

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 d'un rapport d'information sur l'application de la loi fiscale (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général) 2
- Information relative à la Commission 14
- Présences en réunion 14

Mercredi
6 juillet 2011

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 97

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Yves Censi,
*Vice-Président***



La Commission examine, en application de l'article 145 du Règlement, le rapport d'information présenté par M Gilles CARREZ, rapporteur général, sur l'application de la loi fiscale.

M. Yves Censi, Président. L'ordre du jour appelle l'examen du rapport d'information sur l'application de la loi fiscale. Notre rapporteur général a choisi, cette année, de porter son attention sur trois sujets : la défiscalisation en faveur de l'investissement locatif neuf ; l'évaluation du poids de l'impôt sur les sociétés et de sa répartition entre les entreprises ; et les nouveaux outils de lutte contre la fraude fiscale.

M. le rapporteur général, vous avez la parole.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Je suis heureux de vous présenter, pour la quatrième année consécutive, le rapport d'application de la loi fiscale. Comme d'habitude, ce rapport est divisé en deux parties, la deuxième partie étant consacrée à l'examen de la mise en application des dispositions fiscales contenues dans les lois de finances, tandis que la première est propice à l'engagement de réflexions prospectives sur les sujets dont notre Commission devra se saisir à plus ou moins brève échéance. Par exemple, il y a deux ans, j'avais souhaité montrer les imperfections du bouclier fiscal et vous connaissez le sort qui lui a finalement été réservé. L'année dernière, je m'étais saisi de trois sujets : les premiers résultats du plafonnement des avantages fiscaux propres à l'impôt sur le revenu, le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt et son articulation avec le dispositif de prêt à taux zéro qui a donné lieu à une réforme importante en loi de finances pour 2011, et la défiscalisation sur les biocarburants, sur laquelle notre Commission a été moins heureuse.

Cette année, j'ai également choisi de traiter trois sujets. En premier lieu, je me suis interrogé sur l'avenir du dispositif Scellier. Ce dispositif, qui doit expirer fin 2012, a montré son efficacité en période de crise mais coûte aujourd'hui trop cher et suppose une adaptation compte tenu de la situation de nos finances publiques et de la reprise économique. D'autre part, j'ai souhaité connaître plus précisément la répartition entre les entreprises de la charge de l'impôt sur les sociétés. Ce sujet avait été étudié l'année dernière par le Conseil des prélèvements obligatoires et avait suscité beaucoup d'interrogations au sein de notre Commission. La direction du Trésor s'est saisie de ce sujet en 2011 et c'est la raison pour laquelle il m'a semblé utile de vous apporter un éclairage supplémentaire. Nous avons donc procédé de façon très méthodique en demandant l'ensemble des données fiscales et en envoyant des questionnaires très détaillés qui, après de multiples relances, ont permis de mener un vrai travail de fond. Enfin, le dernier sujet concerne la lutte contre la fraude fiscale, à la suite des travaux que notre Commission a menés sur les paradis fiscaux. Didier Migaud et moi avons en effet été visité les services fiscaux pour en comprendre les enjeux et faire des propositions concrètes en 2009. Notre Commission avait d'ailleurs adopté, à l'unanimité, un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2009 permettant de doter l'administration fiscale de pouvoirs de police judiciaire pour lutter contre la fraude fiscale, en créant une brigade d'enquête fiscale ainsi qu'une procédure accélérée d'examen de la fraude par la Commission des infractions fiscales en cas de risque de dépérissement des preuves.

Je vous propose d'examiner ces trois sujets successivement.

Sur le dispositif Scellier, je rappelle qu'il a été mis en place pendant la période de crise économique qu'a traversée la France à compter de la fin de l'année 2008 pour faire face à un effondrement de la construction de logements. Or, dans un pays qui manque de

logements, il était tout à fait pertinent d'agir sur ce levier en instaurant un dispositif simple, juste et incitatif. Le dispositif proposé par MM. Scellier et Le Bouillonc est en effet très simple puisqu'il offre une réduction d'impôt – initialement au taux de 25 % – sur le montant de l'investissement locatif dans un plafond de 300 000 euros, étalée sur neuf ans sous réserve d'une mise en location du logement pendant la même période. Il est juste car il profite de la même façon à tous les contribuables, alors que les dispositifs antérieurs fondés sur l'imputation d'un déficit foncier avantageaient les ménages les plus fortunés. Je rappelle d'ailleurs que l'aide à l'investissement locatif est ancienne puisque le premier dispositif a été instauré en 1984 à l'initiative de M. Paul Quilès, puis remplacé par les dispositifs Méhaignerie, Besson 1, Périssol, Besson 2, Robien 1 et 2, Borloo et finalement Scellier. Enfin, le dispositif Scellier s'est avéré très efficace puisqu'il a très vite été compris par les investisseurs et que le nombre de logements acquis ou construits bénéficiant de la réduction d'impôt a retrouvé dès 2009 son niveau d'avant la crise.

