

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

– À l'issue du conseil des ministres, audition de
Mme Christine LAGARDE, ministre de l'Économie, de
l'industrie et de l'emploi et de M. Éric WOERTH, ministre du
Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la
réforme de l'État, sur le projet de loi de finances rectificative
pour 2009 2
– Présences en réunion 15

Lundi

16 novembre 2009

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Didier Migaud
*Président***



La commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire entend Mme Christine LAGARDE, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et de M. Éric WOERTH, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009.

M. le président Didier Migaud. Alors que nous avons achevé vendredi l'examen du projet de loi de finances pour 2010 et que le vote solennel en première lecture devrait intervenir demain, nous remercions Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, de nous présenter dès maintenant le projet de loi de finances rectificative de fin d'année pour 2009.

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. Conformément à la demande de votre Commission, le Gouvernement a déposé rapidement le collectif budgétaire de fin de gestion.

Ce collectif, qui fait suite à deux lois de finances rectificatives votées en début d'année et concentrées sur la mise en œuvre du plan de relance, est de nature plus traditionnelle.

En recettes, il procède à la réactualisation – à la marge – des prévisions du PLF pour 2010.

En dépenses, il traduit les ajustements de fin de gestion par des ouvertures et des annulations de crédits, qui, avec les marges dégagées, nous permettent de diminuer considérablement le montant de nos dettes vis-à-vis de la sécurité sociale.

En matière de fiscalité, il propose d'introduire de nouvelles dispositions pour lutter contre les paradis fiscaux et, plus généralement, contre la fraude.

Sur le plan budgétaire tout d'abord, nous faisons beaucoup mieux que l'objectif en matière de dépenses, puisque nous limitons l'évolution des dépenses de l'État à un niveau inférieur de 2 milliards d'euros au plafond de dépenses voté par le Parlement. En valeur, la baisse est de 0,1 % par rapport à 2008. C'est la première fois que cela arrive.

Ce résultat recouvre quatre grands facteurs d'évolution.

Il s'agit tout d'abord d'une baisse de 5,1 milliards d'euros de la charge de la dette : le résultat peut sembler paradoxal dans un contexte d'augmentation du déficit, mais la baisse des taux d'intérêt et de l'inflation fait plus que compenser le coût lié à l'augmentation de la dette, si bien que la charge de la dette serait de 37,9 milliards d'euros en 2009 contre 43 milliards prévus en LFI et 44,5 milliards en 2008.

Il s'agit, en sens inverse, d'une augmentation de 1,2 milliard d'euros des prélèvements sur recettes, dont 1,1 milliard au profit de l'Union européenne, ce surcoût s'expliquant par l'évolution comparativement plus favorable de la situation économique de la France par rapport aux autres États membres ; de la remise à niveau à hauteur de 1,2 milliard d'euros des dotations à la sécurité sociale : malgré l'effort de budgétisation en PLF, la crise oblige à revoir à la hausse le montant des dotations – 300 millions d'euros pour l'aide personnalisée au logement, par exemple ; du financement des dépenses liées à la grippe A : 400 millions d'euros, dont 280 millions pour l'achat de vaccins et 100 millions pour l'organisation de la campagne de vaccination.

Les autres dépenses apparues en cours d'année sont principalement financées grâce à la réserve de précaution. Je pense en particulier aux 110 millions d'euros ouverts dans ce collectif pour financer les mesures d'urgence en faveur de l'agriculture annoncées car le Président de la République – en complément des crédits ouverts dans le PLF 2010 vendredi soir par amendement de seconde délibération –, et aux 88 millions de crédits ouverts pour financer l'acquisition de terrains et les études préalables à la construction du nouveau palais de justice de Paris.

Nous faisons preuve de responsabilité dans l'utilisation de cette marge de 2 milliards d'euros puisque nous la consacrons en totalité à l'apurement de nos dettes à l'égard de la sécurité sociale, lesquelles s'élevaient à 3,5 milliards à la fin de l'année 2008, en amplifiant l'effort déjà engagé les deux dernières années : en 2007, apurement de 5,1 milliards d'euros ; en 2008, apurement de 750 millions de dettes anciennement constituées auprès de plusieurs régimes de sécurité sociale – caisse de retraite de la SNCF notamment – financé sur le surplus de recettes fiscales affectées à la sécurité sociale en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires.

Une fois ce schéma adopté, le montant de notre dette vis-à-vis de la sécurité sociale sera inférieur à 1 milliard d'euros à la fin de l'année compte tenu de deux autres dispositions présentées dans le collectif : l'affectation de 200 millions d'euros sur le surplus du panier de recettes « allégements généraux » à l'apurement de dettes – il s'agit d'une mesure similaire à celle réalisée en 2008 sur le panier « heures supplémentaires » – ; affectation du surplus de dette reprise du FFIPSA – fonds de financement des prestations sociales agricoles –, qui s'élève à 371 millions d'euros.

L'État ne joue plus avec la situation financière de la sécurité sociale pour améliorer le solde budgétaire, bien au contraire. C'est sans doute un des apports de la création d'un ministère des comptes publics.

