

N° 249

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} mars 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur :

- la proposition de loi organique de MM. Claude HURIET, Jean-Paul DELEVOYE, Jean-Pierre FOURCADE, André JOURDAIN, François ABADIE, Louis ALTHAPÉ, Jean-Paul AMOUDRY, Pierre ANDRÉ, Philippe ARNAUD, René BALLAYER, Denis BADRÉ, Mme Janine BARDOU, MM. Jacques BAUDOT, Michel BÉCOT, Georges BERCHET, Jean BERNARD, Daniel BERNARDET, Roger BESSE, Maurice BLIN, Louis BOYER, Dominique BRAYE, Henri LE BRETON, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Louis de BROISSIA, Robert CALMEJANE, Bernard CAZEAU, Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, Désiré DEBAVELAERE, Jean DELANEAU, Marcel DENEUX, André DILIGENT, Jacques DONNAY, Michel DOUBLET, Hubert DURAND-CHASTEL, Daniel ECKENSPIELLER, Jean-Paul ÉMIN, Michel ESNEU, Hubert FALCO, Jean FAURE, Bernard FOURNIER, Serge FRANCHIS, Yann GAILLARD, Jean-Claude GAUDIN, Patrice GÉLARD, François GERBAUD, Charles GINÉSY, Francis GIRAUD, Daniel GOULET, Adrien GOUTEYRON, Francis GRIGNON, Louis GRILLOT, Georges GRUILLOT, Mme Anne HEINIS, MM. Pierre HÉRISSON, Rémi HERMENT, Daniel HOEFFEL, Jean-François HUMBERT, Jean-Paul HUGOT, Jean-Jacques HYEST, Alain JOYANDET, Gérard LARCHER, Jacques LEGENDRE, Jean-François LE GRAND, Marcel LESBROS, Jean-Louis LORRAIN, Roland du LUART, Jacques MACHET, Kléber MALÉCOT, Philippe MARINI, Paul MASSON, Serge MATHIEU, Michel MERCIER, Louis MOINARD, Aymeri de MONTESQUIOU, Georges MOULY, Bernard MURAT, Philippe NACHBAR, Lucien NEUWIRTH, Paul d'ORNANO, Joseph OSTERMANN, Jacques OUDIN, Lylian PAYET, Michel PELCHAT, Jacques PELLETIER, Jacques PEYRAT, Xavier PINTAT, Jean-Marie POIRIER, Guy POIRIEUX, Ladislav PONIATOWSKI, Jean-Pierre RAFFARIN, Victor REUX, Jean-Jacques ROBERT, Philippe RICHERT, Jean-Pierre SCHOSTECK, Raymond SOUCARET, Michel SOUPLET, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, François TRUCY, Jacques VALADE, André VALLET, Xavier de VILLEPIN, Serge VINÇON et Guy VISSAC, tendant à accorder temporairement aux communes la **libre gestion des fonds disponibles** provenant de la **vente de bois chablis** après les **tempêtes** du mois de **décembre 1999**,

- la proposition de loi organique de M. Philippe NACHBAR, Mme Janine BARDOU, MM. Christian BONNET, James BORDAS, Louis BOYER, Jean-Claude CARLE, Jean CLOUET, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, Jean DELANEAU, Ambroise DUPONT, Jean-Léonce DUPONT, Jean-Paul ÉMIN, Jean-Paul ÉMORINE, Hubert FALCO, André FERRAND, René GARREC, Louis GRILLOT, Jean-François HUMBERT, Charles JOLIBOIS, Jean-Philippe LACHENAUD, Serge MATHIEU, Michel PELCHAT, Jean PÉPIN, Xavier PINTAT, Bernard PLASAIT, Guy POIRIEUX, Ladislav PONIATOWSKI, André POURNY, Jean PUECH, Jean-Pierre RAFFARIN, Henri de RAINCOURT, Charles REVET, Henri REVOL, Louis-Ferdinand de ROCCA SERRA et François TRUCY, proposant des **mesures exceptionnelles** pour les **communes forestières** à la suite de la **tempête de décembre 1999**,

Par M. Michel MERCIER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Tréguouët.

Voir les numéros :

Sénat : 172 et 225 (1999-2000)

SOMMAIRE

Pages

I. UNE CATASTROPHE SANS PRÉCÉDENT POUR LES COLLECTIVITÉS FORESTIÈRES	5
A. L'AMPLEUR DU SINISTRE.....	5
B. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES.....	6
II. LA RÉACTION DU GOUVERNEMENT	7
A. DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS EN DIRECTION DES COLLECTIVITÉS VICTIMES DE LA TEMPÊTE.....	7
B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE MESURES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS FORESTIÈRES.....	8
1. <i>Des prêts bonifiés</i>	8
2. <i>Des subventions de fonctionnement pour les communes ?</i>	8
3. <i>La possibilité de placer en valeurs d'Etat les fonds provenant de la vente des chablis</i>	9
III. L'INTERVENTION DU LEGISLATEUR	10
A. ELARGIR LES POSSIBILITÉS DE PLACEMENT DES FONDS PROVENANT DE LA VENTE DES CHABLIS.....	10
1. <i>Le principe et les dérogations à l'obligation de dépôt au Trésor des disponibilités des collectivités locales</i>	11
2. <i>Une obligation qui doit être assouplie mais encadrée</i>	13
B. ENCOURAGER LES TRAVAUX DE RÉPARATION ET DE RECONSTITUTION.....	15
1. <i>Assouplir les règles du FCTVA pour les collectivités sinistrées en novembre et décembre 1999</i>	15
2. <i>Diminuer le taux de TVA sur les travaux forestiers</i>	17
C. ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS LOCALES A L'ÉVALUATION DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES POUR LES COMMUNES FORESTIÈRES.....	18
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	18
EXAMEN EN COMMISSION	21
TABLEAU COMPARATIF	27

Mesdames, Messieurs,

Au cours des deux derniers mois de l'année 1999, trois calamités de grande ampleur ont frappé notre pays, les inondations du mois de novembre, la tempête du mois de décembre et la marée noire.

Dans l'urgence et l'adversité, la France a montré le meilleur d'elle-même : le sens de la solidarité, l'efficacité des services publics.

Sans attendre, il convient aujourd'hui de s'atteler au recensement des dégâts et à la reconstruction.

Les collectivités forestières, au premier rang desquelles les communes, subissent à un double titre les conséquences de la tempête. Comme les autres collectivités locales, et comme les particuliers, leurs biens et leur patrimoine ont été endommagés. A ce préjudice s'ajoute la destruction de l'une de leur principale source de revenu : la forêt.

Ce constat a conduit plusieurs de nos collègues à déposer ou à signer deux propositions de lois :

- proposition de loi organique n° 172 (1999-2000), dont les premiers signataires sont MM. Claude Huriet, Jean-Paul Delevoye et Jean-Pierre Fourcade, tendant à accorder temporairement aux communes la libre gestion des fonds disponibles provenant de la vente de bois chablis après les tempêtes du mois de décembre 1999 ;

- proposition de loi organique n° 225 (1999-2000), de M. Philippe Nachbar et les membres du groupe des républicains et indépendants, proposant des mesures exceptionnelles pour les communes forestières à la suite de la tempête de décembre 1999.

Dans ses conclusions, votre rapporteur a souhaité ne pas sortir du champ défini par les auteurs des propositions de lois : le soutien aux communes forestières sinistrées. Il a cependant, dès que l'occasion se présentait, étendu le bénéfice de ses préconisations aux autres victimes de catastrophes naturelles. Ainsi, l'accélération des remboursements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, prévue à l'article 2, concerne l'ensemble des bénéficiaires du fonds victimes des tempêtes et des inondations. De

même, l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée, prévue à l'article 4, vise aussi bien les collectivités locales que les exploitants forestiers privés.