Le problème qui se pose aujourd'hui est que la dépense fiscale représente, en l'état du dispositif, un coût d'environ 2,3 milliards d'euros par génération de logements. Compte tenu de la situation de nos finances publiques, il faut donc réfléchir à un système combinant simplicité, efficacité et limitation de la dépense fiscale. C'est la raison pour laquelle nous proposons de limiter à 15 % la réduction d'impôt dans la limite d'un plafond de 300 000 euros, mais également d'un plafond de dépenses par m² afin d'éviter une concentration sur les petits logements. Un tel système, dont la pérennité serait garantie, permettrait de limiter le coût en régime de croisière à 1,2 milliard d'euros par génération de logements, tout en permettant de réaliser 45 000 logements neufs chaque année.

M. François Scellier. La suppression du dispositif serait une véritable catastrophe économique. Comme l'a rappelé le rapporteur général, le dispositif mis en place par l'Assemblée nationale – le Gouvernement étant au départ favorable au maintien du déficit foncier – était simple, juste et efficace. Toutefois, la complexification du dispositif à travers le verdissement et le « coup de rabot » n'a pas été un très bon signal vis-à-vis des investisseurs. Il faut absolument garantir la stabilité du dispositif fiscal, qui doit mourir de sa belle mort fin 2012. Pour la suite, c'est-à-dire à partir de 2013, il me semble que la proposition de Gilles Carrez a le mérite de maintenir un dispositif simple malgré la réduction de l'avantage fiscal à 15 %. Le coût du dispositif Scellier doit être comparé à celui du logement social qui profite de nombreux avantages dont la TVA à 5,5 %. En tout état de cause, il faut choisir entre un modèle exclusivement fondé sur le logement social et un modèle fondé sur la mixité entre logement social et logement libre. Si l'on supprimait le dispositif Scellier du jour au lendemain, la moitié de l'offre de logements neufs disparaîtrait. Il me semble que la baisse du taux à 15 % est compensée par la garantie d'un dispositif pérenne, mais il ne faudrait pas le complexifier chaque année.

M. Marc Goua. En premier lieu, je constate que l'un des effets pervers du dispositif est qu'il est considéré par certains, non comme un vecteur d'investissement immobilier, mais comme un simple produit financier. En conséquence, il existe un risque d'inadéquation de l'offre à la demande et de hausse non contrôlée des prix.

En deuxième lieu, le zonage ne constitue pas un outil toujours pertinent. On voit en effet, au sein de certaines zones B2, des situations de tension sur le marché immobilier, en raison notamment du fait que des métropoles peuvent se trouver au sein de zones rurales ne connaissant pas de problèmes d'accès au logement.

Enfin, un dernier problème tient au fait que les logiques d'intervention en matière de logement social sont calquées sur le zonage du dispositif Scellier. Or, en zone B2, on peut constater des besoins de logement locatif social supérieurs aux besoins de logement locatif privé.

M. le rapporteur général. Je rejoins Marc Goua sur plusieurs points. Tout d'abord, comme pour toute dépense fiscale, l'intérêt fiscal d'une opération – dans le cas présent, la réduction d'impôt Scellier – ne doit pas prendre le pas sur son intérêt économique – l'investissement –, d'où la nécessité de prévoir des règles sur la localisation des investissements, propres à assurer une offre adaptée à la demande.

En ce qui concerne le zonage, il est plus rigoureux que celui associé aux dispositifs Borloo et Robien et il est vrai que certains problèmes peuvent être constatés en zone B2. Il convient de remarquer que les dérogations accordées ne peuvent l'être qu'au niveau ministériel, et non par le préfet, de façon à assurer la prise d'une décision affranchie des contraintes locales.

Je me pose enfin des questions sur la concentration des aides sur les zones tendues. Dans ces cas-là, une politique visant à dynamiser l'offre doit être prévue, sans quoi l'unique effet du dispositif Scellier serait d'accroître la hausse des prix.

Malgré les problèmes que soulève le dispositif, sa suppression pure et simple est inenvisageable car l'ancienneté d'un tel avantage fiscal, créé en 1984 et reconduit depuis sous différentes formes, crée, en quelque sorte, une addiction dont on ne peut se défaire de manière brutale.

M. Jean-François Mancel. Je souhaiterais féliciter le rapporteur général pour la qualité de son travail et élargir le débat à la question de la politique du logement en général. En comparaison des 35 milliards d'euros affectés à cette politique, le coût de la dépense fiscale apparaît limité. Or, pour avoir été président d'un OPAC qui gérait 30 000 logements et en construisait 1 000 par an, j'ai pu constater la gabegie nationale à laquelle aboutit le financement du logement locatif social. Aucune solution n'a pu y être apportée en raison du corporatisme des organismes en cause. La réflexion sur le coût de la politique du logement doit donc prendre en compte cet aspect majeur pour être complète.

M. Pierre-Alain Muet. Le dispositif Scellier est trop souvent vendu comme un produit de défiscalisation, et non comme un investissement immobilier. Il est étonnant que des études approfondies sur l'efficacité de ce dispositif n'aient pas été réalisées alors qu'elles ne rencontreraient pas d'obstacles techniques majeurs. Le rapporteur général a-t-il eu accès à de telles études ?

