

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946) (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général) 2
- Présences en réunion 15

Mercredi

14 octobre 2009

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 6

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



La Commission examine, sur le rapport de M. Gilles Carrez, rapporteur général, la première partie du projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946).

M. le président Didier Migaud. Après avoir entendu les ministres le 30 septembre dernier, nous examinons aujourd'hui la première partie du projet de loi de finances pour 2010.

En ce qui concerne l'organisation de nos travaux, je rappelle que les règles d'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale n'ont pas été modifiées par la réforme constitutionnelle. Dès lors, c'est le projet du Gouvernement qui sert de base à la discussion en séance publique et seuls les membres de la Commission des finances peuvent déposer des amendements au stade de l'examen en Commission. C'est aussi ce qui explique que le ministre n'assiste pas à la réunion de la Commission au cours de laquelle les amendements sont discutés, puisqu'il exprimera son point de vue en séance.

S'agissant de l'application de l'article 40 de la Constitution et des dispositions de la LOLF et de la LOFSS aux 262 amendements déposés en Commission, ceux qui n'avaient pas leur place en première partie ont été déplacés en seconde partie. Je me suis permis de réécrire quelques gages mal formulés.

En revanche, ont été déclarés irrecevables les amendements – au nombre de vingt-neuf – aboutissant à des pertes de recettes sans être assorties d'un gage. Ils pourront être redéposés sous réserve d'être gagés et examinés au cours de notre réunion au titre de l'article 88 du Règlement, mardi prochain. Et nous prendrons le temps qu'il faudra !

Ont également été déclarés irrecevables tous les amendements créateurs de charges, qu'ils aient été gagés ou non, puisque nous n'avons pas le droit d'augmenter les charges.

Enfin, j'ai dû faire respecter le domaine respectif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, les amendements comme celui proposant un contrat de cueillette et ramassage de fruits et légumes n'ayant pas leur place en loi de finances, pas plus que les amendements à l'article 2 qui, pour compenser la suppression d'une partie de l'assiette de la taxe professionnelle, proposaient d'affecter aux collectivités territoriales une fraction de la CSG. Cet impôt est entièrement affecté à la sécurité sociale et la LOLFSS prévoit que l'on ne peut modifier l'affectation d'une recette affectée aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale qu'en loi de financement de la sécurité sociale. Par contre, augmenter la CSG et en affecter le surplus aux départements reste possible en loi de finances.

Il nous faut nous adapter à des conditions de travail qui ne sont pas excellentes puisque nous devons examiner un projet de loi de finances extrêmement dense dans des délais beaucoup plus brefs que de coutume. C'est pourquoi le rapporteur général, dont je salue l'immense travail, et moi-même vous proposons une vraie réunion de travail au titre de l'article 88. Le délai pour le dépôt d'amendements expirant vendredi en fin d'après-midi, nous vous suggérons de nous réunir mardi prochain de douze à quinze heures, de façon à avoir plusieurs heures devant nous.

M. Jérôme Cahuzac. Les mesures que vous proposez nous prouvent que l'heure est grave. Je remercie également le rapporteur général pour le travail qu'il a accompli et les libertés qu'il nous offre. Pour autant, nos conditions de travail sont d'autant plus difficiles que le projet de loi de finances qui nous est soumis sort de l'ordinaire. En s'attaquant à la taxe professionnelle, il met en jeu des milliards d'euros, sans que les conséquences aient été tirées quant à nos conditions de travail, ce que je dénonce au nom de mon groupe. Tout cela augure mal de l'« hyper-Parlement » que la réforme constitutionnelle était censée établir et sur la pertinence de laquelle nous exprimons des doutes.

M. Charles de Courson. C'est la première fois que la Commission doit examiner un article de quelque soixante-dix pages, que notre rapporteur général a réécrit dans un amendement de plus de cent pages. Il s'agit du plus gros amendement de l'histoire de la Commission des finances, par son poids et son contenu. S'il est adopté, il fera tomber tous les autres.

Monsieur le président, accepterez-vous que nous transformions tout ou partie de nos amendements au projet du Gouvernement en sous-amendements ?

M. René Couanau. Que deviennent les amendements après l'article 1^{er} et avant l'article 2 ?

M. le président Didier Migaud. Ils ont été déplacés et regroupés, en particulier ceux qui concernent l'impôt sur le revenu, qui fait l'objet de l'article 9.

M. Michel Bouvard. À réforme exceptionnelle – c'est le troisième Président de la République qui l'annonce –, conditions exceptionnelles. Je remercie le rapporteur général d'avoir déjà tenu compte de certaines de nos propositions d'amendement. Vous suggérez d'examiner les autres dans le cadre de l'article 88, en même temps que ceux des autres commissions. Comment pouvons-nous être sûrs d'y consacrer le temps nécessaire ? Ne pourrait-on pas réserver l'article 2, pour nous laisser le temps de rédiger nos sous-amendements ?

M. Jean-Claude Sandrier. Dans une telle situation, la sagesse voudrait que l'examen de la taxe professionnelle se fasse en dehors du projet de loi de finances, dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales. Comment, en effet, régler en trois heures une réforme voulue par trois Présidents de la République, sans avoir, qui plus est, défini les compétences des collectivités ?

