, dès 1996, sur les bases brutes d'imposition notifiées aux collectivités locales, c'est-à-dire après abattement général à la base de 16 % (article 1472 A *bis* du code général des impôts) et abattements éventuels sur les bases communales et départementales de la collectivité de Corse (article 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse).

Le coût de la mesure, estimé entre 40 et 50 millions de francs, est sans doute modeste. Son poids pourra cependant être proportionnellement lourd pour les collectivités rurales. En outre, la politique de soutien à la presse relève incontestablement d'une définition et d'une gestion nationales.

Pour l'ensemble de ces motifs, votre rapporteur général souhaite pouvoir conférer le caractère de **dégrèvement** -automatiquement compensé par l'Etat- à l'abattement de 10 000 francs.

Toutefois, l'interdiction, fixée par la Constitution, d'instituer toute nouvelle charge publique le contraint, pour l'instant, à ne pas déposer un amendement portant explicitement **dégrèvement** de bases de taxe professionnelle.

En cas de refus, par le gouvernement, d'autoriser cette dernière solution, votre commission estimerait que c'est à lui seul qu'incomberait le rejet éventuel de la mesure.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel sous réserve d'un accord avec le gouvernement pour conférer à l'abattement prévu le caractère de dégrèvement compensé par l'Etat.

II. - AUTRES DISPOSITIONS

ARTICLE 22

Validation des rémunérations perçues par l'Etat au titre de la diffusion du répertoire SIRENE

Commentaire : Le présent article vise à valider rétroactivement les décisions individuelles de perception des redevances imposées aux bénéficiaires des communications par l'institut National de la Statistique et des études économiques (INSEE) des renseignements contenus dans le fichier SIRENE.

Le décret n° 73-314 du 14 mars 1973 avait chargé l'INSEE de tenir un répertoire national des entreprises et des établissements. Ce répertoire dénommé SIRENE comporte un certain nombre d'éléments d'identification des entreprises et établissements inscrits dont la communication peut avoir un intérêt économique ou un contenu informatif utile à toute autre fin.

C'est pourquoi le décret sus-cité prévoyait, en son article 14, la communicabilité aux personnes et organismes en faisant la demande des informations n'ayant pas de caractère intime mentionnées dans le répertoire SIRENE.

Il était toutefois prévu que cette communication se ferait aux frais ces personnes et organismes se trouvant à son origine selon des modalités à préciser par arrêté du Premier ministre.

Un arrêté du 13 mai 1987 est intervenu dont l'article 5 précisait que « l'accès au service public d'information à vocation générale créé par le dernier alinéa de l'article 14 du décret du 4 mars 1973 susvisé donne lieu au paiement d'une redevance dont les tarifs sont fixés par arrêté du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. »

Sur la base de cette disposition, un arrêté en date du 23 décembre 1992 du ministre de l'économie et des finances a prévu que l'accès au répertoire SIRENE donnait lieu, d'une part, à un abonnement dont il a fixé le montant, d'autre part, à une redevance de rediffusion calculée en fonction du nombre d'unités documentaires communiquées dont il a renvoyé au directeur général de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques le soin de définir les modalités de fixation et de calcul.

La légalité de cet arrêté a été contestée. Le Conseil d'Etat a, par un arrêt du 6 janvier 1995, estimé que cette contestation était bien fondée.

Il a considéré que les contributions des bénéficiaires de la transmission des renseignements inscrits dans le répertoire SIRENE étaient assimilables à des redevances pour services rendus.

Rappelant que les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances exigent que cette catégorie de rémunérations soit instituée par un décret en Conseil d'Etat, il a considéré que tant les dispositions de l'arrêté déferé que celles de l'arrêté du 13 mai 1987 étaient entachées d'illégalité pour défaut de compétence de leurs auteurs.

Statuant dans le cadre de la requête à lui adressée, le Conseil d'Etat s'est borné, dans son dispositif, à annuler l'acte déferé à lui. Mais il n'est guère douteux que, saisi de la légalité de l'arrêté de 1987, il aurait également annulé cet acte.

Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat un décret n° 95-171 du 17 février 1995 s'est substitué pour l'avenir aux actes annulés. Mais, les annulations intervenues n'en ont pas moins des conséquences potentiellement importantes puisque les personnes et organismes qui ont acquitté les redevances demandées par l'INSEE sont en situation d'en réclamer la répétition.

Les montants en jeu sont de l'ordre de 300 millions de francs.

La validation demandée par le gouvernement respecte le principe du respect des droits nés des décisions de justice passées en force de chose jugée.

Compte tenu de cette caractéristique, des montants en jeu, et de la nature de l'illégalité commise, la commission des finances du Sénat ne voit pas d'obstacle à l'adoption de cette disposition.

Cependant, elle souhaite faire deux observations pour, d'abord, dire ses incertitudes sur la constitutionnalité de l'inclusion dans une loi de finances d'une disposition de la nature de celle ici examinée et, ensuite, demander que dans l'établissement des tarifs des redevances soit respecté le principe de la proportionnalité entre le montant de la redevance demandée et le coût du service rendu.

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

ARTICLE 23

Limitation de la durée des emplois consolidés conclus à l'issue d'un contrat emploi solidarité

L'article 23, qui avait pour objet de limiter la durée des emplois consolidés conclus à l'issue d'un contrat emploi solidarité de 5 ans à 2 ans, a finalement été retiré par le gouvernement.

Décision de la commission : votre commission a pris acte de ce retrait.

ARTICLE 24

Modifications apportées au régime de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise

Commentaire : L'article 24 apporte plusieurs modifications au régime de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (« ACCRE ») afin d'assurer une meilleure sélection des projets ouvrant droit à l'aide.

I - L'HISTORIQUE DE L'« ACCRE »

A. A L'ORIGINE : LE TRAITEMENT DU CHÔMAGE

1. Le chômage des cadres

• Le dispositif d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise a été expérimenté dès 1977, en période de montée du chômage, au bénéfice des cadres chômeurs. Ainsi, on incitait les demandeurs d'emploi à se prendre en main et on privilégiait la création de petites entreprises supposées être elles-mêmes créatrices d'emplois.

2. L'ouverture du dispositif

En 1979, le dispositif a été ouvert à tout chômeur indemnisé, quelle que soit sa qualification. L'aide était constituée de la capitalisation des droits à indemnisation subordonnée à l'engagement de créer une entreprise ou une activité individuelle non salariée.

3. La prise en charge par l'Etat

A l'issue d'un accord conclu au début de 1984 entre l'Etat et les partenaires sociaux, la charge du dispositif a été transférée de l'UNEDIC à l'Etat. L'aide est devenue forfaitaire, ne dépendant que des références antérieures de travail et de la durée d'inscription au chômage.

B. LA REFORME DE 1987

1. La montée en charge du dispositif

L'ouverture du dispositif en 1979 et 1984 a provoqué une montée en charge spectaculaire: le nombre de bénéficiaires est passé de 9.000 en 1979, à 72.500 en 1986.

2. Vers une plus grande sélectivité

a) Des critères plus exigeants

En 1987, un coup d'arrêt quantitatif a été donné à l'« ACCRE », l'administration se réservant la possibilité de contrôler la qualité du projet à travers sa « réalité » et sa « consistance » (aux termes du décret du 26 mars 1987) attestées par le dossier de candidature.

L'attribution de l'aide n'est plus réputée automatique, ce qui accentue son caractère économique par rapport à sa dimension sociale.

b) Une procédure plus rigoureuse

L'aide est attribuée par le préfet du département, après avis d'un comité départemental qu'il préside et qui est composé :

- du trésorier payeur général,
- du directeur départemental du travail et de l'emploi,
- du directeur départemental de l'agriculture,
- du directeur de la Banque de France
- ou de leurs représentants

et de quatre personnalités qualifiées désignées par le préfet en raison de leur expérience dans le domaine de la création et de la gestion d'entreprise.

3. Une réorientation vers les publics en difficulté

• En 1989, un doublement de l'« ACCRE » a été prévue pour les femmes isolées bénéficiant de l'allocation d'insertion, l'aide passant ainsi de 10.750 francs à 21.500 francs.

• En 1990, dans le cadre du plan emploi, l'accès à l'« ACCRE » a été étendu aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, et son montant minimum a été augmenté de 50 %.

II - L'APPORT DE LA LOI QUINQUENNALE SUR L'EMPLOI

A. LE DECLIN DU DISPOSITIF

Après 1987, l'« ACCRE » a rencontré de moins en moins de succès, et ses résultats ne sont redressés qu'avec l'ouverture plus grande du dispositif, à partir de 1992 :

Années	Chômeurs créateurs d'entreprise (nombre)
1987	63.159
1988	55.868
1989	52.749
1990	44.070
1991	43.971
1992	49.967
1993	53.550

Sources : INSEE et DARES

B. LA LOI QUINQUENNALE

L'article 6 de la loi quinquennale pour l'emploi a eu pour objet de simplifier et d'étendre le dispositif.

1. Une extension du dispositif

Outre les chômeurs indemnisés et les bénéficiaires du RMI, l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise s'adresse désormais aux chômeurs inscrits depuis plus de 6 mois -quelle que soit leur situation vis-à-vis du régime d'assurance-chômage- y compris les personnes arrivant sur le marché du travail.

2. Une simplification de l'aide

Le montant de l'aide est désormais fixé de façon forfaitaire quel que soit le nombre d'emplois créés : ce montant est de 32.000 francs, fixé par décret (auparavant, l'aide dépendait des conditions d'activité antérieure et du nombre d'emplois créés).

Par ailleurs une procédure d'acceptation tacite est mise en place, en cas de non réponse à la demande dans un délai d'un mois.

Parallèlement, l'exonération de charges sociales est portée de 6 mois à un an.

3. Un complément de formation

Enfin, l'article 6 de la loi quinquennale prévoit une possibilité d'intervention de l'Etat sous forme d'actions de conseil à la gestion, avant la création ou la reprise d'entreprise, jusqu'à un an après celle-ci.

III - L'ARTICLE 24 DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

A. LA JUSTIFICATION : UN RISQUE DE DERIVE

Au cours de l'année 1994 sont apparus des indices de dérive du dispositif issu de la loi quinquennale :

* le nombre de bénéficiaires en 1993 a augmenté de plus de 16.000 par rapport à 1992,

* la Cour des Comptes a constaté un détournement de l'ACCRES, utilisée par exemple pour accompagner des procédures de parrainage des cadres d'une entreprise, ou bien des procédures de transmission d'entreprise familiale.

Ainsi, l'examen des dossiers individuels par le comité départemental n'apparaît pas comme une garantie suffisante, face à l'ouverture plus grande du dispositif et à la mise en place d'une procédure d'approbation tacite.

B. LE DISPOSITIF INITIAL

L'article 24, dans sa version initiale, limitait sévèrement l'accès de l'« ACCRES », en le réservant aux chômeurs de plus de 12 mois d'ancienneté et aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Ce projet s'est toutefois heurté à une forte opposition -huit amendements de suppression ont été déposés à l'Assemblée nationale-, au motif que les créateurs d'entreprise devaient pouvoir se recruter sans condition d'ancienneté au chômage, le dynamisme risquant de diminuer avec la durée de l'absence d'emploi.

C. LE TEXTE ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Le texte adopté par l'Assemblée nationale résulte d'un compromis : un amendement du gouvernement a proposé une nouvelle rédaction de l'article 24, et a fait l'objet d'un sous-amendement proposé par M. Adrien Zeller.

Le texte de l'article 24 ainsi élaboré modifie sept points par rapport au régime actuel issu de l'article 6 de la loi quinquennale.

1. Le champ d'application

Restent admis au bénéfice de l'« ACCRE » les chômeurs inscrits depuis plus de six mois (au cours des dix-huit derniers mois, ce qui assouplit quelque peu le droit actuel) et les bénéficiaires du RMI. En revanche, en sont exclus les chômeurs de moins de six mois même s'ils sont indemnisés.

2. Le caractère de l'aide

L'« ACCRE » n'est plus un droit (« ont droit à une aide de l'Etat »), elle peut être accordée (« peuvent bénéficier d'une aide de l'Etat... »).

3. La procédure d'acceptation tacite

Cette procédure est maintenue, mais la décision est réputée accordée après 3 mois de silence et non plus un mois.

4. Le montant de l'aide

L'aide est accordée pour un montant forfaitaire déterminé par décret en cas d'acceptation tacite.

Dans le cas contraire, un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont appréciés « *la forme et le montant de l'aide* ».

5. L'obligation de formation

L'aide est désormais subordonnée à l'acquisition d'une formation à la gestion dans des conditions fixées par décret.

6. La procédure d'attribution

C'est un décret en Conseil d'Etat qui détermine les conditions dans lesquelles sont appréciés la nature et le sérieux du projet -notions nouvellement employées. Le décret du 26 mars 1987 parle de « réalité et consistance » du projet, mais il est vrai que la procédure qui résulte de ce décret est en tout état de cause appelée à être modifiée.

7. Les droits acquis en cas d'échec

L'article 24 supprime la possibilité expressément offerte aux bénéficiaires de l'« ACCRE » de retrouver leurs droits acquis comme demandeurs d'emploi en cas de réinscription au moins d'un an après la création ou reprise d'entreprise.

IV - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LA NECESSITE D'UNE RIGUEUR ACCRUE

Votre commission des finances partage le souci du gouvernement de rendre plus sélectif le régime de l'« ACCRE » :

- à la fois à cause du sérieux indispensable qui soit présider aux créations de petites entreprises, celle-ci représentant une réelle chance d'insertion pour les créateurs et leurs éventuels salariés,

- mais aussi en raison de l'ampleur de la dépense budgétaire liée à l'ACCRE, même si celle-ci a connu des fluctuations :

(En millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Crédits « ACCRE » en loi de finances initiale	2.255,00	1.631,10	1.508,70	1.410,00	1.450,00	1.693,28

C'est pourquoi votre commission des finances n'est pas opposée au principe de restriction du champ d'application de l'aide, et à la suppression de son caractère automatique.

De même, l'allongement de la durée de procédure d'approbation tacite est un réel progrès, le délai d'un mois étant très certainement insuffisant pour un examen sérieux.

Par ailleurs, l'obligation d'acquérir une formation à la gestion paraît tout à fait bienvenue, beaucoup de candidats n'évaluant pas à l'avance les difficultés de la vie d'une entreprise.

Enfin, la suppression de la référence aux droits acquis en cas d'échec peut se justifier par le caractère favorable du règlement d'assurance-chômage vis-à-vis de ces situations.

B. UN DISPOSITIF ENCORE TROP INCERTAIN

Toutefois votre commission des Finances estime que la nature et le montant de l'aide doivent être mieux encadrés par la loi.

Dans le texte actuel, l'approbation tacite ouvre droit à une aide forfaitaire dont le montant est défini par décret -ce qui est le cas pour l'ensemble des « ACCRE » accordées aujourd'hui, pour un montant de 32 000 F.

En cas d'approbation expresse, la forme et le montant de l'aide sont déterminés par décret en Conseil d'Etat, sans autre précision dans la loi.

En ce qui concerne le montant de l'aide, il paraît nécessaire de fixer un plafond, mais aussi de mieux adapter le montant au volume financier du projet, et donc de prévoir un barème en fonction de ce volume.

Par ailleurs, s'il est normal qu'une aide forfaitaire s'impose en cas d'acceptation tacite, il importe qu'une modulation reste possible en cas de décision expresse. Ainsi l'administration doit pouvoir accorder plus, ou moins, que ce que prévoit le barème forfaitaire, au vu d'un examen approfondi du dossier.

En ce qui concerne la forme de l'aide, dès lors que la formation est expressément prévue dans l'article 24, et que l'intervention de l'Etat pour la formation et le conseil reste prévue, il paraît préférable de garder une certaine simplicité au dispositif, et de ne pas prévoir une hétérogénéité des aides qui serait instituée par voie réglementaire. Dans le cas contraire, les délais de décision s'allongeraient, et les risques de contentieux augmenteraient considérablement.

Votre commission vous propose un amendement tenant compte de ces deux séries de préoccupations.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 25

Relèvement du taux et élargissement de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés

Commentaire : Le présent article comporte une mesure permettant de rétablir l'équilibre financier des régimes de protection sociale des non salariés. A cet effet, il sollicite les entreprises, par l'intermédiaire de la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS). Toutefois, le dispositif initial du gouvernement a été profondément modifié par l'Assemblée nationale et respecte désormais un certain équilibre.

I - REGIMES DE PROTECTION SOCIALE DES NON SALARIES : UNE SITUATION FINANCIERE DEGRADEE

• A l'heure actuelle, plusieurs régimes de protection sociale de non salariés non agricoles sont confrontés à des perspectives financières inquiétantes.

Ainsi, selon le dernier rapport (octobre 1994) de la commission des comptes de la sécurité sociale :

- la CANAM devait présenter un déficit de 1,7 milliard à la fin de 1994, et de 2,5 milliards à la fin de l'année en cours ;

- déficitaire à hauteur de 1,4 milliard l'an dernier, l'ORGANIC doit à nouveau présenter un solde négatif de 2,25 milliards en 1995 ;

- enfin, l'excédent dégagé par la CANCAVA au titre de 1994 -soit 311 millions- doit disparaître et se transformer en déficit de 339 millions en 1995.

Certes, ces différents régimes disposent encore de quelques réserves, évaluées à 8,6 milliards à la fin de l'an dernier. Toutefois, celles-ci devraient être épuisées dans les mois à venir, laissant ainsi apparaître un grave problème de financement, accentué par d'importants besoins de trésorerie courante.

Or, les caisses concernées ne peuvent avoir recours à l'emprunt, ni même d'ailleurs à des avances de trésorerie. En revanche, la CANCAVA et l'ORGANIC bénéficient de la garantie de l'Etat, et le budget pourrait donc être sollicité à hauteur de 2 à 3,9 milliards de francs.

• Liées à l'évolution démographique de leurs ressortissants, les difficultés financières de ces régimes ont toutefois été accélérées par des mesures prises par l'Etat durant les années 1991 et 1992.

En effet, une des ressources importantes des régimes des non salariés provient de la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS). Instituée en 1970, celle-ci avait pour but de compenser l'amenuisement des ressources des caisses concernées induit par un double mouvement : le développement de l'emploi salarié et la transformation des entreprises individuelles en sociétés.

Représentant un montant d'environ 9 milliards de francs, cette contribution permettait, jusqu'en 1992, de couvrir le besoin de financement de quatre régimes. Le solde disponible était quant à lui placé à la Caisse des dépôts et consignations, sur un compte géré par l'ORGANIC et rémunéré à un taux voisin du marché monétaire.

Estimée à 3,8 milliards de francs en 1988, cette réserve atteignait 7,3 milliards à la fin de 1990. Tout en félicitant l'ORGANIC pour la prudence de sa gestion, la commission des comptes de la sécurité sociale s'était alors inquiétée des tentations que ce « trésor » pourrait susciter.

En fait, dès 1991, celui-ci a été sollicité afin de contribuer à assurer l'équilibre du budget de l'Etat. Ainsi :

- l'article 17 de la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a autorisé un premier prélèvement de 1 milliard de francs ;

- l'article 52 de la loi de finances pour 1992 a modifié les modalités de répartition du produit de la CSSS, en introduisant le BAPSA parmi les régimes bénéficiaires et en organisant entre ces derniers un régime de compensation démographique spécifique.

Cette deuxième mesure, dont l'objectif réel était d'alléger la subvention d'équilibre versée par l'Etat au BAPSA, a absorbé en l'espace de deux ans la quasi totalité des réserves accumulées par l'ORGANIC au titre de la CSSS.

A l'époque, votre commission des Finances s'était vivement opposée à l'institution de ce dispositif, en mettant en évidence ses conséquences sur l'équilibre futur des régimes des non salariés non agricoles.

Aujourd'hui, le problème se pose donc de façon concrète.

II - UNE MESURE DE SAUVETAGE FINANCIER

Pour assurer dans l'immédiat l'équilibre de ces régimes tout en préservant le budget de l'Etat, le présent article propose de recourir à la contribution sociale de solidarité des sociétés en jouant simultanément sur deux éléments : le taux et l'assiette.