Au-delà, on peut se demander à quelle défaillance du marché répond le dispositif. Le logement locatif social a pour but évident de permettre l'accès au logement à un prix inférieur à celui du marché, mais l'objectif poursuivi par le dispositif Scellier est incertain.

M. le rapporteur général. En ce qui concerne l'efficacité de l'avantage fiscal, on constate clairement que, depuis 1984, dès qu'il est réduit, le rythme de construction ralentit. D'ailleurs, Louis Besson avait constaté un tel phénomène en 1998, au moment du durcissement des conditions relatives aux loyers. Il faut imaginer la politique du logement comme une chaîne. Si le logement locatif privé est contraint, le logement locatif social se fige et plus aucune mobilité des locataires n'est possible. Dans ma commune de 32 000 habitants,

je constate que seuls 20 logements sociaux se libèrent chaque année. Il y a donc besoin d'alternatives au logement social.

Si Bercy estime que le dispositif Scellier est inefficace, d'autres pensent, au contraire, que la totalité de la dépense fiscale a un effet utile. Je pense que la vérité se situe entre ces deux extrêmes.

Je tiens à souligner que la question de la recette fiscale indirecte est centrale. Pour un investissement de 300 000 euros, l'État perçoit pour 50 000 euros de TVA. À court terme, l'opération est donc bénéfique mais il faut faire attention à ne pas multiplier la construction de logements qui ne pourraient pas trouver de locataires. C'est d'ailleurs pour cela qu'il ne faut pas multiplier les dérogations.

Le dispositif Scellier a également permis de faciliter les politiques d'urbanisme en permettant le départ de certains ménages des centres-villes et en facilitant ainsi la réhabilitation de ces quartiers. Une analyse locale sur quelques communes serait utile. Il est en effet illusoire de penser mener une politique du logement efficace en définissant des règles nationales, non adaptées aux réalités du marché local.

M. François Scellier. Le travail commun, en 2008, avec Jean-Yves Le Bouillonec avait été utile et nous avons pu dégager des points de consensus pour proposer la rénovation de l'avantage fiscal.

Je suis conscient des problèmes posés par le zonage, notamment liés aux limites entre deux zones et au sein d'une même zone hétérogène – par exemple en zone B1 où le prix des terrains et le niveau des loyers peuvent être très variables. Le zonage n'est pas indispensable, on peut agir par la territorialisation et la contractualisation entre les collectivités territoriales et l'État.

En ce qui concerne le logement locatif social, la vente de VEFA aux organismes HLM constitue un moyen aujourd'hui privilégié. Or, les promoteurs immobiliers rattrapent les faibles marges réalisées sur ces opérations par des profits plus substantiels dans les ventes aux investisseurs privés.

Je pense qu'il faut dépasser les clivages politiques pour trouver une solution globale à l'ensemble de ces problèmes de logement. À titre d'exemple, la mutualisation des moyens des organismes HLM doit être encore accentuée.

M. Charles de Courson. Le premier enjeu est de libérer du foncier. Dans les zones tendues, il y a très peu de foncier disponible et la vraie question est de savoir comment en trouver.

Tout le monde s'accorde sur le fait qu'on ne peut conduire une politique de logement de manière identique à l'échelle nationale. On a essayé de traiter le problème avec des zonages et, en particulier, en n'ouvrant pas le bénéfice de certains dispositifs fiscaux aux logements construits en zone C. J'ai combattu cette idée en partant du constat que certains de nos concitoyens ont pour priorité d'être logés dans une maison individuelle. Ils sont donc conduits à s'éloigner des centres urbains. Il n'est pas légitime de les priver d'avantages fiscaux ouverts à d'autres, d'autant qu'en quittant les zones tendues, ils y libèrent des logements. Leur départ a donc le même effet que la construction, dans les zones tendues, de logements supplémentaires.

L'augmentation des prix des logements dans les zones tendues a été particulièrement importante. Les loyers n'ont pas suivi et les rentabilités locatives ont donc beaucoup baissé.

Le rapporteur général dispose-t-il d'analyses tenant compte des effets de la diversité des marchés locaux sur le coût de la production de logements sociaux ?

M. Christian Eckert. Je regrette vivement que les commissaires ne disposent pas de l'intégralité du rapport dont nous discutons et qui est commenté dans la presse.

Sur le fond, la définition au niveau national d'un zonage m'a toujours semblé inopportune. Il serait préférable, comme le proposait M. Pierre Méhaignerie, de déconcentrer les décisions afin de mettre en place une politique tenant mieux compte de la réalité des situations locales. Cela permettrait notamment de corriger certaines anomalies manifestes du zonage, notamment dans les zones frontalières.

