

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉPARTEMENT PARLEMENTAIRE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(46^e SÉANCE)

LuraTech

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 26 mai 1992

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE

1. Suppression du taux majoré de la TVA. - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 1639).

M. Alain Richard, rapporteur général de la commission des finances.

M. Michel Charasse, ministre du budget.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1640)

MM. Paul Lombard,
Yves Fréville,
Gilbert Gantier,
Raymond Douyère.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique (p. 1644)

Amendement n° 1 rectifié de la commission des finances :
MM. le rapporteur général, le ministre. - Adoption.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 1644)

M. Philippe Auberger.

Adoption de l'article unique modifié.

2. Abolition des frontières fiscales à l'intérieur de la CEE. - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 1645).

M. Alain Richard, rapporteur général de la commission des finances.

Suspension et reprise de la séance (p. 1645)

M. le rapporteur général.

M. Michel Charasse, ministre du budget.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1650)

MM. Jean-Pierre Balduyck, le ministre,
René Carpentier,
Gilbert Gantier.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. Nomination d'un député en mission temporaire (p. 1656).

4. Ordre du jour (p. 1656).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE,
vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

SUPPRESSION DU TAUX MAJORÉ DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

Discussion, après déclaration d'urgence,
d'un projet de loi

M. Le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à l'anticipation de la suppression du taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée (2698, 2712).

La parole est à M. Alain Richard, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Alain Richard, rapporteur général. Monsieur le président, monsieur le ministre du budget, mes chers collègues, rarement déclaration d'urgence sur un texte législatif aura été plus justifiée puisque les dispositions de ce texte sont en application depuis maintenant un mois et demi. (Sourires.)

Depuis que le mouvement de réduction du taux majoré de TVA a été engagé, voilà maintenant cinq ans - mais cela vaut aussi pour d'autres taux de TVA -, il est apparu techniquement indispensable, à chaque étape, de procéder aux modifications de taux de manière quasi immédiate et par voie réglementaire, en demandant ensuite au Parlement de confirmer par une décision législative.

Chacun comprend, en effet, que, sur les marchés de biens durables, comme les voitures ou les produits audiovisuels, dont les décisions d'achat sont généralement préparées et anticipées par les particuliers, l'annonce d'une baisse de TVA représentant une réduction de prix de 3 à 4 p. 100, avec un « préavis », en quelque sorte, d'un mois et demi, aurait pour conséquence un quasi gel du marché et des perturbations économiques que personne ne désire. Reste simplement à vérifier que le Parlement est d'accord pour approuver la mesure. A cet égard, les gouvernements successifs nous ont habitués à des délais d'un mois à un mois et demi.

Avec ce projet de loi, nous en arrivons à la suppression définitive du taux majoré. L'idée d'un taux majoré, qui s'est d'ailleurs répandue dans toute l'Europe, correspondait à une approche judicieuse, avec son souci de conjuguer l'efficacité économique avec le caractère relativement indolore de la TVA. Il s'agissait à la fois de faire rentrer des recettes importantes et de tenter une approche de justice sociale ce que devrait permettre un impôt indirect - tous les fiscalistes savent que c'est une gageure séculaire.

Pendant un certain temps, on a fait supporter techniquement à notre économie la gestion de trois taux et l'on a su distinguer avec une certaine efficacité des biens et services représentatifs d'une « consommation haut de gamme ». Le taux majoré a permis de rendre progressif, par rapport aux revenus, un impôt indirect qui pèse, à hauteur de 10 000 à 15 000 francs annuels par ménage, en moyenne trois à quatre fois plus que l'impôt sur le revenu. Le taux majoré était donc en soi une bonne idée. Au cours de la période, un peu ancienne maintenant, qui correspond aux années 70, on

a pu vérifier statistiquement que, grâce au dispositif du taux réduit, du taux moyen et du taux majoré, un ménage ayant un revenu égal à trois fois la moyenne des revenus, payait sur l'ensemble de ses achats un taux de TVA supérieur à celui supporté en moyenne par ses concitoyens.

Cependant, la gestion de trois taux ne pouvait échapper à une certaine complexité, assortie qu'elle était, dans le système français, d'exceptions ou de particularités géographiques, puisque des taux de TVA sont propres à la Corse et aux départements d'outre-mer, sans parler du quatrième taux « super-réduit » de 2,1 p. 100 appliqué sur quelques produits. Cela conduisait à une charge de gestion lourde et à des risques d'erreurs qui devenaient critiques. La perspective de l'harmonisation européenne a donc conduit la plupart des pays qui pratiquaient un taux majoré à juger préférable de rechercher une « modulation sociale » grâce à un taux réduit de TVA. De surcroît, la différence entre le taux majoré et le taux normal, de 15 à 20 p. 100, entraînait un effet de torsion sur les marchés et décalait artificiellement les comportements de consommation.

Mais si les gouvernements sont convenus de la nécessité de la suppression du taux majoré, c'est aussi pour une raison plus profonde, sociologique, qui reflète un peu l'histoire de l'émergence de ce que certains ont appelé « le groupe central » dans nos sociétés. Dans les années 60, certains biens de consommation, comme l'automobile ou la hifi, revêtaient un caractère socialement discriminant, mais, dans les années 80 et 90, la possession d'une voiture, même d'une certaine valeur, ou d'un équipement domestique audiovisuel n'a plus constitué un facteur de séparation entre les classes moyennes, les plus nombreuses, et les détenteurs de revenus élevés. Certes, le caractère discriminant de certains postes de consommation aurait pu perdurer, mais uniquement sur des parts de marché microscopiques, par exemple la fourrure ou certains biens alimentaires. Le jeu, si j'ose dire, n'en valait plus la chandelle.

Nous concluons aujourd'hui le mouvement de baisse du taux majoré. C'est l'aboutissement logique d'une des réformes fiscales les plus massives accomplies au cours des vingt dernières années. La diminution du taux majoré commencée au printemps de 1987 s'est achevée par sa suppression le 13 avril dernier. En francs courants la perte de recettes pour l'Etat est de 35 milliards de francs. Les biens concernés par ce taux majoré représentent une base taxable de 200 milliards de francs environ. En cinq ans, le taux est tombé de 33,3 à 18,6, soit une baisse de 14,7 p. 100.

La France a donc procédé à une anticipation. Nous étions bon nombre à l'avoir annoncée lors de l'examen de la dernière loi de finances. Nous avons plusieurs mois d'avance par rapport à la date butoir, contractuelle, du 1^{er} janvier 1993. Nous sommes aussi nombreux à penser que le moment choisi par le Gouvernement, sous l'impulsion du Premier ministre, peu après son entrée en fonctions, est judicieuse, puisque divers signes attestent que l'économie française est en période de redémarrage. Nous assistons à une remontée de son taux spontané de croissance.

La consommation de biens durables est un des facteurs de cette lente remontée. On peut la stimuler par une baisse des prix relativement perceptible sur un champ de consommation relativement important. Avec un taux de TVA ramené de 22 à 18,6 p. 100, l'impact sur les prix est un peu inférieur à 3 p. 100. Une telle mesure ne peut qu'être opportune. Nous allons sans doute pouvoir vérifier, dès la publication des indices du mois de mai ou du mois de juin, que cette baisse peut avoir un effet d'accélération sur une reprise économique que nous souhaitons tous.

Techniquement, le dispositif proposé est des plus simples. Vous savez que, par consensus, nous nous sommes engagés, depuis 1987, à maintenir l'équivalent d'un taux de 33,33 p. 100 sur certains produits, notamment les paris mutuels, le loto et les biens et services à caractère pornographique. Nous procédons donc à une nouvelle majoration de droits indirects appliquée strictement à ces différentes catégories de biens et services pour maintenir la même pression fiscale.

En conclusion, la commission des finances a adopté ce projet de loi, très simple, ne retenant qu'un seul amendement de forme. Je propose donc à l'Assemblée de suivre sa commission, ce qui ne devrait pas être très compliqué. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre du budget.

M. Michel Charassa, ministre du budget. Monsieur le président, messieurs, je voudrais d'abord remercier M. le rapporteur général pour son exposé très clair.

Il s'agit, en effet, d'avancer au 13 avril la suppression du taux majoré de TVA prévue pour le 1^{er} janvier 1993 par la loi du 26 juillet 1991.

Bénéficieront notamment de cette disposition les ventes de véhicules automobiles et de matériels électroniques pour le grand public. En revanche, les tabacs, les jeux et les biens et services à caractère pornographique resteront imposés à l'ancien taux, comme M. Alain Richard vient de le rappeler.

C'est donc avec près de neuf mois d'avance que notre pays aura mis en conformité ses taux de TVA avec les exigences du grand marché intérieur.

Conforme à nos engagements communautaires, cette mesure répond également à des objectifs économiques. La crise mondiale n'a pas eu, en France, les effets d'une récession : néanmoins, elle a conduit à un ralentissement de l'activité. L'évolution des ventes de nos constructeurs automobiles est la première à en témoigner.

La suppression du taux majoré n'est pas pour autant une mesure de relance de la consommation à contretemps, ce qui serait désastreux pour l'équilibre de notre commerce extérieur. Elle vise à accélérer une reprise dont les frémissements se font sentir, notamment outre-Atlantique, et à donner aux investisseurs un signal de confiance.

Cette mesure répond enfin à un objectif d'équité : elle allègera la charge des ménages d'environ 4,3 milliards en 1992 et de 7 milliards en année pleine à partir du 1^{er} janvier 1993.

Elle complète les nombreuses baisses de TVA décidées depuis 1988. Le taux majoré lui-même a été réduit, en plusieurs étapes, de 33,1/3 p. 100 à 22 p. 100. Le taux réduit applicable notamment aux produits de première nécessité a été abaissé de 7 p. 100 à 5,5 p. 100. Le taux de 18,6 p. 100 a été réduit à 5,5 p. 100 pour les abonnements d'électricité et de gaz combustible, pour les soins dispensés par les établissements thermaux, pour les droits d'entrée dans les musées, monuments, expositions culturelles, pour les équipements spéciaux des handicapés et pour les boissons non alcooliques. Le taux de 5,5 p. 100 a été enfin réduit à 2,1 p. 100 pour les médicaments et la redevance audiovisuelle.

Au total, de 1988 à 1993, les ménages auront bénéficié d'un allègement net de TVA d'environ 40 milliards de francs. Ainsi se trouve en partie corrigé - s'agissant d'une question sensible, reconnaissons-le - dans le sens d'une plus grande équité le déséquilibre entre impôts directs et impôts indirects qui caractérisait et qui caractérise toujours, mais un peu moins aujourd'hui, notre régime fiscal.

En conclusion, mesdames, messieurs, je voudrais remercier l'Assemblée d'avoir bien voulu accepter que la mesure soit appliquée avant d'être votée. C'est une entorse aux principes républicains et parlementaires posés par la Déclaration de 1789. M. le rapporteur général a bien expliqué quelles raisons, liées à la nature même de l'économie moderne, conduisent à procéder ainsi, étant entendu que cette pratique n'a cours que pour les baisses de taux et non pour les hausses. (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste. - Exclamations sur divers bancs.*)

M. Jean Le Garrec, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, et M. Gilbert Gantier. Heureusement !

M. le ministre du budget. C'est là une exception rarissime au principe selon lequel la loi fiscale relève en dernier ressort du Parlement, et de lui seul.

Cette exception me conduit donc à réaffirmer un principe, né avec le pouvoir parlementaire et qui constitue un des fondements de la République. Au moment où l'on voit les ravages que provoque parfois, pour la liberté individuelle et l'honneur des hommes, l'oubli des principes républicains, et de principes républicains aussi fondamentaux que peuvent l'être par exemple le secret de l'instruction ou le devoir de réserve des agents publics, il n'était pas mauvais de souligner que nécessité ne saurait, en matière fiscale, faire loi en ce qui concerne les prérogatives des citoyens par l'intermédiaire de leurs représentants. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Monsieur le ministre, il y avait quelque chose de la péroraison républicaine dans votre propos ! (*Sourires.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Paul Lombard, pour dix minutes.

M. Paul Lombard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans la déclaration de politique générale du début avril devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre a défini les grandes orientations de son programme.

A aucun moment, il n'a évoqué le chômage comme l'échec d'une politique. Il n'est pas possible, a-t-il dit, de donner un emploi à tous. Rien non plus dans son discours sur l'affaiblissement structurel de la France.

Il n'a envisagé aucune relance de l'activité industrielle pour n'évoquer que la baisse de TVA dont nous discutons et qui est placée dans la logique du marché unique européen.

Or cette orientation, qui conditionne largement toute l'activité gouvernementale, tend à encadrer étroitement toute la politique économique, budgétaire et fiscale. Elle implique, au nom de la défense du franc, une dépendance accrue à l'égard des choix patronaux. On voit mal comment les mêmes causes n'entraîneraient pas la montée du chômage et l'aggravation des inégalités sociales.

C'est le choix de la marche accélérée vers l'intégration politique dans une Europe dominée par l'Allemagne.

Dans ces conditions, la portée du projet de loi apparaît singulièrement limitée et ambiguë.

Des efforts pour la réduction du poids des impôts indirects sont nécessaires. Mais fallait-il faire de la suppression du taux majoré une priorité absolue ? Réduire la TVA sur l'automobile se justifiait, et les députés communistes ont fait des propositions semblables pour les véhicules fabriqués en France. Le choix gouvernemental, sous prétexte d'une mise à égalité dans les conditions de la concurrence, favorisera, en fait, l'importation de voitures étrangères, et d'abord japonaises, fabriquées en Grande-Bretagne ou en Espagne.

La baisse de la TVA ne saurait compenser la stratégie suicidaire des dirigeants de Renault qui casse l'outil industriel en France.

La priorité aurait dû aller à la baisse de la TVA sur les produits de première nécessité. Il faudrait instaurer pour ces produits un taux réduit au niveau zéro, ou inférieur à 1 p. 100. La dégradation des conditions de vie de nombreuses familles populaires le justifie. Sans donner dans le misérabilisme, il faut observer que les produits de luxe ont bénéficié depuis cinq ans d'une complaisance fiscale dont ont été privés les produits de consommation courante comme les produits laitiers, le pain, la viande, mais aussi les produits pharmaceutiques, les livres et la presse d'opinion.

On ne peut donc estimer que cette baisse de la TVA relève de la justice sociale ou qu'elle aura un impact significatif de relance économique dans la situation actuelle.

La politique budgétaire continuera selon la même orientation. Des cessions d'actifs des privatisées serviront à financer les mesures sociales pour l'emploi. En clair, sera poursuivie la politique d'austérité et de déflation salariale.

C'est un cercle vicieux. Les chômeurs de longue durée se verront proposer soit un emploi soit une activité d'intérêt général. Ce sera en fait le renforcement de l'accompagnement social du chômage financé par le budget de l'Etat, et d'abord par les salariés contribuables. Rien ne sera fait pour les chômeurs non indemnisés qui sont pourtant plus de 1,6 million.

Le Gouvernement se refuse donc toujours à prendre en compte la colère et le rejet massif de sa politique qu'ont exprimé les ouvriers aux scrutins régionaux et cantonaux ainsi que les grèves et manifestations des infirmières ou des dockers.

La solution n'est pas davantage dans de nouvelles privatisations.

Faut-il attendre patiemment une illusoire reprise économique aux Etats-Unis ? Les négociations au sein du GATT donnent une idée inquiétante de ce que la France peut attendre des Etats-Unis. Au niveau international, l'endettement est énorme. On se dirige vers une croissance à peu près nulle.

Faut-il s'en remettre à la Bourse ? Ou bien croit-on que l'Europe réglera tout ? L'Europe du capitalisme ultralibéral nous a déjà coûté une grande partie de notre indépendance, de notre sidérurgie, de notre industrie du charbon, de nos activités portuaires, de notre pêche, de notre agriculture ; elle s'attaque maintenant à l'aérospatiale et aux entreprises publiques. A échoué le pari de conduire l'Allemagne à composer sur ses choix économiques, et notamment à s'engager dans une baisse des taux d'intérêt.

Le seul fait que le Gouvernement refuse de soumettre à référendum la ratification des accords de Maastricht prouve bien, si besoin était, la nocivité des projets européens actuels.