S'il conserve cette architecture générale, le dispositif voté par l'Assemblée nationale s'avère toutefois assez différent du projet initial du gouvernement.

A. LA LEGISLATION ACTUELLE

Définie aux articles L 651-1 à L 651-9 du code de la sécurité sociale, la contribution sociale de solidarité des sociétés présente, en l'état actuel de la législation, quatre caractéristiques.

- **Son champ d'application est limité aux entreprises constituées sous la forme de sociétés de capitaux et réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 3 millions de francs.**

- **La contribution due au titre d'un exercice est assise sur le chiffre d'affaires global hors taxes de l'année précédente. Il s'agit donc d'un prélèvement « en cascade ».**

- **Son taux est fixé par décret, dans la limite d'un plafond de 0,10 %. Dans les faits, ce seuil maximum est atteint depuis 1973.**

- **Elle est acquittée en deux versements, exigibles respectivement le 1er mars et le 1er mai, et payables avant le 15 du mois suivant.**

Sur ces bases, son rendement a atteint 9,3 milliards de francs en 1994, et, à législation inchangée, s'élèverait à 9,6 milliards pour l'année en cours.

B. LE DISPOSITIF INITIAL DU GOUVERNEMENT

Par rapport à ce schéma, le projet initial du gouvernement s'articulait autour de deux séries de dispositions.

1. Une extension du champ d'application aux sociétés en nom collectif et aux groupements d'intérêts économiques

Cet élargissement a pour but d'appréhender la réalité économique et répond à une observation formulée par le Conseil des Impôts dans son treizième rapport au Président de la République (1994).

En effet, lors de la création de la contribution, l'exemption prévue en faveur des sociétés de personnes, et notamment des sociétés en nom collectif répondait au fait que ces structures présentaient un aspect personnel prononcé et se trouvaient donc très proches des entreprises individuelles.

Or, s'agissant des sociétés en nom collectif (SNC), cette caractéristique s'est fortement atténuée. Il apparaît en effet qu'à l'heure actuelle, les associés de SNC sont souvent des personnes morales qui utilisent cette structure juridique pour réaliser un projet économique commun ou assurer une consolidation de fait de leurs résultats.

De même, dans la pratique, les membres de groupement d'intérêt économique (GIE) ou de groupements européens d'intérêt économique (GEIE) sont pratiquement toujours des personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés.

Aussi, l'assujettissement des sociétés en nom collectif et des groupements d'intérêt économique à la CSSS ne fait que tirer les conséquences de cette situation. Il deviendra effectif en 1996, les premiers versements étant donc calculés sur le chiffre d'affaires de 1995.

2. Un projet de forte revalorisation du taux

S'agissant du taux de la CSSS, le projet du gouvernement comportait deux mesures.

- d'une part, un doublement du taux plafond, qui aurait ainsi été fixé à 0,2 %.

Le gouvernement envisageait ainsi de se réserver une « marge de manoeuvre » pour l'avenir, étant rappelé que le taux effectif est normalement fixé par décret.

- d'autre part, une majoration immédiate de 50 % du taux effectif utilisé pour calculer la contribution due au titre de 1995.

Sur le fond, l'objectif était clairement de dégager rapidement une ressource complémentaire de 4,8 milliards au bénéfice des régimes sociaux concernés. Le taux de 0,15 % devait donc s'appliquer pour calculer les contributions dues au titre de 1995, et assises sur le chiffre d'affaires de 1994. Le recours à une disposition législative s'avère alors nécessaire, puisque les versements de l'année ont déjà été effectués, leur montant étant calculé sur la base du taux de 0,10 % alors en vigueur.

C. LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Tout en admettant la nécessité de rétablir l'équilibre des régimes des non salariés, l'Assemblée nationale s'est montrée critique à l'égard du dispositif précédant, en soulignant trois éléments :

- l'importance de l'effort demandé aux sociétés ;**
- les conséquences économiques de la mesure proposée, et le caractère archaïque de la contribution sociale de solidarité des sociétés,**
- l'absence d'information sur la gestion des régimes bénéficiaires.**

Dans ces conditions, elle a remodelé le dispositif initial avec une double préoccupation : introduire une certaine équité dans le champ d'application de la contribution, et modérer le relèvement du taux

De fait, le texte qui nous est soumis diffère du projet initial sur trois points majeurs :

1. Un nouvel élargissement de l'assiette, équilibré par un relèvement du seuil d'exonération

• Le texte qui nous est soumis propose d'assujettir à la CSSS, en même temps que les SNC, certaines institutions financières non constituées sous la forme de sociétés de capitaux.

Définie par référence au champ de l'actuelle contribution des institutions financières, cette nouvelle extension concerne essentiellement les banques coopératives, les banques mutuelles, les mutuelles régies par le code des assurances, les Caisses d'épargne et les caisses régionales du Crédit Agricole. Dans son principe, elle permet d'atténuer une distorsion difficilement compréhensible entre les différents intervenants de ce secteur d'activité.

Conformément à la solution retenue pour les SNC, cette extension du champ sera effective en 1996. A partir de cette date, et dans le secteur financier, seules les mutuelles relevant du Code de la Mutualité échapperont à la contribution de solidarité des sociétés.

• Parallèlement, l'Assemblée nationale a porté de 3 à 5 millions de francs le montant du chiffre d'affaires annuel en deçà duquel les sociétés sont exonérées de la contribution.

2. Un taux plafonné à 0,13 % et l'organisation d'un régime « d'adaptation » pour les entreprises nouvellement assujetties.

• Dans sa rédaction actuelle, le texte n'ouvre plus de marge de manoeuvre réglementaire au gouvernement et réduit l'effort immédiat demandé aux assujettis.

A cet effet, il fixe le taux plafond à 0,13 %, tout en précisant que ce maximum s'applique dès 1995. Cette disposition a d'ailleurs été adoptée contre l'avis du gouvernement, qui proposait simplement de réduire de 0,01 point le taux initialement prévu pour 1995.

• En revanche, sur proposition du gouvernement, une période transitoire a été organisée pour les entreprises nouvellement assujetties.

La première cotisation qu'elles devront acquitter en 1996 sera calculée sur la base d'un taux réduit de moitié, ce qui, compte tenu des autres dispositions du texte, correspond à 0,065 %. Pour les entreprises concernées, l'effet de seuil lié à leur intégration dans le champ de la contribution sera donc lissé sur deux ans.

3. Une information plus précise sur la situation des régimes des non salariés

Enfin, avant le 31 décembre prochain, le gouvernement devra présenter au Parlement un rapport sur la situation financière des régimes bénéficiaires de la contribution de solidarité.

Ce rapport devra notamment faire ressortir :

- la répartition de la contribution entre les régimes bénéficiaires,
- les ressources et les dépenses de chaque régime,
- l'état de leurs réserves,
- les modalités de recouvrement des cotisations.

Ce dernier point est particulièrement important, en raison des difficultés que certains régimes rencontrent pour percevoir effectivement les cotisations de leurs ressortissants.

Sur ces nouvelles bases, le relèvement du taux de CSSS devrait donc procurer une ressource supplémentaire de 2,8 milliards aux régimes des non salariés. Cette somme est donc nettement inférieure à ce que souhaitait le gouvernement, mais elle devrait permettre de couvrir les besoins des régimes concernés jusqu'au milieu de 1996.

* * *

*

Votre commission des finances approuve pleinement l'équilibre général du schéma retenu par l'Assemblée nationale. Il présente en effet trois caractéristiques :

- d'une part, il introduit une plus grande équité dans l'assiette de la CSSS, en supprimant des distorsions exclusivement fondées sur la forme juridique retenue pour poursuivre une activité ;

- d'autre part, il permet de répondre aux besoins financiers immédiats des régimes des non-salariés, en organisant dès maintenant l'effort demandé aux sociétés ;

- enfin, il impose une réflexion plus globale sur le mode de financement de ces régimes, qui à défaut connaîtront à nouveau des difficultés financières avant la fin de 1996.

Il s'agit donc d'une approche beaucoup plus équilibrée que celle initialement envisagée par le gouvernement. Elle refuse de régler le problème de financement par un recours aux seules entreprises, et suppose donc l'élaboration, à brève échéance, d'un schéma devant normalement faire appel à l'effort de tous.

Il n'en demeure pas moins que l'instrument choisi pour faire participer les entreprises est loin d'être satisfaisant, et suscite de multiples problèmes techniques. Ainsi l'extension du champ d'application aux sociétés en nom collectif, par définition translucides, ou aux organismes à forme juridique spécifique conduit à multiplier les phénomènes de double imposition pour les opérations réalisées entre ces sociétés et leurs membres eux mêmes assujettis.

Sans perturber l'équilibre d'ensemble, des adaptations ponctuelles restent donc souhaitables pour atténuer les aspects les plus antiéconomiques de la CSSS.

Enfin, on ne saurait oublier que l'Etat a contribué à créer le problème en absorbant, dans le passé, une partie des réserves de l'ORGANIC.

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

ARTICLE 26 (NOUVEAU)

Institution de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire par les syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales et par les communautés de communes

Commentaire : Cet article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des finances, étend la possibilité d'instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire aux syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales. Il fixe, en outre, des règles dérogatoires d'institution de ces taxes pour les syndicats mixtes et les communautés de communes par référence au principe d'adoption des délibérations institutives des groupements à la majorité qualifiée de deux-tiers des communes membres représentant la moitié de la population ou de la moitié des communes membres représentant les deux-tiers de la population.

I - L'INSTITUTION DE LA TAXE DE SEJOUR OU DE LA TAXE DE SEJOUR FORFAITAIRE PAR LES GROUPEMENTS DE COMMUNES (Article L. 233-45 du code des communes)

A. LES GROUPEMENTS DE COMMUNES POUVANT INSTITUER LA TAXE

Depuis la loi Galland du 5 janvier 1988, dite "d'amélioration de la décentralisation", peuvent instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire les groupements de communes, quelle que soit leur qualification juridique (critères alternatifs) :

- dont les communes membres sont érigées en stations classées ;
- ou percevant l'une des deux dotations touristiques de la dotation globale de fonctionnement, aujourd'hui "gelées" au sein de la dotation forfaitaire ;
- ou réalisant des actions de promotion en faveur du tourisme.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a également étendu ce droit d'institution de la taxe de séjour ou de la taxe forfaitaire aux groupements "qui réalisent, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels".

Dans ce dernier cas, le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire peut être affecté aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques. Lorsque les groupements sont situés dans leur intégralité ou en partie sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe peut être reversé par les groupements de communes à l'organisme gestionnaire du parc dans le cadre d'une convention.

B. LES REGLES RELATIVES A LA DELIBERATION INSTITUTIVE

Le droit commun prévu par l'article L. 233-45 du code des communes ne s'applique pas aux communautés de communes et aux communautés de villes qui relèvent d'un régime particulier.

1. Les syndicats de communes, les districts, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle

Les règles codifiées à l'article L. 121-12 du code des communes sont applicables, *mutatis mutandis*, aux groupements de communes autres que les communautés de villes et les communautés de communes pour lesquels la loi donne une règle de majorité spécifique.

En ce qui concerne les syndicats de communes, les districts, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle, l'organe délibérant du groupement doit donc prendre la décision d'instituer la taxe de séjour à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Ces règles de majorité, qui s'appliquent à la décision du conseil du groupement, n'impliquent aucune procédure simultanée ou préalable de consultation des conseils municipaux.

Mais ces règles de majorité doivent être combinées avec les autres dispositions de l'article L. 233-45 du code des communes.

La taxe de séjour est ainsi instituée par l'organe délibérant du groupement de communes, sauf si l'une des communes manifeste son refus explicite de l'institution de la taxe par le groupement.

En effet, la loi prévoit que le groupement ne peut instituer la taxe que si aucune des communes membres ne s'y oppose.

En revanche, le groupement n'a pas la possibilité de son propre chef d'exclure du champ d'application de la taxe de séjour des communes membres.

En vertu du principe selon lequel la taxe de séjour ne peut être instituée, sur le territoire d'une même commune, à la fois pour le compte de la commune et pour celui du groupement, l'accord d'une commune à la perception de la taxe de séjour par le groupement vaut renonciation à la taxe pour son propre compte.

Cependant, une commune peut ultérieurement dénoncer l'accord qu'elle avait accepté. Le formalisme étant identique à celui du refus explicite, une délibération du conseil municipal est donc nécessaire. Si tel est le cas, le groupement ne peut plus percevoir la taxe de séjour sur le territoire de la commune qui a dénoncé cet accord.

Tout changement de bénéficiaire de la taxe de séjour ne prend effet qu'à la fin de la période de perception. Lorsque la commune a dénoncé l'accord et que le groupement ne perçoit plus la taxe sur le territoire de cette commune (c'est-à-dire à la fin de la période de perception), elle peut instituer la taxe à son profit selon les modalités applicables à la taxe de séjour communale.

2. Les communautés de villes et les communautés et communes

En ce qui concerne les communautés de villes et les communautés de communes, la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui les a instituées précise que ces groupements, lorsqu'ils répondent aux conditions générales prévues pour les groupements de communes en matière d'institution de la taxe de séjour, peuvent instituer la taxe de séjour par un vote du conseil communautaire statuant à la majorité des deux-tiers. Ces dispositions sont codifiées à l'article 1609 *nonies* D (c.) du code général des impôts.

Toutefois, on peut se demander si ces règles de majorité doivent être combinées avec les autres dispositions de l'article L. 233-45 du code des communes, précédemment exposées.

La question est de savoir si, d'une part, une commune est en mesure de s'opposer à l'institution de la taxe par le groupement ou si la décision du groupement à la majorité requise s'impose à elle et si, d'autre part, une fois la taxe de séjour instituée, elle peut dénoncer ou non l'accord initial et retrouver la liberté de perception de la taxe de séjour sur son territoire.

En l'absence de contentieux réglé par le juge, il ne peut être dit avec certitude si les dispositions du code général des impôts doivent se combiner avec celles du code des communes ou si, au contraire, elles sont autonomes.

II - L'EXTENSION DU POUVOIR D'INSTITUTION DE LA TAXE DE SEJOUR OU DE LA TAXE DE SEJOUR FORFAITAIRE ET LES REGLES PARTICULIERES RELATIVES A LA DELIBERATION INSTITUTIVE PREVUES POUR LES SYNDICATS MIXTES ET LES COMMUNAUTES DE COMMUNES

A. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE PRESENT ARTICLE

Il procède de stratifications complexes qui en rendent la lecture ardue et la portée incertaine.

1. L'amendement initialement présenté par M. de Courson

Le présent article procède originellement d'un amendement présenté par M. de Courson et que le Sénat, suivant les recommandations de la commission des finances, avait déjà repoussé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1995.

Il est possible de reprendre ici, presque mot pour mot, le commentaire qu'en faisait le rapporteur général, Jean Arthuis, en novembre dernier, qui l'avait conduit à proposer de différer la mise en place de la mesure :

"L'article additionnel adopté par l'Assemblée nationale fixe un principe : la possibilité pour les syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales d'instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire lorsqu'ils réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme.

"Le présent article additionnel prévoit également une procédure de blocage par les conseils municipaux des communes membres de la délibération du syndicat mixte qui a institué la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire : la délibération n'est, en effet, valide que si les deux-tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale des communes ou la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux-tiers de la population totale des communes ont pris eux-mêmes une délibération approuvant le principe de l'instauration de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire définie dans la délibération du syndicat mixte.

"Ces règles d'approbation sont reprises de celles en vigueur pour la délibération institutive des syndicats de communes, des districts, des communautés de communes ou des communautés de villes.

"La délibération des conseils municipaux est enserrée dans le délai de deux mois. Passé ce délai, l'avis d'un conseil municipal qui ne se serait pas prononcé est réputé favorable.

"Le présent article additionnel tire enfin les conséquences de la remontée vers le budget du syndicat mixte des ressources de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire : les communes membres du syndicat ne peuvent plus, en effet, percevoir ces taxes ¹. Toutefois, elles pourraient les percevoir à nouveau si elles se retiraient du syndicat mixte.

"Pour intéressante que soit cette extension du champ de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire aux syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales, elle conserve toutefois trop la marque d'un dispositif rédigé à la hâte et ne visant, semble-t-il, que la satisfaction d'une situation bien particulière.

"Deux défauts majeurs au moins méritent d'être soulignés à son sujet :

"- d'un strict point de vue rédactionnel, la première phrase du premier alinéa rajouté à l'article L. 233-45 du code des communes donne le sentiment que la décision d'instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire est prise par les conseils municipaux des communes membres du syndicat mixte à la majorité qualifiée habituellement requise pour les établissements publics de coopération intercommunale ; la deuxième phrase, en revanche, laisse clairement comprendre que les conseils municipaux se prononcent a posteriori sur une délibération de l'organe délibérant du syndicat mixte ; le total apparaît incohérent ;

"- sur le fond, cette fois, le texte proposé est sensiblement moins favorable aux communes membres dotées d'ores et déjà de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire que le texte en vigueur pour les groupements de communes : dans ce dernier cas, en effet, toute commune peut exercer un droit de veto au principe de la levée de la taxe de séjour à un niveau supérieur ; au cas présent, il n'est pas dit que les collectivités ayant institué la taxe et qui souhaiteraient en conserver le bénéfice pour elles seules atteignent la minorité de blocage leur permettant de faire obstacle à la majorité du syndicat mixte".

¹ Cette disposition ne vise que les communes ; le département qui serait membre du syndicat mixte pourrait valablement instituer la taxe additionnelle à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire.

2. Le sous-amendement de M. Bonrepaux

Notre collègue, Augustin Bonrepaux, a "utilisé" l'amendement de M. de Courson afin d'ajouter expressément les communautés de communes à la liste des groupements autorisés par le premier membre de phrase du texte de M. de Courson à instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire.

L'insertion était toutefois parfaitement inutile puisque, contrairement aux propos rapportés par M. Bonrepaux pour justifier sa démarche, les communautés de communes sont, compte tenu de la formulation très large de l'article L. 233-45 du code des communes, au nombre des groupements disposait d'ores et déjà du pouvoir d'instituer l'une ou l'autre taxe de séjour.

Elle pose, en outre, d'insurmontables problèmes d'interprétation puisque les harmonisations que nécessitait cette insertion n'ont pas été effectuées et que le reste de la rédaction proposée par l'amendement de M. de Courson ne mentionne évidemment pas les communautés de communes.

3. Le sous-amendement du gouvernement

Celui-ci consistait, dans sa version initiale :

- à tenir compte de la loi précitée du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, en ajoutant à la liste des syndicats mixtes pouvant instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire ceux réalisant *"dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels"* ;

- à replacer les délibérations institutives prises par les syndicats mixtes en matière de taxe de séjour dans le droit commun en supprimant les clauses relatives à l'accord des conseils municipaux des communes membres et en prévoyant que les taxes de séjour sont instituées *"dans les conditions prévues aux alinéas précédents"*.

Cette rédaction permettait, comme l'avait demandé votre commission des finances à la dernière session d'automne, de conférer, selon la règle générale, un droit de veto à chaque commune membre du syndicat mixte pour l'institution de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire.

A la suite d'une erreur de manipulation en séance publique, entièrement imputable au gouvernement, celui-ci a bien fait passer son sous-amendement, mais a permis le maintien des clauses dérogatoires concernant

l'accord des conseil municipaux des communes membres des syndicats mixtes (majorité des 2/3 des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié de la population représentant les 2/3 des conseils municipaux).

Le gouvernement a, pour finir, donné un avis favorable au sous-amendement de M. Bonrepaux qui a ainsi été adopté.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission vous proposera, sur cet article, d'en revenir à la position initiale du gouvernement qui était également la sienne à l'automne dernier.

Elle est donc tout à fait favorable à ce que la possibilité d'instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire soit étendue aux syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales, à la condition toutefois que la règle de l'unanimité des communes membres soit préservée.