A ce titre, les dispositions figurant dans les conclusions qui vous sont soumises doivent être considérées comme un premier pas. Car, au delà des collectivités locales, c'est l'ensemble du secteur forestier, public et privé, qui sera pénalisé pour longtemps par les conséquences de la tempête. Votre commission veillera à ce que les mesures appropriées, notamment fiscales, en faveur de l'économie forestière interviennent dans les délais les plus rapprochés, à l'occasion de la discussion de la loi de finances rectificative pour 2000.

I. UNE CATASTROPHE SANS PRÉCÉDENT POUR LES COLLECTIVITÉS FORESTIÈRES

A. L'AMPLEUR DU SINISTRE

Pour l'ensemble des forêts des collectivités locales¹, les bois tombés ou couchés en raison de la tempête, les chablis, représentent un peu plus de quatre fois le volume d'une récolte annuelle, comme le montre le tableau ci-dessous.

En moyenne, les chablis représentent deux à dix années de coupes, d'entretien et d'exploitation. Dans certaines petites communes de l'Est de la France, le préjudice monte jusqu'à cinquante années. L'ampleur des besoins en matière de reboisement et de reconstitution conduit parfois à s'interroger sur la pertinence du maintien de la vocation forestière de certaines communes.

Chablis des tempêtes de fin décembre 1999

Région	Forêts des collectivités Surface (ha)	Récolte 1998 (m3)	Recette 1998 (kF)	Vol. de chablis (m3)	Chablis 99 / Récolte 98
Nord-Pas de Calais	3.889	7.700	2.010		-
Picardie	15.905	47.300	10.953	40.000	0,85
Ile-de-France	12.764	24.100	4.644	219.000	9,09
Centre	18.025	34.800	6.237	19.700	0,57
Haute-Normandie	5.530	22.500	3.032	140.000	6,22
Basse-Normandie	3.086	10.100	1.787	19.000	1,88
Bretagne	7.914	13.200	1.158	3.700	0,28
Pays de Loire	4.536	15.500	1.602	10.900	0,70
Poitou-Charentes	3.725	5.700	511	145.000	25,44
Limousin	21.950	55.900	5.983	553.200	9,90
Aquitaine	121.513	400.900	72.976	575.000	1,43
Midi-Pyrénées	154.201	284.600	43.721	75.400	0,26
Champagne-Ardennes	188.944	362.500	106.685	3.490.000	9,63
Lorraine	356.571	1.495.000	447.014	13.468.000	9,01
Alsace	165.306	905.400	286.605	3.804.700	4,20
Franche-Comté	352.181	1.218.100	420.925	2.278.000	1,87
Bourgogne	211.306	319.400	81.969	835.000	2,61
Auvergne	74.204	211.900	31.659	1.067.600	5,04
Rhône-Alpes	330.685	829.100	160.637	787.000	0,95
Languedoc-Roussillon	169.694	148.500	15.620	70.400	0,47
P.A.C.A	386.990	231.900	24.990		-
Corse	94.219	9.500	1.681	700	0,07
Total	2.730.137	6.653.600	1.732.399	27.603.300	4,15

Source : Office national des forêts (ONF)

¹ Les forêts des collectivités locales comprennent les forêts communales, sectionnelles, départementales ainsi que les forêts des établissements publics de collectivités.

B. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Dans les communes forestières, les ressources provenant de l'exploitation forestière représentent parfois jusqu'à 30 % des recettes totales. Dans ces conditions, la destruction des forêts et le volume important de chablis placent les communes forestières dans une situation financière très délicate. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a transmis à votre rapporteur une note qui établit un diagnostic pertinent de la situation :

Les chablis *« conduisent les communes à vendre des cubages très supérieurs à ceux normalement cueillis sur la base des plans de valorisation et de régénération gérés pour leur compte par l'ONF.*

Il s'agit d'une situation de force majeure, dont les conséquences financières sont aggravées par trois séries de facteurs :

- *les coûts d'extraction des bois enchevêtrés et dispersés ;*
- *les coûts de maintien des infrastructures d'extraction et de stockage (voirie forestière, gares à bois, conditionnement des stocks) ;*
- *la décote déjà observée des cubages surabondants, notamment des essences feuillues.*

L'ampleur des dommages causés au patrimoine productif induit une perte de ressources à moyen-long terme. Ces effets se cumulent avec le faible cours de la vente de bois chablis, si le stockage n'est pas possible ou trop dispendieux.

L'obtention d'une trésorerie abondante, à court terme, résultant des ventes précipitées, ne doit pas faire illusion sur les désordres dont vont souffrir domaines forestiers et budgets de ces communes.

Force est de constater que les communes sont conduites à vendre de manière forcée des quantités de bois exceptionnelles, à courtage fortement déprécié et avec une contrainte de temps pour limiter au mieux les effets de la tempête sur l'économie globale de leur domaine forestier.

Dès lors, le préjudice subi par les communes forestières à la suite des intempéries exceptionnelles de la fin de l'année 1999 est considéré comme une aliénation forcée et exceptionnelle d'un élément du patrimoine communal. »

Dans ce contexte, l'enjeu est double. Il s'agit :

- de favoriser la reconstitution de la ressource forestière ;
- d'atténuer les déséquilibres des budgets communaux.

II. LA REACTION DU GOUVERNEMENT

A. *DES REDEPLOIEMENTS DE CREDITS EN DIRECTION DES COLLECTIVITES VICTIMES DE LA TEMPETE*

Dans un premier temps, les communes forestières ont bénéficié des mêmes crédits d'urgence que les autres communes victimes de la tempête.

Des crédits ont été prélevés sur le budget des charges communes (chapitres 37-94 « *Dépenses éventuelles* » et 37-95 « *Dépenses accidentelles* ») et ont abondé le budget du ministère de l'intérieur de manière à financer :

- en fonctionnement (chapitre 46-91 « *Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques* ») : l'aide aux victimes, la prévention des dangers, le dégagement des routes, la prise en charge des bénévoles et les frais de réquisitions supportés par les collectivités locales. Les crédits ouverts sur ce chapitre à destination des communes victimes de la tempête s'élevaient à 112 millions de francs au 1^{er} mars 2000 ;

- en investissement (chapitre 67-54 « *Subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques* ») : les travaux de voirie, de remise en état des cours d'eau, des ouvrages d'art, des feux de signalisation, etc. Les crédits ouverts sur ce chapitre à destination des communes victimes de la tempête s'élevaient à 500 millions de francs au 1^{er} mars 2000. Une deuxième tranche de 500 millions de francs devrait être ouverte lorsque la première tranche aura été consommée.

Par ailleurs, en tant que propriétaires forestiers, les collectivités locales ont également bénéficié de crédits ouverts sur le budget du ministère de l'agriculture (250 millions de francs), également en provenance du budget des charges communes. Ces crédits servent à réaliser l'inventaire des dégâts, à financer le déblaiement des pistes ainsi que des aides au transport du bois.

Il convient de signaler que, jusqu'à présent, le gouvernement a financé ces actions par **redéploiement de crédits**, à partir des chapitres du budget des charges communes consacrés aux dépenses éventuelles et aux dépenses accidentelles. Il n'y a donc pas d'ouverture de crédits nouveaux. De telles ouvertures ne sont cependant pas à exclure car les crédits inscrits aux chapitres 37-94 et 37-95 du budget des charges communes dans la loi de finances pour 2000 sont déjà (avant l'ouverture de la deuxième tranche de 500 millions de francs au chapitre 67-54) pratiquement consommés¹.

¹ *Le financement des actions en faveur des victimes des tempêtes et des inondations fournit une justification pratique, mais a posteriori, à la forte augmentation, inexplicquée, des crédits de ces chapitres dans la loi de finances pour 2000.*

B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE MESURES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS FORESTIÈRES

L'examen de la présente proposition de loi par notre Assemblée intervient concomitamment à l'élaboration par le gouvernement d'un « plan national pour la forêt », présenté comme « opérationnel » par un communiqué de presse du ministère de l'agriculture daté du 18 février 2000, mais dont les modalités techniques n'avaient toujours pas été rendues publiques au jour de l'examen du présent texte par votre commission des finances.