Il faut, en priorité, relever le pouvoir d'achat salarial en portant le SMIC à 7 000 francs. Les bons salaires, que certains estiment trop élevés, ne sont pas un obstacle à la création d'emplois. En France, ils sont inférieurs en moyenne de 35 p. 100 à ce qu'ils sont en Allemagne, de 9 p. 100 à ceux des Espagnols, de 8 p. 100 à ceux des Italiens. Leur insuffisance ne rend pas notre économie plus forte ; au contraire, elle en affaiblit l'efficacité. Des salariés mieux payés seraient plus motivés ; la consommation s'en trouverait relancée ; l'économie et l'emploi ne s'en porteraient que mieux.

Les productions industrielles françaises souffrent des contraintes financières imposées par la Bourse et les spéculateurs. La solution n'est pas d'abaisser encore le taux de l'impôt sur les sociétés : il a diminué de 50 à 34 p. 100 sans la moindre répercussion sur la courbe du chômage ! Ce qu'il faut, c'est transformer la façon dont la France est insérée dans les relations internationales. Tous les pays d'Europe souffrent de cette dictature des flux de capitaux privés à la recherche du profit maximum à terme le plus court possible. Il importe de les canaliser pour les rendre favorables à la progression de l'emploi en quantité et en qualité, en France et à l'étranger.

Une telle politique exige une transformation de la stratégie d'alliance internationale des groupes français et un bouleversement du système d'incitations aux implantations étrangères en France afin de les amener à contribuer à un développement efficace de l'emploi, à la diffusion des recherches, à des programmes de formation, d'insertion et de coopération.

De même, une véritable restructuration décentralisée de notre système financier apparaît nécessaire pour réduire le rôle des marchés financiers et retenir dans les entreprises françaises les immenses ressources qui ne cessent de fuir, ces ressources que l'on pourrait promouvoir efficacement pour développer l'emploi et renforcer la coopération.

Le budget et la démocratisation de la fiscalité peuvent être aussi des armes efficaces pour amorcer ce changement de politique.

C'est pourquoi nous demandons que le Gouvernement organise un débat au cours de cette session sur les grandes orientations de la loi de finances pour 1993.

Une réforme significative de la fiscalité ne doit pas tendre à appliquer un taux zéro pour l'imposition du capital mais à alléger la charge fiscale pesant sur les revenus du travail tant au niveau de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation que des impôts indirects.

Elle doit également s'attaquer résolument à la spéculation financière et aux exportations de capitaux pour favoriser concrètement la réalisation en France d'investissements créateurs d'emplois.

Telles sont les remarques que je voulais exprimer, au nom du groupe communiste, sur ce projet de loi que nous ne pourrions voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Yves Fréville, pour quinze minutes.

M. Yves Fréville. L'an dernier, monsieur le ministre, lors du vote du projet portant DDOEF, nous vous avions reproché d'appliquer immédiatement les majorations de taux de TVA et de différer jusqu'au 1^{er} janvier 1993 la suppression du taux majoré. Que vous avanciez de quelques mois cette réduction d'impôt est donc *a priori* une idée intéressante,...

M. le ministre du budget. Ah !

M. Yves Fréville. ... sous bénéfice d'inventaire.

M. le ministre du budget. Je me disais aussi... (*Sourires.*)

M. Yves Fréville. Dans le cadre de la politique d'harmonisation européenne des taux de TVA, nous approuvons la suppression progressive, étalée sur cinq ans, du taux majoré. Elle marque d'ailleurs la continuité des politiques gouvernementales puisque les premières mesures en ce sens furent prises par M. Balladur à la fin 1987, avec l'abaissement du taux sur les voitures à 28 p. 100 et la suppression du taux majoré sur les disques.

Par ailleurs, la surtaxation des biens dits « de luxe » n'est pas toujours la mesure sociale que l'on pourrait croire et qui permettrait de réduire la neutralité de la TVA face à la consommation, voire son caractère régressif par rapport au revenu. En effet, la plupart des biens de luxe ne sont pas des biens somptuaires. Ce sont des biens de consommation durables...

M. le ministre du budget. Le caviar ?

M. Yves Fréville. ... qui se diffusent progressivement dans toute la société. Les surtaxer, c'est d'abord en freiner le rythme de diffusion dans les autres couches de la société - on l'a bien vu avec les appareils de radio, de télévision, entre autres.

Je me bornerai donc aux observations suivantes.

La première, M. le rapporteur général vous l'a déjà faite : vous demandez au Parlement de ratifier votre proposition un mois et demi après son annonce. Je comprends très bien qu'il faille dès l'annonce d'une telle décision l'appliquer immédiatement. Mais de là à attendre un mois pour déposer le projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale, un mois et demi pour le mettre en discussion, convenez, monsieur le ministre, que l'on aurait pu faire quand même un peu plus vite, et mieux respecter le Parlement !

Seconde remarque : la décision de procéder à une baisse anticipée de la TVA est techniquement indispensable pour éviter le report de nombreux achats après le 1^{er} janvier 1993, d'autant que le marché de l'automobile a été fort déprimé en 1991 - une diminution de 15 p. 100 environ des achats - entraînant des conséquences négatives sur l'emploi que j'ai pu, hélas ! constater dans mon propre département, l'Ille-et-Vilaine, siège d'une importante usine de fabrication.

L'effet prix de cette mesure - une baisse de quelque 3 p. 100 - n'est donc pas négligeable.

Vous n'en faites pas bénéficier les biens ou plutôt les maux - *the bad*, comme disent les Anglais - que sont les tabacs, les alcools ou les biens et services à caractère pornographique. La baisse de la TVA interviendra le 1^{er} janvier prochain. Jusqu'à présent, cette baisse était compensée par un relèvement du prélèvement spécial. Sera-ce encore le cas cette fois ? J'aimerais que vous le précisiez, car le texte initial que le Gouvernement avait déposé en juin dernier ne comprenait, me semble-t-il, aucune possibilité de compensation. Je voudrais donc être sûr que cette compensation a bien été votée.

En conclusion, je voudrais faire deux remarques sur votre politique fiscale d'ensemble, à l'occasion de cette baisse du taux majoré.

D'abord, malgré son coût consolidé d'environ 35 milliards de francs, la suppression du taux majoré n'a pas entraîné de véritable réduction de la part de la TVA dans les recettes fiscales de l'Etat. Cette part s'est même accrue d'un point, entre 1981 et 1985, passant de 43,6 p. 100 à 44,6 p. 100 ; elle est restée ensuite à peu près stable jusqu'en 1990, année de la dernière loi de règlement votée.

M. le ministre du budget. Vous parlez de la part, mais pas du montant en valeur absolue !

M. Yves Fréville. En effet, et cela signifie que le produit de la TVA a augmenté plus rapidement que le reste des recettes fiscales.

M. Alain Richard, rapporteur général. On a baissé d'un tiers l'impôt sur les sociétés !

M. Yves Fréville. Oui, mais le relèvement d'un point du taux normal intervenu entre 1982 et 1983 est aussi la cause de cette augmentation de la part.

Nous avons dit à de nombreuses reprises, et en particulier mon collègue Edmond Alphandéry, que nous voulions un allègement de la fiscalité indirecte, qui est un moyen d'améliorer le pouvoir d'achat des familles ; le Gouvernement dispose d'une possibilité pour le faire : le relèvement des droits d'accises sur le tabac et les alcools, droits qui sont parmi les plus faibles d'Europe.

Seconde remarque. Cette mesure dont le coût est estimé, pour 1992, à 4,3 milliards, doit être placée dans son contexte. Elle va aggraver d'autant le déficit budgétaire, qui, des 90 milliards initialement prévus, est maintenant évalué à 135 milliards. Encore convient-il de savoir si ce montant inclut cette moins-value supplémentaire.

Cette mesure qui s'ajoute à toutes les autres, aux 17 milliards de dépenses supplémentaires financées, en principe, par des ajustements de gestion, modifie profondément l'équilibre budgétaire et exigerait non seulement le dépôt d'un rapport, qui adviendra normalement le 1^{er} juin, mais également le vote d'un collectif.

Jusqu'à présent, vous pratiquiez sans le dire une politique de relance en laissant jouer les stabilisateurs automatiques fiscaux. Avec cette mesure, vous vous lancez dans une politique plus volontariste de relance à court terme, mais en laissant se développer le déficit budgétaire. Vous accroissez la charge de la dette publique, et donc la pression sur les taux d'intérêt. Le Parlement devrait se prononcer sur une pareille politique.

Après ces quelques remarques, présentées au nom du groupe de l'Union du centre, je dirai qu'en acceptant cette mesure, nous approuvons la politique européenne d'harmonisation de la TVA, mais que nous n'approuvons pas votre politique budgétaire.

M. le ministre du budget. Pour vous, ce sera quand même bien agréable de dire que vous avez voté la baisse d'un impôt !

M. le président. La parole est à M. Gilbert Gantier, pour cinq minutes.

M. Gilbert Gantier. Monsieur le ministre, je peux vous rassurer d'emblée : le groupe Union pour la démocratie française votera la suppression du taux majoré de la TVA...

M. le ministre du budget. Ah, quelle chance. Je mourais d'incertitude !

M. Jean Le Garrec, président de la commission. Quelle bonne nouvelle ! Nous commençons bien la journée !

M. Gilbert Gantier. ... pour les raisons suivantes.

Depuis de nombreuses années, nous demandons cette suppression. En 1981, notamment, nous avons voté contre l'application du taux majoré, décidée par le Gouvernement de l'époque, à toute une série de biens supplémentaires. Nous sommes donc constants dans nos opinions.

Permettez-moi d'ajouter qu'avec le projet de loi que vous nous présentez ce matin, nous légiférons *a posteriori*. Cet après-midi, nous aurons un autre genre d'exercice, avec la discussion des directives sur la TVA. Nous serons alors transformés en chambre d'enregistrement. Mais restons-en au problème de ce matin.

Vous nous demandez d'adopter un projet de loi au titre éloquent : « Projet de loi relatif à l'anticipation de la suppression du taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée. »

Sur le fond, je l'ai dit, je suis, avec l'ensemble de mes collègues du groupe UDF, favorable à cette suppression. Je conteste vivement, cependant, la méthode suivie par le Gouvernement et, comme vient de l'observer mon collègue Fréville, je m'interroge sur les objectifs de la politique économique qui est suivie.

La suppression du taux majoré a été décidée le 8 avril, lors de la déclaration de politique générale de M. Pierre Bérégovoy, déclaration qui, d'ailleurs, n'a été sanctionnée par aucun vote. Elle est devenue effective à compter du 13 avril dernier. Le Parlement n'en est donc saisi qu'un mois et demi plus tard. De ce fait, la discussion que nous entamons est, vous en conviendrez, quelque peu surréaliste. Ayant à adopter une disposition déjà en vigueur, nous nous trouvons dans la situation d'un corps d'armée qui arriverait après la bataille !

Notre amertume est d'autant plus justifiée que nous avons, au moins de juin de l'année dernière, légiféré sur ce même sujet. Vous aviez, en effet, prévu dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier de supprimer le taux de 22 p. 100 au 1^{er} janvier 1993. Je me rappelle que vous aviez alors refusé l'entrée en vigueur de cette suppression en 1992 pour des raisons budgétaires.

Or, étudiant les derniers chiffres sur l'état des finances publiques, j'ai constaté que les problèmes budgétaires n'avaient pas disparu, hélas ! Bien au contraire ! Ainsi, en 1991, le déficit prévu à hauteur de 80 milliards de francs s'est établi à plus de 132 milliards, soit une dérive de près de 60 p. 100.

Pour 1992, le déficit avait été initialement fixé à 90 milliards de francs, mais il dépassera les 140 milliards, malgré les cessions d'actifs d'entreprises publiques. Ainsi, comme l'a souligné mon collègue Fréville, il faudra faire appel aux finances publiques, et peser sur les taux d'intérêt qui seront à nouveau majorés. Ce n'est pas cohérent avec les objectifs de relance économique qu'affiche le Gouvernement.

En conséquence, si je me réjouis de la diminution de la fiscalité, je souhaiterais une meilleure maîtrise des dépenses publiques, car, sous couvert d'un paravent de rigueur, votre politique n'est qu'un vaste laisser-aller.

M. Jean Le Garrec, président de la commission. Oh, monsieur Gantier !

M. le ministre du budget. Laissez-le dire, cela me rend service pour répondre !

M. Gilbert Gantier. Je comprends le raisonnement. En période pré-électorale - les élections auront lieu dans quelque neuf mois - il faut dépenser et relancer. De toute façon, ce sera un autre gouvernement qui en paiera les conséquences !

M. René Carpentier. Tout à fait, quand nous serons là ! (Sourires.)

M. Gilbert Gantier. A ce titre, pour conserver le pouvoir vous êtes capable de tout renier ! Ainsi le dogme du « ni-ni » a laissé place aux privatisations partielles. Déjà, certains socialistes éminents évoquent l'idée que l'Etat pourrait privatiser totalement certaines entreprises publiques. Soit dit au passage, dans l'adverbe totalement, il y a « total » !

M. le ministre du budget. « Total » est l'essence même du mot : totalement !

M. Gilbert Gantier. Je m'en félicite, même si je ne suis pas dupe : vous cherchez avant tout de nouvelles ressources.

En effet, vous n'avez plus de politique économique digne de ce nom : vous n'avez d'autre politique que celle qui obéit aux courbes des sondages.

M. Alain Richard, rapporteur général. Oh !

M. le ministre du budget. Comme si c'était mon genre !

M. Jacques Llimouzy. M. Gantier est un peu dur, monsieur le ministre ?

M. Gilbert Gantier. Ainsi, vous faites des petits cadeaux qui ne vous coûtent pas cher : la suppression du taux majoré diminuera les recettes de 4,3 milliards de francs en 1992, mais de 7 milliards de francs en 1993, quand un autre gouvernement sera aux affaires.

J'aurais souhaité l'engagement d'une politique plus active en faveur de l'investissement : il a diminué en 1991 et il diminuera encore cette année - moins 4 p. 100 pour l'investissement industriel, selon l'INSEE.

Faute d'avoir retrouvé un taux d'investissement suffisant, l'économie française ne pourra pas, en effet, créer des emplois réellement productifs. Il faudrait pour cela engager une politique sur le long terme axée sur une amélioration du système éducatif et sur une moindre taxation des investissements productifs.

Vous auriez pu également harmoniser notre système de TVA en éliminant les rémanences d'impôts, le décalage d'un mois, par exemple, mais vous avez préféré vous cantonner dans une baisse anticipée de la TVA.

Au terme de mon intervention, je ne peux, monsieur le ministre, que m'interroger sur l'utilité de discuter chaque année, pendant plusieurs semaines, une loi de finances. En effet, dès son adoption, le Gouvernement en modifie la teneur, il insère de nouvelles dépenses, il annule des crédits, il instaure une régulation, il change les règles fiscales, et tout cela sans aucune autorisation parlementaire préalable !

M. le ministre du budget. J'applique la loi organique, merci de le constater !

M. Gilbert Gantier. Oh, elle vous est bien utile, monsieur le ministre, car vous en interprétez toutes les dispositions à votre convenance !

Ce manque de respect vis-à-vis du Parlement...

M. le ministre du budget. Oh non !

M. Gilbert Gantier. ... est renforcé par votre refus de présenter, lors de la session de printemps, un projet de loi de finances rectificative.

Pour connaître la dérive du déficit budgétaire, nous devons nous en remettre à la presse. Vous avouerez que ce n'est guère digne d'une démocratie !

M. le ministre du budget. Je suis venu deux heures devant la commission des finances, vous l'oubliez ?

M. Alain Richard, rapporteur général. Un moment de distraction !

M. Jean Le Garrec, président de la commission. Vous-même êtes intervenu à cette occasion, monsieur Gantier !

M. Gilbert Gantier. Vous préférez, monsieur le ministre, que nous légiférions *a posteriori* et en catimini afin de masquer ces turpitudes. Ce n'est pas avec de telles pratiques que vous renforcerez, comme vous prétendez le vouloir, le rôle du Parlement.

M. Jacques Limouzy. Très bien !

M. le ministre du budget. Il n'y a pas de ministre plus scrupuleux que moi pour ce qui est du respect du rôle du Parlement !