Au passage, la mention inutile des communautés de communes serait supprimée dans le nouvel alinéa ajouté à l'article L. 233-45 du code des communes.

Par cohérence, votre commission s'interroge également sur l'utilité de profiter du présent article pour purger la question de la compatibilité des dispositions du code des communes et des dispositions du code général des impôts en ce qui concerne l'institution de la taxe de séjour par une communauté de communes ou une communauté de villes.

En toute rigueur, il conviendrait, en effet, d'abroger le c. de l'article 1609 *nonies* D du code général des impôts qui prévoit que les conseils des communautés de villes et de communes statuent sur l'institution de la taxe à la majorité des 2/3.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article dans cette nouvelle rédaction.

ARTICLE 27 (NOUVEAU)

Sanctions pénales pour défaut d'acquiescement du droit de quai à Saint-Barthélemy

Commentaire : Cet article additionnel, adopté par voie d'amendement parlementaire à l'Assemblée nationale, institue un régime de sanction pénale à l'encontre des importateurs de marchandises n'ayant pas acquitté le droit de quai en vigueur sur l'île de Saint-Barthélemy.

Ainsi que l'a fait remarquer l'auteur de l'amendement, notre collègue député Jacques Myard, le régime fiscal particulier de Saint-Barthélemy a pour conséquence que le budget de l'île est essentiellement alimenté par un droit de quai. Or, la fraude à ce droit n'est pas sanctionnée pénalement, ce qui met en péril les finances communales.

Le gouvernement, sans être hostile à la mesure au fond, n'a émis qu'un avis de sagesse à l'égard du régime de sanction manifestement disproportionné prévu par l'article additionnel et devrait, devant le Sénat, proposer un dispositif mieux adapté.

I - LE DROIT DE QUAI A SAINT-BARTHELEMY

• Le « droit de quai » actuel trouve son fondement dans les dispositions de l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 1974 (n° 74-1114 du 27 décembre 1974), qui dispose :

« Le droit de quai institué dans l'île de Saint-Barthélemy par arrêté du maire du 28 mai 1879, approuvé par arrêté du gouverneur de la Guadeloupe en conseil privé du 3 juin 1879, sera désormais perçu au taux de 5 % ad valorem, sur toutes les marchandises importées par voie maritime ou aérienne sur le territoire de la commune de Saint-Barthélemy. Ce taux pourra être modifié par décret à la demande du conseil municipal de Saint-Barthélemy ».

• La loi de finances rectificative pour 1974 a institué et a donné une valeur légale au droit de quai.

Un décret n° 77-308 du 28 mars 1977, pris en application de la loi du 27 décembre 1974, a fixé ce taux à 3 %. Un nouveau décret n° 87-82, du 9 février 1987, a porté ce taux à 4 %.

L'arrêté du 9 septembre 1977 relatif à la perception du droit de quai, pris en application de la loi de 1974 et du décret de 1977 par le maire de Saint-Barthélemy, a été contesté, et a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Les motifs de la mise en cause de la légalité de cet arrêté, portaient sur les points suivants :

- institution du droit de quai par cet arrêté ;

- méconnaissance par le maire, dans l'exercice du pouvoir de liquidation et de recouvrement de cet impôt, des dispositions de l'article 34 de la Constitution, qui réservent à la loi les règles d'assiette et de recouvrement des impositions de toute nature.

L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 27 mai 1981 rejetant le recours, a rappelé sur le premier point la valeur législative de l'institution du droit de quai, tel qu'il est issu de la loi du 27 décembre 1974 ; l'arrêté municipal de 1977 n'est intervenu que pour en mentionner l'existence, et s'est borné pour le surplus à en régler les modalités de liquidation et de perception.

Quant au second point, l'arrêt du Conseil d'Etat rappelle que la loi du 27 décembre 1974 dans son article 10, tout en fixant un nouveau taux et en donnant une nouvelle définition du champ d'application du droit de quai, a donné force législative aux dispositions de l'arrêté municipal du 28 mai 1879 (lui-même complété par un arrêté gubernatorial du 9 janvier 1882, attribuant au maire de Saint-Barthélemy compétence pour liquider et recouvrer les droits, et par suite pour prendre les mesures nécessaires à l'exercice de cette compétence). L'arrêté attaqué de 1977 ne méconnaît donc pas, à ce titre les dispositions de l'article 34 de la Constitution.

• D'autre part, la Cour de Cassation (chambre criminelle) a décidé, dans un arrêt du 25 mai 1978, que l'arrêté du maire de Saint-Barthélemy réglementant les modalités de perception du droit de quai ne pouvait entraîner des conséquences pénales. L'amendement déposé par M. Myard visait ainsi à instaurer des sanctions pour les infractions au droit de quai.

II - UN DISPOSITIF DE SANCTION MANIFESTEMENT DISPROPORTIONNE

Le présent article complète l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 1974 précitée par deux alinéas :

- Le premier précise que quiconque a omis de déclarer la valeur de la marchandise et du frêt servant de calcul au droit de quai, de régler le droit de quai ou s'est opposé au contrôle des agents percepteurs est puni d'un an d'emprisonnement et de 12.000 francs d'amende.

- Le second prévoit que les procès verbaux constatant les infractions susvisées, transmis immédiatement au procureur de la République, sont dressés par les agents percepteurs du droit de quai assermentés par le tribunal d'instance. Ces procès verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire.

Votre commission émet des réserves sur la solution retenue.

En effet, la rédaction du premier alinéa, relatif aux sanctions en matière d'infractions au droit de quai, ne semble pas respecter le principe constitutionnel de proportionnalité entre l'infraction commise et la peine encourue.

Ensuite, le second alinéa, relatif aux autorités habilitées à dresser procès-verbal en cas d'infraction, ne mentionne que les agents percepteurs du droit de quai, qui sont des agents municipaux. Le contrôle des infractions doit également pouvoir être assuré par les agents de l'Etat, gendarmes, agents du trésor public ou douaniers.

Votre commission est néanmoins favorable au principe des sanctions en matière d'infractions au droit de quai. Elle s'en remet donc sur ce sujet aux propositions que le gouvernement devrait faire au cours du débat devant notre Haute Assemblée.

Décision de la commission : Votre commission vous demande d'adopter cet article sous réserve des nouvelles propositions du gouvernement sur le régime de sanctions prévu.

ARTICLE 28 (NOUVEAU)

Responsabilité des dirigeants de personnes morales de droit public ayant une activité économique

Commentaire : Cet article, introduit par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, a pour objet d'étendre le régime de contribution au passif prévu par l'article 180 de la loi du 25 janvier 1985 relatif au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, aux dirigeants des personnes morales de droit public ayant une activité économique.

L'article 180 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 prévoit, en cas d'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire d'une personne morale et lorsque cette procédure a permis de constater une insuffisance d'actif à la suite de l'inventaire des biens, la faculté, pour certaines personnes énumérées à l'article 183 de ladite loi (l'administrateur, le représentant des créanciers, le commissaire à l'exécution du plan ou le procureur de la République), de saisir le tribunal (tribunal civil ou tribunal de commerce) afin qu'il décide, s'il constate une **faute de gestion** ayant contribué à cette insuffisance d'actif, que les dettes de la personne morale seront supportées en tout ou partie, avec ou sans solidarité, par tous les dirigeants de droit ou de fait, rémunérés ou non, ou par certains d'entre eux. Cette action dite « en comblement de passif » aboutissant parfois à une redoutable sanction pécuniaire est prescrite par trois ans à compter du jugement qui arrête le plan de redressement ou, à défaut, du jugement qui prononce la liquidation judiciaire. Le texte précise enfin que les sommes versées par les dirigeants en application du dispositif précité, entrent dans le patrimoine du débiteur et sont affectées en cas de continuation de l'entreprise selon les modalités prévues par le plan d'apurement du passif.

La mise en cause et la sanction pécuniaires infligées, le cas échéant, aux dirigeants dans le cadre de l'article 180 ne sont possibles qu'en cas d'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire à l'encontre d'une « personne morale de droit privé » aux termes des articles 2 et 179 de la loi du 25 janvier 1985.

D'autres sanctions pécuniaires ou restrictives de droits peuvent être prononcées en application des articles 182 (« redressement ou liquidation judiciaire » à l'égard des dirigeants) et 185 (« faillite personnelle » des dirigeants).

Dans tous ces cas, il y a soit auto-saisine du tribunal, soit saisine par les personnes énoncées plus haut.

L'article 28 (nouveau), adopté par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, insère après l'article 180 de la loi du 25 janvier 1985 un article 180-1 qui transpose, dans une large mesure, les règles posées par l'article 180 aux « personnes morales de droit public ayant une activité économique ».

D'après ce texte, l'action en comblement de passif" serait ici entre les mains de l'Etat, du président de l'organe délibérant de la collectivité publique actionnaire de la personne morale, du premier Président de la Cour des Comptes ou du président de la Chambre régionale des comptes compétente pour contrôler ladite personne morale.

Reprenant l'idée d'une faute de gestion, imputable aux dirigeants de la personne morale, faute ayant contribué à l'apparition de l'insuffisance d'actif, l'article 28 (nouveau) prévoit la faculté pour le "tribunal de commerce" dont relève la personne morale, de condamner lesdits dirigeants à supporter tout ou partie des dettes de ladite personne morale, avec ou sans solidarité.

Le nouveau texte précise que l'action qu'il institue se prescrira par cinq ans à compter de "la faute de gestion ayant contribué à l'insuffisance d'actif" et dispose que les sommes versées par les dirigeants entreront dans le patrimoine de la personne morale concernée.

Votre rapporteur général comprend parfaitement les préoccupations exprimées par l'auteur de l'amendement notamment lorsqu'il s'élève contre l'absence de sanction des fautes de gestion commises par certains dirigeants d'entreprises publiques.

Il s'est, cependant, tout d'abord, demandé si un tel dispositif avait sa place dans un projet de loi de finances rectificative. Au-delà de ce problème de procédure, il lui est apparu que le texte de l'amendement devenu l'article 28 (nouveau) s'articulait mal avec les autres dispositions de la loi du 25 janvier 1985 et pouvait même, dans une large mesure, être considéré comme inutile.

L'amendement s'articule mal avec la loi du 25 janvier 1985 dans la mesure où il fait référence à une procédure de constatation d'"insuffisance d'actif" prévue par une loi qui s'applique aux personnes morales de droit privé à la suite de l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire visant spécifiquement les personnes morales privées..

L'amendement, en second lieu, est sans doute inutile car la législation actuelle a vocation à s'appliquer à toutes les personnes morales de droit privé quels que soient les droits de l'Etat dans le capital de cette personne morale et

les "affaires" évoquées dans l'exposé des motifs de l'amendement paraissent plutôt concerner des personnes morales qui sont, juridiquement, des personnes morales de droit privé.

Demeure cependant le cas des établissements publics à caractère industriel et commercial (Electricité de France, RATP, etc...).

Une réflexion pourrait, ici, être engagée sur le renforcement des sanctions à l'encontre de leurs dirigeants, en cas de faute de gestion.

Les solutions ne pourraient être que spécifiques et prendraient en compte les contrats de droit public liant les dirigeants à ces établissements.

A cet égard, la compétence du tribunal de commerce instituée par l'article 28 nouveau s'agissant de personnes publiques est probablement contestable.

Plaidant plutôt pour une vigilance mieux organisée de "l'environnement institutionnel" (Cour des Comptes, Parquet,...) et des organes de contrôle spécifiques des entreprises publiques, votre commission vous propose, par conséquent, un **amendement de suppression** de l'article 28 (nouveau).

Décision de la commission : Votre commission vous propose de supprimer cet article.

*

* *

**La commission a adopté l'ensemble du projet de loi de finances
rectificative pour 1995 ainsi modifié.**

EXAMEN EN COMMISSION

1. Audition de MM. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget, et Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat aux finances, le 28 juin 1995.

M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, a exposé les grandes lignes du collectif budgétaire pour 1995. Il a d'abord rappelé les motivations économiques de ce collectif. Il a indiqué que celui-ci correspondait à la priorité du Gouvernement pour l'emploi, mais aussi à une nouvelle politique de l'emploi combinant lutte contre les déficits publics et soutien de l'activité pour une création d'emplois plus dynamique.

Rappelant qu'en raison de taux longs et de taux courts très largement positifs en termes réels, les déficits publics sont source de désordre et exercent une pression à la hausse des taux d'intérêt, il a souhaité un retour aux règles de l'orthodoxie budgétaire estimant qu'il s'agissait d'un préalable à toute reprise saine de l'activité économique.

Evoquant "l'effet boule de neige" de la dette publique, il a précisé que, si les taux d'intérêt français étaient au niveau des taux allemands, la situation financière des entreprises s'améliorerait de 50 milliards de francs et celle des administrations publiques de 30 milliards de francs. Disant son espoir dans la création d'une grande monnaie européenne qui permettrait, à terme, un financement moins coûteux de l'activité économique, il a ensuite détaillé le contenu des mesures pour l'emploi figurant dans le collectif qui consistent dans :

- les actions en faveur du logement,**
- la baisse du coût du travail qui s'élève au chiffre sans précédent de 40 % pour les emplois concernés par le contrat d'initiative-emploi,**
- un effort important (-30 %) de baisse des cotisations patronales sur les bas salaires.**

Il a estimé que, même si des comportements d'aubaine pourraient en contrecarrer partiellement les effets, ces mesures simples et fortes permettraient certainement d'atteindre les objectifs recherchés.

Il a ensuite rappelé la situation extrêmement dégradée, des finances publiques, la pire situation depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, du point de vue du stock et des flux de dette dans un contexte d'inflation maîtrisée. A cet égard, il a estimé que le collectif pour 1995 était un exercice de vérité qui permettrait de contenir un déficit spontané de l'ordre de 371 milliards de francs, gonflé par rapport aux objectifs initiaux à cause de la dérive des charges de la dette et des dépenses liées aux difficultés économiques et de moins-values fiscales, au niveau plus raisonnable de 322 milliards de francs.

Il a en outre indiqué que les recettes de privatisation seraient affectées à la diminution de la dette et aux dotations aux entreprises publiques.

Il a ajouté que le collectif pour 1995 était également un acte responsable puisque toute dépense nouvelle était financée par une recette nouvelle, ce qui contrairement aux commentaires entendus ici ou là, doit être considéré comme l'application d'une règle de bonne gestion budgétaire et ne signifie pas immobilisme budgétaire.

Rappelant le montant du collectif -63 milliards de francs- il a indiqué qu'il se répartit par tiers en mesures d'économies, en actions à finalité sociale et en recettes affectées à la réduction du déficit.

Estimant qu'il aurait été sans doute souhaitable de faire davantage d'économies, il a précisé qu'à l'avenir ces économies ne pourraient plus être trouvées sans réformer les structures administratives.

Reconnaissant qu'un effort fiscal important était demandé, il l'a jugé également et justement réparti et a indiqué qu'il s'agissait d'un effort provisoire, les recettes supplémentaires ne devant pas être considérées comme appelées à perdurer, mais plutôt comme un investissement au profit de la croissance, tout comme dans le cas allemand où aux relèvements d'impôts destinés à réunifier le pays a fait suite un mouvement de baisse des impôts, aujourd'hui en cours. Il a en outre estimé que cet effort n'avait de sens que si la loi de finances pour 1996 engageait des réformes de structure. Il s'est alors déclaré favorable à un processus de baisse d'un point chaque année du déficit des comptes publics, estimant qu'il s'agirait d'un effort consenti, moins au nom de la monnaie européenne qu'au nom d'une bonne gestion budgétaire et qui permettrait en outre à l'Etat d'apporter une contribution forte à l'économie française.

Il a ensuite indiqué que la loi de finances pour 1996 verrait l'ouverture du grand chantier de la réforme de l'Etat avec la clarification de la situation des prélèvements obligatoires, puis leur réforme. Estimant qu'il fallait rendre à l'assurance le risque et à l'impôt la solidarité nationale, il a jugé que la réforme fiscale devrait privilégier la richesse qui se forme par rapport à la richesse qui s'est formée.

Un large débat s'est alors engagé. **M. Alain Lambert, rapporteur général**, après avoir dit son souhait que les rapports entre la commission des finances et l'exécutif soient marqués par la transparence, a estimé que le collectif présenté était ambitieux, mais en même temps sévère, du fait de l'augmentation des impôts. Il a estimé que plusieurs clarifications devraient intervenir permettant de répondre aux questions suivantes : pourquoi la reprise de la consommation ne serait-elle pas contrecarrée par la hausse de la TVA ? Pourquoi la hausse des prélèvements sur les entreprises ne freinera-t-elle pas l'embauche ? Quel impact le collectif aura-t-il sur les taux d'intérêt et sur les comportements des entreprises et des autres agents économiques ?

M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, a répondu en jugeant que les entreprises bénéficiaient d'un important effort de baisse des charges sociales et, qu'appelées à contribuer à un rééquilibrage des finances publiques, leur contribution pouvait être assimilée à un investissement susceptible de déboucher sur une baisse des taux d'intérêt. Il a estimé, en outre, que la hausse de la TVA ne serait probablement pas entièrement répercutée sur les consommateurs et que les signaux émis par le Gouvernement devraient aider à la baisse des taux d'intérêt. Il a enfin considéré que l'effet du collectif sur l'activité dépendrait de ses conditions d'exécution et du retour à la confiance qu'il entend favoriser.

M. René Ballayer, après avoir insisté sur l'importance de la maîtrise des comptes sociaux au regard de l'objectif de réduction des comptes publics, s'est interrogé sur l'effet de hausse de la TVA sur les prix.

M. Maurice Blin, après avoir affirmé son adhésion à l'équation "déficit public = menace sur l'emploi" en raison de la hausse des taux d'intérêt qu'elle provoque, a exprimé son inquiétude quant à la répartition des économies budgétaires qui portent davantage sur les équipements que sur les dépenses de fonctionnement. Il a estimé en effet que la sous-productivité du service public est la source principale des déficits publics. Il a insisté pour que les crédits d'équipement militaire indispensables à notre défense ne soient pas réduits.

M. Michel Chraste a d'abord posé trois questions sur les conséquences sur le taux de remboursement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) de la hausse de la TVA figurant dans le collectif, sur le fait de savoir si les économies sur les prélèvements opérés au profit des Communautés européennes et autres concerneraient ou non la dotation globale de fonctionnement, et sur l'affectation des recettes de privatisation pour 1995 et la réduction de la dette ou l'abondement des recettes courantes. Puis, regrettant que les baisses d'impôt décidées ces dernières années soient reniées, tout en admettant que des mesures exceptionnelles puissent être nécessaires, il a jugé hautement souhaitable que des économies sur les crédits militaires, ne portent pas sur les dépenses indispensables figurant dans la loi de programmation militaire.

M. Philippe Marini, rappelant que tout budget est un compromis, a jugé que le collectif proposé par le Gouvernement était "actif" et "plein de promesses". Il a estimé nécessaire d'explorer les marges de manoeuvre qui subsistent dans le contexte de marche vers l'union monétaire et a jugé nécessaire de rechercher les voies et moyens d'une meilleure dépense, d'une réorganisation de la dépense fiscale, d'une réforme des prélèvements susceptible de dynamiser les acteurs de l'économie et d'élargissement des limites de la privatisation. Enfin, il a indiqué que les actions en destination des marchés financiers devraient être menées afin d'en maîtriser les évolutions au service de l'économie.

M. Claude Belot, ayant dit son accord avec les objectifs exposés, a exprimé son inquiétude quant à l'adhésion des chefs d'entreprises au collectif budgétaire, compte tenu des hausses de fiscalité que celui-ci comporte. Il a en outre rappelé que l'évolution des taux d'intérêt échappait non seulement à l'action directe du Gouvernement, mais aussi le plus souvent, à celle de la Banque de France, et que les marchés financiers ne paraissaient pas disposés à enclencher un mouvement de baisse significative des taux d'intérêt. Ayant estimé que le ciblage des aides à l'emploi sur les jeunes était une bonne chose, il s'est demandé si l'autre cible prioritaire que sont les chômeurs de longue durée pourrait, étant donné les caractéristiques de la population concernée, réellement bénéficier des moyens prévus. Enfin, il a souhaité que la baisse des droits de mutation soit directement compensée pour les collectivités locales et, qu'en particulier, la base choisie pour cette compensation ne consiste pas à prendre en considération les trois dernières années, catastrophiques pour le marché immobilier.