M. Alain Rodet. La question du zonage, soulevée par plusieurs collègues, est effectivement essentielle et il n'est pas anodin que nos deux collègues, MM. François Scellier et Jean-Yves Le Bouillonec, dont un rapport a inspiré le dispositif, soient, tous deux, élus en Île-de-France. Je souhaite, par ailleurs, attirer l'attention sur la question essentielle de la rénovation des centres des villes et sur le caractère très inopportun de l'évolution des conditions d'intervention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

M. Olivier Carré. Lors de la mise du dispositif Scellier, son coût à l'impôt sur le revenu avait été mis en balance avec les recettes de TVA résultant de la production des logements dont il finance l'acquisition. Les chiffres évoqués par le rapporteur général semblent confirmer une forme d'auto-financement par ce biais.

En complément des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif, il me semble essentiel de travailler sur l'accession à la propriété, notamment pour les primo-accédants.

J'ai le souvenir qu'à propos du bonus-malus automobile, la technique utilisée en France pour encadrer le dispositif est de limiter sa période d'application alors que les Allemands encadrent directement le coût du mécanisme. Il me semble qu'une approche définissant une enveloppe budgétaire fermée présente des avantages et pourrait nous inspirer de manière générale en matière de dépenses fiscales.

M. le rapporteur général. Nous commençons effectivement à nous engager dans la voie, suggérée par Olivier Carré, d'un encadrement quantitatif des dépenses fiscales comme nous l'avons fait pour le « PTZ + ». Ma réflexion s'est d'ailleurs construite sur la base d'un plafond de dépense fiscale, en l'occurrence 1,2 milliard d'euros par génération de logements.

En réponse à M. Alain Rodet, je veux insister sur la gravité des problèmes de logement en Île-de-France. En 1990, 17,7 % des logements français étaient situés en Île-de-France. En 2009, cette proportion est tombée à 16,2 %. L'insuffisance de l'offre est criante et ce sont les plus vulnérables qui en subissent le plus durement les conséquences. Le logement intermédiaire a, de fait, disparu en Île-de-France. Cela a pour conséquence une très faible libération de logements sociaux par leurs occupants. Il faut, en outre, souligner que l'incapacité des pouvoirs publics à régler le problème du logement en Île-de-France a jeté le doute sur l'ensemble de notre politique du logement qui a, sur d'autres parties du territoire, rencontré de vrais succès.

M. Jérôme Chartier. Il est effectivement essentiel de créer à nouveau une offre locative intermédiaire privée, ce que le dispositif Scellier peut contribuer à faire. L'écart des prix entre les logements sociaux, dont la qualité s'est, au surplus, beaucoup améliorée, et le marché libre est bien trop important et fait obstacle à la libération de ces logements. On ne peut pas se satisfaire d'une situation où ce sont les seuls bailleurs sociaux, par des opérations en prêt locatif social, qui proposent une offre intermédiaire.

Je ne partage pas le constat formulé par M. Charles de Courson sur l'effondrement des rentabilités locatives. Pour des logements de petite taille, des rentabilités locatives très substantielles, de l'ordre de 7 à 8 %, sont encore possibles en zones péri-urbaines.

M. le rapporteur général. La répartition de l'impôt sur les sociétés, qui est le deuxième point abordé dans ce rapport, est un sujet très important et très complexe.

Le premier constat est que les grandes entreprises payent leur part en termes de prélèvements obligatoires, en englobant à la fois l'impôt sur les sociétés, la C3S, la taxe sur les salaires, la taxe professionnelle, les prélèvements sociaux. Mais, si l'on s'en tient à l'IS, la répartition est beaucoup moins équilibrée, et les grandes entreprises contribuent proportionnellement moins à cet impôt que les petites entreprises. Cela avait déjà été mis en évidence par le Conseil des prélèvements obligatoires l'an dernier et cela a été confirmé par la note de la direction du Trésor rendue publique la semaine dernière.

C'est notre capacité à protéger nos recettes qui est en cause : on ne peut pas se permettre, dans la situation actuelle, de voir le produit de l'IS s'étioler. Cela est d'autant plus vrai que, si l'impôt sur les sociétés représentera en 2011 une recette de près de 45 milliards d'euros, cette recette est volatile : elle est descendue à 20 milliards d'euros en 2009 et n'a connu qu'un redressement lent en 2010 avec un niveau de 34 milliards d'euros.

Le débat sur la répartition de l'IS soulève la question d'un impôt à taux élevé et à assiette trouée. Si l'on considère l'excédent net d'exploitation, qui est calculé avant imputation des charges financières, le taux implicite de l'IS, rapporté à cet excédent net d'exploitation, s'élève à 39,5 % pour les petites entreprises et à 18,6 % pour les grandes entreprises. Il convient toutefois de tempérer l'analyse menée à partir de cet agrégat économique, qui a le défaut d'exclure les entreprises du secteur financier.

De manière plus détaillée, on peut constater que plus une entreprise est internationalisée, plus elle peut bénéficier des règles de réduction de l'assiette de l'IS. Il est en effet possible d'attirer vers la maison mère imposée en France les charges liées au développement à l'international, cette attraction étant d'autant plus avantageuse que l'écart d'imposition entre la France et les pays étrangers concernés est important. Il lui est également possible d'expatrier des produits sur ses filiales.