M. le président Didier Migaud. J'entends les objections des uns et des autres. Cela étant, nous travaillons à la réforme de la taxe professionnelle depuis plusieurs mois : deux de nos collègues se sont vu confier une mission et nous y avons consacré plusieurs réunions de travail. Notre rapporteur général n'est pas opposé à ce que nous discutions des amendements qui avaient été déposés, mais il n'est pas en mesure aujourd'hui de donner un avis favorable à des amendements transformés en sous-amendements. D'où notre proposition d'y consacrer notre réunion au titre de l'article 88. Et, s'il est nécessaire de prolonger la réunion de mardi, nous le ferons. Cela ne nous empêche pas d'avancer aujourd'hui.

J'ajoute que le dispositif de la réforme ne s'appliquera pas aux collectivités territoriales avant 2011. Nous ne réglerons pas tous les problèmes, mais le Sénat aura l'occasion de prolonger nos débats et nous pourrions demander des précisions ponctuelles au Gouvernement pour ajuster le dispositif à l'occasion des collectifs qui nous seront soumis au cours de l'année 2010.

PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I.— IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A.— Autorisation de perception des impôts et produits

Article premier : *Autorisation de percevoir les impôts existants :*

M. le président Didier Migaud. L'article 1^{er} ne fait l'objet d'aucun amendement.

En raison de la réforme constitutionnelle, un rapport nouveau nous a été remis, procédant à une évaluation préalable des articles du projet de loi de finances. Force est de constater qu'il lui reste des marges de progression considérables avant qu'il n'atteigne toute la pertinence souhaitable.

M. Charles de Courson. Tout l'intérêt de cet article traditionnel réside dans son exposé des motifs. À cet égard, je félicite le Gouvernement d'avoir enfin intégré dans le projet de loi de finances l'objectif du coût des dépenses fiscales. Or il continue de croître, même hors plan de relance. Le rythme de progression n'est plus que de 1,5 milliard par an, contre 5 milliards auparavant. Il y a donc un progrès. Mais le groupe Nouveau Centre a déposé un amendement dit « coup de rabot » pour autoriser le Gouvernement à réduire les dépenses fiscales, générées par les 469 niches fiscales, de 3,5 milliards par voie d'ordonnance. Pourquoi une telle méthode ? Parce que, depuis seize ans que je siége dans cette commission, nos efforts se sont presque toujours heurtés à la mobilisation de tous ceux qui avaient intérêt au maintien des niches. Je m'étonne, monsieur le président, que le Gouvernement défende une augmentation de 2 % de la dépense fiscale alors qu'il essaie de limiter la hausse des dépenses budgétaires.

Pourquoi cet amendement, à l'objectif somme toute modeste, a-t-il été déplacé après l'article 9 ?

M. le président Didier Migaud. Ce qui compte dans un article, c'est son texte, pas son exposé des motifs. Pour une meilleure cohérence de la discussion, l'amendement que vous évoquez a été déplacé après l'article 9. S'il est adopté, il aura bien évidemment des effets sur l'article 1^{er}, mais ce dernier n'est qu'un article d'autorisation.

M. Charles de Courson. Seules 360 niches fiscales environ, sur les 469 existantes, ne concernent que l'impôt sur le revenu. D'autres affectent la TIPP, la TVA, entre autres.

M. Jérôme Cahuzac. Vous avez raison, monsieur le président : c'est le contenu du texte du projet de loi qui compte. Pour autant, le Gouvernement a décidé, dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er}, de tracer l'évolution de la dépense fiscale. Or, si je suis d'accord avec notre collègue Charles de Courson pour juger nécessaire une limitation de cette dépense,

je le suis moins s'agissant de la méthode choisie. Plutôt que de passer par une ordonnance ou d'examiner chaque niche une à une, je suggère un moyen beaucoup plus simple : revenir sur une dépense fiscale adoptée cette année et dont on sait d'ores et déjà qu'elle est un échec, la réduction de la TVA dans le secteur de la restauration.

Une telle décision aurait trois avantages. Tout d'abord, elle permettrait de maîtriser l'évolution de notre dépense fiscale. Ensuite, elle permettrait de mettre un terme à une mesure dont les effets ont été objectivement très décevants – pour ne pas dire nuls – puisque la profession n'a respecté ses engagements ni en matière de baisse des prix, ni en matière d'embauches. Enfin, pour obtenir le droit de prendre cette mesure, notre pays s'était engagé auprès de l'Union européenne à ne pas demander de baisse de TVA pour des produits écologiquement compatibles. En renonçant à la baisse de TVA sur la restauration, nous pourrions donc retrouver des marges de manœuvre.

M. Hervé Mariton. Je m'interroge sur la mise en œuvre de certains engagements pris par le Gouvernement. Ainsi, il nous avait assurés, au moment où a été votée la création du prélèvement destiné à financer le RSA, que le montant de ce prélèvement serait atténué par l'effet du plafonnement des niches fiscales. Par ailleurs, alors que la Commission des finances avait voté l'an dernier, en loi de finances, un amendement de familialisation du bonus/malus, ce dispositif n'est toujours pas mis en œuvre. Il serait important d'avoir une réponse sur ces deux points, car ce qui est ici en jeu, c'est la perception que les contribuables ont de l'impôt.

M. Charles de Courson. Je ne comprends pas le tableau de la page 37 présentant les mesures proposées par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2010. Il est indiqué : « impact de la suppression de la TP : moins 0,8 ». Comment cette mesure pourrait-elle entraîner une économie ? Elle a au contraire un coût !