M. Christian Poncelet, président, a enregistré avec satisfaction le choix définitif de la monnaie unique et le rejet de "l'autre politique", mais s'est demandé si, à l'échéance prévue pour elle, les pays entrant dans le système "monnaie unique" pourraient être protégés contre les évolutions monétaires dues à ceux qui n'en seraient pas. Il s'est en outre inquiété du sort des créances TVA pour lesquelles le collectif examiné prévoit une baisse du taux de rémunération de 4,5 à 1 %.

M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, a alors répondu aux intervenants. Il a dit son accord avec M. René Ballayer sur l'importance de la maîtrise des comptes sociaux et que, moyennant quelques incertitudes, l'effet de la hausse de la TVA sur les prix pourrait être de l'ordre de 0,9 %. Il a indiqué à M. Maurice Blin que les économies du collectif budgétaire n'étaient qu'un prélude à d'autres économies que permettraient les efforts d'amélioration de la compétitivité de la dépense publique qui devrait être recherchée à l'avenir. Il a en particulier regretté que les gains de productivité n'irriguent pas suffisamment l'économie en raison du poids de l'économie administrée dans notre pays.

Répondant à M. Michel Charasse, il a indiqué qu'il n'y aurait pas d'économies aux dépens des collectivités locales et que la répercussion de la hausse de la TVA sur la dotation du FCTVA serait réglée au moment de la loi de finances pour 1996. Quant aux recettes de privatisation pour 1995, il en a précisé l'affectation, rappelant que 14,5 milliards de francs seraient versés au compte spécial de dotation aux entreprises publiques et qu'au-delà, les privatisations serviraient au désendettement de l'Etat. Il a alors dit son accord avec les analyses de M. Philippe Marini, estimant que le Gouvernement se trouvait dans la situation "d'un repreneur d'entreprises en difficulté".

A M. Claude Belot, il a indiqué que la baisse des charges sociales permettrait de compenser, et au-delà, la hausse des impôts demandée aux entreprises comme une contribution à l'effort de redressement économique favorable à terme pour elles. Il a estimé, comme M. Christian Poncelet, président, que la question des désordres monétaires qui pourraient naître de l'union monétaire à deux vitesses est un vrai problème qui devra trouver des solutions en son temps. Il a précisé que le déficit budgétaire devrait être de 4 % du PIB en 1996.

M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget, a alors précisé que la réforme des droits de mutation serait applicable dès le 1er juillet et qu'elle entraînerait une compensation au bénéfice des collectivités locales sur la base des produits inscrits dans les budgets départementaux.

Enfin, M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, a rappelé son attachement à la transparence des relations entre la commission des finances du Sénat et l'ensemble de son ministère.



2. Audition de MM. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances et François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget le 18 juillet 1995.

M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, a tout d'abord rappelé la configuration générale du collectif : une action d'urgence autour de la priorité de l'emploi qui nécessite une lutte active contre les déficits publics. A cet effet, il a souligné les actions fortes et ciblées du projet de loi de finances rectificative : le contrat initiative-emploi, l'allègement des charges sociales pesant sur les bas salaires, et les mesures en faveur du logement et de l'investissement dans les petites et moyennes entreprises. Il a souligné le contexte très difficile des finances publiques, le dérapage étant dû à la facture de la récession de 1993, à l'augmentation de la charge de la dette liée à la hausse des taux et à la baisse des recettes fiscales.

Puis, le ministre de l'économie et des finances a précisé que le collectif constituait un effort de 60 milliards de francs, dont un tiers au titre des mesures d'économie, un tiers de redressement des recettes pour financer des actions nouvelles, notamment en faveur de l'emploi, et un tiers pour l'assainissement financier. En conséquence, il a indiqué que le déficit serait maintenu à son niveau initial, soit 322 milliards de francs, et que le cheminement prévu pour la réduction des déficits publics serait de 5 % du PIB en 1995, 4 % en 1996 et 3 % en 1997.

Pour parvenir à cet objectif, M. Alain Madelin a indiqué qu'un effort important serait indispensable pour maîtriser les dépenses sociales, les dépenses des collectivités locales et les dépenses budgétaires de l'Etat. Pour ces dernières, il a évoqué la nécessité de réformes de gestion, rappelant qu'il fallait aujourd'hui dépenser autrement, moins et mieux.

Puis, M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget, a présenté les diverses modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi de finances rectificative. Il a d'abord souligné que l'entrée en vigueur de la hausse de la TVA au 1er août permettait un gain de 1,25 milliard de francs, et donc une légère réduction du déficit prévu pour 1995 qui passerait de 322 à 320,9 milliards de francs.

Le secrétaire d'Etat a ensuite indiqué que l'article 23 relatif aux contrats d'emploi consolidés avait été retiré par le Gouvernement, que les crédits non utilisés de la dotation de développement rural seraient reversés au budget général, mais seulement pour l'exercice 1993, et qu'un nouvel équilibre avait été trouvé pour l'article 24 relatif à l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise.

S'agissant de la contribution sociale de solidarité des sociétés, **M. François d'Aubert** a indiqué que l'Assemblée nationale avait, avec l'accord du Gouvernement, relevé le seuil d'imposition de 3 à 5 millions de francs, étendu le champ d'application de l'article à certains organismes financiers, et prévu un rapport au Parlement sur la situation financière des trois organismes bénéficiaires. Il a ajouté que, contre l'avis du Gouvernement, la hausse du taux avait été limitée à 0,13 %.

Evoquant ensuite le compte spécial du Trésor destiné au logement, **M. François d'Aubert** a indiqué qu'il n'y avait pas eu d'autre modification que la suppression de la ligne de dépenses relative au reversement des excédents du compte au budget général et qu'il entrerait donc en vigueur le 1er octobre.

Enfin, s'agissant de la compensation de la baisse du montant des droits de mutation, le secrétaire d'Etat au budget a indiqué qu'une seule année serait finalement prise en référence, l'année 1994, à hauteur de 90 % des bases.

M. Alain Lambert, rapporteur général, s'est alors interrogé sur la possibilité de "tenir" l'objectif de déficits à 5 % du PIB en 1995 du fait du déficit élevé de la sécurité sociale, de l'incertitude pesant encore sur les rentrées fiscales, et de la nécessité de financer la majoration de l'allocation de rentrée scolaire.

M. Alain Madelin lui a répondu que l'objectif de 5 % serait atteint et que les finances de l'Etat laissaient une marge de manoeuvre suffisante, de l'ordre de 70 milliards de francs, pour les déficits sociaux.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a demandé au ministre s'il lui serait possible d'obtenir le rapport Ducamin pour élargir son information sur la réforme fiscale, et notamment la réforme de l'impôt sur le revenu.

Le ministre de l'économie et des finances a indiqué que ce rapport serait, dans un souci de transparence, transmis au Parlement.

MM. Alain Lambert, rapporteur général et Christian Poncelet, président, ont interrogé les ministres sur les raisons de la création de deux comptes d'affectation spéciale pour les recettes de privatisation et sur le montant des dotations en capital prévues pour 1995.

M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, a estimé que les prévisions faites par le Gouvernement, soit 14,5 milliards

de francs pour les dotations en capital et 25,5 milliards de francs pour le désendettement de l'Etat étaient raisonnables. Plus généralement, il a indiqué qu'il n'était probablement pas nécessaire de systématiquement recapitaliser une entreprise avant de la privatiser. Il a considéré que des investisseurs privés pouvaient anticiper le redressement d'une entreprise aujourd'hui publique, et donc pourvoir à sa recapitalisation à la place du contribuable. Il a ajouté que, dans certains cas, la recapitalisation était surtout le souhait des dirigeants des entreprises et qu'elle était une forme d'« assurance-vie » pour leur poste.

M. Jean Cluzel a demandé au ministre s'il était exact que l'Etat emprunterait environ 500 milliards de francs en 1995 sur les marchés et si l'objectif maximal de 4 % du PIB pour les déficits publics en 1996 était réaliste, compte tenu des différents projets de loi annoncés (services d'incendie et de secours, allocation dépendance...). En outre, il s'est interrogé sur le montant de l'augmentation de la redevance télévision en 1996 et sur l'équilibre du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) après l'augmentation de 2 points de la TVA au 1er août 1995.

M. Paul Girod a constaté que la lutte pour l'emploi reposait avant tout sur le dynamisme des entreprises et sur l'état de leurs carnets de commandes. Aussi, il s'est inquiété du niveau élevé des taux d'intérêt et de la valeur du franc par rapport à celle des monnaies des partenaires de la France.

Puis, il a souligné que la suppression de l'article relatif aux contrats d'emplois consolidés était une très bonne chose, car la mesure initialement proposée constituait une erreur. Il a regretté la compensation des droits de mutation à 90 % seulement des bases de 1994, s'interrogeant sur l'influence de cette baisse des droits sur le marché de l'immobilier et sur l'impact de cette mauvaise compensation sur l'investissement des collectivités locales.

M. Michel Charasse a estimé qu'avant d'augmenter les ressources des régimes sociaux bénéficiaires de la contribution sociale de solidarité des sociétés, il faudrait engager des actions pour faire payer les assujettis à ces régimes.

S'agissant de la baisse des droits de mutation, il a estimé que le Gouvernement devait décider, soit de rembourser en totalité le manque à gagner pour les collectivités locales, soit de ne pas le rembourser. Il a indiqué que l'annulation des "crédits dormants" de la dotation de développement rural était souhaitable et que, de toute façon, s'agissant de droits acquis, si les crédits étaient insuffisants il faudrait les rétablir.

Enfin, évoquant la question du FCTVA, il a souligné que la notion de remboursement de TVA était contraire à la directive européenne et qu'il valait mieux parler d'ajustement.

M. René Régnault a insisté sur la pénalisation du logement social par la hausse de la TVA. Puis, il a interrogé les ministres sur les intentions du Gouvernement à l'égard de France Télécom. Enfin, en matière de finances locales, il a évoqué la difficulté de la mise en place des crédits de la dotation de développement rural sur le terrain, l'incidence très lourde de la hausse des cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) sur les budgets locaux et le problème de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 1995.

M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, a confirmé que l'Etat emprunterait environ 500 milliards de francs en 1995, à la fois pour financer le déficit et pour l'amortissement des emprunts arrivés à échéance. Il a rappelé que les créanciers de l'Etat étaient aujourd'hui de plus en plus vigilants, et que la valeur de la monnaie et des taux d'intérêt était désormais fixée en fonction des politiques budgétaires, du stock et du flux de la dette.

Le ministre de l'économie et des finances a ensuite estimé que certaines subventions ne créaient pas d'emplois, mais les déplaçaient. Toutefois, il a indiqué que le contrat initiative-emploi n'était pas un emploi subventionné comme les autres, car il visait les chômeurs de longue durée et que, grâce au faible coût du travail qu'il permettait, de nouvelles activités pourraient être trouvées.

Il a insisté sur l'enjeu que représentait une baisse des taux pour l'économie française. Il a souligné que si les taux français étaient au même niveau que les taux allemands, cela représenterait un « ballon d'oxygène » de 50 milliards de francs pour les entreprises, de 30 milliards de francs pour les administrations publiques, et une incitation très grande pour l'investissement.

Il a rappelé que la réduction des déficits devrait permettre cette baisse des taux qui n'entraînerait pas de dépréciation du franc, mais au contraire assurerait une bonne tenue de la monnaie. Il a alors reconnu que des problèmes de concurrence réels existaient avec les pays d'Europe du Sud du fait de leurs récentes dévaluations.

M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, a précisé que rien n'avait été encore fixé pour l'augmentation de la redevance de télévision. De même, il a indiqué que l'abaissement du taux de rémunération des fonds déposés sur le Livret A n'était pas d'actualité. Enfin, considérant que des participations croisées étaient

indispensables pour assurer son développement, il a estimé nécessaire de faire évoluer le statut de France Télécom tout en insistant sur la nécessité d'une concertation, notamment pour maintenir les droits des personnels.

M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget, a rappelé que l'année 1994 avait été une très bonne année en terme de mutations immobilières et que le Gouvernement voulait donc modérer la compensation prévue de la baisse des droits de mutation en ne retenant que 90 % des bases. Il a précisé que la compensation serait versée au début de l'année 1996, mais qu'elle pourrait apparaître dans les comptes administratifs locaux de 1995. Toutefois, si les collectivités locales rencontraient des problèmes de trésorerie, **M. François d'Aubert** a déclaré que le Gouvernement pourrait se montrer ouvert à une mesure d'amélioration dans le cadre de la discussion du collectif au Sénat. Il a ajouté que la baisse des taux sur les droits de mutation permettait de se rapprocher de la réglementation européenne.

S'agissant de la dotation de développement rural, **M. François d'Aubert** a estimé que les crédits dormants pouvaient être annulés sans priver la politique d'aménagement rural de ses moyens. Il a rappelé que 600 millions de francs étaient inscrits à ce titre au budget 1995 et que la dotation était indexée sur l'augmentation des recettes fiscales nettes de l'Etat, ce qui permettait de garantir une augmentation régulière des crédits. Enfin, il a confirmé que la répercussion de l'augmentation de 2 points de la TVA se ferait sans changement pour le FCTVA.

M. Philippe Adnot a regretté les mesures prises à l'égard des collectivités locales qui vont à l'encontre des engagements du Président de la République en faveur d'une stabilité des relations financières entre l'Etat et ces collectivités. Il a notamment évoqué le problème de la compensation de la baisse des droits de mutation, le contenu du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours et l'évolution du FCTVA.

M. René Trégouët a demandé au Gouvernement de "donner des signaux forts" pour inverser la situation actuelle de déflation. A cet égard, il s'est inquiété du fait que la diminution des charges sociales ne concerne qu'un petit nombre de salariés dans les petites et moyennes entreprises et il a regretté le retard pris dans les décisions économiques.

M. Robert Vizet a souligné que les collectivités locales créaient de vrais emplois et que l'augmentation du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales constituait un frein à la création de ces emplois. Aussi, il a estimé qu'il faudrait supprimer les mécanismes de surcompensation mis en place dans le passé, la CNRACL n'étant plus en situation d'excédent. Puis, il a

rappelé que les efforts faits pour financer les logements d'insertion devraient subir l'augmentation de deux points de la TVA. Enfin, il a souhaité savoir quelle était la philosophie du Gouvernement à l'égard de la contribution sociale généralisée (CSG) et du projet de réforme fiscale, estimant qu'une discussion sérieuse ne pouvait être effectuée dans le cadre général du projet de loi de finances.

M. Henri Collard s'est élevé contre les modalités adoptées pour la compensation de la baisse des droits de mutation, soulignant que, dans son département, elles se traduiraient par une perte d'environ trois points de fiscalité, qu'il faudrait sans doute reporter, en partie, vers la taxe professionnelle.

M. François Trucy a souhaité connaître la situation budgétaire des principaux partenaires de la France.

M. Christian Foncelet, président, a interrogé les ministres sur le calendrier et les modalités d'application de la réduction des charges sociales et du contrat initiative-emploi. Il est ensuite revenu sur la nécessité d'améliorer le mécanisme de compensation de la baisse du montant des droits de mutation.

Enfin, il a regretté qu'un nouveau rapport ait été prévu à propos des régimes de retraite spéciaux, le Parlement ayant obtenu de débattre sur l'ensemble des régimes sociaux chaque année au moment de la discussion de la loi de finances.

M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget, a indiqué qu'il partageait le souci de ne pas pénaliser la gestion de la trésorerie des collectivités locales. Il a toutefois considéré qu'il ne fallait pas exclure à l'avance une incidence de la baisse des droits de mutation, soulignant que cet effet pourrait être différent selon les départements et qu'il faudrait peut-être en tenir compte dans les modalités de la compensation.

Le secrétaire d'Etat au budget a rappelé que la hausse des taux d'intérêt avait une conséquence directe pour le budget de l'Etat puisque la charge de la dette continuait de progresser à un rythme proche de 10 %, malgré les efforts effectués pour en contenir la hausse. Il a insisté sur le fait que la baisse des charges était une priorité du Gouvernement et que le dispositif du contrat-initiative emploi devrait avoir de bons résultats. Il a néanmoins admis que certains ajustements pourraient être effectués comme la possibilité pour des titulaires de contrats d'emploi solidarité de bénéficier d'un contrat initiative-emploi.

Puis, **M. François d'Aubert** a indiqué qu'il n'était pas exclu que le compte spécial du Trésor en faveur du logement soit pérennisé en

1996 dans des conditions comparables à celles du collectif. Il a rappelé que l'augmentation de la CSG n'était pas à l'ordre du jour du collectif, mais qu'il existait des marges de manoeuvre avant une augmentation du taux, par exemple en élargissant son assiette à certains produits financiers. **M. François d'Aubert** a alors insisté sur le fait qu'un bon impôt était un impôt avec une assiette large et des taux bas.

Puis, le secrétaire d'Etat au budget a souligné que l'Allemagne avait réglé le problème de la réunification en augmentant ses prélèvements obligatoires en 1991 et en 1992 et que, grâce à ces mesures de redressement budgétaire, elle était aujourd'hui le pays le plus performant d'Europe en termes de réduction des déficits et de niveau de la dette publique. Par comparaison, il a estimé que la France avait aujourd'hui un problème de réunification sociale à réaliser. Il a alors précisé que la Grande-Bretagne avait fait un effort de redressement en recettes, à hauteur de 1,25 % du PIB en 1994 et de 0,7 % en 1995, et l'Allemagne de 1,1 % en 1994 et en 1995. Avec le collectif, la France fait un effort de 0,4 point du PIB en 1995, soit un effort de 0,9 point en année pleine.

M. François d'Aubert a alors confirmé à **M. René Ballayer** que l'Etat français pouvait renégocier sa dette et qu'il le faisait en permanence.

Enfin, à **M. Emmanuel Hamel**, qui s'inquiétait de l'annulation de 8,4 milliards des dépenses militaires, le secrétaire d'Etat au budget a indiqué qu'il fallait aujourd'hui que les moyens de défense soient adaptés à la nouvelle donne stratégique. Il a souligné que les dépenses d'équipement militaire de la France étaient supérieures aux dépenses d'équipement militaire cumulées de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne.

3. Examen du rapport le 20 juillet 1995

M. Alain Lambert, rapporteur général, a tout d'abord rappelé que les grandes lignes de l'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 1995 avaient fait l'objet de deux longs débats à l'occasion des auditions de M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, et de M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget, et qu'il n'était donc pas nécessaire d'en reprendre la discussion détaillée.

La commission a alors procédé à l'examen des articles du projet de loi de finances rectificative.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a tout d'abord indiqué que l'article premier (Relèvement de 18,60 % à 20,60 % du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée) avait été retiré par le Gouvernement du fait de sa reprise dans la proposition de loi présentée par MM. Philippe Auberger, Jean de Gaulle, Jean-Pierre Thomas et Adrien Zeller à l'Assemblée nationale et définitivement adoptée par les deux Assemblées.

A l'article 2 (Contribution de 10 % assise sur l'impôt sur les sociétés), la commission a adopté trois amendements : le premier de cohérence rédactionnelle, le second pour permettre une modulation de l'acompte dû par les sociétés, le troisième pour préciser les conditions d'application de la majoration aux entreprises placées sous un régime fiscal de groupe.

Après l'article 2, après l'intervention de MM. Jean-Pierre Masseret et Philippe Marini, la commission a introduit, sur proposition du rapporteur général, un amendement portant article additionnel afin de lever une incertitude juridique concernant les titres de participation placés sous le régime des plus ou moins values à long terme.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 3 (Majoration de 10 % de l'impôt de solidarité sur la fortune), 4 (Extension de l'abattement sur les revenus mobiliers aux intérêts des comptes courants bloqués d'associés) et 5 (Affectation des recettes de privatisation du secteur public au désendettement de l'Etat).