Peu de choses à noter sur les recettes fiscales. Le produit attendu est de 212 milliards d'euros en 2009, soit 53 milliards de moins par rapport à 2008, dont 16 milliards au titre des mesures du plan de relance. En année « hors crise », les recettes progressent en moyenne de 10 ou 12 milliards. L'écart est donc de 65 milliards d'euros.

Nous ne disposons pas d'informations nouvelles sur les recettes de l'impôt sur les sociétés, dont le produit estimé est de 30 milliards d'euros inférieur à celui de l'année 2008. Cette incertitude, comme à l'accoutumée, ne sera levée qu'en décembre avec le versement du dernier acompte.

À ce stade, on ne sait pas non plus quel sera l'écart par rapport à la prévision de recettes de TVA. On attend 117 milliards d'euros en 2009, soit une baisse de 13 milliards par rapport à 2008.

Si l'on se réfère aux dernières prévisions communiquées en septembre, des évolutions, limitées, se compensent globalement : un surcroît de restitutions au titre de la prime pour l'emploi – 700 millions d'euros – : il s'agit d'ajuster la prévision en fonction des données effectivement constatées à ce jour ; en sens contraire, une révision à la hausse des prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers et de moindres remboursements d'impôt sur le revenu.

Au total, la prévision de déficit budgétaire pour 2009 est en ligne avec celle annoncée : 141 milliards d'euros. C'est le double résultat de la confirmation des prévisions de recettes et d'une exécution des dépenses conforme au plafond de dépenses voté par le Parlement, après ouverture de 2 milliards de crédits pour apurer des dettes vis-à-vis de la sécurité sociale.

La partie fiscale du collectif, que nous avons élaboré avec Christine Lagarde, comporte quatre grands axes : la lutte contre l'économie souterraine ; la lutte contre les paradis fiscaux ; des mesures de modernisation administrative ; des mesures d'adaptation au droit communautaire.

Christine Lagarde présentera en détail les mesures sur les paradis fiscaux, dont je souligne qu'elles sont le fruit d'un travail déterminé du Gouvernement.

En ce qui concerne la lutte contre l'économie souterraine, le Président de la République a fixé une ligne claire : taxer les délinquants sur la base de leurs « revenus ».

Cela demande d'abord une organisation nouvelle. Nous mettons ainsi à la disposition de la police judiciaire cinquante agents du fisc.

Mais, pour « frapper les délinquants au portefeuille », selon l'expression du Président de la République, nous devons aussi adapter notre droit fiscal.

Il faut d'abord lever le secret professionnel pour permettre la communication spontanée des informations détenues par les agents des impôts aux services de police.

Il importe ensuite de contrôler et de taxer beaucoup plus efficacement les activités illégales. Aujourd'hui, il est plus facile de taxer les activités légales dissimulées que les activités illégales. La non-déclaration d'une pizzeria expose à des sanctions financières plus importantes que le commerce de la drogue : les activités occultes peuvent être immédiatement taxées d'office, pas les activités illégales, pour lesquelles l'administration fiscale est tenue de mettre en demeure le contribuable de déposer une déclaration d'impôt ! Autre exemple, le délai de reprise fiscale n'est que de trois ans pour les activités illégales contre dix ans pour les activités occultes.

Dans certains cas, il n'est tout simplement pas possible de taxer car l'administration n'est pas en mesure d'identifier les revenus en l'absence de tout mouvement sur les comptes bancaires – s'ils existent. Nous changeons concrètement les choses : les délinquants seront taxés sur la base des produits illégaux qu'ils ont en leur possession. Les personnes se livrant par exemple à des trafics de stupéfiants seraient présumées, sauf preuve contraire, avoir perçu un revenu d'un montant égal à la valeur de la drogue, et taxées sur cette base. On ne peut plus accepter que les délinquants qui vivent de la drogue, de la contrefaçon, du trafic d'armes, de la fausse monnaie, de la contrebande de tabac ou d'alcool, ne soient jamais taxés alors que tout cet argent leur donne un train de vie considérable.

Les autres mesures du collectif ont une nature plus technique. J'insisterai sur deux d'entre elles.

Premièrement, le seuil de chiffre d'affaires à partir duquel les entreprises sont tenues de télédéclarer et de télépayer leur TVA et leur impôt est abaissé de 760 000 à 500 000 euros en octobre 2010, puis à 230 000 euros en 2011.

Deuxièmement, nous sollicitons l'autorisation du Parlement pour procéder à la suppression du statut de conservateur des hypothèques par voie d'ordonnance. Je conviens que la procédure est peu habituelle, mais il faut adapter à cet effet une centaine de textes.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

L'article 14 du projet de loi de finances rectificative est consacré à la lutte contre les paradis fiscaux. Il s'inscrit dans la mise en œuvre en droit français d'un dispositif adopté par le G20 lors de sa réunion du 2 avril à Londres et développé lors de sa réunion des 24 et 25 septembre à Pittsburgh. Le G20 des ministres des finances a permis de nouvelles avancées en novembre.

Je rappelle que l'OCDE avait publié trois listes des « juridictions non coopératives » : la liste noire des pays qui sont résolument des paradis fiscaux, la liste grise des pays qui se déclarent prêts à se mettre en règle avec les accords en matière d'échange d'informations et, enfin, la liste blanche.