M. le président. La parole est à M. Raymond Douyère, pour dix minutes.

M. Raymond Douyère. Monsieur le ministre, le groupe socialiste n'aura pas d'état d'âme ni de scrupule métaphysique s'agissant de savoir s'il fallait déposer un collectif immédiatement après la décision du Gouvernement de supprimer le taux majoré de la TVA. Cette décision-là, nous l'avions en effet déjà entérinée par anticipation en votant le DDOEF de l'année dernière. Notre groupe constate simplement que nous arrivons ainsi au terme d'un processus engagé depuis la discussion du projet de loi de finances pour 1989 et dont l'objectif était la suppression du taux majoré de TVA dans le cadre de l'harmonisation fiscale européenne.

En réalité, les premières mesures annonçant cette suppression remontent même à 1987, c'est-à-dire à la préparation du budget de 1988. Ce processus a donc connu plusieurs étapes qui ont été scrupuleusement suivies par tous les gouvernements successifs, quelle que soit leur coloration politique, même si nous en avons accompli la plus grande part. Au total, sur la période 1987-1994, la baisse de recettes fiscales pour l'Etat devrait atteindre 34 milliards de francs.

L'abaissement puis la suppression du taux majoré de TVA nous permettent de nous situer dans la moyenne européenne et elles présentent, sur le plan interne, un double caractère : de justice sociale, d'efficacité économique.

D'efficacité économique, d'abord. Chaque fois qu'il y a eu abaissement du taux majoré, les biens concernés par la mesure, et notamment les biens de consommation d'utilité

quotidienne, comme l'automobile, ont enregistré une augmentation, voire une expansion de leur consommation dont l'économie en général a tiré profit.

L'efficacité économique de la suppression du taux majoré est incontestable, même si elle doit entraîner une baisse de 4,2 milliards de francs des recettes budgétaires pour l'année fiscale en cours. Cela montre que l'Etat français est capable de supporter cet effort afin d'assurer la bonne santé de notre économie et de conforter l'état d'esprit des acteurs économiques vis-à-vis de la politique suivie par le Gouvernement. M. Pierre Bérégovoy, un mois et demi après sa nomination, a donc eu raison de déposer ce projet de loi et d'en anticiper l'application.

Effet de justice sociale, en second lieu. L'abaissement progressif du taux majoré depuis quatre ans a représenté l'essentiel de l'effort budgétaire, mais a été complété par d'autres mesures à caractère social : réduction de 7 à 5,5 p. 100 de la TVA sur les produits de première nécessité et de 18,6 à 5,5 p. 100 de la TVA sur les abonnements de gaz et d'électricité ainsi que sur les appareillages pour handicapés. Enfin, le taux applicable aux médicaments remboursables a été abaissé de 5,5 à 2,1 p. 100. L'effort de justice fiscale ne se limite donc pas à l'abaissement du taux majoré : il a porté sur l'ensemble des taux.

La justice fiscale sera l'un des thèmes du débat national qui va s'ouvrir et se développer dans les mois qui viennent dans la perspective des élections législatives. Certains seront tentés d'apporter leur pierre à l'édifice fiscal français, et l'on voit poindre ici ou là des menaces d'augmentations de TVA visant à financer telle ou telle dépense.

Lisant récemment le programme électoral d'une formation politique dont, jusqu'à présent, le niveau de représentation n'était pas très élevé, j'ai noté que l'on y proposait d'abaisser l'impôt sur les sociétés et de compenser cette mesure en majorant la TVA. Pour nous qui nous situons dans une perspective de justice sociale, les impôts indirects type TVA, parce qu'ils n'ont aucun rapport avec le revenu, nous paraissent très injustes et nous estimons au contraire qu'il convient de les abaisser, à un niveau raisonnable et harmonisé avec la Communauté européenne, certes, mais de les abaisser néanmoins.

Voilà un beau sujet de discussion pour la prochaine campagne électorale. Les propositions en matière de TVA permettent de situer les objectifs des uns et des autres au regard de l'amélioration de la justice fiscale et sociale.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre du budget, je ne puis que vous féliciter de la décision du Gouvernement et vous confirmer que le groupe socialiste vous apporte son entier soutien. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le ministre du budget. Je vous remercie.

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre du budget.

M. Michel Charasse, ministre du budget. Deux ou trois observations pour répondre aux orateurs qui sont intervenus dans la discussion générale.

A M. Lombard, qui a critiqué la priorité donnée à la baisse du taux majoré en souhaitant un effort sur les produits de première nécessité, je rappelle que l'on ne peut ignorer les contraintes communautaires. Nous avons l'obligation de supprimer le taux majoré, comme l'a fort justement rappelé M. Douyère. En revanche, notre marge de manœuvre à la baisse du taux réduit était beaucoup plus faible puisque notre taux de 5,5 p. 100 est proche du minimum communautaire.

Au demeurant, nous n'avons pas hésité, lorsque c'était possible, à baisser les autres taux. Par exemple, nous avons ramené de 18,6 à 5,5 p. 100 le taux applicable aux abonnements d'électricité et de gaz et aux boissons non alcooliques, de 5,5 à 2,1 p. 100 celui applicable aux médicaments et à la redevance audiovisuelle.

Monsieur Fréville, vous m'avez reproché l'anticipation de la baisse par décision ministérielle ou par annonce du Premier ministre. Je m'en suis expliqué et M. le rapporteur général a donné, sur ce plan, le point de vue de la commission. C'est une méthode à laquelle il est difficile d'échapper si l'on ne veut pas perturber fortement le marché des produits concernés, notamment celui de l'automobile.

Vous avez souhaité savoir si la baisse de la TVA sur les tabacs, les jeux, les livres et les biens et services pornographiques serait compensée par une hausse des accises ou des prélèvements spécifiques. Je vous réponds oui ! Nous l'avons souligné les uns et les autres en commission des finances.

Enfin, vous ne pouvez pas nier que cette mesure d'abaissement du taux majoré, comme les mesures précédentes, va dans le sens d'une baisse de la fiscalité indirecte : 40 milliards de francs ont été consacrés à cet effort depuis 1988. Personne ne peut le contester ! M. Douyère vient de le rappeler et je l'en remercie.

M. Gantier m'a accusé, ou a accusé le Gouvernement de laxisme. Son appréciation n'est pas exacte, car la situation budgétaire actuelle résulte des pertes de recettes fiscales consécutives à la crise économique et non pas du dérapage de la dépense publique, qui est parfaitement tenue. Le Parlement avait autorisé, pour 1991, une progression des dépenses publiques de 4,9 p. 100 et nous bouclions l'année à 4,2 p. 100. On ne peut donc pas soutenir, monsieur Gantier, qu'il y ait un dérapage de la dépense publique, bien au contraire !

Mais à toute chose malheur est bon, et je voudrais tout de même vous remercier de cette appréciation, car elle ne peut que me rendre service dans mes relations avec les ministres dépensiers et avec certains de vos collègues qui trouvent toujours qu'il n'y a pas assez de dépenses. (*Sourires.*)

M. Gilbert Gantier. J'en suis très heureux.

M. le ministre du budget. Quand ils me solliciteront, je leur répondrai : M. Gantier trouve qu'il y en a déjà trop, je ne veux pas lui faire une mauvaise manière ! (*Sourires.*)

En ce qui concerne le soutien à l'investissement, je vous rappelle les 46 milliards de francs d'allègements d'impôts votés depuis 1988 au profit des entreprises, c'est-à-dire en faveur des investissements et de l'emploi. Quand je lisais hier dans *Libération* les appréciations d'un vice-président du Conseil national du patronat français sur notre politique budgétaire et sur l'état du déficit, je me demandais s'il allait finir par reconnaître que c'est nous qui avons, pour la première fois, allégé la fiscalité sur les entreprises et sur les ménages, et par admettre, en particulier, que les entreprises avaient bien profité de la réduction de deux impôts particulièrement lourds et irritants pour elles. Car il a fallu attendre que les socialistes soient au pouvoir pour que l'on commence, en 1985, à démanteler le taux de 50 p. 100 de l'impôt sur les sociétés, sans parler de la taxe professionnelle, dont le plafond est aujourd'hui à 4,5 p. 100... et chacun sait ce que cela nous coûte !

M. Gilbert Gantier. C'est vrai !

M. le ministre du budget. N'oublions pas non plus que la taxe professionnelle est une création indirecte du patronat et qu'elle avait pour objet, à l'époque, d'empêcher M. Nicoud d'envahir les chambres de commerce. Il faut quand même rappeler l'histoire, car je commence à en avoir assez d'entendre un certain nombre de choses !

M. Gilbert Gantier. Nous savons reconnaître ce qui est exact !

M. le ministre du budget. Merci, monsieur Gantier, merci...

M. Alain Richard, rapporteur général. Il est intéressant que M. Gantier réponde au nom de M. Seillière !

M. le ministre du budget. En tout cas, je trouve que le baron Seillière passe trop de temps dans les salons et pas assez à étudier les statistiques... Pourtant il y a de bons services économiques au Conseil national du patronat français !

Enfin, monsieur Gantier, un collectif budgétaire, soit, mais pour quoi faire ? Un collectif est nécessaire lorsqu'il y a des dépenses à ouvrir, et ce n'est pas le cas. Alors j'avais deux solutions : ou vous mettre dans une situation impossible, ou ne pas vous y mettre.

Si vraiment j'avais voulu vous mettre dans une situation impossible, j'aurais fait un collectif de deux articles. Premièrement, le taux de TVA est abaissé : c'est l'objet du projet de loi. Deuxièmement, j'aurais ajouté un article d'équilibre constatant que le déficit de cette année est porté à 135 milliards de francs. Et vous auriez été crucifiés, parce que obligés de le voter ou de ne pas vous y opposer ! (*Sourires.*)

Et donc d'approuver indirectement 135 milliards de déficit, horreur absolue qu'aucune confession n'aurait pu racheter ! (*Sourires.*)

Alors j'ai choisi la deuxième solution grâce à laquelle je vous permets de ne commettre que le péché d'abstinence. Je suis persuadé que, dans votre arrondissement, c'est quelque chose qui compte ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - M. Gantier applaudit également.*)

M. Jean Le Garrec, président de la commission. Bel exemple de charité chrétienne ! (*Sourires.*)

M. le ministre du budget. Je m'aperçois que j'ai oublié de remercier M. Douyère de m'avoir apporté son soutien. Je savais qu'il ne me manquerait pas, mais il l'a fait brillamment et c'est encore plus agréable.

M. le président. Et moi, monsieur Gantier, je veux vous remercier d'avoir posé en termes nouveaux, à propos de Total, un problème philosophique fameux, celui de l'essence et de l'existence. (*Sourires.*)

M. Philippe Auberger. C'est sartrien !

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Article unique

M. le président. « Article unique. - Par dérogation au XI de l'article 11 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, les dispositions du VII, les dispositions de la deuxième phrase du VIII et celles du d) du IX dudit article entrent en vigueur le 13 avril 1992.

« Toutefois, l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 11 de ladite loi reste fixée au 1^{er} janvier 1993 en ce qui concerne :

« a) les tabacs ;

« b) les publications désignées au 1^o de l'article 281 bis du code général des impôts ;

« c) les opérations visées aux articles 281 bis A, 281 bis I et 281 bis K du code général des impôts ;

« d) les opérations, y compris les locations, portant sur les films et supports vidéographiques qui présentent des œuvres à caractère pornographique ou d'incitation à la violence visées à l'article 281 bis A du code général des impôts ;

« e) les véhicules visés au a du 6^o du 1^{er} du I de l'article 297 du code général des impôts. »

M. Alain Richard, rapporteur général, a présenté un amendement, n° 1 rectifié, ainsi rédigé :

« Dans le cinquième alinéa (c) de l'article unique, après la référence : "281 bis A", insérer la référence : "281 bis B". »

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Alain Richard, rapporteur général. Cet amendement unique sur l'article unique vise à rectifier une erreur matérielle qui a fait disparaître du cinquième alinéa la référence à l'article 281 bis B du code général des impôts, celui qui, justement, est relatif au théâtre pornographique. Cet oubli aurait été fâcheux. L'erreur est ainsi réparée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre du budget. Je remercie la commission d'avoir réparé cet oubli.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Le groupe RPR votera ce projet de loi. En effet, depuis longtemps déjà, nous sommes favorables à la diminution du taux majoré de TVA. Les historiens se souviendront d'ailleurs que c'est nous qui avons amorcé le

processus dans la loi de finances pour 1988 en réduisant à 28 p. 100 le taux applicable à l'automobile. Par la suite, nous avons rappelé à différentes reprises au ministre d'Etat, ministre de l'économie et des finances, la nécessité de poursuivre l'effort dans le cadre de l'harmonisation européenne.

Je m'associe néanmoins aux observations formulées par mon collègue Gilbert Gantier. Comme je l'ai déjà indiqué au ministre du budget, il aurait été préférable qu'il nous présente un collectif budgétaire. Certes, j'ai bien compris ses explications et j'approuve sa volonté de ne pas revoir les dépenses à la hausse malgré l'important ajustement rendu indispensable par les dépenses du ministre du travail pour le soutien aux chômeurs de longue durée ; les dispositions budgétaires prévues en la matière à l'automne dernier me semblent en effet insuffisantes. Pourtant, il aurait été opportun de préciser dans la loi le nouveau chiffre prévisionnel du déficit budgétaire afin de donner au Gouvernement les autorisations nécessaires pour emprunter à due concurrence.

Le déficit prévu était de 90 milliards de francs. On nous annonce qu'il sera porté à 135 ou 140 milliards, soit une augmentation de 50 p. 100. Pour couvrir cet accroissement, il faudra emprunter davantage. Or c'est le Parlement qui donne l'autorisation non seulement de prélever les impôts et d'engager les dépenses, mais également d'emprunter pour couvrir les déficits. Il appartenait donc au Parlement de discuter de l'octroi de cette autorisation dans le cadre d'un collectif budgétaire.

Cela dit, nous approuvons ce projet de loi et nous le voterons. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Sur l'article unique du projet de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix...

M. le ministre du budget. Monsieur le président...

M. le président. ... l'article unique du projet de loi, modifié par l'amendement n° 1 rectifié.

(*L'article unique du projet de loi, ainsi modifié, est adopté.*)

M. le ministre du budget. Finalement, j'aurais souhaité un scrutin public !

M. le président. Oui, mais la procédure de vote étant engagée, je ne pouvais plus accepter votre demande.

M. le ministre du budget. Pas de problème entre nous, monsieur le président !

2

ABOLITION DES FRONTIÈRES FISCALES À L'INTÉRIEUR DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à l'abolition des frontières fiscales à l'intérieur de la Communauté économique européenne en matière de taxe sur la valeur ajoutée et de droits indirects (nos 2682, 2732).

La parole est à M. Alain Richard, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Alain Richard, rapporteur général. Monsieur le président, au nom de la commission, je vous demande une suspension de séance de quelques minutes, pour permettre à nos collègues qui ne l'auraient pas encore fait de se procurer le dossier relatif à ce second projet de loi.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix heures trente, est reprise à dix heures quarante.*)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. Alain Richard, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Alain Richard, rapporteur général. Monsieur le président, monsieur le ministre du budget, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui un projet de loi qui entre dans une catégorie appelée à s'étendre - elle a d'ailleurs donné lieu récemment à un débat constitutionnel - à savoir celle des textes opérant la transposition de directives communautaires en droit français.

En l'occurrence, il s'agit de directives adoptées par le Conseil des Communautés le 16 décembre 1991 et le 25 février 1992 instituant respectivement le nouveau régime de TVA et le nouveau régime d'accises applicables aux échanges entre les membres de la Communauté à compter du 1^{er} janvier 1993. Nous sommes dans les temps, mais sans plus.

Ces deux directives, il faut le dire, sont l'aboutissement de négociations engagées depuis 1987 entre les Etats membres de la Communauté. Elles doivent permettre d'appliquer les principes de l'Acte unique abolissant les frontières fiscales, en préservant un système de TVA rationnel.

Comme vous le savez, la TVA est un impôt déjà harmonisé entre les membres de la Communauté. Ainsi les principes sur lesquels s'appuie aujourd'hui notre législation de TVA sont désormais en harmonie avec ceux de nos principaux partenaires sur la base d'une ancienne directive de 1978. Je citerai un chiffre pour situer l'importance économique de ce débat : la TVA perçue sur les importations de biens et de services provenant de la CEE a représenté 120 milliards de francs pour l'année 1991.