M. le rapporteur général. Avec la réforme de la taxe professionnelle, l'ensemble des dégrèvements que l'État prenait en charge sont supprimés. Le chiffre que vous citez correspond sans doute au solde des différents mouvements sur les dégrèvements.

M. Charles de Courson. Mais ce tableau ne prend pas en compte l'article 2.

M. le rapporteur général. Certaines dispositions de la réforme de la taxe professionnelle ont un impact sur les dépenses, d'autres sur les recettes, c'est-à-dire sur le volet proprement fiscal. Ce solde de 800 millions concerne les recettes et est lié aux dégrèvements.

M. Henri Emmanuelli. Tout cela n'est guère convaincant !

M. le président Didier Migaud. Nous serons en mesure de vous apporter plus de précisions cet après-midi.

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

B.– Mesures fiscales

Article 2 : Suppression de la taxe professionnelle :

M. le rapporteur général. Depuis des mois, notre Commission travaille sur la réforme de la taxe professionnelle. Les propositions essentielles de nos collègues Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur ont d'ailleurs été reprises dans le texte du Gouvernement – notamment s'agissant d'un aspect majeur, celui du découplage de la cotisation locale d'activité, assise sur les bases foncières, et de la cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée. De même, le Gouvernement a pris en compte l'abattement sur la valorisation des locaux industriels et le plafonnement général. La réforme n'est donc pas une surprise pour nous : nous avons inspiré une grande partie de son architecture générale.

Mais les réformes des finances locales que nous avons connues depuis dix ans nous ont appris à nous montrer plus exigeants. C'est pourquoi nous demandons des simulations précises, commune par commune, EPCI par EPCI, des effets de la suppression de la TP. Je me souviens que, lors de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, nous n'avions pu disposer de ces informations que dans un second temps. Aujourd'hui, nous devons savoir ce qui va se passer dans nos 36 000 communes, nos 3 000 EPCI et nos 100 départements. Or les simulations dont je dispose ne concernent que les grosses intercommunalités – les plus impactées par la réforme – : communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes à taxe professionnelle unique. Il me paraît indispensable d'exiger du Gouvernement que des simulations commune par commune soient transmises avant le début de l'année prochaine au plus tard.

Pour une fois, nous n'avons pas le couteau sous la gorge, en raison du décalage entre l'application de la réforme aux entreprises et ses effets sur les collectivités territoriales. Pendant l'année 2010, ces dernières disposeront en effet des mêmes ressources qu'en 2009 ; le basculement se fera à partir du 1^{er} janvier 2011. D'ores et déjà, nous essayons d'améliorer l'architecture générale de la réforme, mais seules des simulations complètes nous permettront d'en avoir une vision plus fine et d'en ajuster précisément l'impact.

Les simulations déjà transmises par le Gouvernement, et qui concernent les intercommunalités et les départements, sont à votre disposition. Mais elles indiquent les effets de l'article 2 tel qu'il est rédigé dans le projet de loi de finances, sans tenir compte des modifications qui vont vous être proposées. En effet, la réforme ayant été conçue avant tout pour aider et protéger les entreprises, il nous appartient désormais d'améliorer le volet qui concerne les collectivités territoriales.

Aujourd'hui, les entreprises payent 26 milliards d'euros de taxe professionnelle, mais les collectivités territoriales perçoivent 36 milliards, car l'État prend en charge une partie de la taxe, à hauteur d'une dizaine de milliards, en lieu et place du contribuable. Dans le nouveau système, qui s'appliquera aux entreprises dès 2010, le montant payé par celles-ci sera de 18 milliards d'euros : 5,7 milliards pour la cotisation assise sur la valeur immobilière, et 11,4 milliards au titre de la cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée. Le gain pour les entreprises est donc de 8 milliards, du moins en théorie. En effet, certaines entreprises à réseaux – tels que les opérateurs téléphoniques, EDF ou la SNCF – risquaient de bénéficier d'un véritable effet d'aubaine, le passage de la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale se traduisant, pour elles, par une réduction importante de l'imposition.

En compensation, elles seront soumises à une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, dont le produit attendu est de 1,5 milliard d'euros. Si l'on tient compte par ailleurs de l'effet de l'impôt sur les sociétés, le coût net pour l'État de la réforme sera, en année pleine, d'un peu plus de 4,3 milliards d'euros.

Pourtant, des chiffres très différents ont circulé. En particulier, le Gouvernement a annoncé la somme de 10 milliards d'euros, qui correspond au coût budgétaire en trésorerie que représentera la réforme en 2010. Cette année-là, en effet, les entreprises paieront 18 milliards d'euros au lieu de 26 milliards, mais les effets de l'impôt sur les sociétés et des dégrèvements de l'actuelle taxe professionnelle – notamment le plus important d'entre eux, le plafonnement de la valeur ajoutée – ne se produiront qu'à partir de 2011. Cela explique l'effort supplémentaire en trésorerie que l'État doit consentir en attendant.