Puis, à l'issue d'un débat dans lequel sont intervenus MM. René Régnault, Christian Poncelet, président et Alain Lambert, rapporteur général, la commission a décidé de donner mandat au rapporteur général pour étudier les conséquences d'un amendement visant à supprimer l'article 6 (Reversement au budget général des crédits de la dotation de développement rural).

A l'article 7 (Contribution exceptionnelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction), après avoir entendu les interventions de MM. Alain Lambert, rapporteur général, Philippe Marini, Jean Clouet, François Gautier et Christian Poncelet, président, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer l'affectation au nouveau compte d'affectation spéciale créé par l'article 14 de la contribution du « 1 % logement ».

Puis, la commission a adopté les articles 8 (Suppression de la remise forfaitaire sur les cotisations d'assurance vieillesse à un régime obligatoire) et 8 bis (nouveau) (Elargissement du champ d'application de la réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées).

Avant l'article 9, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur général, un amendement tendant à insérer un article additionnel pour améliorer les modalités de compensation de la baisse des droits de mutation. Après les interventions de MM. Philippe Adnot, René Régnauld, Philippe Marini, Alain Lambert, rapporteur général et Christian Poncelet, président, elle a décidé, d'une part, de modifier les bases de la compensation en permettant la répercussion de l'éventuel gain économique de la mesure sur les collectivités locales et en étendant la période de référence aux six premiers mois de 1995 et, d'autre part, de prévoir un versement de la compensation par un système d'acomptes mensuels.

Puis, la commission a adopté sans modification les articles 9 (Equilibre général), 10 (Dépenses ordinaires des services civils - Ouvertures), 11 (Dépenses en capital des services civils - Ouvertures), 12 (Dépenses en capital des services militaires - Ouvertures) et 13 (Création du compte spécial du Trésor intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat »).

Aux articles 14 (Création du compte spécial du Trésor intitulé « Fonds pour l'accession à la propriété ») et 15 (Comptes d'affectation spéciale - Ouvertures), elle a adopté deux amendements de conséquence de l'amendement adopté à l'article 7, afin de supprimer le compte d'affectation spéciale destiné aux actions en faveur de l'accession à la propriété.

La commission a ensuite adopté les articles 16 (Ratification du décret d'avance) et 17 (Redéfinition des ressources et prorogation de la Caisse d'amortissement de la dette publique) sans modification.

A l'article 18 (Réduction des droits de mutation à titre onéreux pour les acquisitions de logements), elle a adopté un amendement de suppression, en conséquence de l'amendement adopté avant l'article 9.

La commission a ensuite adopté l'article 18 bis (nouveau) (Exonération temporaire des droits de mutation à titre gratuit en faveur des logements neufs) sans modification.

A l'article 19 (Relèvement de la déduction forfaitaire pour frais en matière de revenus fonciers) elle a, sur proposition du rapporteur général, adopté un amendement tendant à prévoir le relèvement de 13 à 15 % de la déduction forfaitaire pour frais en matière de revenus fonciers à compter de l'imposition des revenus de 1996.

Puis, après l'article 19, elle a adopté deux amendements tendant à insérer des articles additionnels : le premier pour encourager le maintien du parc de logement social, le second pour clarifier les modalités d'application du régime « Quilès-Méhaignerie. »

La commission a ensuite adopté sans modification les articles 20 (Relèvement du plafond des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés non cotées) et 21 (Fixation des coefficients de revalorisation des valeurs locatives servant de bases pour les impôts directs locaux en 1996).

Après l'article 21, après les interventions de MM. Philippe Marini, René Régault, Jean-Pierre Masseret et Alain Lambert, rapporteur général, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel instituant un abattement de 10.000 F sur les bases de taxe professionnelle des diffuseurs de presse.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 22 (Validation des rémunérations perçues par l'Etat au titre de la diffusion du répertoire SIRENE).

Elle a constaté que l'article 23 (Reconfiguration du dispositif des emplois consolidés) avait été retiré par le Gouvernement.

A l'article 24 (Reconfiguration de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise), elle a adopté un amendement visant à préciser les conditions dans lesquelles est octroyée l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

Puis, la commission a décidé de réserver sa position sur l'article 25 (Relèvement du taux et élargissement de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés).

A l'article 26 (nouveau) (Institution de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire par les syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales et par les communautés de communes), elle a adopté un amendement tendant à imposer aux syndicats mixtes souhaitant instituer la

taxe de séjour la règle de l'unanimité des communes membres, déjà en vigueur pour les autres groupements.

La commission a ensuite adopté l'article 27 (nouveau) (Sanctions pénales pour défaut d'acquittement du droit de quai à Saint-Barthélemy) sans modification.

A l'article 28 (nouveau) (Responsabilité des dirigeants de personnes morales de droit public ayant une activité économique), elle a adopté un amendement de suppression de l'article.

Enfin, la commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi de finances rectificative ainsi amendé.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 278 (code général des impôts)</p> <p>1. Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée est fixé à 18,60 %.</p> <p>.....</p> <p>Art. 575 A (code général des impôts)</p> <p>Pour les différents groupes de produits définis à l'article 575, le taux normal et le minimum de perception sont fixés conformément au tableau ci-après :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>PREMIERE PARTIE.</p> <p>Conditions générales de l'équilibre financier.</p> <p>Article Premier .</p> <p><i>I.- L'article 278 du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>« Art. 278.- Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée est fixé à 20,60% »</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>II.- Les dispositions du I s'appliquent aux opérations pour lesquelles le fait générateur de la taxe intervient à compter du 10 août 1995.</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>III.- A compter du 10 août 1995 et jusqu'au 31 décembre 1996, le taux de 58,70% prévu à l'article 575 A du code général des impôts est remplacé par le taux de 58,30%.</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>PREMIERE PARTIE.</p> <p>Conditions générales de l'équilibre financier.</p> <p>Article Premier .</p> <p style="text-align: center;"><i>Retiré</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>PREMIERE PARTIE.</p> <p>Conditions générales de l'équilibre financier.</p> <p>Article Premier .</p> <p style="text-align: center;"><i>Retrait maintenu</i></p>

GROUPES de produits	TAUX NORMAL		MINIMUM de perception par mille unités ou par mille grammes
	A compter du 18 janvier 1993	A compter du 24 mai 1993	
Cigarettes	57,00	58,70	30

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	—	—	—
	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
	<p>I.- A compter du 1er janvier 1995, pour les exercices clos ou la période d'imposition arrêtée conformément au deuxième alinéa de l'article 37 du code général des impôts, les personnes morales sont assujetties à une contribution égale à 10% de l'impôt sur les sociétés calculé sur leurs résultats imposables aux taux mentionnés au I de l'article 219 du même code.</p>	I.- Sans modification.	I.- Sans modification
	<p>II.- La contribution est payée spontanément au comptable du Trésor chargé du recouvrement des impôts directs en quatre termes déterminés provisoirement d'après le montant de l'impôt sur les sociétés calculé, aux taux visés au I de l'article 219 du code général des impôts, sur les résultats imposables du dernier exercice clos ou de la dernière période d'imposition arrêtée conformément au deuxième alinéa de l'article 37 du même code. Ces acomptes sont payés aux dates prévues au deuxième alinéa du 1 de l'article 1668 du même code ; leur montant total est fixé à 10% de celui de l'impôt de référence.</p>	<p>« II.- La contribution est payée spontanément au comptable du Trésor chargé du recouvrement des impôts directs, <i>au plus tard à la date prévue au 2 de l'article 1668 du code général des impôts pour le versement du solde de liquidation de l'impôt sur les sociétés.</i></p>	Alinéa sans modification
		<p><i>Pour les entreprises dont l'exercice est clos en 1995 avant le 1^{er} juin, la contribution due au titre de cette année est payée au plus tard le 15 septembre 1995.</i></p>	Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

La contribution est liquidée selon les modalités prévues au 2 de l'article 1668 précité.

Pour les exercices arrêtés au cours des mois de mars à décembre ou pour la période d'imposition mentionnée au I, la contribution donne lieu, au préalable, à un versement anticipé à la date prévue pour le paiement du dernier acompte d'impôt sur les sociétés, avant la clôture dudit exercice ou la fin de ladite période ; la somme due est alors égale à 10 % du montant de l'impôt sur les sociétés calculé sur les résultats de l'exercice précédent, imposables aux taux mentionnés au I de l'article 219 du code général des impôts. »

Pour les exercices ...

...résultats de l'exercice ou de la période qui précède, imposables ...
...impôts. »

« Lorsque la somme due au titre d'un exercice ou d'une période d'imposition en application de l'alinéa précédent est supérieure à la contribution dont l'entreprise prévoit qu'elle sera finalement redevable au titre de ce même exercice ou de cette même période, l'entreprise peut réduire ce versement à concurrence de l'excédent estimé. Elle remet alors au comptable du Trésor chargé du recouvrement des impôts directs, avant la date d'exigibilité du versement anticipé, une déclaration datée et signée.

Si la déclaration mentionnée à l'alinéa précédent est reconnue inexacte à la suite de la liquidation de la contribution, la majoration prévue au 1 de l'article 1762 du code général des impôts est appliquée aux sommes non réglées. »

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	<p>III.- La contribution est établie, contrôlée et recouvrée comme l'impôt sur les sociétés et sous les mêmes garanties et sanctions.</p>	<p>III.- Sans modification.</p>	<p>III.- Sans modification.</p>
		<p>III bis (nouveau).- Lorsqu'une société, dont le capital n'est pas détenu à 95 % au moins, directement ou indirectement, par une autre personne morale passible de l'impôt sur les sociétés, se constitue seule redevable de l'impôt sur les sociétés dû sur l'ensemble des résultats du groupe formé par elle-même et les sociétés dont elle détient 95 % au moins du capital, de manière continue au cours de l'exercice, directement ou indirectement par l'intermédiaire de sociétés du groupe, elle est redevable de la contribution mentionnée au I pour elle-même et pour les sociétés du groupe.</p>	<p>III bis (nouveau) - <i>Pour les personnes mentionnées au I qui sont placées sous le régime prévu à l'article 223 A du code général des impôts, la contribution est due par la société mère. Elle est assise sur l'impôt sur les sociétés afférent au résultat d'ensemble et à la plus-value nette d'ensemble définis aux articles 223 B et 223 C du même code</i></p>
	<p>IV.- Pour les personnes mentionnées au I qui sont placées sous le régime prévu à l'article 209 quinquies du code général des impôts, la contribution est calculée d'après le montant de l'impôt sur les sociétés, déterminé selon les modalités prévues au I, qui aurait été dû en l'absence d'application de ce régime. La contribution n'est ni imputable ni remboursable.</p>	<p>IV.- Sans modification.</p>	<p>IV.- Sans modification.</p>
	<p>V.- La contribution n'est pas admise parmi les charges déductibles pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés.</p>	<p>V.- Sans modification.</p>	<p>V.- Sans modification</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Les droits fiscaux ou crédits d'impôt de toute nature ainsi que la créance visés 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 cette contribution.

VI.- Lorsque la contribution doit être liquidée avant le 16 août 1995, son paiement intervient au plus tard le 15 septembre de la même année.

Un décret fixe les modalités d'application du présent article, notamment les conditions de paiement des acomptes exigibles en 1995.

VI.- Un décret fixe les modalités d'application du présent article.

VI.- Sans modification

Art. add. après l'art. 2

I.- Le a ter du I de l'article 219 du code général des impôts est ainsi modifié :

1. Le troisième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

Art. 219 (code général des impôts)

I. Pour le calcul de l'impôt, toute fraction du bénéfice imposable inférieur à 10 F est négligée

Toutefois :

.....

Texte en vigueur

—

a ter. - Le régime des plus-values et moins-values à long terme cesse de s'appliquer au résultat de la cession de titres du portefeuille réalisée au cours d'un exercice ouvert à compter du 1er janvier 1994 à l'exclusion des parts ou actions de sociétés revêtant le caractère de titres de participation et des parts de fonds commun de placement à risques ou de société de capital risque qui remplissent les conditions prévues au 1° bis du II de l'article 163 quinquies B ou à l'article 1er de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et qui sont détenues par l'entreprise depuis au moins cinq ans.

Pour les exercices ouverts à compter de la même date, le régime des plus ou moins-values à long terme cesse également de s'appliquer en ce qui concerne les titres de sociétés dont l'actif est constitué principalement par des titres exclus de ce régime ou dont l'activité consiste de manière prépondérante en la gestion des mêmes valeurs pour leur propre compte

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

—

Pour l'application des dispositions des deux alinéas précédents, sont présumés constituer des titres de participation les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange ainsi que les titres ouvrant droit au régime fiscal des sociétés mères.

Les provisions pour dépréciation afférentes aux titres exclus du régime des plus ou moins-values en application des deux premiers alinéas ci-dessus cessent d'être soumises à ce même régime

Texte du projet de loi

—

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—

Propositions de la Commission

—

« Pour l'application des deux alinéas précédents, constituent des titres de participation les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable. Il en va de même des actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice ainsi que des titres ouvrant droit au régime des sociétés mères si ces actions ou titres sont inscrits en comptabilité au compte de titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable. »

Texte en vigueur

Lorsque l'entreprise transfère des titres du compte de titres de participation à un autre compte du bilan, la plus-value ou la moins-value, égale à la différence existant entre leur valeur réelle à la date du transfert et celle qu'ils avaient sur le plan fiscal, n'est pas retenue, pour le calcul du résultat ou de la plus-value ou moins-value nette à long terme, au titre de l'exercice de ce transfert ; elle est comprise dans le résultat imposable de l'exercice de cession des titres en cause et soumise au régime fiscal qui lui aurait été appliqué lors du transfert des titres. Le résultat imposable de la cession des titres transférés est calculé par référence à leur valeur réelle à la date du transfert. Le délai mentionné à l'article 39 duodecies est apprécié à cette date

Ces règles s'appliquent lorsque l'entreprise transfère des titres d'un compte du bilan au compte de titres de participation, sous réserve que le premier terme de la différence mentionnée à l'alinéa précédent s'entend, pour les titres cotés, du cours moyen des trente derniers jours précédant celui du transfert et, pour les titres non cotés, de leur valeur probable de négociation et sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 38 bis A.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

2. Au sixième alinéa, après les mots « au compte de titres de participation » sont insérés les mots « ou procède à des transferts entre l'un des comptes du bilan et l'une des subdivisions spéciales mentionnées au troisième alinéa ».

3. Après le sixième alinéa sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les dispositions des deux alinéas précédents ne sont pas applicables aux transferts entre le compte de titres de participation et les subdivisions spéciales mentionnées au troisième alinéa.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

Lorsqu'elles reçoivent un emploi non conforme à leur objet ou qu'elles deviennent sans objet au cours d'un exercice clos après la date du transfert des titres, les provisions pour dépréciation constituées antérieurement à cette date à raison de ces titres sont rapportées aux plus-values à long terme ou au résultat imposable au taux prévu au deuxième alinéa du I du présent article, selon qu'elles sont afférentes à des titres qui, avant leur transfert, constituaient ou non des titres de participation ; les provisions rapportées s'imputent alors en priorité sur les dotations les plus anciennes.

Les provisions pour dépréciation constituées après le transfert à raison des titres transférés mentionnés aux cinquième et sixième alinéas ci-dessus sont déterminées par référence à la valeur des titres concernés à la date du transfert.

Les titres inscrits au compte de titres de participation ou à l'une des subdivisions spéciales mentionnées au troisième alinéa qui cessent de remplir les conditions mentionnées à ce même alinéa doivent être transférés hors de ce compte ou de cette subdivision à la date à laquelle ces conditions ne sont plus remplies. A défaut d'un tel transfert, les titres maintenus à ce compte ou à cette subdivision sont réputés transférés pour l'application des cinquième, sixième et dixième alinéas ; les dispositions prévues au dernier alinéa en cas d'omission s'appliquent. »

Texte en vigueur

Les entreprises qui appliquent les dispositions des cinquième et sixième alinéas ci-dessus doivent, pour les titres transférés, joindre à la déclaration de résultats de l'exercice (du transfert et des exercices suivants un état conforme au modèle fourni par l'administration faisant apparaître, pour chaque catégorie de titres de même nature, la date de transfert, le nombre et la valeur des titres transférés, le montant de la plus-value ou de la moins-value et le régime d'imposition qui lui est applicable, à cette date, le montant des provisions constituées avant ou après le transfert et le montant de ces provisions qui a été rapporté au résultat imposable.

Le défaut de production de l'état mentionné à l'alinéa précédent ou l'omission des valeurs ou provisions qui doivent y être portées entraînent l'imposition immédiate des plus-values et des reprises de provisions omises ; les moins-values ne peuvent être déduites que des résultats imposables de l'exercice au cours duquel les titres considérés sont cédés .

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

4. Au dernier alinéa, les mots « reprises de » sont supprimés.

II.- Les dispositions du I sont applicables pour la détermination des exercices ouverts à compter du 1er janvier 1995.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

*III.- La perte de res-
sources résultant des dispo-
sitions du présent article est
compensée par une majora-
tion à due concurrence du
tarif de la taxe intérieure de
consommation sur les pro-
duits pétroliers applicable au
gazole (indice
d'identification 22) figurant
au tableau B du 1 de
l'article 265 du code des
douanes.*

Art. 3.

**I.- Les cotisations
d'impôt de solidarité sur la
fortune dues à compter de
1995 sont l'objet d'une majora-
tion de 10%.**

**Les dispositions de
l'article 885 V bis du code
général des impôts ne sont
pas applicables à la majora-
tion.**

**Cette majoration est
constatée, contrôlée et recou-
vrée selon les mêmes procé-
dures et sous les mêmes
sanctions, garanties et privi-
lèges que l'impôt de solidari-
té sur la fortune.**

**II.- Pour l'année
1995, les redevables doivent
acquitter la majoration au
plus tard le 16 octobre 1995,
auprès de la recette des im-
pôts de leur domicile au
1er janvier 1995.**

Art. 3.

**I.- Les ..
... dues au
titre de 1995 et des années
suivantes font ...
... 10 %.**

**Alinéa sans modifica-
tion.**

**Alinéa sans modifica-
tion.**

II.- Sans modification.

Art. 3.

Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 158 (code général des impôts)	Art. 4. I.-Au troisième alinéa du 3 de l'article 158 du code général des impôts, il est ajouté un 6° ainsi rédigé :	Art. 4. I.-Le troisième... ... impôts est complété par un 6° ainsi rédigé :	Art. 4. Sans modification
..... .. 3. Les revenus de capitaux mobiliers comprennent tous les revenus visés au VII de la 1ère sous-section de la présente section, à l'exception des revenus expressément affranchis de l'impôt en vertu de l'article 157 et des revenus ayant supporté le prélèvement visé à l'article 125 A.			
Lorsqu'ils sont payables en espèces les revenus visés à l'alinéa précédent sont soumis à l'impôt sur le revenu au titre de l'année soit de leur paiement en espèces ou par chèques, soit de leur inscription au crédit d'un compte.			
Il est opéré un abattement annuel de 8.000 francs pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 16.000 francs pour les contribuables mariés soumis à imposition commune sur la somme des revenus et gains imposables suivants :			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>1° revenus provenant de titres participatifs ou de valeurs mobilières à revenu fixe émis en France et inscrits à la cote officielle d'une bourse de valeur française, et d'intérêts servis sur les versements effectués dans les fonds salariaux. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux valeurs assorties d'une clause d'indexation et dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'économie et des finances. Un décret fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent 1 ;</p>			
<p>2° revenus des obligations mentionnées à l'article 132 <i>ter</i> qui ont été remises en échange d'actions de sociétés concernées par l'extension du secteur public ;</p>			
<p>3° revenus correspondant à des dividendes d'actions émises en France. Toutefois, cet abattement ne peut être effectué sur le montant des revenus d'actions souscrites avec le bénéfice de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 <i>undecies</i>. Il ne s'applique pas aux revenus d'actions qui ne répondent pas aux conditions prévues par la première phrase du 1° de l'article 163 <i>octies</i> lorsqu'ils sont encaissés par des personnes qui détiennent, directement ou indirectement, plus de 35 % des droits sociaux dans la société distributrice. Pour l'application de cette disposition, les droits sociaux appartenant au conjoint sont considérés comme détenus indirectement ;</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>4° produits des bons et titres énumérés aux 1° bis et 2° du III bis de l'article 125 A, produits des comptes à terme définis par le comité de la réglementation bancaire, gains nets mentionnés au I bis de l'article 92 B ;</p>			
<p>5° produits des parts de société ou d'exploitation agricole à responsabilité limitée et des parts bénéficiaires ou de fondateur lorsque ces parts sont émises par des sociétés ou exploitations soumises à l'impôt sur les sociétés et que les produits sont encaissés par des personnes détenant, directement ou indirectement, moins de 35 % des droits sociaux dans la société distributrice. Pour l'application de cette disposition, les droits sociaux appartenant au conjoint sont considérés comme détenus indirectement.</p>			
<p>L'abattement prévu à l'alinéa précédent peut, le cas échéant, être utilisé en tout ou partie, par les porteurs de parts de fonds communs de placement, lors de l'imposition en leur nom des produits répartis par le fonds.</p>			
<p>Pour l'imposition des revenus des années 1994 et suivantes, l'abattement est d'abord opéré sur les revenus imposables, puis sur les gains nets mentionnés au I bis de l'article 92 B, après application du 6 de l'article 94 A et dans la limite de leur montant.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	<p>« 6° Intérêts versés au titre des sommes portées sur un compte bloqué individuel qui remplissent les conditions visées au I de l'article 125 C. Les dispositions du II de l'article 125 C sont applicables en cas de non-respect des obligations fixées au I du même article. »</p>	Alinéa sans modification	—
—	<p>II.- Les dispositions du I s'appliquent aux intérêts encaissés à compter du 1er août 1995.</p>	II.- Sans modification	—
—	<p>Art. 5.</p>	<p>Art. 5.</p>	<p>Art. 5.</p>
—	<p>I.- Le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés réalisées à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital social d'une entreprise du secteur public ainsi que le reversement par l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (E.R.A.P.), sous toutes ses formes, du produit de cession de titres de la société Elf-Aquitaine par l'E.R.A.P. sont versés en recettes du compte d'affectation spéciale n° 902-24 dans la limite des 14,5 premiers milliards de francs et au-delà en recettes du compte d'affectation spéciale n° 902-27.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>(Loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 - Art. 31)</p> <p>Par dérogation aux dispositions de l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992), le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés réalisées à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital social d'une entreprise du secteur public, ainsi que le reversement par l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (E.R.A.P.), sous toutes ses formes, du produit de cessions de titres de la société nationale Elf-Aquitaine par l'E.R.A.P., sont versés en recettes du budget général en 1995 au-delà des 8 premiers milliards de francs.</p>	<p>II.- L'article 31 de la loi de finances pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994) est abrogé.</p>	<p>Art. 6</p> <p>Il est procédé ...</p> <p>.....de l'Etat de 100 millions de francs prélevés..</p> <p>...des impôts</p>	<p>Art. 6</p> <p>Sans modification (1)</p>
<p>Art. 1648 B (code général des impôts)</p> <p>I. Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle comprend deux fractions.</p> <p>1° La première fraction est dénommée : dotation de développement rural . Son montant est arrêté par le comité des finances locales et est au minimum égal aux ressources dégagées par l'application du 4° du II de l'article 1648 A bis.</p> <p>Bénéficient de cette dotation :</p>	<p>Art. 6</p> <p>Il est procédé en 1995 au reversement au profit du budget général de l'Etat de 250 millions F prélevés sur la dotation de développement rural prévue au 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts.</p>	<p>(1) Voir commentaire</p>	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

a) Les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la commune la plus peuplée ne compte pas plus de 25 000 habitants ou dont la population regroupée n'excède pas 60 000 habitants, si la commune la plus peuplée compte moins de 15 000 habitants et si aucune autre commune du groupement ne compte plus de 5 000 habitants.

b) Les communes de moins de 10 000 habitants, à l'exception de celles bénéficiant, soit de la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-12 du code des communes, soit des attributions du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France en application des dispositions de l'article L. 263-15 du même code, soit des attributions de la première fraction de la dotation de solidarité rurale prévue au I de l'article L. 234-13 dudit code ;

c) Les communes de moins de 20 000 habitants des départements d'outre-mer et celles de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Texte en vigueur

—

Les crédits de la dotation de développement rural sont répartis entre les départements en tenant compte du nombre de communes et de groupements concernés, de la population, du potentiel fiscal et, le cas échéant, pour les groupements, du coefficient d'intégration fiscale. La répartition peut également tenir compte du nombre de communes et de groupements situés en zone de montagne. Cette répartition est effectuée dans des conditions telles que les crédits consacrés aux communes n'excèdent pas 30 p. 100 des sommes déléguées aux représentants de l'Etat dans les départements.

Les attributions sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département, sous forme de subventions, après avis de la commission d'élus prévue ci-dessous. Ces subventions sont attribuées en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

Ces subventions peuvent également être attribuées, dans la limite de la moitié des crédits consacrés aux communes, en vue de la réalisation d'investissements locaux, aux communes qui, sans être éligibles à la première fraction de la dotation de solidarité rurale instituée par le I de l'article L. 234-13 du code des communes, jouent un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité pour les populations du monde rural. L'attribution par habitant versée à chacune de ces communes ne peut être supérieure à l'attribution moyenne par habitant revenant la même année, dans le même département, aux communes bénéficiaires de la première fraction de la dotation de solidarité rurale. Les communes visées par les dispositions des deuxième à huitième alinéas du I de l'article L. 234-13 dudit code ne peuvent toutefois bénéficier d'une attribution au titre de cette part.

Texte en vigueur

—

La commission évalue les attributions en fonction de critères comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale ou les créations d'emplois sur le territoire des communes ou des groupements considérés.

La commission comprend, outre les membres de la commission prévue à l'article 103-4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, des représentants des maires des communes concernées dont la population est comprise entre 2 000 et 25 000 habitants et des représentants des présidents des groupements de communes concernés dont la population est comprise entre 2 000 et 35 000 habitants, désignés dans les mêmes conditions que les autres membres de la commission.

La population à prendre en compte pour l'application du présent article est celle définie à l'article L. 234-2 du code des communes.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>(Loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 - art. 25)</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>II.- Les agents visés par les dispositions de l'article L. 61 mentionné ci-dessus assujettis à la contribution sociale généralisée et supportant une retenue pour pension bénéficient chaque mois d'une remise forfaitaire sur cette retenue.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p>Les organismes habilités à recueillir la participation des employeurs à l'effort de construction versent, en 1995, une contribution exceptionnelle destinée au financement des aides à l'accession à la propriété qui est affectée en recettes du compte d'affectation spéciale n° 902-28 « Fonds pour l'accession à la propriété ». Cette contribution est égale à 16 % des sommes reçues au titre de l'année 1994 en application de l'obligation prévue à l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation.</p> <p>La contribution est versée spontanément au comptable du Trésor du lieu du siège de l'organisme avant le 1er octobre 1995. Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et sanctions relatifs à cette contribution sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p>Sans modification</p> <p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p>I.- Les II et III de l'article 25 de la loi n° 91-73 ...</p> <p>... abrogés.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p>Les organismes ...</p> <p>exceptionnelle.</p> <p>Cette...</p> <p>...l'habitation.</p> <p>Alinéa sans modification</p>
	<p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p>I.- Les articles 25-II, 25-III et 28 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales sont abrogés.</p>		<p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p>Sans modification</p>

Texte en vigueur

Lorsque, pour quelque cause que ce soit, l'agent ne bénéficie pas de l'intégralité du traitement versé pour un service à temps complet, la remise mensuelle est réduite à due proportion.

III.- Un décret fixera les conditions d'application du présent article, notamment le montant de la remise forfaitaire mentionnée ci-dessus.

(Loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 - art. 28)

Les personnes physiques redevables, en leur qualité d'assurés, de cotisations à un régime obligatoire de base d'assurance vieillesse bénéficient d'une remise forfaitaire sur ces cotisations, lorsque celles-ci sont assises sur les rémunérations ou les revenus professionnels.

La remise forfaitaire est également consentie sur les cotisations dues par les assurés en début d'activité, ceux du régime des marins, du régime des artistes-auteurs, et les personnes employées au service de particuliers.

Pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, la remise forfaitaire s'applique exclusivement à la cotisation destinée au financement de la retraite proportionnelle.

Lorsque l'activité n'est pas exercée à temps plein, la remise est réduite. Elle n'est pas consentie lorsqu'elle serait inférieure à un certain montant.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Un décret fixera les modalités d'application du présent article, notamment le montant et les conditions d'attribution et de réduction de la remise forfaitaire.

Les dispositions ci-dessus entreront en vigueur au plus tard à la date de mise en oeuvre de la contribution sociale généralisée fixée à l'article 127 de la loi de finances pour 1991.

Art. 199 terdecies OA (code général des impôts)

I. A compter de l'imposition des revenus de 1994, les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu égale à 25% des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de sociétés non cotées.

L'avantage fiscal s'applique lorsque les conditions suivantes sont remplies :

a...La société est soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et exerce une activité industrielle, commerciale ou artisanale au sens du I de l'article 44 sexies,

Texte du projet de loi

II.- Les dispositions du présent article s'appliquent aux rémunérations et revenus professionnels perçus à compter du 1er septembre 1995.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

II.- Sans modification.

Art. 8 bis (nouveau).

I.- Le a du I de l'article 199 terdecies OA du code général des impôts est complété par les mots : « ou une activité professionnelle au sens du I de l'article 92 »

II.- Ces dispositions s'appliquent aux souscriptions effectuées à compter du 1er août 1995.

Propositions de la Commission

Art. 8 bis (nouveau).

Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

Art. add. avant l'art.9

*I. - Le montant de la
taxe départementale de pu-
blicité foncière ou du droit
départemental
d'enregistrement applicable
aux acquisitions d'immeubles
ou de fractions d'immeubles
mentionnés aux articles 710
et 711 du code général des
impôts ainsi que celui de la
taxe additionnelle régionale
visée à l'article 1599 sexies
du même code applicable
aux mêmes biens, sont ré-
duits de 35 % pour les muta-
tions constatées par un acte
authentique signé entre le
1er juillet 1995 et le 31 dé-
cembre 1996.*

Texte en vigueur

Art. 1594 D (code général des impôts)

Les taux applicables sont obtenus par addition des droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière et de la taxe prévue à l'article 1595 aux taux appliqués dans le département au 31 décembre 1983.

Ces taux peuvent être modifiés sans que ces modifications puissent avoir pour effet de réduire les taux à moins de 1 %. Les taux supérieurs à 10 % ne peuvent être augmentés. Les taux inférieurs à 10 % ne peuvent être relevés au-delà de cette limite.

Pour les mutations à titre onéreux d'immeubles visées aux articles 710 et 711, le taux ne peut être supérieur à :

6,5 p. 100 à compter du 1er juin 1992 ;

6 p. 100 à compter du 1er juin 1993 ;

5,5 p. 100 à compter du 1er juin 1995 ;

5 p. 100 à compter du 1er juin 1996.

Les dispositions du premier et du deuxième alinéa ne sont pas applicables au droit proportionnel de 0,60 p. 100.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

II. -Le septième alinéa de l'article 1594 D du code général des impôts est ainsi rédigé : « 5 % à compter du 1er juin 1996 ou, à compter de la même date et jusqu'au 31 mai 1997, à celui applicable au 1er juin 1995 s'il est inférieur à ce taux. »

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Com-
mission

III. - Les pertes de recettes résultant pour les départements et les régions de l'application du I sont compensées par une majoration à due concurrence du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale. La compensation est toutefois diminuée pour chaque collectivité concernée de la moitié de la différence, lorsqu'elle est positive, entre le montant des droits calculés pour la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996 avant application des dispositions du I et le montant des droits constatés au cours de la période du 1er janvier 1994 au 30 juin 1995.

Chaque collectivité concernée reçoit, chaque mois, un acompte sur la compensation qu'elle doit percevoir en application de l'alinéa précédent. Cet acompte est égal à 35 % de 90 % de la moyenne mensuelle des droits effectivement constatés pour la collectivité au cours de la période du 1er janvier 1994 au 30 juin 1995.

IV. - Les pertes de recettes résultant pour l'Etat de l'application du III sont compensées par une majoration à due concurrence des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Propositions de la commission

Art. 9

Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

DEUXIEME PARTIE.

DEUXIEME PARTIE.

DEUXIEME PARTIE.

Moyens des services et dispositions spéciales.

Moyens des services et dispositions spéciales.

Moyens des services et dispositions spéciales.

TITRE PREMIER.

TITRE PREMIER.

TITRE PREMIER.

Dispositions applicables à l'année 1995.

Dispositions applicables à l'année 1995.

Dispositions applicables à l'année 1995.

L— OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF.

L— OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF.

L— OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF.

A.- BUDGET GÉNÉRAL.

A.- BUDGET GÉNÉRAL.

A.- BUDGET GÉNÉRAL.

Art. 10.

Art. 10.

Art. 10.

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 1995, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 58.782.535.916 F conformément à la répartition par titre et par ministère qui en est donnée à l'état B annexé à la présente loi.

Il est ouvert...

Sans modification

...totale de 58.727.535.916 F....

...loi.

Art. 11.

Art. 11.

Art. 11.

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses en capital des services civils pour 1995, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux sommes de 2.919.800.000 F et de 3.882.500.000 F conformément à la répartition par titre et par ministère qui en est donnée à l'état C annexé à la présente loi.

Il est ouvert...

Sans modification

...sommes de 3.019.800.000F et de 3.937.500.000F conformément ...

...loi.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

Art. 12.

Art. 12.

Art. 12.

Il est ouvert au ministre de la défense, au titre des dépenses ordinaires des services militaires pour 1995, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme de 2.800.000 000 F.

Sans modification.

Sans modification

B.- OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE.

B.- OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE.

B.- OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE.

Art. 13.

Art. 13.

Art. 13.

I.- Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale n° 902-27 intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat ».

Sans modification.

Sans modification

Ce compte retrace :

1° En recettes, le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés réalisées à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital social d'une entreprise du secteur public, ainsi que le reversement par l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (E.R.A.P.), sous toutes ses formes, du produit de cession de titres de la société Elf-Aquitaine par l'E.R.A.P. ;

2° En dépenses, les versements à la caisse d'amortissement de la dette publique, les versements au fonds de soutien des rentes et les dépenses afférentes aux ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>(Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 - art. 71)</p>	<p>II.- Au premier alinéa de l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992), les mots : « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public » sont remplacés par les mots : « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public aux dotations en capital et avances d'actionnaires aux entreprises publiques ».</p>		
<p>Ce compte retrace :</p>			
<p>- en recettes, le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés réalisées à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital social d'une entreprise du secteur public ;</p>			
<p>- en dépenses, les dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, les dépenses afférentes aux ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés, les dotations en capital, avances d'actionnaire et autres apports aux entreprises publiques, ainsi que les versements au fonds de soutien des rentes.</p>	<p>Au deuxième alinéa du même article, les mots : « les dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, » et les mots : « , ainsi que les versements au fonds de soutien des rentes » sont supprimés.</p>		
<p>Art. 14.</p>	<p>Art. 14.</p>	<p>Art. 14.</p>	<p>Art. 14.</p>
<p>Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale n° 902-28 intitulé « Fonds pour l'accession à la propriété ».</p>	<p>Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale n° 902-28 intitulé « Fonds pour l'accession à la propriété ».</p>	<p>Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale n° 902-28 intitulé « Fonds pour l'accession à la propriété ».</p>	<p>Supprimé</p>
<p>Le ministre chargé du logement est ordonnateur principal de ce compte qui retrace :</p>	<p>Le ministre chargé du logement est ordonnateur principal de ce compte qui retrace :</p>	<p>Le ministre chargé du logement est ordonnateur principal de ce compte qui retrace :</p>	
<p>1°.- En recettes :</p>	<p>1°.- En recettes :</p>	<p>1°.- En recettes</p>	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

- le produit de la contribution exceptionnelle créée à l'article 7 du présent projet de loi de finances ;

- le versement du budget général ;

- les recettes diverses et accidentelles.

2°.- En dépenses :

- les aides non fiscales à l'accession sociale à la propriété ;

- les restitutions de sommes indûment perçues ;

- les dépenses diverses et accidentelles et les frais de gestion ;

- les reversements au budget général.

Art. 15.

Il est ouvert au ministre de l'économie et des finances pour 1995, au titre des comptes d'affectation spéciale, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement à la somme de 33.000.000.000 F.

II.- AUTRES DISPOSITIONS.

Art. 16.

Sont ratifiés les crédits ouverts par le décret d'avance n° 95-344 du 31 mars 1995.

- le produit de la contribution exceptionnelle créée à l'article 7 de la présente loi.

- le versement du budget général ;

- les recettes diverses et accidentelles

2°.- En dépenses

- les aides non fiscales à l'accession sociale à la propriété ;

- les restitutions de sommes indûment perçues ;

- les dépenses diverses et accidentelles et les frais de gestion ;

Alinéa supprimé

Art. 15.

Sans modification

II.- AUTRES DISPOSITIONS.

Art. 16.

Sans modification.

Art. 15.

Il est ouvert ...

...somme de
32.000.000.000 F.

II.- AUTRES DISPOSITIONS.

Art. 16.

Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
(Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 - art. 32)	Art. 17.	Art. 17.	Art. 17.
I.- Il est créé, à compter du 1 ^{er} octobre 1986, pour une durée de dix ans, un établissement public national à caractère administratif appelé Caisse d'amortissement de la dette publique.	Au I de l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-824 du 11 juillet 1986), les mots: « pour une durée de dix ans » sont remplacés par les mots: « pour une durée de vingt ans ».	Alinéa sans modification	Sans modification
II.- La Caisse d'amortissement de la dette publique concourt à l'amortissement de la dette publique. La caisse peut acquérir des titres en vue de leur annulation ou prendre en charge l'amortissement de titres à leur échéance.			
III.- Les recettes de la caisse sont constituées par les versements du compte d'affectation spéciale prévu à l'article 33 de la présente loi. Il est interdit à la caisse d'emprunter.	Au III du même article, les mots: « prévu à l'article 33 de la présente loi » sont remplacés par les mots: « institué par l'article 13 de la loi de finances rectificative n° XX du XX ».	Au III du même...	
IV.- La caisse est administrée par un conseil d'administration, composé du gouverneur de la Banque de France, président, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un membre de la Cour des comptes et de deux représentants du ministre chargé de l'économie et des finances.	Le IV du même article est ainsi rédigé « La caisse est administrée par un conseil d'administration composé de deux représentants du ministre de l'économie et des finances, dont le président, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un membre de la Cour des comptes et d'un membre de l'inspection générale des finances. »	Le IV du même article est ainsi rédigé : « IV.- La caisse ...	
.....		...finances. »	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	TITRE II.	TITRE II.	TITRE II.
	Dispositions permanentes.	Dispositions permanentes.	Dispositions permanentes.
	I.- MESURES CONCERNANT LA FISCALITÉ.	I.- MESURES CONCERNANT LA FISCALITÉ.	I.- MESURES CONCERNANT LA FISCALITÉ.
Art. 710 (code général des impôts)	Art. 18.	Art. 18.	Art. 18.
<p>Sous réserve de l'application des dispositions de l'article 692 et de celles de l'article 1594 D, le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement est réduit à 2,60 % pour les acquisitions d'immeubles ou de fractions d'immeubles destinés à être affectés à l'habitation à la condition que l'acquéreur prenne l'engagement de ne pas les affecter à un autre usage pendant une durée minimale de trois ans à compter de la date de l'acte d'acquisition.</p>	<p>I.- Le montant de la taxe départementale de publicité foncière ou du droit départemental d'enregistrement applicable aux acquisitions d'immeubles ou de fractions d'immeubles mentionnés aux articles 710 et 711 du code général des impôts ainsi que celui de la taxe additionnelle régionale visée à l'article 1599 sexies du même code applicable aux mêmes biens, sont réduits de 35 % pour les mutations constatées par un acte authentique signé entre le 1er juillet 1995 et le 31 décembre 1996.</p>	<p><i>I.- Le montant de la taxe départementale de publicité foncière ou du droit départemental d'enregistrement applicable aux acquisitions d'immeubles ou de fractions d'immeubles mentionnés aux articles 710 et 711 du code général des impôts ainsi que celui de la taxe additionnelle régionale visée à l'article 1599 sexies du même code applicable aux mêmes biens, sont réduits de 35 % pour les mutations constatées par un acte authentique signé entre le 1er juillet 1995 et le 31 décembre 1996.</i></p>	<p><i>Supprimé</i></p>
<p>A cet égard, les immeubles ou fractions d'immeubles destinés à une exploitation à caractère commercial ou professionnel ne sont pas considérés comme affectés à l'habitation.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>La réduction de la taxe ou du droit est applicable aux terrains sur lesquels les habitations sont édifiées, à concurrence d'une superficie de 2.500 mètres carrés par maison lorsqu'il s'agit de maisons individuelles. Elle profite sans limitation de superficie aux terrains sur lesquels sont édifiés des immeubles collectifs à la condition que les constructions couvrent, avec leurs cours et jardins, la totalité desdits terrains.</p>			
<p>Art. 711 (code général des impôts)</p>			
<p>Les dispositions du premier alinéa de l'article 710 sont applicables aux acquisitions de terrains ou de locaux à usage de garages à la condition que l'acquéreur prenne l'engagement de ne pas affecter les terrains ou locaux faisant l'objet de la mutation à une exploitation à caractère commercial ou professionnel pendant une durée minimale de trois ans à compter de la date d'acquisition.</p>			
<p>Art. 1599 <i>sexies</i> (code général des impôts)</p>			
<p>Le conseil régional a la faculté d'instituer une taxe additionnelle à la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement portant sur les mutations d'immeubles et de droits immobiliers mentionnés au 1° de l'article 1595.</p>			

Texte en vigueur

—

Cette taxe s'ajoute au droit départemental d'enregistrement ou à la taxe départementale de publicité foncière mentionnés aux articles 1594 A, sauf lorsque la mutation est soumise au droit proportionnel de 0,60 %, et 1594 F.

Le taux de la taxe additionnelle est limité à 1,60 % de la valeur imposable.

Le conseil régional peut, sur délibération, exonérer de la taxe additionnelle prévue au premier alinéa les acquisitions d'immeubles ruraux situés sur le territoire de la région qui sont assujetties à la taxe départementale de publicité foncière ou au droit départemental d'enregistrement au taux de 0,60 p. 100 prévu à l'article 1594 F.

La délibération prend effet dans les délais et conditions prévus à l'article 1594 E.

Art. 1594 D (code général des impôts)

Les taux applicables sont obtenus par addition des droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière et de la taxe prévue à l'article 1595 aux taux appliqués dans le département au 31 décembre 1983.

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Ces taux peuvent être modifiés sans que ces modifications puissent avoir pour effet de réduire les taux à moins de 1 %. Les taux supérieurs à 10 % ne peuvent être augmentés. Les taux inférieurs à 10 % ne peuvent être relevés au-delà de cette limite.</p>	<p>II.- Au troisième alinéa de l'article 1594 D du code général des impôts, les mots : « 5 % à compter du 1^{er} juin 1996 » sont complétés par le membre de phrase suivant : « ou, à compter de la même date, à celui applicable au 1^{er} juin 1995 s'il est inférieur à ce taux ».</p>	<p>II.- Au troisième alinéa de l'article 1594 D du code général des impôts, les mots : « 5 % à compter du 1^{er} juin 1996 » sont complétés par les mots : « ou, à compter de la même date et jusqu'au 31 mai 1997, à celui applicable au 1^{er} juin 1995 s'il est inférieur à ce taux ».</p>	<p>III.- a) Les pertes de recettes pour les collectivités locales résultant de l'application du I sont compensées, selon les modalités définies au b et c, par une majoration à due concurrence du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.</p>
<p>Pour les mutations à titre onéreux d'immeubles visées aux articles 710 et 711, le taux ne peut être supérieur à :</p>			
<p>6,5 % à compter du 1^{er} juin 1992 ;</p>			
<p>6 % à compter du 1^{er} juin 1993 ;</p>			
<p>5,5 % à compter du 1^{er} juin 1995 ;</p>			
<p>5 % à compter du 1^{er} juin 1996.</p>			
<p>.....</p>			
<p>..</p>			

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

III.- La compensation des pertes de recettes résultant de l'application du I est égale pour chaque collectivité à la différence entre :

- le montant des droits déterminés, pour une période de 18 mois, en appliquant à la moyenne annuelle des bases, taxées entre le 1^{er} janvier 1993 et le 30 juin 1995, les taux en vigueur au cours de la période du 1^{er} juillet 1995 au 31 décembre 1996, d'une part,

- et le montant des droits effectivement constatés au cours de ladite période du 1^{er} juillet 1995 au 31 décembre 1996, d'autre part.

b) La compensation des pertes de recettes résultant de l'application du I est égale pour chaque collectivité à la différence entre :

- le montant des droits déterminés en appliquant à 90% des bases taxées en 1994, les taux en vigueur au cours de la période du 1^{er} juillet 1995 au 31 décembre 1996, d'une part,

- et le montant des droits effectivement constatés au cours de ladite période du 1^{er} juillet 1995 au 31 décembre 1996, d'autre part.

c) Au titre de 1995, chaque collectivité reçoit un acompte sur la compensation qu'elle doit percevoir en application du b. Cet acompte est égal à 17,5 % de 80 % des droits effectivement constatés pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1994.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 793 (code général des impôts)		Art. 18 bis (nouveau)	Art. 18 bis (nouveau)
Sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit :		I. - Le 2 de l'article 793 du code général des impôts est complété par un 4° bis ainsi rédigé :	Sans modification
1.....			
2.....			
4° Lors de leur première transmission à titre gratuit, les immeubles acquis neufs ou en état futur d'achèvement dont la déclaration de l'achèvement des travaux prévue par la réglementation de l'urbanisme est déposée avant le 1er juillet 1994 à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble concerné a été édifié et dont l'acquisition par le donateur ou le défunt est constatée par un acte authentique signé entre le 1er juin 1993 et le 31 décembre 1994.			
L'exonération est subordonnée à la condition que les immeubles aient été exclusivement affectés de manière continue à l'habitation principale pendant une durée minimale de cinq ans à compter de l'acquisition ou de l'achèvement s'il est postérieur. En cas de donation, le délai s'impose au donataire si la durée de cinq ans à compter de la date de l'acquisition ou de l'achèvement, s'il est postérieur, n'est pas expirée.			

Texte en vigueur

—

La condition de cinq ans n'est pas opposable en cas de décès de l'acquéreur durant ce délai.

Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux immeubles dont l'acquéreur a bénéficié des réductions d'impôt prévues aux articles 199 decies A, 199 decies B et 199 undecies.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application des dispositions du présent 4° notamment les obligations déclaratives incombant aux redevables et les pièces justificatives à fournir lors de l'enregistrement de la transmission mentionnée au premier alinéa.

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

"4° bis - Lors de leur première transmission à titre gratuit, les immeubles acquis neufs dont la déclaration de l'achèvement des travaux prévue par la réglementation de l'urbanisme a été déposée avant le 31 décembre 1994 à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble concerné a été édifié et dont l'acquisition par le donateur ou le défunt est constatée par un acte authentique signé entre le 1er août 1995 et le 31 décembre 1995.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

"L'exonération est subordonnée à la condition que les immeubles aient été exclusivement affectés de manière continue à l'habitation principale pendant une durée minimale de deux ans à compter de l'acquisition et que le donataire, l'héritier ou le légataire ou leurs ayants cause prennent l'engagement de ne pas affecter les immeubles à un autre usage que l'habitation pendant une durée minimale de trois ans à compter de la transmission à titre gratuit.

"La condition de deux ans n'est pas opposable en cas de décès de l'acquéreur durant ce délai.

"Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux immeubles dont l'acquéreur a bénéficié des réductions d'impôt prévues aux articles 199 decies A, 199 decies B et 199 undecies.

"Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application des dispositions du présent 4° bis."

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 793 <i>ter</i> (code général des impôts)</p> <p>L'exonération prévue au 4° du 2 de l'article 793 est plafonnée à 300 000 F par part reçue par chacun des donataires, héritiers ou légataires. Pour l'appréciation de cette limite de 300 000 F, il est tenu compte de l'ensemble des transmissions à titre gratuit consenties par la même personne.</p>	<p>Art. 19.</p> <p>Le taux de 10 % mentionné au e du 1° et au d du 2° du I de l'article 31 du code général des impôts est porté à 13 % à compter de l'imposition des revenus de 1995.</p>	<p>II. - A l'article 793 <i>ter</i> du code général des impôts, après les mots : "prévue au 4°", il est inséré les mots "et 4° bis".</p> <p>Art. 19.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Art. 19.</p> <p>I.- Le taux de 10 % mentionné au c du 1°...</p> <p>...de 1995 et à 15 % à compter de l'imposition des revenus de 1996.</p>
<p>Art. 31 (code général des impôts)</p> <p>I.- Les charges de la propriété déductibles pour la détermination du revenu net comprennent :</p> <p>1° Pour les propriétés urbaines :</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>e. Une déduction forfaitaire fixée à 10 % des revenus bruts et représentant les frais de gestion, l'assurance et l'amortissement.</p>			

Texte en vigueur

Le taux de cette déduction est porté à 35 % pour les revenus des dix premières années de location des logements ouvrant droit à la réduction visée au II de l'article 199 *nonies* à la condition que ces logements soient loués à titre de résidence principale pendant les six années qui suivent celle de leur achèvement ou de leur acquisition si elle est postérieure. En cas de non-respect de l'engagement ou de cession du logement, le supplément de déduction pratiqué à ce titre fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de la rupture de l'engagement ou de la cession.

Ce taux est accordé dans les mêmes conditions pour les revenus fonciers perçus par les contribuables qui, pour la gestion de leur patrimoine personnel, souscrivent entre le 1^{er} juin 1986 et le 31 décembre 1989 à la constitution des sociétés civiles régies par la loi n° 70-1300 du 31 décembre 1970 modifiée fixant le régime applicable aux sociétés civiles de placement immobilier autorisées à faire publiquement appel à l'épargne ou aux augmentations de capital de telles sociétés constituées durant la même période, lorsque le produit de cette souscription est exclusivement destiné à financer la construction ou l'acquisition d'immeubles locatifs neufs situés en France et affectés pour les trois quarts au moins de leur superficie à usage d'habitation principale du locataire.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Le taux de 35 % mentionné au deuxième alinéa, est ramené à 25 % pour les investissements qui ouvrent droit à la réduction d'impôt dans les conditions mentionnées au I de l'article 199 *decies* A.

2° Pour les propriétés rurales :

.....
..

d) Une déduction forfaitaire fixée à 10 % des revenus bruts et représentant les frais de gestion et l'amortissement. En ce qui concerne les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction qui bénéficient de l'exonération de quinze ans de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue au II *bis* de l'article 1385, le taux de la déduction forfaitaire est porté à 15 % pendant la durée de cette exonération ; le taux de 15 % s'applique également aux revenus provenant des biens ruraux placés sous le régime des baux à long terme mentionnés au 2° de l'article 743 ;

.....
..

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

II - La perte de recettes résultant du I ci-dessus est compensée par un relèvement à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 793 (code général des impôts) :Cf. Art. 18 bis</p>			<p><i>Art. add. après l'art. 19</i></p> <p><i>1. Il est ajouté au 2. de l'article 793 du code général des impôts un 5° ainsi rédigé:</i></p> <p><i>"5° les logements anciens, acquis à compter du premier août 1995, à concurrence des trois quarts de leur valeur d'acquisition, lors de leur première transmission à titre gratuit.</i></p> <p><i>"L'exonération est subordonnée aux conditions suivantes:</i></p> <p><i>"a. L'acquéreur ne peut transmettre les biens considérés qu'à l'issue d'un délai de deux ans à compter de l'acquisition.</i></p> <p><i>"b. Les immeubles sont exclusivement affectés à l'habitation principale d'un locataire pendant une durée minimale de neuf ans à compter de l'acquisition. En cas de donation, le délai s'impose au donataire si la durée de neuf ans n'est pas expirée.</i></p> <p><i>"Les conditions de délai prévues au a. et au présent b. ne sont pas opposables en cas de décès de l'acquéreur.</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

**Art. 199 Decies A (code gé-
néral des impôts)**

**I. - Les dispositions
du I de l'article 199 nonies et
du I de l'article 199 decies
sont prorogées jusqu'au 31
décembre 1997 dans les
conditions suivantes.**

**"c. La location obéit
aux conditions des 3° et 4°
de l'article 199 decies B.**

**"Un décret en Conseil
d'Etat détermine les condi-
tions d'application du pré-
sent 5°, notamment les obli-
gations déclaratives des
redevables et les pièces jus-
tificatives à fournir lors de
l'enregistrement de la
transmission mentionnée au
premier alinéa."**

**II. Il est inséré dans le
code général des impôts un
article 793 quater ainsi rédi-
gé:**

**"L'exonération prévue
au 5° de l'article 793 est
plafonnée à 500.000 F par
part reçue par chacun des
donataires, héritiers ou légai-
taires. Pour l'appréciation de
cette limite, il est tenu
compte de l'ensemble des
transmissions à titre gratuit
consenties par la même per-
sonne."**

**III. La perte de recet-
tes résultant des I et II ci-
dessus est compensée par un
relèvement à due concu-
rence des droit prévus aux
articles 575 et 575 A du code
général des impôts.**

Art. add. après l'art. 19

**I - L'article 199 de-
cies A du code général des
impôts est complété par un
III ainsi rédigé :**

Texte en vigueur

—

Pour les acquisitions, constructions et souscriptions réalisées à compter du 1er janvier 1990, la limite de 200 000 F est portée à 300 000 F et celle de 400 000 F est portée à 600 000 F. Le taux est porté à 10 p. 100. La durée de l'engagement de location du logement ou de conservation des titres par le contribuable est réduite à six années. Toutefois, la réduction d'impôt est répartie sur deux années. Elle est appliquée à la première année à raison de la moitié des limites précitées, à la seconde année, à raison du solde.

Ces dispositions s'appliquent également aux logements que les contribuables ont fait construire ou acquis en l'état futur d'achèvement à compter du 20 septembre 1989, qui ne sont pas achevés au 31 décembre 1989 et ne remplissent pas les deux conditions mentionnées aux 1° et 2° du I de l'article 199 nonies.

Deux réductions peuvent être pratiquées : la première pour un investissement réalisé au cours de la période qui s'achève le 31 décembre 1992, la seconde pour un investissement réalisé au cours de la période qui débute le 1er janvier 1993.

Lorsque les logements ne sont pas achevés au 31 décembre 1992, la réduction d'impôt au titre de la première période est pratiquée à la date de l'achèvement si les deux conditions suivantes sont remplies :

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>1° La construction doit avoir fait l'objet, avant le 1er octobre 1992, de la déclaration d'ouverture de chantier prévue à l'article R. 421-40 du code de l'urbanisme. Ce document, accompagné d'une pièce attestant de sa réception par la mairie, doit être joint à la déclaration des revenus de l'année au titre de laquelle le bénéfice de la réduction est demandé ;</p>			
<p>2° Les fondations doivent être achevées avant le 31 décembre 1992.</p>			
<p>Toutefois, les contribuables ne peuvent bénéficier au titre d'une même année de la réduction d'impôt pour des investissements réalisés au cours de la première et de la seconde période. Ils ont le choix de l'une ou de l'autre réduction.</p>			
<p>Le produit des souscriptions réalisées à compter du 18 septembre 1991 doit être exclusivement destiné à financer la construction ou l'acquisition d'immeubles locatifs neufs situés en France et affectés pour 90 p. 100 au moins de leur superficie à usage d'habitation. La réduction d'impôt est calculée sur le montant de la souscription dans les limites mentionnées au deuxième alinéa. "</p>			
<p>II. - Les contribuables ne peuvent bénéficier, au titre d'une même année, à la fois de la réduction d'impôt mentionnée au quatrième alinéa du I de l'article 199 nonies et de celle qui est prévue au I. Ils ont le choix de l'une d'entre elles.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 199 <i>terdecies</i> OA (code général des impôts)</p> <p>I.- A compter de l'imposition des revenus de 1994, les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu égale à 25 % des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés non cotées.</p> <p>.....</p> <p>..</p>	<p>Art. 20.</p> <p>Le II de l'article 199 <i>terdecies</i>-OA du code général des impôts est complété par l'alinéa suivant :</p>	<p>Art. 20.</p> <p>Le II... ...par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>« III. La location du logement, consentie dans des conditions fixées par décret à un organisme public ou privé pour le logement à usage d'habitation principale de son personnel, à l'exclusion du propriétaire du logement, de son conjoint, de membres de son foyer fiscal, ou de ses descendants et ascendants, ne fait pas obstacle au bénéfice de la réduction d'impôt prévue au I. »</p> <p>II - La perte de recettes résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par un relèvement des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p> <p>Art. 20.</p> <p>Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>II.- Les versements ouvrant droit à la réduction d'impôt mentionnée au I sont ceux effectués du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1998. Ils sont retenus dans la limite annuelle de 25.000 F pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 50.000 F pour les contribuables mariés soumis à imposition commune.</p> <p>.....</p> <p>..</p>	<p>« Pour les versements réalisés entre le 1^{er} août 1995 et le 31 décembre 1996, les limites mentionnées à l'alinéa précédent sont portées respectivement à 37.500 F et à 75.000 F sans que le total des versements de l'année 1995 ouvrant droit à réduction d'impôt puisse excéder ces limites. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	
<p>Art. 1518 bis (code général des impôts)</p>	<p>Art. 21.</p>	<p>Art. 21</p>	<p>Art. 21</p>
<p>Dans l'intervalle de deux actualisations prévues par l'article 1518, les valeurs locatives foncières sont majorées par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances en tenant compte des variations des loyers.</p>	<p>L'article 1518 bis du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Les coefficients prévus au premier alinéa sont fixés :</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>a. Au titre de 1981, à 1,10 pour les propriétés bâties de toute nature et à 1,09 pour les propriétés non bâties ;</p> <p>.....</p> <p>..</p>	<p>« p. Au titre de 1996, à 1 pour les propriétés non bâties et pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,01 pour l'ensemble des autres propriétés bâties. »</p>		<p>Art. add. après l'art.21 (1)</p> <p>I.- Il est inséré dans le code général des impôts, un article 1469 A quater ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 1469 A quater. - La base de taxe professionnelle de leur établissement principal est réduite d'un montant égal à 10.000 francs pour les personnes physiques ou morales qui réalisent la vente au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits au Conseil supérieur des messageries de presse.</p> <p>(1) Voir commentaire</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

« Cette réduction vient en diminution de la base d'imposition calculée sans tenir compte de l'article 1647 D mais après application de l'article 1472 A bis et le cas échéant de l'article 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse. Cette diminution de base n'est pas prise en compte pour l'application de l'article 1647 bis.