Nos efforts et ceux de nos services ont permis de signer quatorze accords ou conventions avec des pays aussi différents que la Suisse, le Luxembourg, la Malaisie et Singapour, par exemple. Nous avons également travaillé en direction de territoires qui ne figuraient pas forcément dans la liste grise, comme Hongkong, les îles Anglo-normandes, l'île de Man et Malte. Notre réseau d'accords d'échange d'information est sans doute le plus développé à ce jour au sein de l'OCDE.

L'article 14 pose la définition d'un État ou d'un territoire non coopératif, jusqu'à présent absente du code général des impôts. La liste devra être mise à jour au 1^{er} janvier de chaque année en fonction des accords passés.

Par voie de conséquence, nous renforçons l'arsenal des sanctions. Celles-ci ne sont pas dirigées contre les États – ce ne serait pas possible – mais elles concernent les ressortissants fiscaux français. L'article 14 prévoit donc plusieurs modifications.

Premièrement, les montants versés dans ces États ou territoires seront taxés à 50 % lorsqu'ils rémunèrent des actifs financiers délocalisables : intérêts, dividendes, redevances. Ces revenus sont aujourd'hui soit exonérés, soit taxés à des taux allant de 18 à 33 %. Pour les prestations de services, le taux pourra être porté à 50 % après contrôle si l'entreprise ne peut justifier de la prestation reçue.

Deuxièmement, il est prévu de taxer les dividendes perçus en provenance de ces États. Aujourd'hui, la plupart d'entre eux sont exonérés au titre du régime « mère-filiale » d'élimination des doubles impositions.

Troisièmement, il s'agit de la quasi-interdiction de déduire les dépenses payées dans ces États. Nous avons envisagé au départ une interdiction pure et simple mais, suivant l'avis du Conseil d'État, nous avons opté pour une clause de sauvegarde : la déduction ne sera autorisée que dans des conditions très restrictives et toutes les charges déduites devront faire l'objet d'une déclaration spécifique annexée à la déclaration de résultats, afin de permettre un suivi par l'administration fiscale.

Enfin, nous renforçons les dispositions anti-abus permettant de taxer les bénéficiaires de filiales situées dans ces États – articles 209 B et 123 *bis* du code général des impôts. Il appartiendra au contribuable et non plus à l'administration de démontrer que ces bénéficiaires ne doivent pas être taxés en France.

Cet ensemble est complété par l'instauration d'une obligation pour les groupes réalisant plus de 400 millions d'euros de chiffre d'affaires de documenter leurs prix de transfert, en cohérence avec les recommandations du Forum européen sur les prix de transfert et la pratique de nombre de nos partenaires.

La France, il faut le souligner, est pionnière dans ce domaine et ira jusqu'au bout de l'engagement de définir et d'appliquer les sanctions – les « contre-mesures », pour reprendre les termes du G20 – à compter de mars 2010. À ma connaissance, il n'existe aujourd'hui qu'un projet de loi pendant devant le *Bundestag*, et un autre devant le Congrès américain, mais dont la progression sera vraisemblablement lente.

Les autres mesures visent à mettre le droit fiscal français en conformité avec les normes européennes.

Le régime d'intégration fiscale, qui permet à une entreprise d'être imposée sur ses bénéfices consolidés, est rénové. Il permettra, comme l'exige la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, d'intégrer une sous-filiale qu'une société détient à plus de 95 % par l'intermédiaire d'une filiale établie dans un autre État de l'Union.

La taxation de dividendes perçus par des organismes sans but lucratif est rénovée. Ceux-ci étaient jusqu'à présent taxés à 24 % sur leurs dividendes de source étrangère et exonérés sur leurs dividendes de source française. En vertu de l'harmonisation européenne, le régime est unifié par une taxation au taux unique de 15 %.

Le bénéfice du régime fiscal du mécénat et des dons aux œuvres est ouvert aux associations européennes. C'est, là aussi, une exigence du juge communautaire.

M. le président Didier Migaud. Nous vous remercions pour cette présentation précoce, qui nous permettra de travailler dans de meilleures conditions que pour l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

J'entends bien le raisonnement par lequel on isole le plan de relance, mais j'attire votre attention sur les difficultés que cela entraîne en termes de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Les choses sont imbriquées : par exemple, le faible niveau des taux d'intérêt, dont il faut se réjouir qu'il allège la charge de la dette, est aussi une conséquence de la crise. Quant au grand emprunt, je crains qu'il ne soit encore l'occasion d'isoler un élément, alors même que le caractère temporaire de certaines mesures n'est pas aussi évident que cela.

En ce qui concerne les paradis fiscaux, l'alourdissement de la fiscalité et l'établissement d'une liste nationale correspondent au souhait unanime de notre mission d'information. Il est bien que nous établissions nos propres critères à partir des critères internationaux, en fonction de notre interprétation de la bonne application des conventions signées.

En revanche, certaines de nos propositions n'ont pas été retenues. Nous souhaitons notamment que des agents du fisc puissent bénéficier des prérogatives d'officier de police judiciaire. Même les représentants de la Chancellerie que nous avons auditionnés n'y ont pas vu d'objection insurmontable. Comment expliquer que vous n'ayez pas gagné cet arbitrage interministériel ? En mettant à nouveau des agents du fisc à la disposition de la police judiciaire, vous reprenez le dispositif existant, dont on sait qu'il est peu efficace.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Je remercie moi aussi le Gouvernement et l'administration de nous permettre d'étudier ce collectif dans un délai moins bref que celui dont nous avons disposé pour le projet de loi de finances pour 2010 !