Le titre 1^{er} du projet de loi expose le nouveau régime de la TVA sur les échanges intracommunautaires. Je vous le présenterai simplement, mais de manière suffisamment précise pour ne plus avoir d'explications à fournir sur ce sujet lors de la discussion des articles. Je traiterai successivement des bases logiques du système, du dispositif et, enfin, des quelques aménagements que la commission des finances a souhaité retenir.

La présentation des bases du système m'oblige à procéder au préalable à un rappel du régime actuel.

Aujourd'hui, une importation d'un pays vers un autre est taxée dans le pays d'arrivée, c'est-à-dire là où l'acheteur est installé, au taux en vigueur dans ce pays. Ainsi, un bien produit en Allemagne, qui pratique un taux de 15 p. 100, et vendu en France, sera taxé au taux de la France, soit 18,6 p. 100. Parallèlement, les exportations sont exonérées ou plutôt taxées au taux zéro pour permettre les déductions.

Ce mécanisme est logique, mais il se heurte à deux obstacles au regard de l'Acte unique : d'une part, le déclenchement du système d'imposition du bien est produit par le franchissement de la frontière alors que l'Acte unique entend abolir les frontières ; d'autre part, il faut des formalités douanières pour assurer un contrôle fiscal.

Dès 1987, la Commission de la Communauté avait ouvert le débat en proposant un système radicalement différent dans lequel on aurait assimilé les opérations intracommunautaires aux opérations intérieures à chaque pays. On aurait ainsi imposé une importation comme s'il s'était agi d'une vente dans le pays de départ, c'est-à-dire au taux en vigueur dans cet Etat. Dans le cas que j'ai cité, le bien produit en Allemagne et livré en France aurait été imposé au taux allemand de 15 p. 100 et non pas au taux français de 18,6 p. 100. Pour compenser les risques de pertes fiscales dus, d'une part, au fait que certains pays sont exportateurs nets et d'autres importateurs nets, d'autre part, aux écarts de taux, la Commission avait proposé la création d'une caisse de compensation entre les douze Etats.

Ce projet a été longuement débattu entre les Etats membres, car la Commission tenait à sa proposition qui avait la rationalité d'un système d'aboutissement. Cependant, ce système a été écarté pour trois raisons.

La première tenait à sa complexité et aux risques de litiges sur le fonctionnement de la caisse de compensation qui aurait - il suffit de voir les chiffres français pour s'en convaincre - accueilli des centaines de millions d'écus, ce qui aurait provoqué de multiples convoitises.

La deuxième était liée aux distorsions de concurrence résultant des écarts de taux, puisque, s'agissant de biens d'une certaine valeur, un écart entre 15 p. 100 et 18,6 p. 100,

pour reprendre l'exemple de la France et de l'Allemagne est tout de même assez dissuasif. La formule de la « fourchette » adoptée pour l'harmonisation des taux par la Communauté ne permettait pas - puisqu'il subsiste la possibilité d'écarts de cinq points - de combattre ce risque de distorsion.

Enfin, le contrôle des droits à déduction dans un système d'imposition au taux du pays de départ se serait heurté à des difficultés techniques importantes.

Ce système n'a cependant pas été totalement abandonné au terme des discussions du conseil des ministres de la Communauté. Il demeure le système objectif, celui appelé à être appliqué à long terme. Je pense, en effet, qu'il serait plus aisément applicable après une période de transition au cours de laquelle on aurait, notamment, réduit les écarts de taux.

On a donc travaillé à la place sur un système dit transitoire qui tourne les principales critiques adressées au régime définitif proposé par la Commission. C'est sur cette base que le Conseil des Communautés est arrivé au compromis dont j'ai déjà parlé.

Le principe de base de ce régime est d'assurer - objectif de l'Acte unique - la libre circulation des marchandises et des services en supprimant les frontières fiscales, tout en maintenant un principe de taxation des biens transitant au taux et dans les conditions du pays d'arrivée, celui de l'acheteur. Cet objectif est atteint par cinq principes.

Le premier est la suppression des notions d'importation et d'exportation dans la législation fiscale des échanges intracommunautaires.

Le deuxième est la mise en place de deux nouvelles notions juridiques, lesquelles succèdent, en fait, à l'importation et à l'exportation : d'un côté, la livraison intracommunautaire qui correspond au transfert du droit de propriété au profit d'un acheteur d'un autre Etat membre, laquelle livraison intracommunautaire est exonérée de TVA ; de l'autre côté, l'acquisition intracommunautaire qui est l'obtention du droit de propriété par l'acheteur, laquelle devient l'opération taxable.

C'est par ce détour logique que l'on parvient à concilier les différents principes. On pourra ainsi avoir une opération économique d'ensemble qui ne sera pas interrompue par le passage frontalier, avec, pourtant, une taxation dans le pays d'arrivée.

Le troisième principe est la suite logique du précédent : des obligations déclaratives nouvelles sont imposées aux assujettis. Elles sont légitimes puisqu'il va bien falloir qu'un contrôle *a posteriori* succède au contrôle aux frontières, préalable à la livraison.

Ensuite, l'application du régime définitif, avec taxation dans le pays de départ, se fait en faveur des particuliers. Un particulier qui achète un bien hors de son pays d'origine et qui, en se déplaçant, réalise donc une importation, bénéficie tout de suite du taux du pays de départ. Ainsi, un Français qui achète un meuble ou un vêtement en Allemagne, le payera avec un taux de TVA de 15 p. 100 et n'aura pas d'autre opération à effectuer. Il est déjà bénéficiaire du système définitif.

Enfin, cinquième principe : deux régimes spécifiques sont mis en place pour deux catégories de transactions où les risques de détournement paraissent plus importants que dans les autres secteurs de l'économie : les ventes à distance et les ventes de voitures neuves.

J'ai bien conscience que mon exposé est quelque peu technique mais je dispenserai ensuite l'Assemblée d'explications sur les 118 articles du projet de loi.

Regardons comment fonctionne le dispositif.

D'abord, les livraisons intracommunautaires de biens expédiés à partir de la France sont exonérées. La seule condition posée à cette exonération est que l'acquéreur dispose, dans son Etat membre, d'un numéro d'identification à la TVA, numéro valable sur l'ensemble de la Communauté. Ce numéro devra figurer sur la facture du vendeur. La livraison intracommunautaire étant exonérée, le vendeur n'a pas de TVA à acquitter.

Symétriquement, les acquisitions intracommunautaires - les anciennes importations - à destination de la France sont désormais taxées en France. C'est cette acquisition intracommunautaire qui devient le fait générateur de la taxe. Celle-ci est due par l'acquéreur lui-même en même temps que la taxe qu'il doit au titre de ses opérations internes.

Certains redevables vont bénéficier d'un régime dérogatoire. On les appellera dans le jargon communautaire les PBRD - personnes bénéficiant du régime dérogatoire. Il s'agit des partenaires économiques qui ont un rôle limité en matière de TVA : les forfaitaires agricoles, les assujettis totalement exonérés comme les professions médicales, ainsi que les personnes morales non assujetties à la TVA, essentiellement les collectivités territoriales. Ces personnes n'auront pas à acquitter la TVA sur leurs acquisitions intracommunautaires - anciennes importations - si leur montant annuel est inférieur à 70 000 francs. Ils seront, dans ce cas, considérés comme des particuliers. S'ils font acheter un bien hors de France, ils paieront la TVA au taux du pays de départ.

Par ailleurs, le projet assimile certaines opérations à des acquisitions intracommunautaires. Sans entrer dans le détail, je citerai seulement la vente à façon, façonnage d'un bien dont vous avez apporté la matière brute. Jusqu'à présent, cette opération était considérée comme une prestation de services. A l'avenir, par accord communautaire, elle sera assimilée à une livraison de biens.

En outre, les prestations de services liées aux livraisons intracommunautaires - prestations de transports, de garantie ou d'intermédiation - seront taxées au lieu de départ. Nous nous engageons là aussi dans le système définitif et, en vertu de la règle de territorialité, cette prestation de service sera effectuée et taxée au lieu de départ. Toutefois, si le preneur de la prestation a donné un autre numéro d'identification au prestataire, la prestation sera considérée comme ayant été réalisée au lieu d'arrivée.

A côté de ces principes généraux, deux régimes spécifiques sont mis en place :

Le premier concerne les ventes à distance, qui englobent non seulement les ventes par correspondances internationales, mais aussi les ventes au profit d'un particulier dès lors que le vendeur assure lui-même la livraison du bien. Le cas d'un touriste, par exemple, qui commande un bien lors d'un passage dans un autre pays et se le fait livrer à son domicile est assimilé à une vente par correspondance - c'est la vente à distance. Dans ce cas, la livraison sera taxée dans le pays d'arrivée du bien et le vendeur n'aura pas à acquitter la taxation. Le vendeur assurant la livraison, c'est dans le pays d'arrivée que le bien sera taxé.

Le second régime spécifique porte sur la vente des voitures neuves. Il prévoit la taxation dans le pays d'arrivée ou plutôt dans le lieu d'immatriculation du véhicule. En effet, l'écart de taux entre certains pays auraient pu entraîner des détournements de trafic importants. Quelle que soit la qualité de l'acquéreur au regard de la TVA, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'un assujetti, il paiera la TVA pour un véhicule neuf acheté dans un autre pays de la Communauté lorsqu'il l'immatriculera et il recevra une attestation de paiement de la TVA.

Le régime intracommunautaire entraîne de nouvelles obligations déclaratives pour les contribuables. Abondamment commenté, ce dossier mérite néanmoins d'être clarifié.

Les entreprises vont gagner à la suppression des formalités aux frontières. L'opération procure un gain économique important, notamment par sa répercussion sur les durées de transport et sur la fiabilité des déplacements. En revanche, une phase d'adaptation est nécessaire pour chacun des opérateurs qui aura à satisfaire à des obligations de déclaration supplémentaires. En tout état de cause, le bilan sera positif pour les entreprises puisque les marchandises ne risquent plus d'être immobilisées.

Quelles sont les nouvelles obligations déclaratives ?

D'abord, tout opérateur intracommunautaire à la TVA, celui qui habituellement réalise des mouvements d'échanges au sein de la Communauté, devra avoir un numéro standardisé permettant de l'identifier au sein des douze pays de la Communauté. Pour les Français, il s'agira du numéro SIREN précédé des lettres FR.

Ensuite, les redevables effectuant certains types d'opérations intracommunautaires devront en tenir un registre particulier. C'est le cas notamment des façonniers. Il ne s'agit pas là d'une innovation puisque ces documents existent déjà. Ils porteront simplement quelques mentions supplémentaires.

Ensuite, les opérateurs vont devoir modifier le libellé des factures qu'ils délivrent. En particulier, ils feront figurer le numéro d'identification intracommunautaire de leur acheteur. Ils devront également compléter leur déclaration périodique

de recettes, que l'on appelle habituellement la déclaration CA 3. Elle devra indiquer le montant total hors TVA des livraisons intracommunautaires - anciennes exportations - et le montant total, également hors taxes, des acquisitions intracommunautaires - anciennes importations. Cela ne constitue pas un énorme changement pour les assujettis.

Enfin, les assujettis qui effectuent des livraisons intracommunautaires devront fournir un état récapitulatif de leurs clients. Voilà où est la véritable innovation. Cet état permettra les recoupements et les contrôles d'un Etat à l'autre. Le Gouvernement français a opté pour une solution originale par rapport aux prescriptions de la directive puisque les documents que doit fournir l'entreprise seraient fondus - j'espère que le ministre nous le confirmera - dans un document unique afin d'alléger la charge administrative des entreprises.

Quels sont les aménagements apportés par la commission des finances à ce texte ? Il est évident - et c'est la raison pour laquelle nous allons mettre en place un dispositif d'analyse préalable des directives avant de les transposer dans l'ordre juridique interne - la marge de manœuvre du législateur est faible. Donc la commission a surtout cherché à expliciter certaines dispositions qui présentaient une petite ambiguïté et a adopté pour ce faire des amendements de précision.

En revanche, deux points ont attiré notre attention de manière plus substantielle. Ils ont tous deux trait aux obligations déclaratives des redevables.

Notre projet de loi, tel qu'il est rédigé, use, peut-être trop, du renvoi au texte réglementaire pour définir le contenu des obligations déclaratives des assujettis. On peut le comprendre d'autant que cela se rattache à une tradition juridique en matière d'imposition indirecte. Toutefois, les positions prises par l'Assemblée avec l'assentissement du Gouvernement au cours des dernières années entraînent, me semble-t-il, une interprétation plus stricte du domaine réglementaire en matière d'obligations formelles du contribuable. Peu à peu se fait jour l'idée que les obligations de forme du contribuable sont en même temps à apprécier au regard de ses droits à une procédure contradictoire. Depuis le livre des procédures fiscales, on s'attache à fixer les principes des obligations des contribuables par un texte de loi. En vertu de ce choix de méthode, il nous est apparu nécessaire de placer dans un texte législatif et non réglementaire les nouvelles rubriques à inscrire dans les factures. En effet, le manquement aux règles de facturation va constituer le fondement du droit d'enquête instauré par l'article 108 du projet de loi.

De même, les nombreuses mentions que les contribuables seront obligés de faire figurer sur l'état récapitulatif nous paraissent devoir relever du domaine législatif, s'agissant d'un document essentiel pour la coopération administrative en matière de contrôle fiscal entre les Etats membres.

Quant aux produits soumis aux accises, c'est-à-dire les tabacs, les huiles minérales, l'alcool et les boissons alcooliques, eux aussi vont faire l'objet de nouvelles règles de circulation dans l'espace intérieur communautaire.

Le principe traditionnel d'exonération de l'accise à l'exportation, qui est plus ancien encore que l'exonération de TVA, ne vaudra plus, à compter du 1^{er} janvier 1993, que pour les échanges avec des pays situés hors de la Communauté. Il convenait donc de définir, au sein de la Communauté, un nouveau régime d'exigibilité de ces accises tenant compte à la fois de leur importance budgétaire et de la nécessité de maintenir des contrôles sur des produits jugés, à des titres divers, sensibles. Nous devons bien garder à l'esprit - le ministre l'a rappelé en commission - que les motifs pour lesquels furent créées les accises vont bien au-delà de la simple recherche de recettes fiscales, puisque ce sont aussi des raisons de souveraineté, de sécurité économique ou encore de prévention de certaines délinquances spécialisées. Les accises sont assorties d'une sorte de régime de police sur la circulation et sur la détention des biens concernés. Elles ont donc donné lieu à toute une série de dispositions originales dans le projet de loi, dispositions conformes à la directive.

L'accise sera désormais acquittée dans le pays de consommation finale, ce qui permet de respecter la territorialité fiscale des Etats membres et de leur conserver leurs recettes. Mais ce principe se décline différemment selon qu'il s'applique aux professionnels ou aux particuliers.

Les professionnels, c'est-à-dire tous ceux qui font commerce de ces biens - hydrocarbures, alcool, tabac - conserveront une possibilité de circulation des produits en suspension

de droits qui ne bénéficiera qu'à des entrepositaires agréés, des opérateurs enregistrés et non enregistrés, les premiers pouvant détenir les substances et les seconds, les opérateurs, étant simplement habilités à les recevoir en suspension de droits.

En contrepartie de cette facilité qui a une importance extrême pour leur trésorerie, ces différents opérateurs sont soumis à des obligations de contrôle qui permettront notamment aux Etats membres de s'assurer du paiement des impôts et d'opérer les autres contrôles de police.

Quant aux autres opérateurs, les plus intermittents, que les Etats ne peuvent pas contrôler de la même manière, leurs échanges seront soumis au paiement d'une double accise. Ils paieront une première fois dans le pays de départ, puis dans le pays de destination. Et ils pourront se faire rembourser, sur justification du second paiement, l'accise du pays de départ.

Tous les produits soumis à accise circuleront sous couvert d'un document d'accompagnement - il existe déjà - qui permettra à la fois de s'assurer de la bonne réception des marchandises mais aussi de vérifier leur situation fiscale.

Ces nouvelles dispositions, à notre avis, ne modifieront pas profondément les flux commerciaux actuels et ne devraient pas avoir d'effets perturbants. Le paiement de l'accise est simplement déplacé géographiquement de la frontière vers le lieu exact de la mise à la consommation, c'est-à-dire d'acquisition par le détaillant, que ce soit le pompiste ou le débitant de boissons.