« Pour bénéficier de cette réduction, les redevables concernés doivent justifier auprès du service des impôts compétent de la création ou de la cessation de leur activité de diffuseur de presse avant le 1er janvier de l'année suivant celle de la création ou de la cessation. »

II.- La perte de recettes qui résulte pour les collectivités locales des dispositions du I est compensée à due concurrence par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

III.- La perte de recettes qui résulte pour l'Etat des dispositions du II est compensée à due concurrence par une augmentation des droits sur les tabacs mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Com- mission —
	II.- AUTRES DISPOSITIONS Art. 22. Sous réserve des droits nés de décisions de justice passées en force de chose jugée, les décisions individuelles fixant le montant de la rémunération due à l'Etat à l'occasion de la diffusion des informations auxquelles le service public d'information sur les entreprises, les organismes publics et leurs établissements permet d'accéder, sont validées en tant que leur légalité serait mise en cause sur le fondement de l'incompétence des auteurs des arrêtés ministériels des 14 août 1987, 13 janvier 1989, 28 novembre 1989, 23 décembre 1992, 28 mars 1994, et de la décision du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques du 3 juillet 1993, qui ont fixé les modalités de cession de ces informations.	II.- AUTRES DISPOSITIONS Art. 22 Sans modification.	II.- AUTRES DISPOSITIONS Art. 22. Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. L. 322-4-8-1 (code du travail)	Art. 23. <i>Au deuxième alinéa du I de l'article L.322-4-8-1 du code du travail est ajoutée la phrase suivante : « Pour les conventions conclues pour la première fois à compter du 1er août 1995, la durée maximale de vingt-quatre mois est substituée à celle de soixante mois ».</i>	Art. 23 <i>Retiré.</i>	Art. 23. Retrait maintenu
I.- L'Etat peut passer des conventions avec les employeurs mentionnés à l'article L. 322-4-7 pour favoriser l'embauche de personnes qui ne peuvent trouver un emploi ou bénéficier d'une formation à l'issue d'un contrat emploi-solidarité. Peuvent être embauchées à ce titre des personnes qui, au moment de leur entrée en contrat emploi-solidarité, étaient âgées de cinquante ans ou plus et demandeurs d'emploi depuis au moins un an, ou bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion sans emploi depuis au moins un an, ou demandeurs d'emploi depuis plus de trois ans, ou bénéficiaires de l'obligation d'emploi instituée par l'article L. 323-1.			
La durée de ces conventions ne peut excéder douze mois, renouvelables par voie d'avenant dans la limite d'une durée maximale de soixante mois.			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Le contrat de travail conclu en vertu de ces conventions est soit un contrat à durée indéterminée, soit un contrat à durée déterminée de droit privé passé en application de l'article L. 122-2. Dans ce dernier cas, sa durée ne peut excéder soixante mois. Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 122-2 et du troisième alinéa de l'article L. 122-1 relatives au nombre maximum des renouvellements ne lui sont pas applicables.</p> <p>.....</p> <p>..</p>	<p><i>Au troisième alinéa du 1 du même article est ajoutée la phrase suivante : « Pour les contrats conclus en vertu des conventions passées pour la première fois à compter du 1er août 1995, la durée maximale de vingt-quatre mois est substituée à celle de soixante mois susmentionnée. »</i></p>		
<p>Art. L 351-24(code du travail)</p>	<p>Art. 24. L'article L.351-24 du code du travail est ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 24 Alinéa sans modification</p>	<p>Art. 24 Alinéa sans modification</p>
<p>Ont droit à une aide de l'Etat les personnes énumérées ci-après qui créent ou reprennent une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société, à condition d'en exercer effectivement le contrôle, ou qui entreprennent l'exercice d'une autre profession non salariée :</p> <p>1° les bénéficiaires d'un des revenus de remplacement prévus à l'article L. 351-2 ;</p> <p>2° Les chômeurs inscrits comme demandeurs d'emploi depuis six mois et les bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion.</p>	<p>« Art. L.351-24 : Peuvent bénéficier d'une aide de l'Etat les demandeurs d'emploi de plus de 12 mois au cours des 18 derniers mois et les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion qui créent une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société, à condition d'en exercer effectivement le contrôle, ou qui entreprennent l'exercice d'une autre profession non salariée.</p>	<p>« Art. L.351-24 .- Peuvent bénéficier d'une aide de l'Etat les demandeurs d'emploi de plus de six mois au cours des dix-huit derniers mois et les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion qui créent ou reprennent une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société, à condition d'en exercer effectivement le contrôle, ou qui entreprennent l'exercice d'une autre profession non salariée</p>	<p>« Art. L.351-24 .- Peuvent bénéficier d'une aide de l'Etat les demandeurs d'emploi inscrits plus de 6 moisprofession non salariée</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Le montant forfaitaire de cette aide est fixé par décret. Elle est réputée accordée si un refus explicite n'intervient pas dans le mois qui suit la demande.</p>	<p>Le montant forfaitaire de cette aide est fixé par décret.</p>	<p>L'aide est réputée accordée pour un montant forfaitaire déterminé par décret si un refus explicite n'intervient pas dans les trois mois qui suivent la demande. Elle est subordonnée à l'acquisition d'une formation à la gestion dans des conditions fixées par décret.</p>	<p><i>L'octroi de l'aide est subordonnée à une formation à la gestion.</i></p>
<p>L'Etat peut participer par convention au financement des actions de conseil ou de formation à la gestion d'entreprises qui sont organisées avant la création ou la reprise d'entreprise et pendant une année après.</p>	<p>L'Etat peut participer par convention au financement des actions de conseil ou de formation à la gestion d'entreprises qui sont organisées avant la création ou la reprise d'entreprise et pendant une année après.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Dans le cas où l'intéressé est à nouveau inscrit comme demandeur d'emploi dans le délai d'un an après la création ou la reprise de l'entreprise, il retrouve le bénéfice des droits qu'il avait acquis à la date d'attribution de l'aide.</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article, notamment les conditions dans lesquelles sont appréciés la nature et le sérieux du projet. »</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article, notamment les conditions dans lesquelles sont appréciés la forme et le montant de l'aide ainsi que la nature et le sérieux du projet. »</p>	<p><i>Un décret en Conseil d'Etat détermine notamment le barème des plafonds s'appliquant à l'aide, les conditions dans lesquelles est prise la décision d'octroi ou de refus de l'aide, les conditions auxquelles peut être subordonnée cette décision afin d'assurer la réalité et la consistance du projet de création d'entreprise. »</i></p>
<p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. L 651-1 (code de la sécurité sociale)	Art. 25.	Art. 25	Art. 25
<p>Il est institué, au profit du régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles et des régimes d'assurance vieillesse des professions mentionnées aux articles L. 621-3, L. 721-1 et L. 723-1, une contribution sociale de solidarité à la charge :</p>	<p>I.- L'article L.651-1 du code de la sécurité sociale est complété de la façon suivante :</p>	<p>I.- L'article L.651-1... ...est complété par les dispositions suivantes :</p>	Sans modification (1)
<p>1° des sociétés anonymes ;</p>			
<p>2° des sociétés à responsabilité limitée ;</p>			
<p>3° des sociétés en commandite ;</p>			
<p>4° des entreprises publiques et sociétés nationales, quelle qu'en soit la nature juridique, soumises aux dispositions des articles L. 442-1 à L. 442-17 du code du travail relatifs à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises ;</p>			
<p>5° des personnes morales dont le siège est situé hors du territoire de la France métropolitaine ou des départements d'outre-mer, à raison des affaires réalisées sur ce territoire et les rendant passibles de l'impôt sur les sociétés.</p>			
	<p>« 6° Des sociétés en nom collectif ;</p>	« 6° Sans modification	(1) Voir commentaires
	<p>« 7° Des groupements d'intérêt économique ;</p>	« 7° Sans modification	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 235 ter Y (code général des impôts)	« 8° Des groupements européens d'intérêt économique à raison des affaires réalisées sur le territoire de la France métropolitaine ou des départements d'outre-mer. »	« 8° Sans modification	
I. Les établissements de crédit, les entreprises d'assurances, de capitalisation et de réassurances de toute nature, ainsi que les sociétés immobilières pour le financement du commerce et de l'industrie, doivent acquitter une contribution annuelle sur certaines dépenses et charges comptabilisées au cours de l'année précédente.		« 9°(nouveau) Des organismes non visées aux 1° à 8° qui entrent dans le champ d'application de la contribution des institutions financières prévue à l'article 235 ter Y du code général des impôts. »	
II. Cette contribution est assise sur les dépenses et charges comptabilisées au cours de l'année précédente au titre des frais de personnel, des travaux, fournitures et services extérieurs, des frais de transport et de déplacement, des frais divers de gestion et des amortissements des immeubles, matériels et véhicules utilisés pour les besoins de l'exploitation.			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>III. Le taux de la contribution est fixé à 1 %. Sur son montant ainsi calculé, il est pratiqué un abattement de 20.000 F.</p>			
<p>Elle est établie et recouvrée comme la retenue à la source sur le produit des obligations prévue à l'article 119 bis-1 et sous les mêmes garanties et sanctions.</p>			
<p>Elle est payable au plus tard le 15 octobre de chaque année, à la recette des impôts dont relèvent les entreprises. Le versement est accompagné du dépôt d'une déclaration établie dans les conditions fixées par le ministre de l'économie, des finances et du budget.</p>			
<p>La contribution est exclue des charges déductibles pour la détermination du résultat imposable de l'exercice au titre duquel elle est due.</p>			
<p>Si une entreprise soumise à la contribution présente un résultat déficitaire au titre du dernier exercice clos avant le 16 octobre d'une année, elle peut reporter le paiement de la contribution, dans la limite d'une somme égale au déficit, au 15 mai de l'année suivante.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p data-bbox="84 668 534 749">Art. L.651-2 (code de la sécurité sociale)</p> <p data-bbox="64 804 534 931">Sont exonérées de la contribution sociale de solidarité :</p> <p data-bbox="64 940 534 1294">1°) les sociétés d'habitation à loyer modéré et de crédit immobilier régies par les articles L. 411-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les unions de ces sociétés ;</p> <p data-bbox="64 1303 534 1566">2°) les sociétés immobilières de copropriété régies par les articles L. 212-1 à L. 212-13 du code de la construction et de l'habitation ;</p> <p data-bbox="64 1575 534 1838">3°) les sociétés d'économie mixte de construction immobilière dont les statuts sont conformes aux clauses types annexées au décret n° 69-295 du 24 mars 1969 ;</p> <p data-bbox="64 1847 534 1938">4°) les sociétés de rédacteurs de presse ;</p> <p data-bbox="64 1947 534 2159">5°) les sociétés mentionnées à l'article 4 de la loi n° 69-717 du 8 juillet 1969 relative à certaines dispositions concernant les sociétés ;</p> <p data-bbox="64 2168 534 2431">6°) les sociétés régies par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 à l'exclusion des sociétés coopératives de consommation régies par la loi du 7 mai 1917 ;</p> <p data-bbox="64 2652 534 2918">7°) les sociétés d'investissements régies par les titres Ier à III de l'ordonnance n° 45-2710 du 2 novembre 1945 et la loi n° 79-12 du 3 janvier 1979 ;</p>		<p data-bbox="1031 2168 1498 2603"><i>I bis (nouveau).- Le 6° de l'article L.651-2 du code de la sécurité sociale est complété par les mots: « et des sociétés qui entrent dans le champ d'application de la contribution des institutions financières prévue à l'article 235 terY du code général des impôts.</i></p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>8°) les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural régies par l'article 15 de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 dite loi d'orientation agricole.</p> <p>Art. 651-3 (code de la sécurité sociale)</p> <p>La contribution sociale de solidarité est annuelle. Son taux est fixé par décret dans la limite de 0,1 % du chiffre d'affaires défini à l'article L. 651-5. Elle n'est pas perçue lorsque le chiffre d'affaires de la société est inférieur à trois millions de francs. Des décrets peuvent prévoir un plafonnement en fonction de la marge pour les entreprises de commerce international et intracommunautaire fonctionnant avec une marge brute particulièrement réduite et pour les entreprises du négoce en l'état des produits du sol et de l'élevage, engrais et produits connexes, achetant ou vendant directement à la production et pour les entreprises du négoce en gros des combustibles.</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>Art. L. 651-7 (code de la sécurité sociale)</p> <p>Les sociétés et entreprises assujetties à la contribution sociale de solidarité sont soumises aux dispositions des articles L. 133-1, L. 244-1 à L. 244-5, L. 244-7, L. 244-9 et L. 244-11 à L. 244-14.</p>	<p>II.- Au premier alinéa de l'article L.651-3 du code de la sécurité sociale, les mots : « dans la limite de 0,10 p.100 du chiffre d'affaires défini à l'article L.651-5 » sont remplacés par les mots : « dans la limite de 0,20 p.100 du chiffre d'affaires défini à l'article L.651-5 ».</p>	<p>II.- Au...</p> <p>...la limite de 0,10 % du chiffre...</p> <p>...la limite de 0,13 % du chiffre...</p> <p>...L.651-5 et les mots: « trois millions de francs » sont remplacés par les mots: « cinq millions de francs ».</p>	
	<p>III.- A l'article L.651-7 du code de la sécurité sociale, après les mots : « articles L.133-1 », il est inséré le mot : « L.133-3, ».</p>	<p>III.- A l'article...</p> <p>...« articles L.133-1, », il est inséré la référence: « L.133-3, ».</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	<p>IV.- Le taux de la contribution instituée par l'article L.651-1 du code de la sécurité sociale due au titre de 1995 et assise sur le chiffre d'affaires réalisé à compter du 1er janvier 1994 est fixé à 0,15 p.100.</p>	<p>IV.- Le taux... ...est fixé à 0,13 %</p>	—
	<p>V.- Les dispositions du I s'appliquent pour les contributions dues à compter du 1er janvier 1996.</p>	<p>V.- Les dispositions du I et du I bis s'appliquent... ...1996. Pour l'année d'entrée en vigueur de ces dispositions, les sociétés et organismes concernés bénéficient d'un taux réduit de moitié.</p>	
		<p>VI.- (nouveau) Avant le 31 décembre 1995, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la situation financière des régimes bénéficiaires de la contribution sociale de solidarité visés à l'article L 651-1 du code de la sécurité sociale. Ce rapport précise notamment la répartition de la contribution entre les régimes bénéficiaires, les emplois et les ressources de chaque régime, l'état de leurs réserves ainsi que les modalités de recouvrement des cotisations.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. L. 233-45 (code des communes)		Art. 26 (nouveau)	Art. 26 (nouveau)
<p>Dans les groupements de communes érigés en stations classées, dans ceux percevant la dotation prévue au troisième alinéa de l'article L. 234-7, dans ceux qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que dans ceux qui réalisent, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire peut être instituée par décision de l'organe délibérant dans les conditions prévues à l'article L. 233-29, sauf si l'une des communes s'y oppose.</p> <p>En cas de dénonciation de l'accord par une des communes du groupement, la perception de la taxe par le groupement prend fin sur le territoire de cette commune</p> <p>Les communes membres de groupements ayant institué la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire ne peuvent percevoir celles-ci.</p> <p>Tout changement de bénéficiaire de la taxe de séjour résultant de l'application du présent article ne prend effet qu'à l'issue d'une période de perception.</p>		<p>L'article L.233-45 du code des communes est complété par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>I.- L'article L.233-45 du code des communes est complété par <i>un</i> alinéa ainsi rédigé :</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Com- mission
<p>Dans les groupements de communes qui ont institué la taxe de séjour au titre des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire peut être affecté, sous réserve des dispositions de l'article L. 142-10, aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques. Lorsque ces groupements sont situés dans leur intégralité ou en partie sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe peut être reversé par les groupements de communes à l'organisme gestionnaire du parc dans le cadre d'une convention.</p>			

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Com-
mission**

« Les syndicats mixtes, composés exclusivement de collectivités territoriales, et les communautés de communes peuvent également instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire lorsqu'ils réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, dans les conditions prévues aux alinéas précédents, à la majorité des deux-tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale des communes, ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des deux-tiers de la population totale. Les conseils municipaux ont deux mois à compter de la transmission de la délibération du syndicat mixte pour se prononcer, par délibération sur le principe d'instauration de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire définie dans la délibération du syndicat mixte. Passé ce délai de deux mois, l'avis d'un conseil municipal qui ne se serait pas prononcé est réputé favorable.

« Dans ce cas, les collectivités membres du syndicat ne peuvent plus percevoir ces taxes. Lorsqu'une collectivité s'est retirée d'un syndicat mixte, elle peut à nouveau percevoir l'une de ces taxes. »

"Les syndicats mixtes qui ne comprennent que des collectivités territoriales peuvent également instituer, dans les conditions prévues aux alinéas précédents, la taxe de séjour ...

...espaces naturels."

Alinéa supprimé

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 1609 <i>nonies</i> D (code général des impôts)</p> <p>Les communautés de villes peuvent, en outre, percevoir, à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées :</p> <p>a) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping ou la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus ;</p> <p>b) La taxe de balayage;</p> <p>c) La taxe de séjour, lorsqu'elle répond aux conditions fixées à l'article L. 233-45 du code des communes ; dans ce cas, les communautés de villes peuvent instituer la taxe par délibération du conseil de communauté statuant à la majorité des deux tiers ;</p> <p>d) La taxe sur la publicité mentionnée à l'article L. 233-15 du code des communes.</p>			<p><i>II. - Le quatrième alinéa c de l'article 1609 nonies D de code général des impôts est abrogé.</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
(loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974 - art. 10)		Art. 27 (nouveau)	Art. 27 (nouveau)
<p>Le droit de quai institué dans l'île de Saint-Barthélémy par arrêté du maire du 24 mai 1879, approuvé par arrêté du gouverneur de la Guadeloupe en conseil privé du 3 juin 1879, sera désormais perçu au taux de 5 p. 100 ad valorem sur toutes les marchandises importées par voie maritime ou aérienne sur le territoire de la commune de Saint-Barthélémy.</p>		<p>L'article 10 de la loi de finances rectificative pour 1974 (n° 74-1114 du 27 décembre 1974) est complété par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	Sans modification
<p>Ce taux pourra être modifié par décret à la demande du conseil municipal de Saint-Barthélémy.</p>		<p>« Quiconque a omis de déclarer la valeur de la marchandise et du fret servant de calcul au droit de quai, de régler le droit de quai ou s'est opposé au contrôle des agents percepteurs est puni d'un an d'emprisonnement et de 12.000 francs d'amende.</p>	
		<p>« Les procès verbaux constatant les infractions susvisées, transmis immédiatement au procureur de la République, sont dressés par les agents percepteurs du droit de quai assermentés par le tribunal d'instance. Les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>(Loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 - art 180)</p>		<p>Art. 28 (nouveau)</p>	<p>Art. 28 (nouveau)</p>
<p>Lorsque le redressement judiciaire ou la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que les dettes de la personne morale seront supportées, en tout ou en partie, avec ou sans solidarité, par tous les dirigeants de droit ou de fait, rémunérés ou non, ou par certains d'entre eux.</p>		<p><i>Après l'article 180 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, il est inséré un article 180-1 ainsi rédigé :</i></p>	<p>Supprimé</p>
<p>L'action se prescrit par trois ans à compter du jugement qui arrête le plan de redressement ou, à défaut, du jugement qui prononce la liquidation judiciaire.</p>		<p><i>« Art. 180-1. - En cas de faute de gestion ayant contribué à l'apparition d'une insuffisance d'actif d'une personne morale de droit public ayant une activité économique, les dirigeants de droit ou de fait, rémunérés ou non, ou certains d'entre eux, peuvent être condamnés à supporter tout ou partie des dettes de cette personne morale, avec ou sans solidarité, par le tribunal de commerce dont relève cette personne morale, saisi par l'Etat, le président de l'organe délibérant de la collectivité actionnaire ou par le président de la Cour des comptes ou de la chambre régionale des comptes compétente pour contrôler cette personne morale. L'action se prescrit par cinq ans à compter de la faute de gestion ayant contribué à l'insuffisance d'actif.</i></p>	
<p>Les sommes versées par les dirigeants en application de l'alinéa 1er entrent dans le patrimoine du débiteur et sont affectées en cas de continuation de l'entreprise selon les modalités prévues par le plan d'apurement du passif. En cas de cession ou de liquidation, ces sommes sont réparties entre tous les créanciers au marc le franc.</p>		<p><i>« Les sommes versées par les dirigeants en application du premier alinéa entrent dans le patrimoine de la personne morale concernée. »</i></p>	