À l'origine, le Gouvernement avait le projet d'étaler sur trois ans les coûts de la réforme. Nous avons, pour notre part, plaidé pour qu'elle soit appliquée sans délai, non seulement parce que la suppression des investissements de l'assiette de la taxe professionnelle était une mesure attendue depuis longtemps, mais aussi parce que la crise économique nous incite à opter pour une réforme dont l'impact soit immédiat sur la trésorerie des entreprises. Ses effets s'ajouteront ainsi à ceux de certaines décisions prises dans le cadre du plan de relance, comme le remboursement accéléré des créances au titre du crédit d'impôt recherche, la mensualisation des remboursements de crédits de TVA ou le remboursement de créances liées au report en arrière des déficits au titre de l'impôt sur les sociétés. L'idée est d'alimenter le plus possible la trésorerie des entreprises.

J'en viens au barème de la cotisation complémentaire. Celui-ci est progressif, cette progressivité étant appréciée non en fonction de la valeur ajoutée, mais du chiffre d'affaires. Les entreprises réalisant moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires paient la cotisation assise sur la valeur foncière, mais pas la cotisation complémentaire. Au-dessus de 500 000 euros, le barème évolue entre 0 % et 1,5 %. Ce dernier montant, taux actuel de la cotisation minimale à la valeur ajoutée, s'applique à partir de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Le groupe de travail de la Commission des finances était favorable à un taux unique, jugé plus simple. Mais le Gouvernement a fait le choix de la progressivité pour limiter le nombre de perdants dans la réforme. Grâce au barème progressif, les petites entreprises – en pratique, si l'on tient compte de l'abattement forfaitaire, il s'agit de celles qui réalisent moins de 1 million d'euros de chiffre d'affaires – n'acquitteront pas la cotisation complémentaire. Ainsi, au final, les entreprises qui paieront plus d'impôt après la réforme seront entre 43 000 et 45 000.

Les travaux de la Commission des finances avaient permis de pointer la forte réduction de l'imposition que la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle avait entraînée pour certaines entreprises intenses en main-d'œuvre. Par exemple, un cabinet d'avocat réalisant 40 millions d'euros de chiffre d'affaires peut ne payer que 40 000 euros de taxe professionnelle : il lui suffit de s'organiser en entités réalisant chacune moins de 7,6 millions de chiffre d'affaires, ce qui lui permet d'échapper à la cotisation minimale sur la valeur ajoutée. Le système proposé par le Gouvernement permet d'augmenter leur contribution, tout en le faisant de façon modérée.

Le problème est qu'il induit des difficultés s'agissant de la répartition territoriale du produit de l'impôt. Dans un tel système, en effet, une commune n'abritant qu'une entreprise réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros touche un montant non négligeable au titre de la cotisation complémentaire, tandis qu'une commune dont le territoire accueille cent entreprises réalisant un chiffre d'affaires de 500 000 euros ne reçoit rien du tout. Pour autant, il serait hasardeux de modifier le barème sans disposer de simulations précises, car le moindre déplacement du curseur peut générer des centaines de milliers de perdants. Je propose donc de l'accepter en l'état, à une réserve près : pour éviter la stratégie d'optimisation consistant, pour une entreprise, à éclater en entités de moindre chiffres d'affaires, notre amendement prévoit que l'intégration fiscale d'un groupe à l'impôt sur les sociétés – possible lorsque les filiales sont détenues à plus de 95 % par le groupe – entraîne consolidation des chiffres d'affaires du groupe pour l'appréciation du barème de la cotisation complémentaire. Le gain attendu d'une telle disposition est de 300 millions d'euros. Il nous permettra de gager d'autres mesures, notamment celle qui concerne le prélèvement France Télécom. D'une manière générale, nos propositions auront d'autant plus de force qu'elles ne rendront pas la réforme plus coûteuse.

Le volet de la réforme qui concerne les collectivités locales est celui dont nous avons le moins eu l'occasion de discuter au sein de la Commission. Compte tenu des dégrèvements, il va dorénavant manquer aux collectivités une dizaine de milliards d'euros de recettes. Ce manque affectera particulièrement celles qui percevaient le plus de taxe professionnelle, c'est-à-dire les intercommunalités et les communes. Aujourd'hui, en effet, les régions perçoivent une faible part de la taxe professionnelle ; un tiers du produit de celle-ci est attribué aux départements, et le reste aux communes. C'est donc à ce dernier échelon que les pertes seront les plus importantes. C'est pourquoi le Gouvernement a choisi de le nourrir avec les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau, ainsi qu'avec des transferts de deux impôts payés par les ménages : la part régionale de la taxe sur le foncier bâti et la part départementale de la taxe d'habitation. Une telle solution présente l'avantage d'aller dans le sens d'une spécialisation de l'impôt, puisque la taxe d'habitation sera concentrée sur l'ensemble formé par les communes et l'intercommunalité. Mais elle entraîne quatre grandes conséquences...

M. Henri Emmanuelli. Comment le manque à gagner pour les départements sera-t-il compensé ?

M. le rapporteur général. Sur les 18 milliards qui subsistent, 6 seront attribués au bloc communal, 12 aux départements et aux régions – les trois quarts de ces 12 milliards étant réservés aux départements. Ceux-ci percevront donc autant qu'auparavant, en dépit du transfert de la taxe d'habitation sur le bloc communal.

Il existe actuellement d'importantes disparités entre les collectivités. Les communes et intercommunalités qui perçoivent peu de taxe professionnelle mais beaucoup d'impôts ménages ne perdront rien ; les communes et intercommunalités très touristiques verront même leur assiette fiscale accrue. Ainsi, l'assiette fiscale de la communauté d'agglomération Fréjus Saint-Raphaël passera de 100 à 260. À l'inverse, une commune qui perçoit beaucoup de taxe professionnelle mais dont la valeur locative est faible récupérera peu. En 2011, l'État compensera les pertes de chaque collectivité à l'euro près, mais que se passera-t-il ensuite ?