Malgré les avancées en matière de lutte contre les paradis fiscaux, il est quelque peu paradoxal, d'un point de vue franco-français, que l'on ne confère pas enfin des pouvoirs de police judiciaire aux services fiscaux. Je pense que nous serons conduits à proposer par voie d'amendement un dispositif conforme à ce que nous avons compris que vous souhaitez depuis plus d'un an.

Pour ce qui est des aspects budgétaires, à combien estimez-vous le déficit structurel tel qu'il ressort de l'exécution pour 2009 ? L'évaluation dont je dispose évoque, pour le budget de l'État, un montant proche de 50 milliards d'euros. L'OCDE a avancé le chiffre de 100 milliards d'euros, comptes sociaux et comptes des collectivités locales inclus.

La baisse du coût de la dette de 5 milliards d'euros est paradoxale au regard des sommes considérables qu'il a fallu emprunter pour couvrir le déficit de 141 milliards. Ce montant servira à financer des majorations de dépenses : le prélèvement européen, mais aussi des dépenses sociales dont nous aimerions avoir le détail. Le solde de 2 milliards d'euros servira à apurer la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale, ce qui est une bonne chose.

S'agissant des dépenses, il existe comme chaque année d'importants reports de crédits de 2008 sur 2009 en matière d'équipements militaires. Il avait été prévu, dans le cadre du plan de relance, d'accélérer les paiements aux fournisseurs. Nous souhaiterions savoir à quelle hauteur les reports de 2008 ont été consommés en 2009 et à quel montant on estime les reports de 2009 à 2010 dans ce domaine.

J'en viens aux 700 millions d'euros supplémentaires de restitution de prime pour l'emploi, la PPE. L'an dernier, c'était près de 1 milliard d'euros. Comment expliquer de tels écarts par rapport aux prévisions ? Au surplus, n'existe-t-il pas déjà, en 2009, une imputation du revenu de solidarité active, le RSA, sur la PPE qui rend cette majoration encore plus étonnante ?

Le grand emprunt n'est pas évoqué. Les quelque 12 milliards d'euros de remboursement des banques qui figurent dans les comptes de la Société de prise de participation de l'État, la SPPE, seront-ils directement affectés à des dépenses prévues au titre de cet emprunt – qu'ils réduiraient d'autant ? Le Gouvernement peut-il nous assurer que ce grand emprunt ne se traduira pas par une majoration des dépenses publiques – lesquelles dépasseront 56 % du PIB en 2009 – et qu'il sera utilisé uniquement sous forme d'avances remboursables, de dotations en capital, de prêts participatifs et de garanties ?

Où en êtes-vous, madame la ministre, dans vos discussions avec Bruxelles au sujet du retour du déficit au-dessous des 3 % de PIB ? L'échéance est-elle fixée à 2013, à 2014 ? Confirmez-vous l'annonce faite par le Premier ministre dans *Le Monde* de la présentation d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques au printemps prochain, afin de baliser la trajectoire de retour à l'équilibre ?

Quant aux paradis fiscaux, pourriez-vous indiquer quels États seraient susceptibles de figurer sur la liste nationale résultant des mesures qui entreront en vigueur dès 2010 ? C'est sur la base de cette liste que se décidera la surtaxation à 50 % des flux entrants et des flux sortants, mais aussi la taxation d'office, au titre de l'article 209 B du code général des impôts, de flux géographiquement confinés dans ces États.

D'autres pays européens s'acheminent-ils vers une telle définition nationale ?

Vous avez enfin évoqué une série de mises aux normes consécutives à des décisions de la Cour de Justice des Communautés européennes qui, je le constate, vont toutes dans le même sens depuis quelques années : au nom de la liberté d'établissement et de circulation, elles privent l'État de recettes fiscales. Cela devient préoccupant.

M. le président Didier Migaud. S'agissant du grand emprunt et du projet de loi tendant à améliorer la régulation financière, le Gouvernement pourrait-il nous indiquer le calendrier qu'il prévoit ?

M. Jérôme Chartier. J'aimerais avoir des précisions quant à la documentation à fournir pour les prix de transfert. C'est un sujet très technique mais pas anodin, d'autant qu'il concerne tous les pays.

Par ailleurs, quelle économie représentera la suppression du statut de conservateur des hypothèques ?

Enfin, combien l'État a-t-il perçu au titre de la SFEF, Société de financement de l'économie française, et de la SPPE ?

M. Jérôme Cahuzac. Comme le rapporteur général, le Gouvernement regrette le poids de la dépense publique, 56 % du PIB, et se félicite de la baisse du poids des prélèvements obligatoires. Le problème est que le déficit réside dans l'écart entre ces deux évolutions. Que fera-t-il pour resserrer cet écart ?

Les 12 milliards d'euros de remboursement des banques s'imputeront-ils sur les 35 milliards du grand emprunt ou s'y ajouteront-ils ? Selon le cas, le montant sera de 35 moins 12, ou de 35 plus 12.