Les modalités de la circulation en suspension de droits reproduisent celles qui prévalent actuellement en France. Les grossistes français se voient appliquer le même régime sous le nom d'« entrepositaires agréés ». Ils sont d'ores et déjà autorisés à détenir leurs produits en suspension de droits et n'acquittent l'accise, le droit spécialisé, qu'au moment de la livraison aux détaillants. La procédure d'attribution de la nouvelle qualification d'entrepositaire agréé qu'ils devront obtenir ne sera pas complexe. En outre, cette qualification ne leur imposera pas d'obligations plus contraignantes que celles qui pèsent déjà sur eux aujourd'hui. Pas de bouleversement non plus du fait de l'intervention éventuelle de nouveaux opérateurs.

S'agissant maintenant des particuliers, la règle générale est analogue à celle prévue pour la TVA. Ils seront libres de s'approvisionner, à condition que ce soit pour leur consommation personnelle, dans le pays de leur choix; sans limite de quantité, étant entendu qu'ils acquitteront l'accise dans le pays d'acquisition. Cette faculté est cependant restreinte pour les hydrocarbures, compte tenu à la fois de la disparité de taux entre les taxes sur les pétroles et d'impératifs de sécurité. La faculté d'achat à l'étranger restera donc limitée à de petites quantités.

Mais il existera une autre particularité en matière d'accise. Une inquiétude s'était fait jour quant aux flux d'affaires dont bénéficient les boutiques hors taxes dans les ports et aéroports. Le projet de loi prévoit le maintien à titre transitoire de cette activité jusqu'au 30 juin 1999, en l'étendant d'ailleurs à de nouveaux sites, en particulier aux débouchés du tunnel sous la Manche. Ce maintien est en outre soumis à une réduction des quantités qui peuvent être achetées dans ces boutiques de manière à préparer l'extinction de ce système qui n'aura plus de sens dans un espace intérieur totalement unifié.

Le titre III contient un certain nombre de dispositions administratives, la plus importante d'entre elles - j'allais dire la seule importante - étant l'institution du droit d'enquête que j'ai évoqué précédemment.

A cette occasion, je ferai le point sur la coopération en matière de surveillance fiscale entre les Etats membres - cela ne figure pas dans le projet de loi - ainsi que sur les obligations statistiques auxquelles seront astreints les assujettis. Je donnerai enfin quelques précisions sur le problème de la déclaration unique.

La coopération administrative dans le domaine des impôts indirects résulte du règlement des Communautés du 27 janvier 1992. La coopération administrative est évidemment essentielle pour que le système de TVA intracommunautaire soit fiable. Il ne peut fonctionner sans qu'il y ait des opérations de contrôle ne vérifiant la conformité des liens physiquement échangés avec les facturations. Pour que le système commu-

nautaire fonctionne correctement il convient donc, d'une part, que les obligations déclaratives - justificatif à détenir par les assujettis - soient claires et harmonisées et, d'autre part, que ces obligations soient respectées. Il faut donc que les Etats membres puissent échanger les données établies à partir des documents qu'ils ont analysés.

Le règlement de janvier 1992 présente donc cette caractéristique, tout à fait originale par rapport aux autres instruments traditionnels de la coopération fiscale, d'être contraignant. En effet, chaque administration nationale est tenue de répondre automatiquement et immédiatement aux demandes d'information formulées par une autre autorité, en général la direction des impôts du pays voisin.

Les outils de cette coopération seront de deux sortes : il y aura d'abord le fichier des assujettis à la TVA, c'est-à-dire le registre des personnes titulaires du numéro d'identification à la TVA dont j'ai parlé. En France, ce numéro comportera les onze chiffres ou lettres du numéro SIREN de l'assujetti auxquels s'ajouteront les deux lettres d'identification de la France.

Les opérateurs du commerce intracommunautaire devront pouvoir accéder à ce fichier puisque l'indication sur la facture que l'acheteur dispose d'un numéro d'identification est le fondement de l'exonération de TVA. L'information des opérateurs nationaux sera assurée par un système télématique avec toutes les garanties nécessaires pour maintenir le caractère confidentiel des informations contenus dans ce fichier. La Commission des Communautés joue un rôle moteur dans sa constitution puisque c'est elle qui fournit aux Etats membres matériel et logiciels. J'ai le regret de vous annoncer que le matériel en question est un matériel d'origine extra-communautaire.

Le second outil de la coopération administrative est le fichier des informations contenues dans l'état récapitulatif. Ces informations seront centralisées au niveau communautaire et leur recoupement permettra de satisfaire aux échanges d'informations que prévoit le règlement.

Le niveau de coopération le plus élevé, le niveau 3, doit permettre l'échange d'informations portant sur les numéros, les dates et les montants des factures relatives à des opérations d'achat-vente intracommunautaires.

C'est justement pour répondre aux obligations auxquelles nous contraindrait l'échange de niveau 3 que le projet de loi prévoit la mise en place d'un droit d'enquête destiné à rechercher les manquements aux règles de facturation. La montée en puissance de la TVA dans les années soixante et soixante-dix a posé un problème de fausses factures qui a été progressivement réglé. Il doit l'être également au niveau communautaire.

Les obligations statistiques qui découlent du règlement du 7 novembre 1991 permettent de maintenir des statistiques d'échanges fiables entre les douze pays. Elles sont donc très importantes. Toutes les données en matière de commerce extérieur sont en effet aujourd'hui d'origine douanière, en France comme dans les autres pays, et résultent de contrôles physiques faits aux frontières. Le jour où ces contrôles n'existeront plus, aucun Etat ne pourra dresser un bilan précis de sa balance commerciale et donc de sa balance des paiements. C'est la raison pour laquelle il faut rétablir un système de collecte de données statistiques.

Les rédacteurs du règlement devaient permettre de recueillir le plus possible d'informations fiables tout en évitant de créer une charge administrative trop lourde pour les entreprises, notamment les plus petites d'entre elles. La déclaration mensuelle statistique s'impose donc à tous les opérateurs du commerce intracommunautaire mais, en deçà d'un certain nombre de seuils, les obligations statistiques sont soit très simplifiées, soit purement et simplement éliminées.

Enfin, il est instauré une déclaration statistique et fiscale unique dans le système français. M. le ministre nous donnera sans doute quelques explications sur ce point.

A priori, le système communautaire comporte deux obligations nouvelles : d'une part, une déclaration statistique mensuelle, d'autre part, un état fiscal récapitulatif trimestriel, qui s'impose à tous les assujettis. Le Gouvernement s'oriente dans une direction originale puisque, pour faciliter la tâche des entreprises, il propose de fusionner ces deux documents. Concrètement, les entreprises ne déposeraient qu'une déclaration statistique mensuelle à partir de laquelle la DGI recons-

tituerait elle-même un état récapitulatif tous les trois mois. Le maître d'œuvre du fichier serait un service commun douane-direction générale des impôts.

Cette solution, tout à fait intéressante, soulève cependant un certain nombre de questions. D'abord d'ordre juridique puisque, en vertu des textes communautaires, les omissions dans les déclarations statistiques sont sanctionnables alors que celles constatées dans l'état récapitulatif fiscal ne le sont pas pour l'instant. Ensuite d'ordre pratique, puisque les petites entreprises ne sont pas astreintes à la déclaration mensuelle statistique. Dans ces conditions, comment reconstituer l'état récapitulatif ? Les précisions que nous apportera le ministre sur ce point seront les bienvenues.

La mise en place du système intracommunautaire va entraîner des transferts de compétence entre la direction générale des douanes et la direction générale des impôts. Ce sera sans doute un élément important de notre débat car nombre de collègues se feront bien sûr l'écho des préoccupations des personnels de la douane.

Disons, pour simplifier, que la direction générale des impôts « récupère » la totalité de la gestion de la TVA, ce qui est logique puisque la TVA intracommunautaire est maintenant traitée sur la base de la même déclaration que la TVA interne. En échange, pour équilibrer les charges de travail, la direction générale des douanes deviendra maître d'œuvre pour l'ensemble des droits indirects. Son titre officiel est d'ailleurs la Direction des douanes et droits indirects.

Ces problèmes de transfert de compétences sont importants et je pense que le ministre fournira des explications à la représentation nationale sur l'accompagnement administratif et professionnel concret de ces mouvements.

Je voudrais enfin présenter les modifications que la commission des finances a apportées au titre III, essentiellement sur l'article 108 qui concerne le droit d'enquête.

Bien sûr, l'instauration d'un tel système a suscité quelques réactions d'inquiétude. Le droit d'enquête, inhérent à nos obligations communautaires, ne constitue cependant pas une phase ou un stade du contrôle fiscal. C'est une procédure d'information préliminaire qui n'a pas pour finalité d'aboutir à des redressements fiscaux. Le redressement fiscal reste une procédure indépendante qui, s'enclenchant ultérieurement, répond, en particulier pour la protection des droits du contribuable, aux règles de procédure incluses dans le livre des procédures fiscales.

M. Michel Charasse, ministre du budget. Exactement !

M. Alain Richard, rapporteur général. La procédure d'enquête nécessite des garanties en faveur du contribuable, et nous avons essayé de les préciser en commission, mais l'existence d'un pouvoir d'information direct de l'administration, c'est-à-dire, en fait, un droit de visite, est la base même du fonctionnement du système.

Chacun doit avoir conscience que l'intérêt immédiat du contribuable honnête, qui recoupe exactement ses livraisons de marchandises et sa facturation, et celui des autres sont contradictoires. Si nous empêchons l'administration de procéder sur place aux vérifications de la conformité des stocks ou des flux de marchandises avec les facturations, c'est l'ensemble des intermédiaires et des commerçants qui travaillent de façon transparente qui risquent d'en être les victimes. Nous avons donc encadré la procédure, mais sans la paralyser totalement.

En conclusion, ce texte est à la fois presque anodin et très important.

Le texte peut paraître anodin dans la mesure où il s'agit essentiellement de réécrire un grand nombre d'articles de notre code des impôts pour les adapter à la nouvelle donne des échanges intracommunautaires, et aussi parce que le fondement politique, la décision d'où est issu le Marché unique, est maintenant loin derrière nous. Elle remonte à six ou sept ans et elle est devenue presque banale dans notre paysage économique.

Mais je trouve personnellement ce texte important pour cette même raison. Il illustre en effet, en dépit des rigidités, des résistances et parfois des difficultés économiques, la progression régulière et la « sécurité politique », en quelque sorte, du système communautaire.

Lorsque la conception même du Marché unique et de l'abolition des frontières a été lancée par le président de la Commission, puis adoptée par les Etats en 1986-1987, bien

peu pensaient que ce système s'appliquerait avec aussi peu de perturbations, aussi peu d'obstacles et, en tout cas, sans retard.

Je crois donc qu'il faut voir dans l'adoption de ce texte, qui ne me paraît guère douteuse et qui sera suivie de l'adoption de textes comparables dans les onze autres États au cours des mois qui viennent - la France étant, comme souvent, en avance -, la capacité d'adaptation et de réforme de nos vieux pays, au service d'un projet d'avenir qui nous bouleverse un peu mais auquel nous parvenons à nous accoutumer.

Ce texte est également important parce qu'il va affecter la vie quotidienne de centaines de milliers d'acteurs économiques qui font notre richesse nationale, contribuent à notre compétitivité et créent les emplois des Français. En mettant au point le dispositif exact de la nouvelle TVA intracommunautaire, nous aurons tous à l'esprit, je crois, d'en faire un système aussi fluide, aussi commode et en même temps aussi fiable que possible. C'est, en effet, le prix du gain de compétitivité et d'efficacité économique pour l'ensemble des consommateurs et des travailleurs que représente l'instauration, maintenant certaine, du grand marché européen pour la fin de cette année.

M. René Carpentier. Cela reste à prouver !

M. Alain Richard, rapporteur général. Oui, ce sera fait dans six mois !

M. le président. La parole est à M. le ministre du budget.

M. Michel Charasse, ministre du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'exposé très complet, très technique et très clair de votre rapporteur général me permettra d'être bref et je l'en remercie.

Le 1^{er} janvier prochain verra l'avènement du grand marché intérieur qui, je le rappelle parce que j'ai entendu quelques erreurs d'appréciation à la commission des finances l'autre jour, ne découle pas de Maastricht mais de l'Acte unique. Il est, si je puis dire, le dernier acte de l'Acte unique européen signé en 1988. Le 1^{er} janvier 1993 sera institué un espace européen sans frontières intérieures, dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services sera assurée.

Pour respecter, en matière fiscale et douanière, cette échéance, le projet qui vous est présenté par le Gouvernement intègre dans notre ordre juridique interne deux directives du Conseil des Communautés, l'une relative à la TVA, l'autre aux droits indirects applicables aux produits pétroliers, aux vins et alcools ainsi qu'aux tabacs, qui modifient le régime d'imposition et les règles de circulation des produits faisant l'objet d'échanges entre les États membres, en d'autres termes, la TVA et ce que l'on appelle les accises.

Quelles seront les conséquences concrètes de ce texte ? Cela signifiera, en matière fiscale et douanière, la suppression de tout contrôle et de toute formalité lors du franchissement, par des marchandises ou des personnes physiques, des frontières intracommunautaires.

Les particuliers n'auront donc plus à respecter de limites, quantitatives ou en valeur, pour les achats qu'ils peuvent effectuer au cours de leurs déplacements dans les différents États membres de la Communauté. Les franchises actuelles seront donc supprimées. Il ne sera plus nécessaire d'avoir de l'imagination pour réussir à camoufler une ou deux bouteilles dans le coffre de sa voiture dans l'espoir que personne ne les découvrira au franchissement de la frontière. Ô combien de tremblements au passage de la frontière espagnole avec deux ou trois bouteilles d'anisette ou autres ! (Sourires.) Quelle fantastique libération !

M. Michel Meylan. Vous l'avez fait ?

M. Philippe Aubergier. Il parle sans doute d'expérience !

M. le ministre du budget. Oh, pas du tout, je déteste l'anis, monsieur Aubergier. Je ne bois que du rouge et, à mon âge, on ne change plus de couleur. (Sourires.)

M. Philippe Aubergier. Et pour les cigares !

M. le ministre du budget. Pour les cigares, c'est la Suisse. Les Suisses, pour le moment, ne sont pas concernés ! (Sourires.)

Pour éviter des distorsions de concurrence liées aux écarts de taux entre États membres, deux régimes particuliers sont prévus en ce qui concerne les achats de véhicules automobiles et les ventes à distance. Les achats de véhicules automobiles dans un autre État membre resteront imposés au taux de TVA en vigueur dans le pays d'immatriculation. Les achats à distance dans un autre État membre seront également taxés au taux applicable en France dès lors que le fournisseur aura réalisé avec la France l'année précédente un chiffre d'affaires supérieur à 700 000 francs.

En fait, la directive parle de 100 000 écus : 700 000 francs représentent un peu plus puisque l'écu est à un peu plus de 6,90 francs. Néanmoins, j'ai pensé qu'il était difficile d'introduire dans un texte national un montant libellé en écus alors que celui-ci sert de base pour l'instant à un certain nombre d'échanges financiers mais n'est pas entré encore dans notre droit fiscal.

Quant aux entreprises, le texte que vous allez examiner supprime les notions d'exportation et d'importation et donc toute référence implicite à l'idée de frontière. Il en résultera pour les opérateurs économiques un certain nombre de simplifications.

D'abord, le document administratif unique qui accompagnait les échanges de marchandises sera supprimé.

Ensuite, tout contrôle ou formalité lors du franchissement physique des frontières sera supprimé. Je vous rappelle les travaux menés dans le cadre du rapport Cecchini sur le coût des frontières fiscales dans le commerce intérieur de la Communauté : ils avaient chiffré le coût des formalités pour les entreprises à 7,5 milliards d'écus, les seuls coûts d'attente aux frontières pouvant être estimés entre 400 et 800 millions d'écus.

Enfin, la TVA due à raison des échanges intracommunautaires qui fait actuellement l'objet d'un recouvrement spécifique sera désormais liquidée et payée en même temps que la TVA due sur les échanges intérieurs et à l'appui de la même déclaration. J'ai veillé personnellement à ce que la modification de ces déclarations soit l'occasion d'une simplification très importante des imprimés. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de présenter les nouveaux à la commission des finances qui a bien voulu me donner acte de l'amélioration apportée.

Quelles sont les conséquences budgétaires de ce texte ?