Est-il acceptable que la communauté d'agglomération de Grenoble, présidée par Didier Migaud, perde 30 % de sa fiscalité, tandis que celle de la vallée de la Marne, à laquelle appartient ma commune, double la sienne ? Cette disparité doit être corrigée.

Comparons deux communautés d'agglomération voisines de Loire-Atlantique : la CARENE, située dans l'estuaire de la Loire, qui compte la raffinerie de Donges, le terminal gazier de Montoir-de-Bretagne et les chantiers navals de Saint-Nazaire ; et la communauté de Cap Atlantique, avec La Baule et le Croisic. À l'heure actuelle, celle-ci perçoit 12,4 millions d'euros de taxe professionnelle, ce qui représente 171 euros par habitant ; après la réforme, elle percevra 5,1 millions d'euros, au titre de la cotisation locale d'activité, 4,63 millions au titre du foncier bâti au niveau régional, 14,5 millions au titre de la taxe d'habitation du département, auxquels s'ajoutent la TaSCom et l'IFER, ce qui portera son assiette fiscale à 25 millions d'euros, soit 353 euros par habitant. À l'inverse, la communauté de la CARENE, qui perçoit actuellement un impôt de 57 millions d'euros, soit 477 euros par habitant, verra son assiette fiscale revenir à 36 millions d'euros. Ce manque à gagner doit être corrigé.

M. Henri Emmanuelli. Vous créez un « bazar » dont le pays aura du mal à se remettre !

M. le rapporteur général. Le lien fiscal entre l'entreprise et le territoire, qui s'exprime essentiellement au niveau communal, doit être conservé. Les maires qui verront leurs recettes au titre d'une entreprise amputées de près de 50 % par rapport à la taxe professionnelle seront-ils disposés à poursuivre leurs efforts ?

Les départements ne dépendent de la compensation économique que dans une faible mesure puisqu'ils recueillent les trois quarts de la cotisation sur la valeur ajoutée. Mais ils se voient retirer la taxe d'habitation, et nous évaluons à trois milliards d'euros le besoin de financement de l'ensemble des départements. La valeur ajoutée servant de base à la cotisation complémentaire, les départements qui en perçoivent le plus seront avantagés – et nous constatons de grandes disparités.

Le projet de loi pose également un problème en termes d'aménagement du territoire. Alors que la taxe professionnelle fait l'objet de multiples exonérations – dans les zones franches urbaines, les DOM ou les zones de revitalisation rurale par exemple – seule la cotisation locale d'activité sera désormais concernée. Le Gouvernement souhaitant regrouper la valeur ajoutée de toutes les entreprises de France pour la redistribuer selon différents critères, il serait impossible d'exonérer les territoires qui en ont besoin.

Avec Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur, nous vous proposons de conserver le lien fiscal territorial. Pour cela, il suffit de transférer sur le bloc communal 2,3 milliards d'euros de cotisation complémentaire, à condition toutefois d'accorder aux départements une compensation fiscale.

Notre approche est radicalement différente de celle du Gouvernement : pour nous, la cotisation complémentaire ne saurait être une « super-dotation » nationale, mais une cotisation évaluée pour chaque entreprise. La valeur ajoutée étant très concentrée, nous vous proposons de mettre en place un puissant mécanisme de péréquation – ce que nous n'avons jamais réussi à faire depuis trente ans – afin que les départements pauvres en valeur ajoutée ne soient pas pénalisés. Je ne dispose pas encore des simulations susceptibles de démontrer les effets micro-économiques de la valeur ajoutée mais je suis sûr que l'approche territorialisée de la valeur ajoutée est supérieure à toute autre.

Le texte du Gouvernement prévoit que les départements percevront 75 % de la cotisation complémentaire et 2,7 milliards au titre de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Le bloc communal, quant à lui, percevra environ un milliard d'euros au titre des frais d'assiette et de recouvrement sur le foncier bâti, conformément à la proposition du rapport Balligand-Laffineur qui suggèrait de réinjecter cette « matière fiscale » dans l'assiette des collectivités locales – au lieu de l'utiliser pour rémunérer l'État. Après de longues discussions, la direction du Budget a accepté ce transfert.

Dans le texte du Gouvernement, le bloc communal récupère également le foncier bâti des régions, la cotisation locale d'activité, la taxe d'habitation du département et la TaSCom, ainsi que le solde des droits de mutation – soit 400 millions d'euros. Nous vous proposons d'affecter aux départements la totalité des frais d'assiette et de recouvrement sur le foncier bâti, ainsi que le solde des droits de mutation. Nous souhaitons également affecter 60 % des recettes du foncier bâti des régions aux départements, et 40 % au bloc communal.

M. Henri Emmanuelli. Où est la spécialisation ?

M. le rapporteur général. Elle n'est pas complète, je l'admets. Cette répartition présente l'avantage de rééquilibrer à chaque échelon les impôts provenant des entreprises et des ménages. Actuellement, les impôts perçus par le bloc communal dépendent pour moitié des ménages et des entreprises. L'Association des maires de France redoutait de voir la part des ménages atteindre 70 % : il convenait de rétablir l'équilibre.