Comme notre rapporteur général, je m'étonne des 700 millions d'euros manquants pour la PPE. Année après année, la Cour des comptes dénonce ce qu'elle estime être une sous-budgétisation délibérée.

À quel montant total les aides pour l'agriculture s'élèveront-elles, entre l'amendement voté en seconde délibération et les mesures de ce projet de loi de finances rectificative ? Rembourser les dettes de l'État au FFIPSA est une bonne chose, mais finirez-vous par tenir vos engagements à l'égard des retraités de l'agriculture, dont le niveau moyen de pension est de quelques centaines d'euros ?

En ce qui concerne les paradis fiscaux, le Gouvernement a beaucoup communiqué cet été au sujet d'une liste de 3 000 noms qu'il détiendrait ; 3 000 procédures ont-elles été engagées ? Sinon, pourquoi ?

Vous avez également vanté l'efficacité de ce que vous aviez appelé la « cellule de dégrisement ». Quel en est le bilan ?

Notre pays va bientôt dresser une liste d'États non coopératifs. En fonction des informations dont vous disposez et des négociations en cours, estimez-vous que Singapour ou l'État du Delaware pourraient faire partie de cette liste ?

Excluez-vous *a priori* un système de taxation à la nationalité comparable au système nord-américain ? Beaucoup d'expatriés ont bénéficié en France d'une très bonne formation et d'un début d'expérience professionnelle. Ils sont en partie redevables à notre collectivité de ce qu'ils sont. Aux États-Unis, l'*Internal Revenue Service* estime que le pays a la possibilité de taxer les ressortissants américains expatriés. Puisque la philosophie économique et fiscale de ce pays vous inspire tant, êtes-vous prêts à aller jusque-là ?

Madame la ministre, vous avez affirmé dans un périodique paraissant le dimanche que tous les élus locaux peuvent disposer des simulations concernant leur collectivité. Je rappelle que, lorsque nous avons examiné votre projet, nous n'en disposons nullement. À qui les élus locaux peuvent-ils s'adresser pour avoir connaissance de ces éléments ?

Dans ce même entretien, vous assimilez l'inquiétude, voire la colère, que provoque une réforme qui n'a pas vraiment fait l'objet de concertation, à la « défense de quelques féodalités ». Je ne suis pas le seul à avoir été choqué par l'expression et vous aurez à rendre des comptes à ce sujet !

M. Louis Giscard d'Estaing. Notre rapporteur général a déjà souligné lundi dernier, lors de l'examen des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État », la baisse de 5 milliards d'euros de la charge de la dette. C'est une bonne chose dès lors que ce montant est affecté à des apurements de dettes.

Le Gouvernement pourrait-il préciser les types d'exonération qui donnent lieu à une compensation aux organismes de sécurité sociale ?

Quel est le fléchage précis des 110 millions d'euros du plan exceptionnel de soutien à l'agriculture ?

En matière de recettes fiscales, il est prévu une amélioration de 450 millions d'euros du produit attendu sur les retenues à la source et des prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers. Avez-vous confirmation de ce montant ? Par ailleurs, à quel type de compensation correspond le transfert complémentaire de 100 millions d'euros de recettes de TIPP au profit des régions et départements ?

Enfin, le solde du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est revu en déficit de 300 millions d'euros. En tant que rapporteur spécial du budget de la défense, je souhaiterais savoir s'il est tenu compte des opérations réalisées au titre du ministère de la défense.

M. Daniel Garrigue. Les mesures de ce projet de loi de finances rectificative contre les paradis fiscaux témoignent d'un certain volontarisme, qui se mesurera néanmoins à l'aune du nombre des territoires auxquels elles s'appliqueront. Les listes noire et grise remises à jour au lendemain du G20 de Londres se sont singulièrement rétrécies dans les mois qui ont suivi. Elles ne sauraient constituer une base significative.

Par ailleurs, vous vous référez à deux séries de critères différentes.

La première renvoie à l'évaluation de l'OCDE, à la signature de douze conventions et à l'existence d'une convention avec la France. Si un pays qui n'a pas signé de convention avec la France mais qui en a passé douze autres par ailleurs restait considéré comme un paradis fiscal, cela témoignerait assurément d'un certain volontarisme.

La seconde concerne la liste mise à jour annuellement, au sujet de laquelle le Gouvernement semble indiquer qu'il tiendrait compte des évaluations.

Nous aimerions connaître quels sont les critères précis que vous retiendrez pour définir les paradis fiscaux, car il peut résulter de ce choix des conséquences très différentes.

Par ailleurs, nous nous heurtons régulièrement aux structures opaques – les trusts – derrière lesquelles s'abritent certaines personnes. Or nous ne trouvons plus trace de la disposition spécifique contre ces trusts qui figurait dans l'avant-projet. Est-ce un abandon définitif ou envisagez-vous de la réintroduire ?

L'Union européenne semble écartée du dispositif que vous prévoyez, alors que certains États membres se refusent à appliquer le système de l'information automatique en matière fiscale. Où en sont les discussions sur la révision de la directive Épargne et de l'extension de son champ ? Les trois États qui refusent l'échange automatique – le Luxembourg, la Belgique et l'Autriche – rentreront-ils dans le droit commun ?