Grâce à la détermination de la France et pour éviter un bouleversement de l'équilibre des recettes fiscales de chacun des États membres, avec la fameuse caisse de compensation dont parlait le rapporteur général, l'abolition des frontières fiscales ne remettra en cause ni le principe de l'imposition des marchandises au bénéfice de l'État de destination ni l'application du taux zéro aux livraisons à un autre État membre.

En application de ces règles, les livraisons à un autre État membre de biens expédiés ou transportés à partir de la France resteront exonérées. Il s'agit des anciennes « exportations ». Les acquisitions en provenance d'un autre État membre de biens expédiés ou transportés à destination de la France resteront imposées. Il s'agit actuellement d'« importations ».

Y a-t-il un risque de développement de la fraude ? Cette question a fait l'objet d'une longue discussion en commission des finances. J'en ai été heureux car elle m'a permis d'apporter des précisions et d'écouter les questions que vous vous posez les uns et les autres.

Si elle n'était assortie d'aucun moyen de surveillance des échanges, la suppression des contrôles aux frontières au 1^{er} janvier 1993 accroîtrait naturellement, mécaniquement, dirai-je, les risques de fraude.

Plusieurs dispositions visent à limiter ces risques.

Premièrement, tous les opérateurs économiques de la Communauté seront identifiés par un numéro individuel de TVA. Tous les fournisseurs souscriront une déclaration de leurs ventes dans les autres États membres et leurs clients seront ainsi précisément identifiés. L'exploitation de ces états récapitulatifs regroupés en base de données servira de support à une assistance administrative renforcée entre les États membres définie par un règlement communautaire *ad hoc*. J'ai veillé à ce que la collecte de ces informations ne constitue pas une charge excessive pour les entreprises. Ainsi, cette déclaration des ventes à finalité fiscale sera fusionnée avec la déclaration statistique nécessaire à l'établissement des statistiques du commerce extérieur.

Deuxièmement, le projet de loi modifie le dispositif actuel d'investigation dont disposent les services des impôts et des douanes pour leur permettre de procéder à des contrôles de facturation en entreprises et ainsi éviter un développement des circuits commerciaux parallèles. C'est le fameux article 108 auquel votre rapporteur général a consacré, à juste titre, un long développement.

En aucun cas, il ne s'agit là d'une procédure inquisitoriale ou d'une procédure visant à autoriser l'administration à s'abstraire des garanties qui encadrent aujourd'hui la vérification fiscale. De ce point de vue, je suis favorable, du moins dans son esprit, à la démarche du rapporteur général et de la commission des finances qui ont proposé plusieurs modifications rédactionnelles de l'article 108.

Les agents des impôts et des douanes pourront, spontanément ou sur demande d'une administration fiscale d'un autre Etat membre de la Communauté, se faire présenter les factures et les documents professionnels relatifs aux opérations donnant lieu à facturation et constater, le cas échéant, la cohérence entre ces documents et les stocks de l'entreprise.

Cette procédure n'autorisera pas l'emport de documents. Elle ne sera assortie d'aucune possibilité de redressement ni de sanctions fiscales, sauf en cas d'opposition au contrôle. Les constatations effectuées dans ce cadre ne seront opposables aux contribuables qu'à l'issue de la procédure normale de vérification. Je remercie votre rapporteur général d'avoir expliqué tout cela très clairement à l'Assemblée, de façon qu'il n'y ait ni doute ni malentendu.

Troisièmement, la suppression des contrôles et formalités fiscales aux frontières ne doit pas priver l'administration des douanes de ses pouvoirs de contrôle de la circulation pour la lutte contre les trafics de produits sensibles tels que les armes, les œuvres d'art, les stupéfiants, par exemple. Le projet de loi adapte donc les dispositions en vigueur au nouveau cadre juridique des échanges intracommunautaires. Je vous présenterai d'ailleurs un amendement concernant les contrôles en matière de stupéfiants pour que les choses soient encore plus claires.

Enfin, s'agissant du contrôle des droits indirects appliqués aux produits pétroliers, aux vins et alcools ainsi qu'aux tabacs, l'abolition des frontières fiscales appelle des procédures particulières qui assurent à la fois la libre circulation des produits et la sauvegarde des intérêts budgétaires et des objectifs de santé publique des différents Etats membres.

Les produits soumis aux droits indirects circuleront de manière générale en suspension de taxe jusqu'au moment de leur mise à la consommation, où l'impôt deviendra exigible.

Pour préserver, toutefois, la liberté d'approvisionnement des opérateurs et des particuliers, inséparable du principe de libre marché intérieur, les achats dans un autre Etat membre de produits ayant déjà fait l'objet d'une mise à la consommation et ayant donc déjà supporté l'impôt dans cet Etat, seront autorisés. L'impôt français sera néanmoins dans ce cas exigible lors de la réception en France de ces produits sous réserve de procédures particulières destinées à éviter les doubles impositions.

En outre, dans tous les cas, la circulation de ces produits s'effectuera sous couvert d'un document d'accompagnement établi par l'expéditeur et permettant de vérifier la situation du produit au regard des impôts exigibles.

Quelles sont enfin les conséquences pour l'administration ? Cette question a également fait l'objet d'une longue discussion en commission des finances.

D'abord, une nouvelle répartition des compétences. La TVA intracommunautaire étant perçue dans les mêmes conditions que la TVA intérieure, sa gestion, son contrôle et son recouvrement, jusqu'à présent assurés par la douane, seront transférés à la direction générale des impôts. Je précise bien que la douane restera compétente pour les encaissements sur les frontières extracommunautaires, où rien n'est changé. Par ailleurs, afin de tenir compte de la similitude des métiers et des procédures, la gestion de l'ensemble des contributions indirectes relevant jusqu'à présent de la direction générale des impôts sera confiée à la douane, qui assurait déjà le recouvrement et le contrôle des taxes sur les produits pétroliers, et qui s'appelle depuis de nombreuses années, comme vous le savez, « direction générale des douanes et des droits indirects ».

Deuxième conséquence : la gestion et le recouvrement de la TVA intracommunautaire occupaient 2 500 emplois dans les services des douanes. Je redis bien, de ce point de vue, qu'il s'agit d'emplois civils, qu'on appelle les agents affectés aux opérations commerciales - ceux qui sont dans les bureaux de douane, et non pas les douaniers en tenue qu'on a l'habitude de voir aux frontières. Ce sont les agents qui étaient dans les bureaux et qui faisaient les écritures comptables d'encaissement et de vérification de la TVA. Ces emplois, au nombre de 2 500, seront redéployés à hauteur de 750 dans les autres services de la douane - et M. le rapporteur général indique, dans son rapport, des éléments sur lesquels je ne reviens pas, concernant notamment Roissy et le tunnel Transmanche - et à hauteur de 950 dans les autres directions du ministère des finances, une partie d'ailleurs allant à la DGI pour renforcer ses effectifs puisqu'elle a maintenant la charge de la TVA intracommunautaire. Enfin, 800 emplois budgétaires seront effectivement supprimés, mais, comme je l'ai indiqué récemment aux organisations syndicales, tous les personnels seront recasés dans les divers services du ministère de l'économie et des finances, sauf bien entendu ceux qui souhaiteront être affectés dans une autre administration. En tout cas, si des personnels souhaitent rester au ministère des finances, des propositions leur seront faites pour y rester mais, naturellement, au sein d'une autre direction.

Dernière conséquence : une coopération accrue entre les services des douanes et ceux des impôts. Un service commun aux deux directions gèrera la base de données informatisées où seront enregistrés les montants des ventes intracommunautaires. Les contrôles à la circulation effectués par les agents des douanes donneront lieu, en cas d'anomalie, à une information systématique des services fiscaux. Enfin, les contrôles de facturation en entreprise seront décidés en commun entre les deux administrations.

Pour conclure, monsieur le président, mesdames, messieurs, j'ai le sentiment que le texte dont nous allons débattre, au-delà de son aspect très technique dû à la complexité inévitable de la matière, très juridique aussi parce qu'il s'agit de la transposition de directives communautaires qui ne sont pas toujours en elles-mêmes d'une grande simplicité, a pour premier intérêt, en raison des modifications qu'il apporte aux règles de circulation des marchandises, de rendre tangibles pour les personnes physiques et l'ensemble des agents économiques les effets d'une construction européenne encore bien abstraite. A cet égard, il constitue une étape essentielle dans la voie de l'Europe de demain, qui ne doit pas seulement résulter d'accords de gouvernement mais de la libre adhésion des peuples.

M. le rapporteur général a posé trois ou quatre questions techniques à la fin de son propos, notamment sur la valeur des déclarations et sur l'imposition des entreprises. J'aurais l'occasion, lors de la discussion des articles, d'apporter les précisions qu'il souhaite et que certains d'entre vous souhaiteront peut-être. Je me rappelle, en particulier, que M. Dehaine avait posé en commission une ou deux questions techniques. Il m'avait même « collé » parce que je n'avais pas sous la main les données dont j'aurais eu besoin pour répondre à l'une de ses questions !

M. Philippe Auberger. M. Dehaine est un expert !

M. le ministre du budget. Nous reviendrons sur tout cela à propos des amendements.

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Balduyck.

M. Jean-Pierre Balduyck. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'Acte unique de 1986 a fixé au 1^{er} janvier 1993 la date d'achèvement du grand marché européen.

Dans nos postes frontières, beaucoup de gens - la plupart même - pensaient que nous ne serions pas prêts et que des délais supplémentaires auraient été nécessaires. Nous constatons aujourd'hui que nous sommes prêts - la France est même dans les premiers - et que le dispositif légal se met en place.

A cette date interviendront la suppression des frontières intérieures et la mise en place d'une frontière extérieure commune vis-à-vis des pays tiers. Il convient donc de réorganiser l'activité et les contrôles douaniers, de manière à les rendre compatibles avec cette nouvelle organisation.

Vous venez, monsieur le ministre, après Alain Richard, rapporteur général, d'exposer l'aspect technique. J'en ferai donc l'économie dans mon intervention et je m'attacherai à quelques problèmes que le groupe socialiste souhaite voir aborder et sur lesquels il voudrait obtenir des précisions.

Vous l'avez dit, l'Acte unique supprime les frontières européennes. Dès lors, le principe de taxation, lié au passage de celles-ci, tombe, de même que les notions d'importation et d'exportation, ainsi que toutes les formalités douanières qui y sont attachées. Cela bien entendu pour le régime intérieur. Le régime des opérations avec les pays hors CEE, pour lesquels les notions d'exportation et d'importation subsistent, n'est pas modifié.

Le lieu de taxation pour les entreprises, qui constituent l'essentiel du trafic, est donc le lieu d'arrivée du bien, et le taux celui du pays d'arrivée. Le fait générateur de la perception de la TVA n'est plus fondé sur le passage aux frontières, mais sur le lieu de livraison.

Cette nouvelle organisation de la gestion de la TVA entraîne une réorganisation du ministère des finances. Le rapport Consigny en a tracé les orientations : on ne va pas supprimer les douaniers, mais clarifier leurs missions.

Le transfert de la perception de la TVA de la douane vers la direction générale des impôts peut se concevoir puisque cette dernière est déjà compétente en matière de TVA interne. Mais il ne faut pas se désarmer contre le risque de fraude. Aussi la direction des douanes doit-elle continuer à utiliser son savoir-faire reconnu, afin d'assurer la sécurité nécessaire.

M. le ministre du budget. Je vous remercie pour cette appréciation !

M. Jean-Pierre Balduyck. Les services des douanes n'auront donc pas uniquement la gestion des droits indirects et le pouvoir de contrôle de facturation en matière de TVA. Ils continueront à lutter contre les trafics illicites.

Vous l'avez dit à plusieurs reprises, monsieur le ministre : l'ouverture des frontières et le Marché unique ont pour but de favoriser le développement commercial de tout ce qui est normal et régulier.

M. le ministre du budget. Licite !

M. Jean-Pierre Balduyck. Mais nous refusons tous les trafics illicites et nous entendons profiter des réorganisations au sein des services douaniers pour multiplier les occasions de contrôle, de vigilance contre toutes sortes de trafics.

M. Paul Lombard. Cela sera inefficace !

M. Jean-Pierre Balduyck. La première des tâches de cet ordre sera bien entendu d'amplifier la lutte contre la drogue.

M. le ministre du budget. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Balduyck ?

M. Jean-Pierre Balduyck. Je vous en prie, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre du budget. M. Lombard vient de dire que ce sera inefficace. Je tiens à signaler que, la semaine dernière, nous avons arrêté, à plusieurs kilomètres de la frontière, un camion qui était chargé de drogue et qui n'avait pas été intercepté au poste de douane. On ne saurait donc parler d'inefficacité. Les douaniers ont au contraire un savoir-faire exceptionnel.

M. Paul Lombard. Monsieur le ministre, c'est aux frontières même que les contrôles doivent s'exercer ! Quelle quantité avez-vous interceptée ?

M. le ministre du budget. Vingt-trois tonnes !

M. Paul Lombard. Et en pourcentage ?

M. le ministre du budget. 81 à 85 p. 100 !

M. Paul Lombard. Vous ferez le contrôle sur les routes !

M. le ministre du budget. Nous en reparlerons, monsieur Lombard. J'espère simplement que vous ne m'adresserez pas de question écrite pour vous plaindre qu'il y en a trop.

M. le président. Poursuivez, monsieur Balduyck.

M. Jean-Pierre Balduyck. Monsieur le ministre, j'ai regardé les statistiques de 1991. Vous venez de le dire : plus de 23 tonnes de stupéfiants ont été saisies et détruites par les services des douanes, résultat en augmentation de 13 p. 100 ; 12 000 trafiquants et passeurs ont été arrêtés, en augmentation de 18 p. 100.

Ces excellents résultats ont pu être obtenus, ainsi que vous l'avez signalé dans un communiqué, grâce à la mise en œuvre systématique de contrôles ciblés, à l'utilisation de la technique des livraisons surveillées - il faut rappeler que le Parlement a, en décembre, donné aux douaniers la possibilité légale de mieux surveiller, contrôler, connaître les questions de trafic de drogue - et, bien entendu, à l'intensification des échanges internationaux de renseignements entre les administrations douanières européennes, voire la police. Une attitude de fermeté des pays européens vis-à-vis de la Hollande, par exemple, continue d'être plus que jamais nécessaire - amicale, mais nécessaire.

M. le ministre du budget. Exactement !

M. Jean-Pierre Balduyck. Nous savons bien - et ce n'est pas le député-maire d'une grande ville, avec ses banlieues - qui oublierait cet aspect des choses - que 60 p. 100 des faits, et des méfaits, de la petite délinquance sont liés à la drogue et à son trafic.

M. René Carpentier. Bien sûr !

M. Jean-Pierre Balduyck. Dans le Nord-Pas-de-Calais, nous avons adopté un dispositif qui a fait ses preuves : nous entendons le garder, voire le renforcer. Il y va du succès de la lutte contre les stupéfiants, contre l'immigration clandestine, bref contre les filières du malheur. Il y a, dans les domaines de la sécurité intérieure, un créneau pour le personnel des douanes, avec sa conscience professionnelle et son efficacité.

M. le ministre du budget. Il y a aussi la PAF !

M. Jean-Pierre Balduyck. Si les contrôles ne s'opèrent plus aux frontières, ils doivent pouvoir s'exercer dans tous les points du territoire. Les usagers de l'autoroute A1, par exemple, voient de plus en plus - et je m'en réjouis - des douaniers présents aux postes de péage...

M. le ministre du budget. Exactement !

M. Jean-Pierre Balduyck. ... et sur les aires de repos, qui sont chargés de contrôler toutes les sortes de trafic.

Dès lors qu'une marchandise sera étiquetée comme intracommunautaire, comment la douane pourra-t-elle déceler une irrégularité si elle ne peut pas effectuer de contrôle ? La question nous a été posée par les syndicats de douaniers lors des auditions auxquelles nous avons procédé. Je souhaite, monsieur le ministre, au nom de mon groupe, que vous nous précisiez comment les douanes pourront intervenir en tout lieu du territoire, sur les marchandises extracommunautaires mais aussi intracommunautaires, pour déceler tout ce qui peut concerner la drogue et pour assurer les contrôles nécessaires au maintien de la sécurité, à la santé publique, à la protection de l'environnement, au respect des normes européennes en termes de qualité et de sécurité. Nous avons longuement dialogué avec les syndicats des douanes, notamment sur le problème des jouets.