Par ailleurs, après avoir transféré les produits de la taxe sur les contrats d'assurance automobile et les contrats incendie, le Gouvernement propose de transférer aux départements le produit des taxes sur les contrats multirisques, les contrats « pertes de recettes en cas d'incendie » et les contrats maladie, ce qui représente 2,7 milliards d'euros.

Ainsi, avant la réforme, les Yvelines percevaient 341 millions d'euros d'impôts, l'Ariège en percevait 60 millions. Après la réforme, hors TSCA, l'assiette fiscale des Yvelines diminuera de 13 % et celle de l'Ariège de 40 %. Avec la TSCA, les ressources fiscales l'Ariège diminueront de 30 %, celles des Yvelines augmenteront de 5 %. C'est pourquoi nous proposons d'affecter prioritairement la TSCA aux départements que la réforme prive d'au moins 20 % de leurs ressources fiscales. Ce dispositif permettrait de limiter la perte de l'assiette fiscale du département de l'Ariège à 22 %.

En outre, sachant que les disparités entre les ressources des collectivités locales sont dues pour 80 % à la taxe professionnelle, nous souhaitons mettre en place un mécanisme de péréquation pour que la cotisation complémentaire soit versée en priorité aux départements dont l'assiette fiscale est peu dynamique ou a été réduite. Je rappelle à ceux qui ne veulent rien changer que le système actuellement en vigueur est profondément injuste et inégal. Les départements bénéficiant d'une cotisation complémentaire supérieure à la moyenne nationale verseraient la moitié de leur excédent annuel aux départements dont la valeur ajoutée souffre d'un manque de dynamisme.

L'amendement saisit l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle pour régler trois problèmes récurrents : le prélèvement France Telecom, le ticket modérateur et la cotisation nationale de péréquation.

Pour ce qui concerne le prélèvement France Telecom, je rappelle que, depuis 2003, les collectivités perçoivent la taxe professionnelle de France Telecom, mais que l'État prélève en contrepartie sur leur DGF. Or, tandis que cette contrepartie, qui est indexée, augmente tous les ans, le produit de la taxe professionnelle baisse du fait de la situation de France Telecom : l'écart devient insupportable, comme le montrent, parmi de nombreux autres, les exemples de Poitiers ou Lannion.

L'amendement propose donc deux modifications équitables, qu'il conviendra – au terme, sans doute, d'un « bras de fer » – de faire accepter au Gouvernement : supprimer le prélèvement sur la DGF et, pour 2011, tenir compte de la réalité des chiffres en faisant correspondre strictement le montant de ce prélèvement avec le montant de la recette. Bien que cette mesure coûte 100 millions au budget de l'État, il importe de remédier sans tarder à une injustice qui pénalise lourdement des dizaines de villes.

Par ailleurs, le projet de loi propose la reconduction du mécanisme de ticket modérateur sur la CLA, qui se traduit par un important manque à gagner pour les collectivités, celles-ci supportant une fraction du plafonnement proportionnelle à l'augmentation des taux qu'elles appliquent. Cette charge est passée en trois ans de zéro à 1,3 milliard d'euros. Alors que le projet du Gouvernement est de maintenir le ticket modérateur au titre de la cotisation locale d'activité, le rapport de MM. Balligand et Laffineur propose plutôt la reliaison des taux, qui doit s'accompagner d'un comportement responsable des élus.

L'amendement propose enfin de supprimer de la cotisation nationale de péréquation, qui consiste à taxer au profit de l'État les entreprises soumises à un taux communal plus faible que la moyenne, pénalisant en quelque sorte les bons gestionnaires, dont les entreprises ne bénéficient pas de leurs taux faibles – si tant est qu'un taux élevé soit nécessairement un indice de mauvaise gestion, car le taux dépend aussi des bases. Cette cotisation devrait être rendue aux collectivités locales, afin que celles qui pratiquent des taux bas ne soient pas sanctionnées.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie, monsieur le rapporteur général, pour la franchise avec laquelle vous avez évoqué les effets pervers qui touchent les collectivités territoriales. Cette transparence est l'esprit dans lequel notre Commission entend travailler.

M. Marc Laffineur. Nous pouvons nous féliciter que la réforme évoquée depuis si longtemps ait enfin été engagée. En cette année de crise, l'effet de trésorerie de 10 milliards d'euros au profit des entreprises sera particulièrement opportun pour lutter contre les délocalisations et le chômage. La réforme était également indispensable pour les collectivités locales, qui souffraient de la perte de dynamisme de la fiscalité locale.

Je souscris donc pleinement au souci du rapporteur général d'opérer une péréquation majeure. Il faut cependant aller encore plus loin, en instituant une péréquation pour les droits de mutation.

Les propositions du rapporteur général ont considérablement amélioré le dispositif pour ce qui concerne les collectivités territoriales, et les sous-amendements qui pourront être proposés par notre Commission poursuivront en ce sens.

M. Jean-Pierre Balligand. Il faut remercier le rapporteur général de corriger le texte présenté par le Gouvernement. Cependant, les bons sentiments peuvent avoir de graves conséquences. Si le fait d'affecter une part de la cotisation complémentaire au niveau des intercommunalités répond bien à la demande de l'ensemble des collectivités de base, et notamment de l'Assemblée des communautés de France, la réforme proposée est déséquilibrée, car elle se situe du seul point de vue de l'entreprise. Il fallait certes réformer l'assujettissement croissant des équipements et biens mobiliers, car la charge était trop lourde, en particulier pour l'industrie française. Toutefois, le rapport que M. Laffineur et moi-même avons réalisé faisait apparaître que cette réforme avait aussi des perdants.