Trois autres dispositifs sont, à mon avis, moins problématiques. Le régime mère-fille, qui permet de ne pas taxer les dividendes perçus par une société détenant une participation supérieure à 5 % dans la société versant les dividendes, n'est pas une niche fiscale, car il s'agit tout simplement d'éviter la double imposition. Le régime de l'intégration fiscale quand une filiale est détenue à plus de 95 % n'est pas non plus choquant : il est normal d'agréger les résultats de la société mère et de ses filiales. Enfin, le régime du bénéfice mondial consolidé ne concerne qu'un très faible nombre de grandes entreprises.

Par rapport à l'Allemagne, l'une des principales différences tient à la déductibilité intégrale des charges financières, qui a un effet pervers sur la structure financière des sociétés françaises. En Allemagne, cette déductibilité est limitée, même si la limite est fréquemment modifiée.

Le mécanisme de report indéfini des pertes et de *carry back* possible sur les trois années précédentes conduit aussi à accumuler des stocks de pertes importants, qui sont désormais de l'ordre de 315 milliards d'euros. Ces stocks joueront défavorablement sur le produit de l'IS les prochaines années.

Le sujet demeure très sensible, car les grands groupes sont en compétition sur les marchés internationaux. Toutefois, il n'est pas possible d'attendre plus longtemps l'harmonisation européenne pour réfléchir à des pistes de réforme de l'IS. D'ailleurs, fin 2010, nous avons fait un premier pas, en limitant la déductibilité des intérêts quand un prêt est accordé à une filiale par un établissement bancaire avec une garantie apportée par la société mère.

Comme pour l'impôt sur le revenu ou pour la taxe professionnelle, le moment est venu d'engager un travail de réflexion sur l'IS, nécessaire pour assurer une bonne répartition de cette fiscalité entre les entreprises.

M. Pierre-Alain Muet. Je constate que le rapporteur général rejoint ce que nous disons depuis plusieurs années : les taux d'imposition à l'IS sont très contrastés. Un écart de l'ordre de 18 points pose un problème de justice fiscale et d'efficacité économique.

Le régime du bénéfice mondial consolidé n'a pas de justification, même s'il est difficile d'établir l'effet de sa suppression sur l'impôt acquitté par les entreprises concernées.

En ce qui concerne la niche Copé et le régime mère-fille, le Conseil des prélèvements obligatoires avait fait des propositions intéressantes. Pour les charges d'intérêt, il serait possible de s'aligner sur le système allemand en limitant la déductibilité à 30 % du bénéfice brut. Pour le régime mère-fille, il faudrait porter la quote-part de 5 % à 10 %. Cela serait susceptible de produire un gain de l'ordre de 5 à 10 milliards d'euros. Quant à la suppression de la niche Copé, elle rapporterait de 2 à 3 milliards d'euros.

Il faut parvenir à une logique dans laquelle l'impôt est simple et non manipulable.

Finalement, on retrouve les propositions que nous avons déjà défendues dans les projets de loi de finances successifs. C'est la vertu d'un discours appelant à réformer.

M. Jean Launay. Le débat sur le bouclier fiscal a démontré qu'il est toujours utile d'être tenace.

Les deux problèmes sont à mon sens le régime du bénéfice mondial consolidé, que j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer lors de la dernière loi de finances rectificative, et le LBO, qui est un dispositif qui consomme la marge d'autofinancement des entreprises et accroît leur dépendance à la dette.

Il faut s'interroger sur les mesures qui pourraient être adoptées dès la loi de finances pour 2012 pour limiter les montages optimisants. Je note que le rapporteur général estime que, je cite la synthèse de son rapport, il n'est pas exclu que certaines entreprises, notamment grâce à une organisation filialisée et internationale, puissent optimiser leur impôt en renonçant à

percevoir des produits ou en majorant des charges déduites. Il faut travailler pour éviter un panier définitivement percé.

Si l'on se réfère à l'idée de la taxation sur les transactions financières, on constate qu'il s'agissait d'un sujet tabou il y a dix ans et qu'aujourd'hui, la Commission européenne semble reprendre l'idée. Ayons cette même audace en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés au plan national.

M. Jérôme Chartier. Le travail du rapporteur général, dont il faut saluer la qualité, fournit enfin une analyse incontestable du décalage entre le taux légal et le taux réel de l'IS. Ce décalage par rapport à un taux réel de 18 % – beaucoup plus réaliste que le taux réel de 8 % issu du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires – provient-il de la déductibilité des intérêts d'emprunts ou d'autres dispositifs fiscaux permettant d'optimiser l'IS ?

Par ailleurs, l'analyse de l'impact d'une niche fiscale telle que la niche Copé doit absolument être réalisée à une échelle européenne ; or, il n'y a plus aujourd'hui, en Europe, qu'un État n'ayant pas intégré dans son droit fiscal un dispositif similaire. À l'heure où il est possible de délocaliser une holding en un temps record, il est nécessaire de garder à l'esprit cette approche internationale. Il en est de même du dispositif du bénéfice mondial consolidé qui a certainement permis de conserver des entreprises en France, mais dont on peut douter qu'il permettra de rapporter au budget de l'État les 450 millions d'euros prévus en loi de finances, compte tenu de l'ingéniosité des comptables.