J'ai bien noté que, dans le cadre européen, certains prélèvements en matière de dividendes seront uniformisés à 15 %. Que se passera-t-il si la directive Épargne est étendue à l'ensemble des dividendes alors que certains États demeurent hors du système d'information automatique ?

Enfin, nous parlons de « sanctions », le G20 parle de « contre-mesures ». Quelle réalité précise ces termes recouvrent-ils ?

M. Hervé Mariton. Je regrette l'absence de tableaux, qui permettraient une lecture d'ensemble de ces données et aideraient à comprendre certaines rédactions hasardeuses dans le document « Les dispositions budgétaires du projet de loi de finances rectificative pour 2009 ».

S'agit-il de la dernière modification du budget de 2009 ? Les mesures liées au grand emprunt seront-elles intégrées au budget de 2009 ou au budget de 2010 ?

Ce projet de loi de finances rectificative porte-t-il aussi sur les crédits du plan de relance ?

Je ne comprends pas pourquoi vous parlez de « restitution de prime pour l'emploi ». Ne s'agit-il pas plutôt d'un « paiement » ?

Le rythme de réalisation des dépenses du RSA est moins rapide que prévu. Le projet de loi de finances rectificative prend-il en compte ce phénomène ? Je n'ai rien vu à ce sujet.

La Commission de transparence sur la fiscalité pétrolière n'a pas été réunie depuis au moins un an et, plus grave, les éléments dont elle aurait dû avoir eu connaissance n'ont pas été fournis.

Les simulations concernant les collectivités locales devraient être disponibles au ministère, mais aussi systématiquement transmises aux collectivités.

M. Henri Emmanuelli. L'article 14, particulièrement charnu, méritera une expertise très poussée.

Vous parlez toujours des sociétés mais passez sous silence les personnes physiques, comme si vous vouliez tenir les éléments patrimoniaux à l'écart de la chasse aux paradis fiscaux.

Toutes les administrations et les institutions expliquent qu'une lutte efficace contre les paradis fiscaux passe par la création d'une police fiscale plutôt que par les méandres de l'article 40 du code de procédure pénale. Vous durcissez certes les principes, mais vous ne vous donnez pas les moyens de les mettre en oeuvre.

Je n'ai pas compris vos propos au sujet des sommes remboursées par les banques. Seront-elles affectées à des dépenses productives ou à la réduction des déficits ? Au demeurant, il est anormal que la puissance publique ait assumé un risque de pertes non rémunéré ; elle aurait dû se comporter comme n'importe quel actionnaire et toucher des dividendes.

M. Jérôme Chartier. Ce texte intègre-t-il le volet fiscal de la suppression de la profession d'avoué ? Si tel est le cas, la taxe prévue pour couvrir l'intégralité de l'indemnisation des avoués sera-t-elle suffisante ?

M. Pierre-Alain Muet. La mesure la plus efficace pour lutter contre les paradis fiscaux est tout de même le système d'information automatique. Il convient de se montrer exigeant à l'égard de tous les pays de l'Union européenne pour qu'ils l'appliquent.

Pour les autres États, il faudrait préciser que les douze conventions doivent être passées avec des pays qui ne sont pas des paradis fiscaux.

Pouvez-vous nous donner le détail des 16 milliards d'euros de baisses de recettes fiscales, par rapport à 2008, liées au plan de relance ?

M. Jérôme Cahuzac. Lors de l'examen des articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2010, je vous avais questionné à propos des 44 millions d'euros des compagnies pétrolières. Vous avez sûrement la réponse aujourd'hui. Sinon, je vous réinterrogerai en séance publique.

M. François Scellier. Je salue les mesures nouvelles prises pour accentuer la lutte contre les paradis fiscaux, ainsi que la poursuite de la modernisation des administrations fiscales, avec notamment la réforme du service public de la publicité foncière et la suppression des conservateurs des hypothèques. L'agent des impôts débutant imaginait le poste de conservateur des hypothèques comme un Eldorado ! Quelles économies attend-on de cette réforme ?

Il faudra poursuivre l'accroissement des moyens juridiques accordés aux agents du fisc pour lutter contre la fraude fiscale.

M. le ministre. Il est exact qu'il est parfois difficile de faire la part entre ce qui est lié ou non à la crise. Cette année, les dépenses ont baissé de 2 milliards d'euros, en partie à cause de la conjoncture, avec la chute des charges d'intérêt, mais la crise a aussi généré des dépenses supplémentaires.

La commission des Finances ne se félicite peut-être pas suffisamment de l'utilisation de la marge disponible pour réduire la dette de la sécurité sociale. En tout cas, il est important de clarifier les relations entre l'État et la sécurité sociale en cessant de sous-estimer les effets des dispositifs sociaux et de créer de la dette.

Le fisc judiciaire me paraît une bonne formule. La crise montre que nous ne devons pas nous désarmer vis-à-vis de la fraude fiscale de grande ampleur. Nous avons travaillé avec le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice qui, l'année dernière encore, n'y était pas favorable. Mais cela n'apparaît pas dans le projet de loi de finances rectificative car des arbitrages doivent être rendus. Je suppose que nous en discuterons en séance publique.

Le Gouvernement fixera le calendrier du grand emprunt une fois rendues les conclusions d'Alain Juppé et de Michel Rocard.