Nous avons souhaité que l'assiette de la cotisation complémentaire soit aussi large que possible, et il nous a semblé juste que les entreprises réalisant plus d'un million d'euros de chiffre d'affaires, et non pas seulement celles dont le chiffre d'affaires excède 7,6 millions, soient assujetties à cette taxe au taux de 1,5 %, car les entreprises concernées sont essentiellement des banques, des compagnies d'assurance, des grandes surfaces ou des sociétés d'intérim. Nous avons également prévu une franchise assez importante – de l'ordre de 2 000 euros –, de manière à ce qu'en termes réels, la mesure touche toutes les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 2 millions d'euros.

Or, durant l'été, la ministre des finances, si elle a adopté le principe de l'élargissement de l'assiette et même abaissé le seuil initial à 500 000 euros, a introduit une progressivité des taux qui n'atteint 1,5 % que pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est de 50 millions d'euros. Il y a là une duperie, car les recettes seront dérisoires pour les intercommunalités. En effet, à l'exception de quelques établissements dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros, les prélèvements seront très faibles. Ce n'est pas sérieux.

M. René Couanau. Nos critiques ne signifient nullement que nous serions opposés à la réforme de la taxe professionnelle. Si j'avais mauvais esprit, je dirais que le rapporteur général a défendu une bonne motion de renvoi en commission.

Le principal problème est celui du calendrier. Dès le 1^{er} janvier 2010, le nouveau régime fiscal s'appliquera aux entreprises. Après une année où la compensation sera nationale, comment pourra-t-on tenir compte avec précision de l'impact du dispositif sur les départements, les intercommunalités et les communes, *a fortiori* si les collectivités n'ont pas les compétences requises et si les financements croisés ne sont pas connus ? Il ne suffit pas de régler le problème du point de vue des entreprises ; il faut le régler aussi pour les bénéficiaires des compensations.

Je crains donc que nous n'ayons pas le temps d'évaluer, d'ici à la fin de la discussion budgétaire, toutes les conséquences de ce mistigri fiscal. De quelle marge de manœuvre disposeront les intercommunalités pour discuter le barème ? Si elles n'en ont pas, quelle dynamique pouvons-nous espérer donner à la fiscalité ? Cette précipitation risque de se solder par des erreurs difficilement rattrapables.

M. le président Didier Migaud. Le rapporteur général a judicieusement proposé que nous demandions de disposer de simulations pour tous les départements et toutes les régions. Le Parlement doit pouvoir se réserver la possibilité de corriger, le cas échéant, les mesures qu'il aura lui-même adoptées.

M. Charles de Courson. Le groupe Nouveau Centre se félicite que l'on mette fin à un impôt que tout le monde sait moribond depuis la réforme Strauss-Kahn. Le *statu quo* est impossible.

Par ailleurs, trois points nous paraissent fondamentaux.

Tout d'abord, la réforme doit porter sur l'ensemble du financement des collectivités territoriales. Il est regrettable que le Gouvernement n'y ait pas intégré l'indispensable péréquation que propose le rapporteur général, et que M. Laffineur souhaiterait peaufiner. Cela mérite un vrai débat, d'autant plus que la réforme constitutionnelle a introduit dans la Constitution le principe de péréquation.

Pour ce qui concerne les modalités, l'idée de jouer sur la croissance pour permettre aux zones au développement plus lent ou en déclin de bénéficier du développement de l'ensemble du pays mérite d'être approfondie.

Le deuxième point est le nécessaire maintien du lien entre les intercommunalités – qui sont les collectivités territoriales compétentes en matière de développement économique – et les entreprises. L'adhésion à une intercommunalité devant être bientôt obligatoire, il serait aberrant de ne pas attribuer à ces collectivités une partie de la contribution. Ce lien suppose la territorialisation de l'assiette, que prévoit l'amendement du rapporteur général. Toutefois, le fait que seules les grosses entreprises paient la cotisation complémentaire pose un problème pour les zones qui possèdent un tissu de petites et moyennes entreprises.

Je propose donc d'améliorer l'amendement en distinguant l'assiette – y compris pour ceux qui ne la paient pas – du retour. La généralisation du système de déclaration nous permettrait de calculer l'assiette par territoire et la valeur ajoutée sera éclatée au niveau intercommunal. Un taux moyen national pourrait alors être calculé sur l'assiette nationale – ce qui le situerait vraisemblablement autour de 1,3 %. La répartition territoriale de la masse se ferait sur ce taux, au prorata des assiettes territoriales.

Reste un troisième point, sur lequel nous n'avons pas du tout satisfaction : l'autonomie fiscale, qui n'existe plus qu'à l'échelle communale et se limite au foncier bâti à l'échelle départementale. On ne peut résoudre le problème des régions et des départements qu'en les dotant d'un impôt moderne, qui ne peut être qu'un impôt additionnel à l'assiette actuelle de la CSG. On y viendra forcément, même s'il y faut du temps, et nous continuerons à nous battre en ce sens.