Plusieurs dispositions de ce plan devraient concerner les collectivités locales.

1. Des prêts bonifiés

Afin de limiter le manque à gagner pour les communes forestières sinistrées qui résulte de la chute des cours du bois, et pour limiter la décote, certaines communes forestières peu ou pas sinistrées ont accepté de geler leurs coupes ou de ne pas mettre leur bois sur le marché. En contrepartie, elles pourront bénéficier de prêts bonifiés, au taux de 1,5 %. Ces prêts seront soit des prêts de trésorerie, soit des prêts budgétaires.

Par ailleurs, le décret n° 2000-88 du 1^{er} février 2000 prévoit déjà que les communes forestières, mais également les exploitants privés, peuvent bénéficier de prêts bonifiés au taux de 1,5 % pour financer la sortie des bois abattus par les tempêtes ainsi que leur stockage.

Au total, il est envisagé d'accorder des prêts pour un montant de 12 milliards de francs. Le coût pour l'Etat de la bonification devrait s'élever entre 500 millions et 1 milliard de francs.

2. Des subventions de fonctionnement pour les communes ?

Lors de son intervention devant le Sénat le 3 février 2000, à l'occasion d'un débat sur les conséquences et les suites des intempéries et de la marée noire intervenues fin décembre 1999, le ministre de l'intérieur a indiqué que « *le plan gouvernemental du 12 janvier avait annoncé le versement d'aides exceptionnelles pour les budgets de fonctionnement des communes sinistrées* ».

Le principe de subventions de fonctionnement pour les communes forestières figurait également dans le communiqué de presse du ministre de l'agriculture daté du 18 février 2000, selon lequel « *des subventions de fonctionnement pourront également leur être attribuées, sous l'autorité des préfets et dans les conditions définies par le ministre de l'intérieur* ». Il existe en effet au budget du ministère de l'intérieur un chapitre 41-52 « *Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales* ».

Le versement de subventions de fonctionnement aux communes sinistrées sera nécessaire compte tenu de l'importance des déséquilibres budgétaires qui résulteront de la disparition des recettes provenant de l'exploitation forestière. Toutefois, pour l'année

2000, les subventions ne seront peut-être pas utiles en raison de l'abondance des recettes que les communes retireront de la vente des chablis.

Après avoir retenu le principe du versement de subventions de fonctionnement, il semble que le gouvernement soit en train de reculer sur ce point. En effet, selon les informations recueillies par votre rapporteur, la circulaire interministérielle (en préparation à la date du dépôt du présent rapport) se bornerait à mettre en place des commissions départementales, principalement composées de représentants de l'Etat, dont le rôle serait d'évaluer le préjudice enregistré par les communes et de les assister dans la gestion des conséquences financières de la tempête.

Un recul du gouvernement sur la question des subventions de fonctionnement serait d'autant plus fâcheux que, en cette matière, les règles constitutionnelles limitent considérablement l'initiative parlementaire.

3. La possibilité de placer en valeurs d'Etat les fonds provenant de la vente des chablis

En 2000, les communes forestières vont bénéficier de recettes importantes provenant de la vente des chablis. Ces fonds seront « mis de côté » par les communes et alimenteront leurs budgets à mesure que les déséquilibres budgétaires se feront sentir.

Le droit commun, en application de l'article 15 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959, oblige les collectivités locales à déposer leurs disponibilités au Trésor. Ces dépôts ne sont pas rémunérés. Par conséquent, si les communes déposaient au Trésor les fonds tirés de la vente de chablis, elles enregistreraient un second manque à gagner, qui s'ajouterait à celui résultant de la baisse des cours du bois.

L'ordonnance organique prévoit implicitement un tel cas de figure et autorise le ministre des finances à « admettre » des dérogations au principe de dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales¹. Ces dérogations sont précisées dans plusieurs instructions et circulaires.

Les fonds provenant d'une aliénation de patrimoine telle que la destruction des ressources forestières entrent dans le champ des dérogations admises et peuvent être placés en valeurs d'Etat auprès du réseau du Trésor public. Le 3 février 2000, le ministre de l'intérieur a indiqué au Sénat que les communes forestières « *pourront effectuer des placement en bons du Trésor selon des modalités simplifiées et adaptées à leur situation* ».

En pratique, les collectivités locales pourront souscrire des titres par « lots » de 1000 euros. Ainsi, les ressources provenant de la vente des chablis qui seront mises de côté rapporteront un intérêt aux communes.

¹ Sur ce point, voir le 2 du A du II.

III. L'INTERVENTION DU LEGISLATEUR

Les mesures envisagées en faveur des communes forestières relèvent pour la plupart de la compétence du pouvoir exécutif, qui procède par redéploiement de crédits, attribution de subventions et édicton de dispositions réglementaires ou infra-réglementaires.

Néanmoins, le Parlement constitue une force de proposition et un relais des attentes des citoyens.

Sans surestimer l'influence du Sénat, on peut constater que plusieurs mesures suggérées par le président et le rapporteur général de votre commission des finances, dans un communiqué de presse daté du 11 janvier 2000, ont par la suite été reprises par le gouvernement. Il s'agit notamment de l'accélération des remboursements du FCTVA et de la réduction à 5,5 % du taux de TVA sur les travaux forestiers. Nous y reviendrons.

De même, sans le dépôt de la proposition de loi de nos collègues Huriet, Delevoye et Fourcade, qui a pour objet de permettre aux communes forestières de placer ailleurs qu'au Trésor le produit de la vente des chablis, le gouvernement n'aurait peut-être pas été aussi prompt à mettre au point des produits financiers destinés à répondre aux besoins des collectivités locales.

A. ELARGIR LES POSSIBILITÉS DE PLACEMENT DES FONDS PROVENANT DE LA VENTE DES CHABLIS

Annonçant devant le Sénat le 3 février 2000 la possibilité pour les communes forestières de placer le produit de la vente des chablis en bons du Trésor, le ministre de l'intérieur ajoutait : « *Je sais que, sur ce dernier point, plusieurs membres de la Haute Assemblée avaient déposé une proposition de loi et j'espère que la mesure prise permettra de répondre aux besoins dont ils se faisaient l'écho* ».

Pourtant, dans l'exposé des motifs de leur proposition de loi, MM. Huriet, Delevoye, Fourcade et les autres signataires de la proposition de loi n° 172 regrettaient que la loi impose aux communes forestières de laisser les fonds provenant de la vente des chablis « *au Trésor, ce qui ne leur apportera aucun intérêt, ou de placer en bons et obligations d'Etat qui rapporteront un intérêt peu important* ».

L'objectif est donc bel et bien de permettre aux collectivités locales forestières sinistrées de réaliser des placements financiers en dehors du réseau du Trésor. Ce qui ne signifie pas qu'elles saisiront cette opportunité pour se livrer à des placements spéculatifs sur des marchés à risque.

Dans le droit actuel, le ministre des finances est en mesure d'admettre une telle dérogation aux règles en vigueur. Devant les réticences de celui-ci, votre rapporteur est

conduit à suivre les auteurs des deux propositions de loi et à proposer une modification de l'article 15 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

1. Le principe et les dérogations à l'obligation de dépôt au Trésor des disponibilités des collectivités locales

❶ Un principe au cœur des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances constitue le socle de notre droit budgétaire. Elle n'a jamais été modifiée. Outre qu'elle affirme la primauté du pouvoir exécutif en matière de finances publiques en limitant de manière drastique la marge de manoeuvre du Parlement, elle reprend, en son article 15, le principe posé par le décret impérial du 27 février 1811 imposant le dépôt au Trésor des « fonds libres » des collectivités locales : « *Sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République et les établissements publics sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités* ». Ces dépôts ne sont pas rémunérés.