Nous évaluons le déficit structurel à 45 milliards d'euros pour le budget de l'État et à moins de 100 milliards en valeur consolidée, après prise en considération du régime général, de l'UNEDIC et des collectivités locales. Le taux de déficit structurel s'établit entre 3 et 3,5 % du PIB.

La remise à niveau des dotations à la sécurité sociale entraîne une augmentation des dépenses de 1,2 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 : 800 millions d'euros sur les prestations – 342 millions sur l'aide personnalisée au logement, 321 millions sur l'allocation aux adultes handicapés et 100 millions sur l'aide médicale d'État –, plus 400 millions d'euros sur les exonérations de charges spécifiques. Les prélèvements sur recettes concernent l'Union européenne pour 1,1 milliard d'euros et les collectivités locales pour 100 millions.

Les crédits militaires en cours de consommation s'élèvent bien à 900 millions d'euros, dont 500 millions relevant du plan de relance et 400 millions de reports classiques. Ces sommes n'apparaissent pas dans le collectif.

À propos de la prime pour l'emploi, nous rechercherons comment s'expliquent les 700 millions d'euros de restitutions supplémentaires – le calcul de cette allocation est compliqué – et nous vous tiendrons informés.

J'en profite pour aborder une question qui n'a pas été posée : la prime de Noël, qui coûtera environ 400 millions d'euros. La mesure sera financée en redéployant 320 millions d'euros non dépensés du fonds RSA et 75 millions d'euros du budget de l'emploi pour les personnes relevant de l'ASS.

Le statut de conservateur des hypothèques est anachronique. Nous allons créer, au sein de la DGFIP – la direction générale des finances publiques – des postes importants dans le domaine de l'immobilier. La refonte des 354 postes de la conservation des hypothèques entraînera à terme des gains de productivité.

Si vous le souhaitez, je reviendrai en séance publique sur notre stratégie en matière de resserrement de l'écart entre dépense publique et recettes. Vous pouvez ne pas y croire, mais nous nous y tenons.

Nous avons financé une partie du plan d'urgence en faveur de l'agriculture présenté par le Président de la République, en seconde délibération de la loi de finances pour 2010, avec 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions en crédits de paiement, mais aussi dans ce collectif, avec 110 millions de bonifications de prêts et d'exonérations sociales. Il importe par ailleurs de trouver des solutions au problème de non-compensation du financement des retraites auquel est confrontée la Mutualité sociale agricole.

La « cellule de dégrisement » ne fonctionne pas mal puisqu'elle répond à une cinquantaine d'appels par jour. Elle fermera bien le 31 décembre et nous lancerons alors de nombreux contrôles fiscaux. Le nombre de dossiers s'est accru car des informations nous parviennent au fil du temps. Nous avons également entamé une discussion avec la CNIL, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en vue d'obtenir l'autorisation de créer un fichier de l'évasion fiscale, qui ira bien au-delà des fameux 3 000 dossiers. Nous attendons aussi que l'accord signé par Christine Lagarde avec la Suisse devienne opérant dans le droit de ce pays.

S'agissant du fonds pétrolier, 44 millions d'euros ont été ouverts en juillet par décret d'avance. Nous n'avons pas effectué de versement pour l'instant, aucun accord n'ayant encore été trouvé avec les compagnies pétrolières. Ce collectif ouvre 50 millions supplémentaires, ce qui fait un total de 94 millions d'euros disponibles.

Pour ce qui touche à la dette de la sécurité sociale, nous compensons pratiquement tout ce qui relève des prestations sociales – une partie des allocations logement, l'allocation aux adultes handicapés, etc. – ainsi que des exonérations d'assiette. L'objectif est de tomber sous le milliard d'euros, peut-être même à 500 millions.

Sur les 500 millions d'euros de cessions patrimoniales attendus en 2009, 300 millions relèvent de la défense.

Les recettes de plus-values sur les capitaux mobiliers sont en ligne par rapport aux prévisions, de même que les recettes de TIPP, même si nous procédons à un transfert supplémentaire de 98 millions d'euros vers les collectivités locales pour assurer l'ajustement aux charges calculées.

L'État finance le Fonds national des solidarités actives et, lorsqu'il constate un excédent, il le redéploie – en l'occurrence, cela finance 320 millions d'euros sur les 400 millions de la prime de Noël.

Nous avons annulé 340 millions d'euros de crédits sur le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », quand il n'a pas bien fonctionné. Mais nous avons ouvert 348 millions sur deux autres programmes qui marchent mieux : la prime à la casse et le plan numérique dans les écoles.

Les 16 milliards d'euros de chute des recettes fiscales se décomposent ainsi : 1 milliard d'euros concerne l'impôt sur le revenu – première et deuxième tranches –, 6,5 milliards la mensualisation de TVA, et 8,3 milliards renvoient à des mesures d'impôt sur les sociétés.