En définitive, on peut se demander si un impôt sur les sociétés assis sur le résultat est approprié ; compte tenu des possibilités d'optimisation, je me demande si l'on ne sera pas contraint d'envisager une assiette moins volatile.

L'IS brut des entreprises du CAC 40, évalué à 4,5 milliards d'euros, représente-t-il un chiffre global ou par entreprise ? En outre, les entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire se singularisent-elles par une forte distribution des dividendes ?

M. le rapporteur général. Le chiffre de 4,5 milliards d'euros est un chiffre global pour toutes les entreprises du CAC 40 correspondant à l'IS brut total dû en moyenne par an sur les exercices 2007 à 2009. En excluant les entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire, il tombe à moins de 2 milliards d'euros, après application des crédits d'impôt.

Nous avons étudié les données fiscales des entreprises du CAC 40 relatives aux années 2007 à 2009, en comptabilisant le montant d'IS brut dû avant application d'éventuels crédits d'impôts. En moyenne, ce montant s'élève à 86 millions d'euros par an et par groupe, entreprises à participation publique comprises.

Au total, l'écart entre les taux implicites d'imposition des PME et ceux des grandes entreprises s'explique pour moitié par l'imputation des charges financières et pour environ un quart par la possibilité de report des déficits. Le reste provient des autres dispositifs fiscaux, notamment du CIR. Je me félicite d'ailleurs que notre Commission se soit inquiétée de la progression du coût du CIR. Il faut garder à l'esprit que ce crédit d'impôt coûtera, en régime de croisière, près de 6 milliards d'euros au budget de l'État.

M. Alain Joyandet. Il faut être extrêmement vigilant sur les effets collatéraux qu'une réforme générale de l'IS pourrait avoir sur les petites entreprises, notamment les entreprises familiales. En effet, les entreprises de plus grande taille et plus « financiarisées » sauront s'adapter à une remise à plat de plusieurs dispositifs d'optimisation fiscale, ce qui n'est pas le cas des autres. Par exemple, une remise en cause de la déductibilité des intérêts d'emprunt pourrait empêcher les PME de grandir. De même, les règles relatives à l'intégration fiscale ont été bien intégrées par les petites entreprises. En remettant en cause ces dispositifs, on risque de les déstabiliser.

D'une manière plus générale, l'IS est un impôt plutôt efficace s'agissant des PME, qui sont plus taxées en France qu'à l'étranger. Son assiette est appropriée pour les entreprises de cette taille et il serait aberrant d'en revenir sous une forme ou sous une autre à un impôt comparable à la taxe professionnelle. J'ai d'ailleurs moi-même déposé un amendement permettant d'en augmenter le taux d'un point afin de financer le fonds de réserve des retraites.

Toute réforme de l'IS doit donc être essentiellement concentrée sur les grandes entreprises qui y échappent. Même si notre droit fiscal n'aime pas les seuils, il faut réfléchir à un dispositif permettant vraiment de cibler celles dont le chiffre d'affaires est le plus important. On pourra ainsi traiter de manière appropriée ces PME « citoyennes » qui, ne bénéficiant pas des conseils d'un spécialiste en optimisation fiscale, font une utilisation raisonnable de dispositifs tels que la déductibilité des intérêts d'emprunts.

M. Marc Goua. Certains avancent que les amortissements fiscaux dérogatoires ont été créés en réponse à la taxe professionnelle. Ce n'est pas vrai. Ils l'ont été du fait de l'obsolescence accélérée d'un certain nombre d'investissements qui nécessitaient l'acquisition de matériels nouveaux. Par ailleurs, les chiffres annoncés par le rapporteur général relatifs aux grandes entreprises laissent pantois. On se fourvoie à vouloir les expliquer en analysant les conditions d'endettement des entreprises. Il existe aujourd'hui deux principaux moyens de frauder le fisc : l'internationalisation et le calcul du produit de revient industriel. Il est anormal qu'aucune évaluation ne repose sur l'analyse de l'évolution des marges brutes alors que des variations sensibles sont enregistrées d'une année sur l'autre.

M. Jérôme Chartier. Une tentative de réponse à ces pratiques a été proposée au travers d'une obligation de documenter les prix de transferts. Le Gouvernement a ainsi lancé une réflexion approfondie sur les prix de transfert, afin de donner un coût d'arrêt à ce dispositif qui comptait parmi les plus performants en matière de défiscalisation. Néanmoins, certaines interrogations demeurent. Disposons-nous des personnes et des moyens pour analyser finement les prix de transfert ? Ces personnes disposent-elles du temps nécessaire pour le faire ?