L'obligation de dépôt au Trésor des disponibilités s'inscrit dans le cadre global des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Les dépôts des collectivités locales procurent à l'Etat une trésorerie qui lui permet d'économiser les frais financiers qui résulteraient d'un refinancement sur les marchés. En contrepartie, l'Etat s'engage à verser aux collectivités locales, par le biais d'un compte spécial du Trésor dit « compte d'avance », le produit de leur fiscalité directe par douzième et leur garantit la perception du produit voté. La charge pour l'Etat résultant de la gestion des impôts locaux est atténuée par la perception sur le produit de ces impôts de frais d'assiette et de recouvrement et de frais de pour dégrèvement et non valeur.

En 1990, notre collègue Paul Loridant a analysé ces relations dans un remarquable rapport d'information¹. Il en ressortait que, au total, le bilan du coût de gestion des impôts locaux et des gains résultant du dépôt non

rémunéré au Trésor des fonds libres des collectivités locales se traduisait par une charge nettes pour l'Etat d'environ 1 milliard de francs.

Il ressortait également que, grâce aux techniques de gestion de trésorerie, les grandes collectivités bénéficiaient des avantages du versement des « douzièmes provisoires » tout en ne déposant au Trésor qu'un montant réduit de leurs fonds. En revanche, les petites communes, dont le volume d'investissement est réduit, étaient contraintes de laisser « dormir » leurs excédents sur leur compte non rémunéré au Trésor public.

¹ Rapport d'information sur la gestion de trésorerie des collectivités locales, n° 447, première session ordinaire de 1989-90.

Aujourd'hui, **l'inégalité entre collectivités perdure** et, en outre, il n'est plus certain que la gestion de la fiscalité locale se traduise encore par une charge nette pour l'Etat, compte tenu de l'excédent dégagé par le compte d'avance depuis 1996, dont le montant est estimé à 1,7 milliard de francs en 2000.

Toutefois, l'objet de la présente proposition de loi n'est pas d'ouvrir le débat sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales mais de créer une nouvelle dérogation à l'obligation de dépôt au Trésor des disponibilités des collectivités territoriales de la République.

② Les dérogations « admises » par le ministre des finances

L'article 15 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prévoit que le ministre des finances peut admettre des dérogations à l'obligation de dépôt au Trésor des disponibilités. Cela signifie que, dans certains cas, les collectivités locales sont autorisées à utiliser leurs disponibilités pour réaliser des placements qui leur rapportent un intérêt, plutôt que de les déposer « gratuitement » au Trésor.

Ces dérogations ont été prévues par une circulaire des ministres de l'intérieur et des finances en date du 5 mars 1926, dite « circulaire Doumer-Chautemps ». Elles ont été rappelées dans l'instruction de la direction de la comptabilité publique n° 63-16 - MO relative au placement des fonds libres des collectivités locales.

Les dérogations admises sont de deux types :

- les placements de trésorerie : « *les fonds recueillis par voie d'emprunt, en vue de l'exécution de travaux, peuvent faire l'objet d'un placement lorsque leur emploi vient à être différé pour des raisons indépendantes de la volonté des collectivités locales qui empruntent* ». Ces placements concernent la trésorerie des collectivités, ne figurent pas dans leur budget, et n'ont donc pas à être soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante. Ils doivent cependant être approuvés par le trésorier-payeur général (TPG). Ces placements peuvent être réalisés en bons et obligations du Trésor.

- les placements budgétaires : « *les assemblées délibérantes ne sont pas tenues de demander des autorisations spéciales pour **placer les excédents de recettes non absorbés par les dépenses de l'exercice en cours**, dans la mesure où les fonds proviennent de **libéralités** (dons et legs), de **l'aliénation d'un élément de patrimoine** ou correspondant à un excédent définitif non susceptible d'être utilisé autrement, c'est-à-dire d'être employé à réduire les charges des administrés, soit directement par l'allègement des impositions, soit indirectement par amortissement de la dette.* » Puisque ces placements figurent au budget de la collectivité, l'intervention de l'assemblée délibérante est requise. En revanche, ces placements ne sont pas soumis à une autorisation du TPG.

Les fonds provenant de la vente de bois chablis par les communes forestières sinistrées par la tempête entrent dans la catégorie des fonds susceptibles de faire l'objet de placements budgétaires, puisque la destruction des forêts constitue une aliénation d'un élément de patrimoine.

Selon une instruction de la direction de la comptabilité publique de mai 1976, « *ces placements ne peuvent être effectués qu'en rente ou valeurs autorisées. Sur ce dernier point, on notera que la liste des valeurs autorisées englobe, désormais, non seulement les titres des emprunts d'Etat et les diverses catégories de bons du Trésor mais également les titres des emprunts garantis par l'Etat* ».

Les collectivités locales peuvent également être autorisées à « ***employer les fonds provenant de libéralités en toutes valeurs mobilières inscrites à la cote officielle d'une bourse française*** ». Cette possibilité est soumise à des conditions particulièrement restrictives. Les placements doivent être autorisés par le TPG et concernent uniquement les fonds provenant de libéralités (les fonds provenant d'une aliénation de patrimoine en sont donc exclus) bénéficiant à des collectivités dans lesquelles de telles libéralités présentent en caractère « habituel ». De plus, « *cette autorisation sera subordonnée à la condition, d'une part, que la personne publique n'emploie pas plus de 10 % des sommes disponibles pour ses placements, en titre d'une même collectivité, d'autre part, qu'elle n'acquière pas plus de 10 % des titres, évalués à leur valeur nominale, émis par une collectivité, ni plus de 10 % du nombre des titres sans valeur nominale émis par une même collectivité, et qu'elle ne dispose de plus d'un dixième des droits de vote dans une société* ».

2. Une obligation qui doit être assouplie mais encadrée

❶ La nécessaire modification de l'ordonnance organique de 1959

L'objectif des auteurs des deux propositions de loi, auquel souscrit votre rapporteur, est de permettre aux collectivités forestières sinistrées de placer le produit de la vente des chablis de manière à faire fructifier cette ressource pour atténuer les conséquences financières de la destruction des forêts.

Les placements dans le réseau du Trésor, s'ils présentent l'avantage d'une sécurité totale, n'offrent pas des taux d'intérêt très rémunérateurs. Le 21 février 2000, le taux à un mois s'élevait à 3,28 % et le taux à 5 ans s'établissait à 5,22 %. Les établissements financiers privés peuvent servir des rémunérations supérieures pour des placements très faiblement risqués.

Les communes forestières pourraient bénéficier de tels produits si le ministre des finances « admettait » que les communes victimes d'une aliénation forcée d'un élément de patrimoine puissent se voir appliquer un régime comparable à celui des communes qui reçoivent habituellement des libéralités, et qui sont autorisées à placer les fonds provenant de ces libéralités en « *valeurs mobilières inscrites à la cote de toute bourse française* ».

Malheureusement, et même si le champ d'application de la mesure proposé est très limité¹, le ministre des finances ne semble pas envisager une telle évolution qui, il

¹ Sachant que la vente de 6,6 millions de mètres-cubes de bois en 1998 a entraîné une recette de 1,7 milliard de francs, et en tenant compte d'une baisse des cours de 30 %, la vente des 27 millions de

est vrai, aurait pour conséquence de réduire la trésorerie de l'Etat et donc d'accroître ses frais financiers.