Mme la ministre. Monsieur le rapporteur général, le retour du déficit sous les 3 % du PIB a animé les discussions de l'Eurogroupe la semaine dernière. Dans le compromis initial, la Commission européenne exigeait de la France qu'elle repasse sous cette barre en 2012. Puis, pour tenir compte de la crise, elle a décalé d'une année l'ensemble de ses programmes vis-à-vis des pays en situation de déficit excessif. Pour notre part, nous avons proposé de repasser sous les 3 % en 2015, ce qui, à la lumière des chiffres du ministère du budget, nous semblait raisonnable. Le collège des commissaires, tout en maintenant la date de 2013, a ajouté une précision : « sous réserve des circonstances économiques ». Le débat se poursuit. La décision définitive sera prise lors du conseil Écofin de décembre. J'observe simplement que l'immense majorité des États membres se trouvera en procédure de déficit excessif. L'Allemagne, avec un taux de 6 ou 6,2 % de déficit public l'année prochaine, peut ambitionner de revenir sous les 3 % en 2013. Il est logique que la France, avec 8 %, demande une année supplémentaire. Certains de nos partenaires mettent en avant leurs propres efforts. L'Irlande, par exemple, fait valoir qu'elle a réduit de 20 % l'ensemble des traitements de la fonction publique. On sait pertinemment qu'une mesure de cette sorte n'est pas transposable en France. Le retour à l'équilibre est impératif, mais le programme de stabilité devra être réaliste.

La liste prévue par l'article 14 du projet de loi de finances rectificative recensera les pays extérieurs à l'Union européenne n'ayant pas conclu avec au moins douze États ou territoires, dont la France, une convention d'assistance administrative. Seront également inclus dans la liste les pays signataires ne respectant pas l'accord. Par exemple, si la Suisse, par référendum, s'oppose aux accords signés par l'autorité fédérale, le texte ne sera pas efficient. D'autres pays soumettent la fourniture d'informations à une décision de justice alors que cela fait obstacle à l'application convenable des accords. Il en sera tenu compte. Le forum fiscal de l'OCDE, l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui commence ses travaux, sera extrêmement utile.

Monsieur le président, l'arrêté relatif à l'ensemble des dispositifs concernant la part variable des rémunérations des opérateurs de marché et des dirigeants des institutions financières, qu'il s'agisse des banques ou des assurances, a été publié. La rédaction du projet de loi sur l'amélioration de la réglementation financière est en voie d'achèvement. Il devrait, je l'espère, être présenté au Conseil des ministres avant la fin 2009, afin d'être examiné par votre assemblée au début de l'année 2010.

La nature de la documentation à soumettre pour justifier les frais de transfert fera l'objet d'un décret. Chaque groupe concerné devra apporter des indications très précises sur l'ensemble de la géographie du groupe, les secteurs d'activité dans lesquels il est impliqué et des éléments comparatifs d'autres sociétés dans les mêmes secteurs d'activité. La réglementation devra être la plus claire et la plus exhaustive possible pour ne pas voir réduites à peau de chagrin les informations souhaitées.

Le rapport sur le grand emprunt n'est pas déposé, la décision n'est donc pas arrêtée : la démarche doit aboutir le 19 novembre.

Singapour se met en règle. J'y suis allée vendredi, précisément pour signer l'accord d'échange d'informations, ce qui a fait sortir ce pays de la liste des territoires non coopératifs. Le Delaware, qui n'est pas un territoire indépendant mais un État confédéré, ne fait pas partie de la liste. Avec Hongkong, nous avons ratifié l'accord visant à permettre l'échange d'informations, qui doit être ratifié début 2010.

M. Daniel Garrigue. À Singapour, outre l'aspect fiscal, il est difficile de recueillir des informations dans les procédures pénales, notamment en matière de blanchiment.

Mme la ministre. Nous poursuivons trois objectifs.

Premièrement, dans un souci d'optimisation fiscale, nous avons signé de nombreux avenants à des conventions permettant l'échange d'informations ; le nouveau dispositif devra être apprécié au fur et à mesure de son application.

Deuxièmement, du point de vue prudentiel, il convient de s'assurer que certains pays respectent les règles internationales.

Troisièmement, le Groupe d'action financière, le GAFI, effectue un travail de fond de lutte contre le blanchiment ; en mars 2010, au prochain G20 Finances, il fournira la liste des pays incriminés.

J'ai mené une concertation en direction des élus locaux et je me garderai de tout esprit polémique. Les simulations fondées sur les dispositions du texte adopté à l'Assemblée sont disponibles, collectivité locale par collectivité locale. J'ai écrit personnellement aux maires des 36 000 communes de France pour leur expliquer la réforme. Nous continuerons cette œuvre d'explication.

L'administration française est déterminée à faire aboutir la révision de la directive Épargne, même si trois États membres y sont résolument hostiles et ralentissent le mouvement.

Les « contre-mesures » sont tout bonnement ce que nous appelons des « sanctions ». Le problème, c'est que tous les pays ne sont pas animés du même volontarisme que la France.

Monsieur Emmanuelli, la directive s'applique aux personnes physiques par plusieurs biais.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie pour ces informations.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du lundi 16 novembre 2009 à 11 h 45

Présents. - M. Jérôme Cahuzac, M. Bernard Carayon, M. Gilles Carrez, M. Jérôme Chartier, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Henri Emmanuelli, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Marc Goua, M. François Goulard, M. Jean-François Lamour, M. Hervé Mariton, M. Didier Migaud, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, M. François Scellier

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, M. Thierry Carcenac, M. Nicolas Forissier, M. Michel Vergnier