M. Jérôme Cahuzac. Il fallait réformer la taxe professionnelle. Nous en sommes d'accord. La réforme avait du reste débuté avec la suppression de l'assiette sur les salaires, et notre commission des finances a approuvé le rapport Balligand-Laffineur. Évitions, au moins entre nous, de caricaturer toute critique des dispositifs proposés comme une opposition à toute réforme de la taxe professionnelle. Mais le fait est que cette réforme-ci n'est faite que pour les entreprises ; elle ignore le rôle des collectivités locales. Cet angle d'attaque, adopté par le Gouvernement, nous empêche d'adapter vraiment le projet qui nous est soumis, nonobstant les efforts du rapporteur général, qu'à mon tour et au nom de mon groupe je remercie pour son travail.

La première erreur est l'idée que toutes les entreprises doivent bénéficier de la réforme. Nous étions d'accord pour que les entreprises industrielles susceptibles d'être délocalisées fassent l'objet d'allègements de charges ; c'était le sens du rapport Balligand-

Laffineur. Mais de là à inclure les entreprises de services, banques, compagnies d'assurance, entreprises de grande et moyenne distribution, qui ne courent aucun risque de délocalisation, et ne sont même menacées ni dans leur trésorerie ni dans leur capitalisation boursière ni dans leurs profits, il y a un grand pas.

Pour conduire une réforme de la taxe professionnelle qui évite ces déséquilibres, il faut non seulement accepter les propositions du rapporteur général, mais aller au-delà, et faire en sorte que seules les entreprises industrielles bénéficient de cette réforme. Les maires, les présidents d'intercommunalités, les présidents de régions s'associeront de façon transpartisane, pour défendre non pas une idée ou un impôt, mais simplement une institution : il n'est pas illégitime que ces élus défendent les ressources des institutions aux destinées desquelles ils président ! La véritable réforme de la réforme que nous devons faire, je l'espère avec votre accord, monsieur le rapporteur général, c'est exclure de l'aide les entreprises qui n'en n'ont pas besoin. Autrement, nous courrons le risque de déséquilibrer des collectivités locales qui, je vous le rappelle, assurent entre 70 % et 80 % de l'investissement civil en France, et compromettrons ainsi la sortie de crise de notre pays.

M. Hervé Mariton. Le rapporteur général propose-t-il ou pourrait-il proposer dans son amendement de préciser le concept : « à l'euro près » ? Nous avons bien compris les approches envisagées pour 2010 et, je crois, pour 2011 en matière de compensation. Mais qu'en sera-t-il ensuite ? Le Gouvernement a rappelé hier aux membres du groupe UMP que la question de l'actualisation de la compensation restait posée. Le dispositif est-il clair où y a-t-il matière à ce que, dans son amendement, le rapporteur général le précise ? L'actualisation est-elle aussi la seule question en suspens ?

M. le rapporteur général. J'ai, comme vous, bien conscience des problèmes posés par le barème. Si les réajustements d'impôts peuvent être réajustés pendant l'année 2010, le barème s'applique dès le 1^{er} janvier 2010. La difficulté est celle des perdants. Modifier le barème, en rattrapant une partie des entreprises au chiffre d'affaires inférieur à 7,6 millions d'euros et qui ne payaient pas la cotisation minimale, comme proposé dans le rapport Balligand-Laffineur, aboutit en à créer entre 100 000 à 150 000 perdants. Les simulations effectuées en juin aboutissaient à 120 000 entreprises perdantes. Le texte du Gouvernement en crée 42 000. Si je disposais de la simulation, je pourrais effectuer un travail d'appréciation du barème. Pour éviter les effets pervers soulignés par Jean-Pierre Balligand, un taux unique serait préférable. Les effets liés aux différences de tissu économique – présence de PME ou de grandes entreprises – seraient ainsi neutralisés.

S'agissant de la compensation relais, le texte du Gouvernement consiste à appliquer soit les taux de 2009 sur les bases au 1^{er} janvier 2009, soit les taux de 2008 sur les bases au 1^{er} janvier 2010. La solution, honnête, que je propose est celle d'appliquer les taux de 2009 sur les bases au 1^{er} janvier 2010.

M. Henri Emmanuelli. En 2009, la crise bat son plein.

M. le rapporteur général. Du fait du décalage, les bases au 1^{er} janvier 2010 nous renvoient à 2008, donc avant la crise.

M. Michel Bouvard. Prenons le taux de 2008 en y appliquant une majoration moyenne.

M. le rapporteur général. Nous allons en discuter.

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 14 octobre 2009 à 9 h 30

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Claude Bartolone, M. Xavier Bertrand, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Alain Claeys, M. René Couanau, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Richard Dell'Agnola, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, M. Jean-Claude Flory, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Michel Fourgous, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Georges Ginesta, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Marc Goua, M. François Goulard, Mme Arlette Grosskost, M. David Habib, M. Laurent Hénart, M. François Hollande, M. Jean-Louis Idiart, M. Marc Laffineur, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Marc Le Fur, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mathis, M. Didier Migaud, Mme Marie-Anne Montchamp, M. Pierre Moscovici, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, Mme Béatrice Pavy, M. Jacques Pélissard, M. Nicolas Perruchot, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, M. François de Rugy, M. Jean-Claude Sandrier, M. Michel Sapin, M. François Scellier, M. Michel Vergnier, M. Philippe Vigier, M. Gaël Yanno

Excusé. - M. Victorin Lurel

Assistaient également à la réunion. - M. Arnaud Montebourg, M. François Pupponi