Ainsi, en réponse à une question adressées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (« *Quelle est la nature exacte des produits que le gouvernement envisage de proposer aux collectivités locales forestières victimes de la tempête pour placer le produit de la vente des chablis ? Quel est (approximativement) le taux auquel ces produits sont rémunérés ?* »), votre rapporteur a obtenu la réponse suivante : « *Les communes pourront souscrire des bons du Trésor à taux fixe (BTF) pour un montant minimum de 1.000 euros, soit 6.550 francs (au lieu de 1 MF jusqu'ici).* »

Au total, il apparaît donc que, **juridiquement, une modification de l'ordonnance organique ne serait pas nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par les auteurs des propositions de loi.** Toutefois, en raison de l'absence de volonté politique du gouvernement, votre rapporteur a été conduit à reprendre dans ses conclusions la modification proposée de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 tendant à rendre facultatif le dépôt au Trésor des disponibilités des collectivités lorsque ces fonds proviennent d'une aliénation forcée de patrimoine (**Article 1er**).

Le refus du gouvernement est regrettable à plusieurs titres :

- il contraint le Parlement à engager une réforme de l'ordonnance organique « par la petite porte », alors même que des réflexions globales à ce sujet sont en cours au sein des commissions des finances des deux Assemblées ;

- il témoigne du fait que, vingt ans après que le vote des taux des impôts locaux par les collectivités locales et douze ans après la liberté d'emprunt, et alors même que les performances des collectivités locales en matière de gestion financière n'ont rien à envier à celles de l'Etat¹, celui-ci ne considère toujours pas les élus locaux comme des gestionnaires responsables.

mètres-cubes de chablis de décembre 1999 ne devrait pas rapporter plus de 5 milliards de francs, dont une partie sera utilisée pour équilibrer les budgets en 2000.

¹ *Il convient de rappeler que, par exemple, les collectivités locales sont soumises à des règles d'équilibre budgétaire auxquelles l'Etat échappe, qu'elles se désendettent et qu'elles sont parvenues à maîtriser l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, malgré les charges nouvelles que l'Etat leur transfère, notamment en matière de rémunération des personnels.*

② L'assouplissement de l'obligation de dépôt au Trésor des disponibilités doit être encadré

Dans l'esprit de votre rapporteur, la mise en place d'une liberté de placement pour les fonds des collectivités locales provenant d'une aliénation forcée d'un élément de patrimoine ne doit pas signifier que les collectivités locales concernées pourront s'affranchir de toute règle prudentielle.

En conséquence, il appartiendra au ministre des finances de définir, par voie réglementaire, la liste des produits que les collectivités locales seront autorisées à souscrire. En somme, **la dérogation introduite par la proposition de loi doit être interprétée comme une nouvelle étape dans le processus, en cours depuis 1926, d'allongement de la liste des dérogations admises par le ministre des finances à l'obligation de dépôt des fonds libres des collectivités locales prévue à l'article 15 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.**

B. ENCOURAGER LES TRAVAUX DE REPARATION ET DE RECONSTITUTION

1. Assouplir les règles du FCTVA pour les collectivités sinistrées en novembre et décembre 1999

① L'accélération du versement des attributions du FCTVA

L'article 4 du décret n° 89-645 du 6 septembre 1989 prévoit que les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour la répartition des crédits du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année (n-2).

Cette disposition fait l'objet de nombreuses critiques de la part des élus locaux, qui considèrent que cet avantage de trésorerie accordé à l'Etat les pénalise financièrement lorsqu'elles doivent emprunter à court terme pour faire face à un besoin de trésorerie.

L'article 102 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a confirmé certaines dérogations à cette règle en prévoyant que les versements du FCTVA aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération seraient calculés à partir des dépenses d'investissement afférentes à l'exercice en cours.

La gravité du préjudice enregistré par les collectivités sinistrées par la tempête du mois de décembre 1999 et par les inondations du mois de novembre 1999, et l'importance des travaux de reconstruction qui en découlent, justifie que le régime du remboursement l'année afférente aux dépenses d'investissement leur soit étendu.

Dès le 11 janvier 2000, dans un communiqué de presse, le président et le rapporteur général de votre commission des finances considéraient que « *les remboursements du fonds de compensation de la TVA bénéficiant aux collectivités*

victimes de la tempête ou de la marée noire pourraient être accélérés ». Cette idée a été reprise à son compte par le gouvernement et, lors de son intervention devant le Sénat du 3 février 2000, le ministre de l'intérieur a indiqué que « *les délais de remboursement du fonds de compensation de la TVA pourront être réduits. Une disposition législative sera soumise à cet effet au Parlement* ».

Votre rapporteur considère que la présente proposition de loi constitue un support législatif adéquat et votre commission des finances a retenu le principe de l'accélération des remboursements du FCTVA dans les conclusions qu'elle soumet à votre délibération (**article 2**).

2 L'imputation des attributions du FCTVA dans le budget des collectivités forestières sinistrées

Une fois vendus les chablis provoqués par la tempête, les collectivités forestières sinistrées vont être durablement privées des recettes courantes qu'elles tiraient de l'exploitation forestière. Par conséquent, leur budget sera structurellement déséquilibré, parfois pendant de nombreuses années.

Ce constat a guidé l'élaboration des mesures spécifiques aux collectivités forestières mises en place par le gouvernement : prêts bonifiés, placements en valeur d'Etat, versement de subventions de fonctionnement (selon des modalités qui ne sont pas encore arrêtées).

Ces dispositions pourraient être complétées par la mise en place d'une dérogation à l'obligation d'imputer en section d'investissement les attributions du FCTVA, prévue à l'article L. 1615-5 du code général des collectivités territoriales.

Comme le rappelle le rapporteur spécial des crédits des collectivités locales de la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député Gérard Saumade¹, « *les élus locaux ont parfois ressenti cette obligation comme une atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales* ». Cette obligation constitue néanmoins un élément essentiel de l'architecture du dispositif du FCTVA et le code général n'y prévoit qu'une seule dérogation, très limitée : les attributions du FCTVA peuvent être inscrites à la section de fonctionnement seulement lorsque leur montant est supérieur à celui de la section d'investissement, et pourvu que les sommes « basculées » servent à rembourser les emprunts de la collectivité.

Le déséquilibre structurel des budgets des collectivités forestières qui résultera des circonstances exceptionnelles de la fin 1999 paraît de nature à autoriser la mise en place d'une nouvelle dérogation au principe de l'inscription en section d'investissement. Cette dérogation serait limitée aux attributions résultant d'investissements liés à la reconstitution des forêts sinistrées, et ne serait donc pas de

¹ *Soutenir l'investissement local, rapport d'information n° 1782, Assemblée nationale, onzième législature.*

nature à rompre le lien entre l'affectation comptable des attributions du FCTVA et le rôle de soutien à l'investissement que doit continuer à jouer ce fonds.

Votre commission des finances a retenu dans ses conclusions la possibilité pour les communes forestières sinistrées d'inscrire en section de fonctionnement les attributions du FCTVA correspondant à leurs dépenses d'équipement destinées à la réparation des dommages provoqués par la tempête (**article 3**).

2. Diminuer le taux de TVA sur les travaux forestiers

La reconstitution du patrimoine forestier de notre pays constitue aujourd'hui une priorité. Au delà des dispositifs techniques mis en place par le ministère de l'agriculture, il convient de soutenir l'économie forestière par l'adoption de mesures fiscales incitatives.

Dans leur communiqué de presse du 11 janvier 1999, le président et le rapporteur général de votre commission des finances estimaient qu'il appartenait « *au gouvernement d'obtenir des autorités communautaires l'application du taux réduit de TVA pour les travaux nécessaires pour le déblaiement, l'exploitation et la reconstitution des forêts* ».