Vous avez pris des engagements, mais il serait utile que vous les précisiez à nouveau, afin que l'opinion publique sache exactement sur quelle base juridique et avec quels moyens les douanes continueront à assumer cette mission de service public.

Vous l'avez dit, la mise en œuvre du grand marché européen ne doit pas être une occasion offerte au développement de la fraude et laisser croire à l'opinion que nous serions désarmés.

Il convient, par ailleurs, de développer la coopération administrative et intracommunautaire. La fraude que l'on peut craindre, risque de revêtir deux aspects : une fraude fiscale proprement dite - non-déclaration et donc non-paiement de la TVA - et des trafics illicites.

Le 20 juin 1991, le Conseil européen a adopté un programme d'action communautaire en matière de formation professionnelle des douaniers. Ce type de mesures doit être renforcé. L'assistance administrative intracommunautaire est encore perfectible.

En matière de trafics illicites, il n'y aura pas, il ne peut y avoir de Marché unique et d'ouverture des frontières. Des interventions ciblées doivent donc être rendues possibles pour la douane : les produits illicites n'ont pas droit à la libre circulation.

Lors du franchissement des frontières, la douane disposait jusqu'à présent, d'un arsenal juridique lui permettant de contrôler, d'intervenir, de sonder. Qu'en sera-t-il en tout point du territoire ? De nombreux syndicats des douanes s'interrogent : sur quelle base juridique et dans quel contexte matériel les douaniers pourront-ils poursuivre cette mission ?

En 1990, 22 millions de déclarations ont été déposées et 2 p. 100 ont fait l'objet de contrôles.

Il ne s'agit pas d'augmenter les contrôles, qui étaient auparavant ponctuels. Mais il faut que le contrôle ciblé puisse continuer à se faire comme avant. Par conséquent, ceux qui prétendent qu'il y aura une sorte d'inquisition, de contrôle permanent se trompent. Ce n'est pas ce que nous voulons. Nous souhaitons que les douanes, comme les impôts, puissent à un moment donné, par sondage, vérifier, contrôler. Cela nécessite une synergie d'informations et une coopération administrative sans bornes, entre les douanes et la direction générale des impôts. Certains disent, avec ironie que c'est l'occasion pour réaliser ce qui n'a jamais pu se faire auparavant. Nous en prenons acte, et nous espérons que cette coopération se vérifiera dans les faits.

Vous avez prévu, monsieur le ministre, un plan de modernisation du ministère des finances, que vous avez présenté en décembre 1991. Ce plan comportait, entre autres, un accroissement des efforts de formation et le décloisonnement des différents services, pour permettre cette coopération. La suppression des frontières va donner lieu, vous venez de le dire, à une réaffectation de 1 700 emplois. Je souhaiterais que vous précisiez le détail de ces mutations et réaffectations. Certes, elles se feront sans pertes d'emploi. Mais vous savez que la perspective de quitter un emploi et de déménager pose un certain nombre d'interrogations aux douaniers, auxquelles nous devons répondre. Cette collaboration entre deux directions - les douanes et les impôts - est primordiale, et ce d'autant que les douaniers seront associés au contrôle de facturation mais non au contrôle fiscal.

Le groupe socialiste a toujours eu le souci de voir s'améliorer les moyens de lutte contre la fraude fiscale. Nous sommes un peu perplexes devant les chiffres qui ont été avancés récemment par l'Institut de recherches économiques concernant l'impact du projet européen sur le budget de l'Etat, cotisations sociales comprises. Cet institut l'évalue à 24 milliards de francs dans l'hypothèse la plus basse et à 71 milliards de francs dans l'hypothèse la plus haute. Les enjeux sont donc de taille, et l'Etat doit se doter des moyens nécessaires pour protéger ses intérêts, c'est-à-dire ceux des contribuables. Si vous ne nous donnez pas d'indications précises quant au dispositif qui sera mis en place et à vos moyens d'action, les chiffres les plus fantaisistes risquent de devenir crédibles aux yeux de l'opinion, avec tous les effets négatifs que cela peut entraîner sur les mentalités.

Le dispositif de l'article 108 répond à ces enjeux. Nous réfléchissons néanmoins à un système de sanctions plus sévère qu'à l'heure actuelle en cas de fraude manifeste, afin de donner à ce nouveau dispositif le pouvoir dissuasif nécessaire. Nous aimerions, monsieur le ministre, au cours du débat, avoir votre avis sur ce point.

Le groupe socialiste souhaite aussi que soit dressé, dans un an et demi, un bilan sur l'application de ce texte, notamment en matière de contrôles, afin de voir comment il s'applique, d'en mesurer les effets, de vérifier si les prévisions alarmistes se sent ou non réalisées et d'étudier les moyens d'apporter, le cas échéant, les corrections nécessaires. S'il apparaissait alors que ce nouveau système de TVA a un impact accélérateur sur la fraude, la délinquance fiscale et l'économie souterraine, nous demanderions que soient prises des mesures complé-

mentaires fermes et sans concessions. Il n'est pas question, dans une période où le Gouvernement fait des efforts budgétaires importants, et ce depuis plusieurs années, dans une période où se posent des problèmes de financement de la protection sociale, de donner à la fraude ne serait-ce qu'une chance de se développer.

Concernant le régime des droits indirects, et plus précisément l'article 95, nous souhaiterions avoir des précisions sur le décret d'application de cet article et connaître les conditions d'établissement, de validation et d'annotation du document d'accompagnement. Ce document devrait, à notre sens, recevoir la mention de la date, de l'heure du dépôt, du délai de transport en fonction de la distance à parcourir.

Par ailleurs, il nous semble important que les agents des douanes puissent mettre en œuvre l'assistance administrative mutuelle dans le cas des contrôles de facturation.

Enfin - vous le savez, et nous en avons parlé à plusieurs reprises - ce texte s'inscrit dans l'enjeu de la mutation, de la réorganisation des services des douanes, mais aussi de l'avenir des transitaires, qui sont des salariés du secteur privé. Quinze mille personnes sont concernées dans notre pays. Elles acceptent les perspectives européennes, mais s'interrogent sur leur avenir professionnel. Vous avez confié à M. Jacques Roché une mission de négociation qui s'appuie essentiellement sur des cellules de conversion connaissant le terrain, adaptées à chaque bassin d'emplois, sur des moyens financiers importants provenant du budget de l'Etat mais complétés par une intervention de la Communauté européenne, et enfin sur des mesures d'aménagement du territoire. L'inquiétude des transitaires est vive. Et, comme vous l'avez indiqué vous-même, monsieur le ministre, la mission Roché doit être menée à bien avec les moyens nécessaires et achevée dans les premiers jours de juillet, afin que les transitaires connaissent exactement le dispositif de conversion dans les semaines qui viennent.

Le projet de loi - et je m'en réjouis - habilite des représentants fiscaux pour les entreprises. Il ne s'agit pas que tous les transitaires deviennent des représentants fiscaux, mais une petite partie d'entre eux étudie cette possibilité.

M. le ministre du budget. C'est déjà le cas !

M. Jean-Pierre Balduyck. Mais il y tout un développement possible sur lequel on n'a pas suffisamment travaillé dans la perspective de l'ouverture des frontières.

En conclusion, je dirai que c'est une étape importante qui s'ouvre aujourd'hui. Nous devons donc l'aborder avec détermination et confiance, sans pour autant perdre notre identité, laquelle, en ce qui concerne l'administration des finances, a toujours été synonyme d'efficacité et de rigueur. Nous sommes convaincus qu'il en sera de même à l'avenir avec ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est M. René Carpentier.

M. René Carpentier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi dont l'Assemblée nationale est saisie aujourd'hui est la conséquence directe de l'instauration du marché européen de 1993, c'est-à-dire de la concrétisation du grand rêve capitaliste de libre circulation du capital, des marchandises et des hommes. Dans un récent sondage, 60 p. 100 des Français se disent d'ailleurs inquiets de cette échéance, pour laquelle la France sacrifie ses atouts industriels et les moyens de son indépendance nationale.

Je rappelle que les députés communistes avaient été les seuls, en 1986, à voter contre l'Acte unique. Le projet de loi dont nous discutons, derrière nombre d'aspects très techniques, suffirait d'ailleurs à justifier cette opposition.

Si nous sommes pour une construction européenne fondée sur la libre coopération des nations, il est difficile de reconnaître la marque du progrès économique et du progrès social dans un projet qui programme d'emblée de nombreux licenciements et qui va, au nom de la liberté de circulation, créer de nouveaux et graves problèmes pour l'économie comme pour la sécurité des Français.

Je souhaite insister sur une dimension qui manque cruellement dans ce projet de loi, je veux parler des personnels douaniers et des transitaires en douane, de tous ceux dont l'activité est liée, de près ou de loin, aux contrôles frontaliers. En effet, par milliers, ces hommes et ces femmes s'inquiètent

de la disparition de leur travail et attendent du Gouvernement et de la représentation nationale des réponses à leurs interrogations.

Aux questions posées notamment par le groupe communiste, le Gouvernement a donné des réponses évasives. A sept mois de l'échéance communautaire, aucune garantie sérieuse n'a encore été apportée. Pourtant, la Commission européenne elle-même avait signalé : « Les répercussions du marché unique sur les activités des professionnels du dédouanement impliqueront des pertes d'emplois et des reconversions. » Pour la France, ce sont plusieurs milliers d'emplois qui sont menacés à court terme. Cette situation est-elle incontournable ? Nous ne le pensons pas, et nous ne sommes pas les seuls puisque l'orateur précédent a confirmé ce point de vue.

M. le ministre du budget. Je l'ai dit moi-même !

M. René Carpentier. Certes, dans le cadre du marché unique, la suppression des barrières douanières entre les Douze entraînera un allègement considérable des contrôles aux frontières. Mais il reste des domaines où ceux-ci doivent être maintenus, voire accentués. Il n'est pas vrai que la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes au 1^{er} janvier 1993 justifierait la disparition du service public douanier. Il est nécessaire à la fois de contrôler les échanges avec les pays tiers, de faire respecter les réglementations communautaires et nationales, de lutter contre la fraude et les trafics illégaux ainsi que d'élaborer des statistiques fiables pour le commerce extérieur et la fiscalité indirecte.

M. Paul Lombard. Absolument !

M. René Carpentier. Pour remplir ces indispensables missions, le Gouvernement - il faut le dire clairement - doit réaffirmer le rôle qu'assurent les douaniers et les transitaires en douane. Or les mesures contenues dans le projet de loi, telles la mise en place d'observatoires gérés par des unités mobiles...

M. Paul Lombard. Et inefficaces !

M. René Carpentier. ...ou la possibilité donnée aux douaniers d'effectuer des contrôles dans les entreprises, nous paraissent notoirement insuffisantes. La création de ces observatoires placés quelques kilomètres en retrait des frontières et la possibilité de revenir à des contrôles renforcés à une frontière sensible ne sont pas à la hauteur de la progression dramatique du trafic de drogue. Actuellement, 50 p. 100 des saisies de drogue sont effectuées aux frontières.

M. le ministre du budget. Soixante pour cent !

M. René Carpentier. Vous-même, monsieur le ministre, avez indiqué que, en 1991, 23 tonnes de drogue ont été saisies par les douanes et que 12 000 trafiquants et passeurs ont pu être arrêtés.

Dans une région comme le Nord-Pas-de-Calais, frappée par la désindustrialisation et le chômage et située plus près d'Amsterdam que de Paris, c'est un véritable drame pour la jeunesse.

Outre que les organisations syndicales de douaniers devraient participer efficacement à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires visant à définir les modalités d'intervention des services douaniers en matière de TVA, d'accises, de contrôles techniques et statistiques, le Gouvernement se doit de prendre en compte leur expérience de lutte contre la drogue et les différents trafics.

Le contrôle de la circulation des marchandises et le contrôle de la circulation financière qui permet le recyclage de l'argent sale restent les deux moyens privilégiés pour s'attaquer efficacement à la drogue. Or que va-t-il se passer si on va vers la disparition des contrôles aux frontières ?

La question est importante à l'heure où les chiffres officiels de la criminalité marquent une hausse inquiétante des infractions à la législation sur les stupéfiants.

La consommation est en hausse de 10 p. 100, l'usage-revente de 7 p. 100. On estime que la criminalité est liée pour moitié à la drogue.

Monsieur le ministre, vous vous félicitez de racler les fonds de tiroirs mais n'êtes pas sensible au rapport d'experts qui estiment que l'augmentation de la fraude sur la TVA intracommunautaire représente de 10 à 20 milliards de francs.

Quelques milliards que votre projet de loi néglige et auxquels s'ajouteront les fraudes sur d'autres impôts : impôts sur les sociétés et sur les bénéfices industriels et commerciaux, droits d'enregistrement.

La fraude économique sera-t-elle encouragée ?

Sans contrôle sur les marchandises, la régularité et la loyauté des échanges ne seront pas garantis. Les entreprises seront pénalisées par les distorsions de concurrence puisque les ventes, sans ou avec fausses factures, ainsi que les contrefaçons seront facilitées. On risque de voir se développer une économie parallèle à l'italienne contre laquelle le projet de loi ne prévoit rien d'efficace.

L'abolition des contrôles aux frontières ne risque-t-elle pas d'institutionnaliser la mafia comme treizième Etat de la Communauté ? L'actualité récente nous oblige à prendre en considération son pouvoir exorbitant dans la sphère tant politique qu'économique.

J'ajoute que les agriculteurs, les éleveurs ou les viticulteurs pourront être concurrencés par des trafics frauduleux de viande et par des produits impropres à la consommation ou de qualité inférieure, comme les vins en provenance d'Espagne, d'Italie ou de Grèce.

Enfin, avec des produits qui seraient proposés à la consommation sans aucun contrôle, les consommateurs n'auraient plus aucune garantie sur le respect des normes de sécurité, des règles sanitaires et phytosanitaires et sur la qualité des produits.

Les matières dangereuses pourraient ainsi circuler ou être déversées sans aucune surveillance.

La suppression des contrôles aux frontières, loin des images d'Épinal ou des choix manichéens entre liberté et contrôle qui impliquent en fait moins de liberté pour la grande majorité, aurait aussi de graves conséquences sur la sécurité des citoyens et sur l'environnement.

Face à cette situation, les douaniers comme les transitaires ont des propositions. Il nous semble tout à fait logique de les prendre en compte.

Les transitaires demandent non seulement des mesures de formation des salariés et de diversification pour les entreprises de ce secteur, mais aussi la garantie de leur maintien en activité, qui reste nécessaire, même avec des formalités administratives allégées, notamment pour connaître l'assiette d'un impôt comme la TVA.

Ils souhaitent dans l'immédiat la nomination d'un délégué du Gouvernement qui serait chargé de l'étude de la création de zones d'emplois ; la définition de la mise en œuvre d'un plan de formation subventionné par les fonds communautaires ; la reconnaissance que leur profession est sinistrée ainsi que le rétablissement de l'autorisation administrative de licenciement.

Il n'est pas possible d'accepter la suppression de 20 000 emplois de transitaires, dont 5 000 dans la seule région du Nord-Pas-de-Calais. L'annonce de l'octroi d'un crédit de 3,5 milliards de centimes paraît totalement inadaptée. On voit mal comment le développement important du transport routier avec les pays tiers pourrait offrir une solution à ces problèmes.

Quant au service public douanier, il doit être modernisé et non d'antémodernisé. Il nécessite des moyens humains, matériels et juridiques adaptés aux nouvelles réalités économiques.

Pour conserver la maîtrise des échanges intra et extracommunautaires, la douane doit conserver ses prérogatives d'intervention sur les marchandises, selon des modalités nouvelles, en raison du transfert de la gestion de la TVA intracommunautaire à la direction générale des impôts et de la suppression du document administratif unique.

Pour autant, dans les échanges intracommunautaires, les marchandises devraient circuler avec un document d'accompagnement commercial reprenant certaines informations afin de permettre leur identification.

Dans le cadre intracommunautaire, le contrôle de la perception de la TVA suppose la mise en œuvre d'une coopération entre administrations européennes. Or la base de recouvrement et les échanges d'informations prévus par les dispositions communautaires restent très limités. La pratique de l'assistance administrative mutuelle devrait être portée à une tout autre échelle. La douane pourra être le nœud principal d'un réseau d'échanges d'informations précises pour le compte de divers pays de la Communauté et d'autres admi-

nistrations financières, en particulier la direction générale des impôts. Elle devrait en conséquence gérer la base de recoupe- ment au niveau national.