Par ailleurs, je rejoins partiellement l'analyse de notre collègue et j'ai pu moi-même proposer un encadrement de la déductibilité des intérêts. Cependant, je souhaite souligner la différence de culture importante entre les économies de type anglo-saxon dans lesquelles les investissements sont majoritairement financés par des fonds propres et la France où l'emprunt est essentiel pour garantir le niveau d'investissement. Il ne faudrait donc pas pénaliser l'économie sur le long terme pour bénéficier d'une recette immédiate. Il existe cependant des marges de manœuvre importantes sur la déductibilité des charges financières qui devraient permettre de générer des centaines de millions d'euros de recettes, voire des milliards.

M. Yves Censi, Président. M. le rapporteur général vous avez à présent la parole pour présenter le troisième point développé par votre rapport.

Le rapporteur général. Nous nous sommes dotés depuis trois ans de tout un arsenal de mesures nouvelles pour lutter contre la fraude fiscale, et ce en réponse notamment à certains événements comme la communication de la fameuse liste HSBC.

Des mesures de fond ont été prises dans le cadre de l'OCDE, puis du G20 qui ont mené à des décisions importantes en matière de lutte contre les paradis fiscaux et les territoires non coopératifs, appelés ETNC. Nous avons voté en loi de finances rectificative de fin d'année 2009 les mesures permettant d'établir la liste noire sur laquelle figurent ces États et territoires non coopératifs, ainsi que des dispositions de pénalisation systématique des flux entretenus entre ceux-ci et le territoire national. Depuis l'adoption de cette liste, de très nombreuses conventions ont été signées et le nombre de territoires non coopératifs s'est sensiblement réduit. Mais, pour autant tous les problèmes ne sont pas réglés, comme je le préciserai par la suite.

Une autre série de mesures a été prise dans un contexte fortement influencé par l'affaire HSBC. Tout d'abord, le ministre Éric Woerth, je le souligne, a été très actif et a su prendre les risques nécessaires en mettant en place une cellule de régularisation. Il a ainsi donné aux personnes susceptibles de se trouver sur la liste la possibilité de régulariser leur situation. Si celles-ci se manifestaient spontanément, la cellule garantissait un traitement confidentiel du dossier. Si au contraire, les personnes concernées ne cherchaient pas à régulariser leur situation, un contrôle fiscal approfondi aurait systématiquement lieu. La cellule a ainsi reçu 4 400 demandes, dont 2 400 ont d'ores et déjà été traitées et ont permis de récupérer 7,3 milliards d'actifs supplémentaires imposables au titre de l'impôt sur la fortune, des droits de mutation ou de l'impôt sur le revenu, pour un produit final d'un milliard d'euros. Cette méthode a été particulièrement efficace, d'autant que seules 68 personnes étaient effectivement sur la liste HSBC. L'essentiel des 3 000 noms reportés sur la liste qui ne se sont pas fait connaître font ou feront donc l'objet d'un contrôle fiscal méthodique. 1 000 contrôles ont ainsi été effectués en 2010 et autant de contrôles devraient être menés en 2011 et en 2012.

Par ailleurs, afin de répondre aux cas difficiles de fraude avérée, deux dispositifs ont été votés en loi de finances rectificative pour 2009 à l'initiative de notre Commission. Le premier consiste en une procédure accélérée de saisine de la Commission des infractions fiscales. Le second prévoit la mise en place d'une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale associant des officiers de police judiciaire et des officiers fiscaux judiciaires. Cette brigade a été saisie d'une cinquantaine de cas et a d'ores et déjà permis de récupérer des recettes non négligeables.

Pour conclure, je souhaiterais évoquer le problème de la Suisse et les limites des dispositifs adoptés. En application de la directive épargne adoptée en 2003, tous les produits fiscaux d'épargne placés par les contribuables dans des pays européens qui n'étaient pas leur pays de domiciliation fiscale font l'objet d'une transmission d'information vers le pays de domiciliation afin qu'ils y soient imposés. Cependant, une possibilité de dérogation a été introduite à la demande des États qui ne souhaitent pas adhérer tout de suite à cette démarche d'échange d'informations. Elle tend à prévoir l'imposition de ces produits à un prélèvement à la source à un taux forfaitaire qui atteint, depuis le 1^{er} juillet 2011, 35 %. Trois pays étaient à l'origine concernés : la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg. Actuellement, seuls ces deux derniers pays bénéficient encore de la dérogation. Il faudrait néanmoins parvenir à ce que ces pays acceptent d'y renoncer et participent à la transmission des données.

Le cas particulier de la Suisse est également éclairant. Comment concilier le secret bancaire et l'échange d'informations ? Actuellement, des négociations sont en cours dans le cadre du système Rubik entre la Suisse, l'Allemagne et le Royaume-Uni afin de mettre en place un système de prélèvement identique à celui prévu par la directive épargne. La France est toutefois assez réticente à ce projet et l'Italie y est totalement hostile. En effet, l'Italie, qui a voté une loi d'amnistie à grande échelle, a pu mesurer combien les recettes générées par le retour des capitaux étaient sans commune mesure avec celles issues du prélèvement à la source. Il apparaît ainsi que ce système ne peut véritablement fonctionner que si les États disposent d'une information fiable sur l'assiette du prélèvement qui garantisse le niveau d'imposition des contribuables concernés. Par ailleurs, si la Suisse a signé des conventions relatives à l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, la portée de ses engagements est remise en question dans le cadre d'un récent rapport de l'OCDE.