Cette autorisation a été obtenue et, lors de son intervention au Sénat le 3 février 2000, le ministre de l'intérieur a déclaré que « *le gouvernement fera bénéficier tous les travaux d'exploitation forestière - plantation, débardage, élagage - du taux réduit de TVA à 5,5 %, qui s'applique déjà à l'abattage et au tronçonnage des arbres. La commission européenne est, en outre, saisie d'une demande d'extension du taux réduit de TVA à l'ensemble des utilisations énergétiques du bois.* ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la commission aurait autorisé l'application du taux réduit pour les travaux suivants : plantation ; taille des arbres et haies ; élagage ; débardage ; déboisement/reboisement ; défrichage ; désouchage ; débroussaillage ; andainage ; entretien des sentiers ; livraisons de bois de chauffage non domestique.

Par conséquent, votre commission a retenu dans ses conclusions le principe de l'application du taux réduit de TVA aux travaux de sylviculture et d'exploitation des forêts (**article 4**).

Au delà des collectivités locales, l'application du taux réduit de TVA constituera un soutien à l'ensemble du secteur forestier. A ce titre, votre rapporteur rappelle l'attachement de la commission des finances à l'adoption de mesures fiscales en faveur des propriétaires forestiers privés. Dans leur communiqué du 11 janvier 2000, le président et le rapporteur général de la commission préconisaient notamment « *un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties* », « *un mécanisme de déduction du revenu forestier des charges exceptionnelles entraînées par les tempêtes* » et « *une exemption des droits d'enregistrement sur la première mutation pour les biens forestiers afin de relancer l'investissement.* ».

C. ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS LOCALES A L'ÉVALUATION DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES POUR LES COMMUNES FORESTIÈRES

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le gouvernement envisagerait la création de commissions départementales chargées de réaliser l'inventaire des dégâts enregistrés dans les communes forestières et d'évaluer le préjudice financier qui en découle.

Ces commissions auraient également pour mission d'assister les collectivités locales dans la gestion de leurs difficultés financières puis, éventuellement, d'attribuer des subventions de fonctionnement aux collectivités qui en auraient besoin pour remédier à leurs déséquilibres budgétaires.

Elles seraient essentiellement composées de représentants de l'Etat, notamment du préfet et du trésorier-payeur général.

Votre rapporteur considère que les collectivités locales doivent être pleinement associées au fonctionnement de ces commissions. C'est pourquoi il vous proposera de créer par la loi des commissions composées à parité de représentant de l'Etat et des collectivités locales, chargées de réaliser l'inventaire des dégâts et d'évaluer le préjudice financier pour les communes sinistrées en calculant le montant de la subvention d'équilibre qui permettrait de compenser la disparition des ressources tirées de l'exploitation forestière (**article 5**).

*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter la présente proposition de loi dans les conclusions qu'elle vous soumet :

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Après la première phrase du dernier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Ce dépôt est facultatif pour les fonds provenant de l'aliénation forcée d'un élément de patrimoine par suite de tempête ou autre calamité publique. »

Article 2

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« IV. Pour les bénéficiaires du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée mentionnés à l'article L. 1615-2, les dépenses réelles d'investissement à prendre en compte pour les attributions du Fonds au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à l'exercice en cours lorsque ces dépenses ont trait à la réparation des dommages causés par les inondations survenues entre le 12 et le 14 novembre 1999 et par la tempête survenue entre le 25 et le 29 décembre 1999. »

Article 3

L'article L. 1615-5 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les attributions du Fonds correspondant à des dépenses réelles d'investissement relatives à la reconstitution des forêts sinistrées par la tempête survenue entre le 25 et le 29 décembre 1999 peuvent être inscrites à la section de fonctionnement du budget de la collectivité, de l'établissement ou de l'organisme bénéficiaire. »

Article 4

L'article 279 du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« i. les travaux de sylviculture et d'exploitation des forêts »

Article 5

Il est créé, dans chaque département concerné, une commission composée à parité de représentants de l'Etat et des collectivités locales.

Elle est chargée, en concertation avec l'Office national des forêts et chaque commune concernée, de dresser l'inventaire, commune par commune, des conséquences sur la forêt des tempêtes survenues entre le 25 et le 29 décembre 1999 et de chiffrer le montant et la durée du préjudice financier subi.

Elle calcule, pour chaque commune concernée, le montant d'une subvention d'équilibre annuelle qui permettrait de compenser la perte de revenu jusqu'à reconstitution de la ressource forestière. Elle en informe le ministre de l'intérieur.

La composition et les modalités de fonctionnement des commissions sont fixées par décret.

Article 6

Les pertes de recettes résultant pour l'Etat de l'application des dispositions ci-dessus sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 1^{er} mars 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, et de Mme Marie-Claude Beaudeau, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Michel Mercier sur la proposition de loi organique n° 172 (1999-2000), de MM. Huriet, Delevoye, Fourcade et plusieurs de leurs collègues tendant à accorder temporairement aux communes la libre gestion des fonds disponibles provenant de la vente de bois chablis après les tempêtes du mois de décembre 1999, et sur la proposition de loi organique n° 225 (1999-2000), de M. Philippe Nachbar et les membres du groupe des républicains et indépendants, proposant des mesures exceptionnelles pour les communes forestières à la suite de la tempête de décembre 1999.

M. Michel Mercier a tout d'abord présenté les principaux éléments de son rapport.

Puis, la commission a procédé à l'examen des conclusions du rapporteur.

Abordant l'article 1^{er} de ses conclusions, M. Michel Mercier a indiqué qu'il avait repris à son compte une disposition commune aux deux propositions de loi, tendant à mettre en place une dérogation à l'obligation de dépôt au Trésor de leurs disponibilités par les collectivités locales, lorsque ces fonds proviennent d'une aliénation forcée d'un élément de patrimoine par suite de tempête ou autre calamité publique.

Il a insisté sur le fait que l'adoption de cette disposition constituerait la première modification de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Il a ajouté que l'introduction de cette dérogation, de faible portée, constituerait symboliquement une remise en cause de l'équilibre qui régit aujourd'hui les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Le rapporteur a cependant observé qu'il existait déjà des dérogations à l'obligation de dépôt au Trésor, l'une d'entre elles autorisant même les placements en valeurs mobilières cotées. Il a estimé que le régime actuel de dépôt au Trésor devait évoluer, car il était pénalisant pour les petites communes.

M. Jacques-Richard Delong a regretté que la fédération nationale des communes forestières n'ait pas été consultée par les auteurs des propositions de loi. Il a estimé que le Gouvernement devait mettre en œuvre, à plus grande échelle, des mesures de même type que celles qui avaient été décidées en faveur des communes forestières à la suite de la « tornade des Vosges » de 1984.

M. Jacques-Richard Delong a indiqué que la vente des chablis se déroulait dans des conditions qu'il a qualifiées d'« abominables » et a considéré qu'une partie des chablis ne serait plus négociable à partir du 15 avril 2000. Il s'est déclaré réservé quant

à la proposition consistant à autoriser les maires à placer des fonds en dehors du circuit du Trésor et de la comptabilité publique. Il a estimé que les maires ne devaient pas pouvoir être suspectés de spéculer avec de l'argent public.

M. Michel Mercier, rapporteur, a rappelé que, seul, le produit de la vente des chablis serait susceptible d'être placé, afin d'utiliser les recettes abondantes enregistrées en 2000, pour permettre aux communes de faire face à leurs déséquilibres budgétaires à venir.

M. Michel Moreigne s'est demandé s'il ne fallait pas traiter de manière différenciée les communes dont les forêts étaient assurées et celles qui ne l'étaient pas.

M. Michel Mercier, rapporteur, a indiqué que, dans son esprit, les sommes reçues des assurances venaient s'ajouter au produit de la vente des chablis et faisaient partie des fonds susceptibles d'être placés.

M. Jacques Baudot a constaté que les projets du Gouvernement en faveur des communes forestières n'étaient pas encore publics et que, dans ce contexte, il était hasardeux d'ouvrir la possibilité, pour les communes, de déroger à l'obligation de dépôt au Trésor. Il a estimé que les propositions de loi, élaborées peu de temps après la tempête, devaient être considérées comme la manifestation de la volonté de parlementaires d'agir en faveur des communes forestières.