Cela signifie, à l'évidence, non pas moins de douaniers, mais au contraire des agents formés aux nouvelles modalités de contrôle pour être efficaces dans l'exercice de leurs fonctions. A cet effet, un plan de formation ambitieux devrait être mis en place.

Les nouvelles méthodes de travail et de communication, les matériels modernes de contrôle de marchandises, l'évolution et la complexité des réglementations nationales et européennes exigent des niveaux de qualifications élevés qui doivent être reconnus dans une grille rénovée des rémunérations.

Si, à la fin de ce débat, la mission et les moyens donnés aux douaniers comme aux transitaires ne pouvaient pas être mieux définis et assurés, de graves problèmes comme la fraude fiscale, la loyauté des échanges, l'information statistique du commerce extérieur, la défense du consommateur, la protection de l'environnement, les trafics illicites de drogue ou d'armes, seraient laissés en suspens.

Non seulement les professionnels du dédouanement seraient privés de leur emploi, souvent, d'ailleurs, dans des régions en difficulté comme le Nord-Pas-de-Calais, l'Est et les vallées alpines, mais les consommateurs et l'Etat auraient à subir les effets négatifs de la fin du contrôle des marchandises.

Cela fait trop de problèmes auxquels votre projet de loi ne répond pas, monsieur le ministre, pour que nous puissions l'approuver. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Gilbert Gantier.

M. Gilbert Gantier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les choses étant ce qu'elles sont, je ne crois pas qu'on puisse s'opposer à ce projet. Mais je ne crois pas non plus qu'il puisse susciter un grand enthousiasme...

M. Alain Richard, rapporteur général. C'est sûr !

M. Gilbert Gantier. ... et je vais essayer d'expliquer pourquoi.

M. le ministre du budget. On peut difficilement, je l'admets, animer un spectacle avec ce texte ! (*Sourires.*)

M. Gilbert Gantier. Cette observation me paraît particulièrement judicieuse et j'y souscris.

Quelques semaines après l'examen du projet de loi d'harmonisation du code des assurances, nous poursuivons donc notre travail d'adaptation de la législation française aux obligations imposées par le marché unique européen.

A ce rythme, la prophétie de Jacques Delors selon laquelle 80 p. 100 de nos lois résulteront de directives européennes risque de se concrétiser rapidement.

Si je souscris totalement à la réalisation du marché unique européen, je m'interroge cependant sur le bien-fondé du projet de loi que vous nous présentez et des directives qui le sous-tendent. Vous instituez en effet un troisième régime de TVA, appelé régime transitoire de TVA intracommunautaire, qui s'ajoute au régime applicable pour les échanges intérieurs et à celui maintenant applicable aux pays non-membres de la CEE.

Vous modifiez donc l'impôt qui a rapporté plus de 500 milliards de francs à l'Etat en 1991 et dont le principe a été exporté dans tous les pays membres de la CEE ainsi que dans quelques autres, du fait de sa neutralité dans les échanges économiques.

La création de la TVA intracommunautaire constitue, certes, un acte de foi de la Commission, qui voulait faire oublier l'échec de son projet de taxation dans le pays d'origine. Mais permettez-moi de souligner que l'Europe ne devrait pas se construire autour de symboles, elle devrait s'édifier au profit des particuliers et des entreprises. Or vous avez décidé, quel qu'en soit le prix, quels que soient les risques de fraude que cela implique, d'abolir, même artificiellement, les frontières fiscales. Votre engouement européen risque, par la multiplication des documents et des contrôles, de séparer un peu plus le citoyen des pouvoirs publics, trop souvent devenus les mandataires de la technocratie bruxelloise.

Avant d'aborder les problèmes de fond que pose ce projet de loi, je souhaite en effet insister sur le faible rôle dévolu au Parlement.

L'introduction des directives européennes dans notre droit réduit les parlementaires que nous sommes à des acteurs de second rang. Nous disposons d'une latitude d'action très limitée : nous ne pouvons ni changer la philosophie du texte ni le rejeter - je l'ai souligné au début de mon intervention - car, dans les deux cas, la Cour de justice des Communautés européennes pourrait condamner la France pour non-application des directives. Notre pouvoir est ainsi inférieur à celui que nous possédons dans le domaine de la ratification de conventions internationales. Sous l'Empire, le Corps législatif, dénoncé par tous les historiens pour son rôle politique inexistant, disposait de pouvoirs plus importants que nous en l'occurrence.

Cette transformation en chambre d'enregistrement est d'autant plus humiliante que nous traitons de la fiscalité, qui est à l'origine de la création des parlements et qui constitue toujours une des principales compétences du Parlement. Il suffit de se remémorer l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

M. le ministre du budget. Très bonne lecture !

M. Gilbert Gantier. Ce non-respect d'un des principes fondamentaux de la République pourrait être accepté si le Parlement européen disposait de réels pouvoirs législatifs. Or la discussion des directives sur la TVA devant le Parlement européen, le 11 juin 1991, a prouvé le contraire. Ainsi, M. Bourlanges, député européen, rapporteur de ce texte, a indiqué qu'il n'était que « l'ombre d'un rapporteur émettant l'ombre d'un avis sur l'ombre d'une proposition que le Conseil européen avait modifiée quelques jours auparavant ».

Dans ces conditions, je ne peux que me réjouir de l'adoption par l'Assemblée nationale, lors du débat sur la modification de notre Constitution, de l'amendement de mon collègue Alain Lamassoure visant à soumettre désormais pour avis les directives en préparation au Parlement français.

Si cette révision était intervenue avant l'adoption des directives en discussion aujourd'hui, nous aurions formulé trois observations. Premièrement, ces directives sur la TVA et les accises sont complexes et inutiles ; deuxièmement, elles risquent de favoriser la fraude intracommunautaire ; troisièmement, elles obligeront les Etats à multiplier les procédures de contrôle.

En effet, le projet de loi qui nous est soumis résulte d'un compromis accepté en 1989 par le Conseil européen après le refus par tous les Etats du projet de la Commission visant à instaurer la taxation dans le pays d'origine.

L'harmonisation de la fiscalité indirecte constitue un des plus vieux dossiers traités par la Commission. Inscrite dans le traité de Rome, elle a été réaffirmée avec la signature en 1985 de l'Acte unique européen.

La réalisation d'un marché unique européen suppose la suppression des frontières fiscales. Les biens doivent pouvoir circuler librement. Afin d'atteindre cet objectif, la Commission, plutôt que de privilégier, comme je l'aurais souhaité, une action sur les taux, a préféré modifier le lieu de paiement de la TVA. Selon sa proposition, cette taxe aurait été acquittée sur le lieu d'origine et non sur le lieu de consommation. Il en aurait résulté, pour certains Etats, des pertes de recettes inacceptables !

La Commission avait prévu la création d'une chambre de compensation pour éviter ces transferts de recettes. Mais, devant la complexité d'un tel système, les Etats membres ont refusé ce projet. La chambre de compensation aurait dû, en effet, traiter quelque soixante-six combinaisons de relations entre Etats communautaires, sur des milliers de produits avec des taux de TVA différents. Cela aurait été d'une technocratie insupportable !

M. le ministre du budget. En effet !

M. Gilbert Gantier. La Commission a fini par comprendre que l'harmonisation des taux constituait un préalable à l'introduction d'un tel système et qu'il fallait, faute de réaliser cette harmonisation, renoncer à ce système.

Mais, comme l'inflation réglementaire concerne autant Paris que Bruxelles, elle a imaginé un système transitoire qui devra s'appliquer de 1993 à 1997. Son principe est simple : on change tout en ne changeant rien, mais en compliquant tout.

Les exportations se réaliseront toujours au taux zéro, mais le fait générateur de la TVA sera non plus le passage de la frontière, mais la mise à consommation du produit.

Il faut toutefois signaler que les voitures automobiles continueront d'être taxées dans le pays d'immatriculation et non dans le pays d'achat, ce qui limitera sérieusement le niveau des franchises qui résulteront pour les particuliers de l'instauration du marché unique.

En revanche, vous instituez, ainsi que vous y contraind la logique de système, un dispositif lourd à gérer pour les entreprises, surtout pour les plus petites.

A compter du 1^{er} janvier 1993, trois types de TVA cohabiteront : l'une applicable en France métropolitaine, une autre pour les échanges intracommunautaires et une troisième pour les pays tiers.

En dehors de la CEE, aucun Etat n'a mis en œuvre un tel système. Le Canada avait étudié l'instauration d'un dispositif équivalent entre ses différentes provinces, mais il y a vite renoncé et, aux Etats-Unis, les taxes locales ne sont en rien comparables avec la TVA intracommunautaire.

Les auteurs de la directive affirment que l'abolition des frontières amènera un surcroît de croissance estimé à 0,5 p. 100 du PIB, soit à peine un trimestre de croissance. Ce surcroît résulterait, selon eux, de la suppression des formalités douanières. Mais ont-ils pris en compte le coût des nouveaux contrôles qui se substitueront aux formalités douanières ? On peut se le demander.

Ainsi, les 200 000 entreprises qui commercent avec les autres pays de la Communauté devront obtenir un numéro d'identification, point sur lequel vous-même, monsieur le ministre, et le rapporteur général avez tout à l'heure insisté.

Les entreprises qui exporteront occasionnellement devront désigner un représentant fiscal. Elles devront fournir en outre des informations supplémentaires et tenir un nouveau registre.

Le projet de loi autorise des contrôles sur place sans autorisation du juge. Les contrôleurs pourront se faire présenter les factures, les livres et les registres. Ainsi, l'abolition des frontières fiscales devient paradoxalement synonyme d'accroissement des contrôles administratifs et de l'inquisition fiscale.

Cette complexité inhérente au dispositif retenu ne peut, on s'en doute, qu'augmenter la fraude.

Actuellement, la TVA est un impôt peu fraudé grâce au système de déduction qui permet de réaliser des recoupements de comptabilité. La présence d'un contrôle fiscal à la frontière joue, de plus, un rôle dissuasif. Avec la suppression de ce contrôle, il deviendra désormais moins risqué d'effectuer des ventes sans facture ou de délivrer de fausses factures.

Pour contrecarrer de telles pratiques, la directive prévoit l'assistance mutuelle entre les autorités des Etats membres et la création d'une banque de données européennes. Mais la lenteur des recoupements d'informations qui seront issues des douze pays et les méthodes différentes en usage dans chacun des services fiscaux nuiront, c'est évident, à l'efficacité des contrôles.

La multiplicité des règles applicables selon que la personne sera assujettie ou non, prestataire de service ou non, permettra de nombreuses malversations. Des assujettis à la TVA possédant des agences dans plusieurs pays de la Communauté pourront faire profiter leurs meilleurs clients du taux le plus bas. Sans se déplacer de Paris, le client pourra, par exemple, profiter du taux de TVA du Luxembourg à 12 p. 100 sur les bijoux. Il suffira que la facture soit établie au nom de l'agence du Luxembourg. L'Etat français perdra ainsi de nouvelles recettes fiscales !

Pour éviter la fraude, vous serez obligés dans les prochains mois de multiplier les contrôles, d'exiger de nouveaux documents, de coller des vignettes, comme on l'a fait pour les feuilles de sécurité sociale, afin de suivre les produits au sein de l'espace communautaire. Les gains théoriques devant résulter de la suppression des frontières risquent ainsi de disparaître très rapidement.

Le même scénario se produira pour ce qui concerne les droits indirects sur les huiles minérales, sur l'alcool et sur le tabac, car la Commission a également institué un dispositif bureaucratique où des entrepositaires agréés côtoient des opérateurs, enregistrés ou non, et tout cela sous couvert d'attestations, d'accréditations, de certifications, de droits en suspension.

Pour éliminer les risques de fraude et pour éviter ce monstre bureaucratique, il aurait mieux valu que la Commission se concentrât sur l'harmonisation des taux. Je regrette, une fois de plus, que cela n'ait pas été fait.

Vous auriez pu montrer l'exemple en ce domaine en supprimant les rémanences qui nuisent à la compétitivité de nos entreprises.

M. le ministre du budget. C'est fait...

M. Gilbert Gantier. Non, monsieur le ministre, ce n'est pas fait !

M. le ministre du budget. Ce sera effectif à compter du mois de janvier 1993 !

M. Gilbert Gantier. Est-il ainsi acceptable que les banques françaises ne soient pas encore soumises à la TVA alors que les banques allemandes le sont ? Nos banques ne bénéficient donc pas du mécanisme de déduction, ce qui grève leurs coûts et pèse sur mes taux d'intérêt qui sont, chacun le sait, trop élevés.

L'ouverture du marché unique européen pose le problème du taux zéro, qui n'existe pas en France, ce qui pénalise les non-assujettis.

La France possède en outre une spécificité par rapport à ses partenaires européens : les délais de paiement sont d'une durée excessive puisqu'ils atteignent en moyenne quatre-vingt-dix jours. Leur coût est estimé à près de 540 milliards de francs par l'INSEE ! L'Etat participe à un double titre à leur accroissement en payant avec retard ses fournisseurs et en n'éliminant pas le décalage d'un mois pour la déduction de la TVA.

Ce problème aurait mérité d'être traité dans ce projet de loi. Je suis conscient que la suppression du décalage d'un mois provoquerait une perte de recettes - ou plutôt de trésorerie - comprise entre 80 et 90 milliards de francs. Il n'en reste pas moins que ce décalage apparaît comme anachronique et anticoncurrentiel dans le marché unique européen.

Avec ce décalage, les entreprises consentent une avance non rémunérée de trésorerie à l'Etat. De ce fait, pour reprendre une idée exposée récemment par le créateur de la TVA, M. Maurice Lauré dans la *Revue française des finances publiques*, il conviendrait d'assimiler cette avance à des crédits à court terme et de les rémunérer au taux du marché. Il suffirait, pour obtenir ce résultat, de permettre aux entreprises ayant un potentiel de déduction de 100 de déduire 100,75, ce qui reviendrait à appliquer un taux d'intérêt de 9 p. 100. Avec un tel dispositif les intérêts, tant des entreprises que ceux de l'Etat seraient sauvegardés.

Pour conclure, je ferai allusion au dernier rapport du Conseil d'Etat à M. le Président de la République, y est dénoncée la logorrhée législative et réglementaire. Or, avec ce projet de loi, vous donnez une fois de plus raison, hélas ! au Conseil d'Etat car, d'ici à quelques mois, nous - mais pensons surtout le cas des entreprises - serons submergés de décrets, d'arrêtés et de circulaires d'application.

La multiplication des périodes de transition posera de nombreux problèmes aux entreprises qui devront jongler avec plusieurs législations. Elles devront passer du régime actuel au dispositif communautaire temporaire, avant d'en venir au système définitif.

Le projet de loi confortera en outre l'appréciation du Conseil d'Etat, qui juge que nos lois sont de plus en plus mal écrites. Les directives sont rédigées non pas en français, mais dans une eurolangue - je ne parlerai pas de volapük - compréhensible par les seuls eurocrates. Etait-il vraiment nécessaire, par exemple, de remplacer les mots « importation » et « exportation » par les mots « acquisition » et « livraison » ? Il aurait été plus simple de parler d'importations et d'exportations « intracommunautaires ».

Je comprends que les initiateurs du texte aient voulu prouver à tous la réalisation effective du marché unique européen, mais l'Europe ne devrait se construire ni sur des illusions ni dans la complexité ! Pour être viable et efficace à

douze et, demain peut-être, à quinze ou à vingt, la Communauté devrait avant tout rechercher la simplicité et éviter toute bureaucratie !

Ce n'est, hélas ! pas le cas avec le texte qui nous est aujourd'hui soumis, et je le regrette, monsieur le ministre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

NOMINATION D'UN DÉPUTÉ EN MISSION TEMPORAIRE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre une lettre l'informant de sa décision de charger M. Michel Coffineau, député du Val-d'Oise, d'une mission temporaire, dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral.

Cette décision a fait l'objet d'un décret publié au *Journal officiel* de ce jour.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 2682 relatif à l'abolition des frontières fiscales à l'intérieur de la Communauté économique européenne en matière de taxe sur la valeur ajoutée et de droits indirects (rapport n° 2732 de M. Alain Richard, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

(La séance est levée à douze heures vingt.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

JEAN PINCHOT

LuraTech

www.luratech.com