M. Marc Francina. Je ne crois pas que l'état d'esprit français facilite le rapatriement des capitaux. Lorsque Jacques Chirac avait fait voter une amnistie fiscale, en 1986, rien n'est sorti de Suisse. Et, aujourd'hui même, de grandes banques préparent des départs vers la Suisse.

Il faut aussi avoir à l'esprit l'organisation cantonale qui régit la Suisse, et la volonté des Suisses de faire entrer dans leur Constitution le secret bancaire.

Les négociations qui doivent être conduites avec la Suisse sont des négociations bilatérales. Cela contraint la France à devoir négocier.

Enfin, les comptes qui ne connaissent pas de mouvements sont très difficiles à identifier. Et, lorsque des informations seront demandées par la France, la réponse des autorités suisses risque de se faire attendre plusieurs années.

M. Thierry Carcenac. Il est intéressant de constater qu'après une période au cours de laquelle nous avons privilégié pour l'administration fiscale une logique d'administration de services, en négligeant le contrôle, on revient par petites touches au développement de cette mission de contrôle.

Les indicateurs de performance demeurent toutefois construits à partir d'une logique d'administration de services. Par exemple, pour la TVA, la seule indication concerne la part des restitutions de TVA faisant l'objet d'un traitement dans les 30 jours, délai qui rend les contrôles difficiles.

La règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux a par ailleurs pour effet de limiter les possibilités de contrôle des services d'imposition des entreprises.

La brigade de répression de la délinquance fiscale vient d'être créée et il est un peu tôt pour en tirer un enseignement.

Les conventions d'échange d'informations fiscales ne doivent pas seulement être conclues mais également être effectives. On peut ainsi constater que l'obtention de renseignements est très difficile dans le cas de la Pologne ou du Royaume-Uni.

Cela conduit à la question de la retenue à la source en échange de la préservation du secret bancaire. Lors de son audition, M. Parini, directeur général des finances publiques, disait qu'il ne conseillerait pas au ministre d'aller dans ce sens. Mais, en même temps, si l'on n'obtient pas cela, il n'est pas certain que l'on puisse obtenir quoi que ce soit.

Enfin, en tant que rapporteur spécial, je veille à ce que les moyens humains consacrés au contrôle fiscal soient maintenus quasiment à l'identique. Mais je déplore que les indicateurs de lutte contre la fraude fiscale soient quasiment absents.

M. Jérôme Chartier. J'ai rencontré un pool de représentants des banques suisses et il faut reconnaître que nous sommes face à un choix cornélien. Soit l'on refuse tout compromis relatif au maintien du secret bancaire, en considérant que ce secret encourage la fraude ; soit l'on considère que la Suisse subira des pressions très fortes de ses voisins et qu'il est donc intéressant d'engager des négociations.

La problématique est un peu la même que celle des communes au regard de l'intercommunalité. Dans mon département, la commune d'Enghien-les-Bains, bien qu'ayant un profil assez différent de celui des communes voisines, va finalement rentrer dans la communauté d'agglomération. On ne choisit pas sa géographie : son implantation au milieu des États de l'Union européenne va s'imposer à la Suisse.

Quant à la question du contrôle fiscal, j'ai en mémoire le fait que Jean Chrétien, quand il est devenu premier ministre du Canada en 1993, a fait le choix d'augmenter le nombre de contrôleurs des impôts, pour assurer l'augmentation des recettes fiscales.

M. le rapporteur général. Il est de notoriété publique que les agents de l'État qui ont la meilleure rentabilité sont les contrôleurs des impôts !

M. Marc Francina. Je ne partage pas l'avis de Jérôme Chartier sur la Suisse. Certes, elle est entourée par les pays de l'Union européenne, mais elle travaille avec le monde entier. En ce moment, les fonds syriens investissent en Suisse. La logique dans laquelle elle se positionne est mondiale.

*La Commission **autorise** la publication du rapport sur l'application de la loi fiscale présenté par le rapporteur général.*

*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a procédé à la nomination de trois Rapporteurs spéciaux :

- M. Alain Joyandet, sur la mission *Justice* ;
- Mme Arlette Grosskost sur la mission *Politique des territoires* ;
- et M. Bernard Carayon, sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mercredi 6 juillet 2011 à 15 heures

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Jean-Marie Binetruy, M. Bernard Carayon, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Charles de Courson, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Marc Francina, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Alain Joyandet, M. Jean Launay, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Patrice Martin-Lalande, M. Pierre-Alain Muet, M. Nicolas Perruchot, M. Alain Rodet, M. François Scellier

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Jérôme Cahuzac, M. Jean-Claude Flory, M. François Goulard, M. Jean-François Lamour, M. Victorin Lurel