M. Michel Moreigne a estimé qu'il ne fallait pas obliger les communes à placer les fonds provenant de la vente des chablis.

M. Michel Mercier, rapporteur, a considéré que la vocation des propositions de loi était d'être rapportées et débattues. Il a insisté sur le fait que la rédaction proposée n'était pas contraignante et n'obligeait pas les collectivités à déroger aux dispositions de l'article 15 de l'ordonnance organique. Il a rappelé que les propositions de loi n'autorisaient pas à placer les éventuelles subventions versées par l'Etat, mais seulement les fonds provenant de l'aliénation forcée d'un élément de patrimoine.

Mme Marie-Claude Beaudeau a rappelé que son groupe était favorable à une réforme en profondeur de l'ordonnance organique de 1959, mais a douté que l'examen de proposition de lois relatives aux communes forestières constitue le cadre adéquat pour entamer un tel travail. En revanche, elle a déclaré souscrire aux autres conclusions du rapporteur.

M. Yann Gaillard a déclaré qu'il fallait interpréter la proposition de loi de M. Claude Huriet comme la manifestation d'une inquiétude des communes forestières.

M. Michel Moreigne a souligné que la destruction des forêts aboutirait à une révision à la baisse de la valeur cadastrale des parcelles, et donc à une perte de recettes fiscales pour les communes forestières.

M. Michel Mercier, rapporteur, a estimé que l'avenir juridique de la proposition de loi était incertain, car la Constitution ne garantissait pas l'inscription d'un texte adopté, par une assemblée, à l'ordre du jour de l'autre. Il a ajouté que la proposition de loi posait une question d'actualité et a considéré qu'il était temps de se décider à réformer l'ordonnance organique de 1959. Après avoir rappelé que le champ de la dérogation contenue dans la proposition de loi était très limité, il a observé que,

les dispositions de l'article 15 de l'ordonnance organique ne s'appliquaient, aujourd'hui, qu'aux collectivités qui n'avaient pas les moyens d'y échapper, par exemple en recourant aux techniques de gestion de leur trésorerie.

La commission alors adopté l'article 1^{er} des conclusions du rapporteur.

Puis, elle a adopté cinq autres articles tendant à :

- verser aux communes victimes des inondations et des tempêtes les attributions du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) l'année de réalisation des investissements, lorsque ces investissements ont trait à la réparation des dommages subis (article 2) ;

- permettre aux communes forestières sinistrées d'imputer en section de fonctionnement de leur budget les versements du FCTVA correspondant aux investissements de réparation des dommages causés par la tempête, de manière à atténuer le déséquilibre de leurs budgets (article 3) ;

- appliquer aux travaux forestiers le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (article 4) ;

- créer des commissions départementales, composées à parité de représentants de l'Etat et des collectivités locales, chargées d'évaluer le préjudice financier supporté par les collectivités locales et de calculer le montant de la subvention d'équilibre qui leur permettrait de compenser la perte des ressources provenant de l'exploitation forestière (article 5) ;

- créer une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs de manière à compenser, à due concurrence, la perte de recettes, pour l'Etat, provenant des dispositions des autres articles (article 6).

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter la proposition de loi dans les conclusions présentées par le rapporteur.

I. TABLEAU COMPARATIF

<p>Textes en vigueur</p> <hr/>	<p>Proposition de loi organique n° 172 (1999-2000) de M. Claude Huriet et plusieurs de ses collègues</p> <hr/>	<p>Proposition de loi organique n° 225 (1999-2000) de M. Philippe Nachbar et les membres du groupe des Républicains indépendants</p> <hr/>	<p>Proposition de la commission</p> <hr/>
<p>Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances</p> <p>Article 15</p> <p>Outre les opérations permanentes de l'État décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'État des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent :</p> <p>a) Des émissions et remboursements d'emprunts publics ;</p> <p>b) Des opérations de dépôt, sur ordre et pour compte de correspondants.</p> <p>Les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales</p>	<p>tendant à accorder temporairement aux communes la libre gestion des fonds disponibles provenant de la vente de bois chablis après les tempêtes du mois de décembre 1999</p> <p>Article unique</p> <p>I. – L'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est complété <i>in fine</i> par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>proposant des mesures exceptionnelles pour les communes forestières à la suite de la tempête de décembre 1999</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>L'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Après la première phrase du dernier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p>

Textes en vigueur

données chaque année par les lois de finances.

Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts émis par l'Etat sont libellés en francs ; ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale et ne peuvent être utilisés comme moyen de payement d'une dépense publique.

Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Les opérations de dépôt sont faites dans les conditions prévues par les règlements de comptabilité publique.

Sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République et les établissements publics sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités. Sous réserve des dispositions particulières concernant les comptes courants des Etats étrangers et des banques d'émission de la zone franc, aucun découvert ne peut être consenti à un correspondant du Trésor.

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas opposables aux fonds placés entre le 1er janvier 2000 et le 1er janvier 2007 et provenant des ventes de bois chablis effectuées par les communes victimes des tempêtes du mois de décembre 1999 ».

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

« Les dispositions du huitième alinéa du présent article ne sont pas opposables aux fonds placés entre le 1er janvier 2000 et le 1er janvier 2007 et provenant des ventes de bois chablis effectuées par les communes victimes des tempêtes du mois de décembre 1999 ».

Proposition de la commission

« Ce dépôt est facultatif pour les fonds provenant de l'aliénation forcée d'un élément de patrimoine par suite de tempête ou autre calamité publique. »

Textes en vigueur

Code général des collectivités territoriales

Article L. 1615-1

Les ressources du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des collectivités territoriales comprennent les dotations budgétaires ouvertes chaque année par la loi et destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement.

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

Article 2

L'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Jusqu'au 31 décembre 2007, sont éligibles au Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée les travaux forestiers consécutifs aux tempêtes survenues au mois de décembre 1999 ».

Article 3

Il est créé un Fonds national de solidarité pour les communes forestières, placé sous tutelle du ministère de l'intérieur et du ministère de l'agriculture.

Il est chargé, en concertation avec l'Office National des Forêts et les communes concernées, de dresser l'inventaire, commune par commune, des conséquences sur la forêt des tempêtes survenues au mois de décembre 1999 et de chiffrer le montant et la durée du préjudice financier subi.

Textes en vigueur

Code général des collectivités territoriales

Article L. 1615-6

I.- A compter du 1er janvier 1998, les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement définies par décret en Conseil d'Etat un taux de compensation forfaitaire de 16,176 %.

II. - Pour les bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, visés à l'article L 1615-2, autres que les communautés de communes et les communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L 5214-1 et L 5216-1, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.

Pour ce qui concerne les communautés

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Il verse aux communes concernées une subvention d'équilibre annuelle proportionnelle à la perte de revenu jusqu'à reconstitution de la ressource forestière.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions de fonctionnement et d'intervention du fonds.

Proposition de la commission

Article 2

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

Textes en vigueur

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

de villes jusqu'au 1er janvier suivant le premier renouvellement des conseils municipaux à compter de la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours.

III. - Les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, dues en vertu des dispositions du présent chapitre, dont pourraient bénéficier les districts se transformant en communautés de communes ou en communautés d'agglomération à compter de la date de publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 précitée, seront versées selon les modalités suivantes :

- l'année où ces établissements publics peuvent bénéficier pour la première fois d'une attribution du fonds conformément aux dispositions du deuxième alinéa du présent article, sera versée la totalité de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées la pénultième année, majorée des deux tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année même ;

Textes en vigueur

- la première année suivante, sera versée la totalité de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées la pénultième année, majorée d'un tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année précédente et d'un tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année même ;

- la deuxième année, sera versée la totalité de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année même, majorée des deux tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année précédente.

A compter de la troisième année, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée à ces établissements au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à l'exercice en cours.

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

« IV. Pour les bénéficiaires du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée mentionnés à l'article L. 1615-2, les dépenses réelles d'investissement à prendre en compte pour les attributions du Fonds au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à l'exercice en cours lorsque ces dépenses ont trait à la réparation des dommages causés par les inondations survenues entre le 12 et le 14 novembre 1999 et par la tempête survenue

Textes en vigueur

Code général des collectivités territoriales

Article L. 1615-5

A compter du 1er janvier 1980, les sommes versées par le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont inscrites à la section d'investissement du budget de la collectivité, de l'établissement ou de l'organisme bénéficiaire.

Toutefois, à titre exceptionnel et dans la mesure où elles excèdent le total des dépenses figurant à la section d'investissement, elles peuvent être inscrites à la section de fonctionnement desdits budgets pour assurer le paiement des intérêts afférents aux emprunts souscrits par la collectivité, l'établissement ou l'organisme bénéficiaire.

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

entre le 25 et le 29 décembre 1999. »

Article 3

L'article L. 1615-5 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les attributions du Fonds correspondant à des dépenses réelles d'investissement relatives à la reconstitution des forêts sinistrées par la tempête survenue entre le 25 et le 29 décembre 1999 peuvent être inscrites à la section de fonctionnement du budget de la collectivité, de l'établissement ou de l'organisme bénéficiaire. »

Textes en vigueur

Code général des impôts

Article 279

La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,50 % en ce qui concerne :

a - Les prestations relatives :

- à la fourniture de logement et aux trois quarts du prix de pension ou de demi-pension dans les établissements d'hébergement ; ce taux s'applique aux locations meublées dans les mêmes conditions que pour les établissements d'hébergement ;

- à la fourniture de logement et de nourriture dans les maisons de retraite ; ce taux s'applique également aux prestations exclusivement liées à l'état de dépendance des personnes âgées hébergées dans ces établissements et qui sont dans l'incapacité d'accomplir les gestes essentiels de la vie quotidienne ;

- à la fourniture de logement dans les terrains de camping classés, lorsque l'exploitant du terrain de camping délivre une note dans les conditions fixées au a ter, assure l'accueil et consacre 1,5 p 100 de son chiffre d'affaires total hors taxes à des dépenses de publicité, ou si l'hébergement est assuré par un

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

Article 4

L'article 279 du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Textes en vigueur

tiers lorsque celui-ci consacre 1,5 p 100 de son chiffre d'affaires total en France à la publicité ;

a bis - Les recettes provenant de la fourniture des repas dans les cantines d'entreprises et répondant aux conditions qui sont fixées par décret ;

a ter - Les locations d'emplacements sur les terrains de camping classés, à condition que soit délivrée à tout client une note d'un modèle agréé par l'administration indiquant les dates de séjour et le montant de la somme due ;

a quater - (Abrogé) ;

a quinquies - Les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés dans les conditions fixées par l'article L 162-21 du code de la sécurité sociale.

b 1° Les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement ;

2° Les taxes, surtaxes et redevances perçues sur les usagers des réseaux d'assainissement ;

b bis - Les spectacles suivants:

- théâtres ;

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

Textes en vigueur

- théâtres de chansonniers ;
- cirques ;
- concerts ;
- spectacles de variétés, à l'exception de ceux qui sont donnés dans les établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances ;
- foires, salons, expositions autorisés ;
- jeux et manèges forains à l'exception des appareils automatiques autres que ceux qui sont assimilés à des loteries foraines en application de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries ;

b bis a - 1° le prix du billet d'entrée donnant exclusivement accès à des concerts donnés dans des établissements où il est servi facultativement des consommations pendant le spectacle ;

2° les dispositions du 1° s'appliquent aux établissements dont l'exploitant est titulaire de la licence de la catégorie mentionnée au 1° de l'article 1er-1 de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles qui justifient avoir organisé au minimum vingt concerts l'année précédente ;

3° un décret fixe les modalités d'application des 1° et 2° ;

b ter - Les droits d'entrée pour la visite des parcs zoologiques et botaniques, des

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

Textes en vigueur

musées, monuments, grottes et sites ainsi que des expositions culturelles ;

b quater - Les transports de voyageurs ;

b quinquies - Les droits d'entrée dans les salles de spectacles cinématographiques quels que soient le procédé de fixation ou de transmission et la nature du support des oeuvres ou documents audiovisuels qui sont présentés ;

b sexies et b septies (Abrogés) ;

b octies - Les abonnements souscrits par les usagers afin de recevoir :

1° Les services de télévision prévus à l'article 79 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle ;

2° Les services de télévision prévus à l'article 1er de la loi 84-743 du 1er août 1984 relative à l'exploitation des services de radiotélévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé ;

3° Les services autorisés de télévision par voie hertzienne et les services de télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé prévus par les chapitres 1er et 2 du titre II de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de la communication ;

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

Textes en vigueur

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

b nonies - Les droits d'entrée perçus pour la visite des parcs à décors animés qui illustrent un thème culturel et pour la pratique des activités directement liées à ce thème.

Les attractions, manèges, spectacles, loteries, jeux et divertissements sportifs présentés à titre accessoire dans ces parcs demeurent soumis au taux qui leur est propre. Il en est de même des recettes procurées par la vente d'articles divers et des ventes à consommer sur place.

Lorsqu'un prix forfaitaire et global donne l'accès à l'ensemble des manifestations organisées, l'exploitant doit faire apparaître dans sa comptabilité une ventilation des recettes correspondant à chaque taux. La détermination de l'assiette de l'impôt s'effectue sur une base réelle ;

b decies - Les abonnements relatifs aux livraisons d'électricité et de gaz combustible, distribués par réseaux publics;

c, d, e (Abrogé);

f Les prestations pour lesquelles les avocats, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et les avoués sont indemnisés totalement ou partiellement par l'Etat dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

Textes en vigueur

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Proposition de la commission

g Les cessions des droits patrimoniaux reconnus par la loi aux auteurs des oeuvres de l'esprit et aux artistes-interprètes ainsi que de tous droits portant sur les oeuvres cinématographiques et sur les livres.

Cette disposition n'est pas applicable aux cessions de droits portant sur des oeuvres d'architecture et des logiciels.

h Les prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets visés aux articles L 2224-13 et L 2224-14 du code général des collectivités territoriales, portant sur des matériaux ayant fait l'objet d'un contrat conclu entre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale et un organisme ou une entreprise agréé au titre de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

« i. les travaux de sylviculture et d'exploitation des forêts »

Article 5

Il est créé, dans chaque département concerné, une commission composée à parité de représentants de l'Etat et des collectivités locales.

Elle est chargée, en concertation avec l'Office national des forêts et chaque commune

Textes en vigueur

**Proposition de loi organique n° 172
(1999-2000)
de M. Claude Huriet
et plusieurs de ses collègues**

II. – Les pertes de ressources pour l'Etat résultant du I ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**Proposition de loi organique n° 225
(1999-2000)
de M. Philippe Nachbar
et les membres du groupe
des Républicains indépendants**

Les pertes de recettes résultant pour l'Etat de l'application des dispositions ci-dessus sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 4

Proposition de la commission

concernée, de dresser l'inventaire, commune par commune, des conséquences sur la forêt des tempêtes survenues entre le 25 et le 29 décembre 1999 et de chiffrer le montant et la durée du préjudice financier subi.

Elle calcule, pour chaque commune concernée, le montant d'une subvention d'équilibre annuelle qui permettrait de compenser la perte de revenu jusqu'à reconstitution de la ressource forestière. Elle en informe le ministre de l'intérieur.

La composition et les modalités de fonctionnement des commissions sont fixées par décret.

Article 6

Les pertes de recettes résultant pour l'Etat de l'application des dispositions ci-dessus sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.